

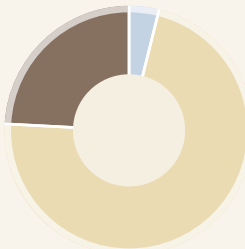
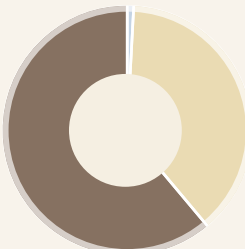
Kunnskapsdepartementet

1 Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

	Overført fra forrige år	Bevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Samlet bevilgning	Regnskap	Overført til neste år
Utgifter	355	94 124	94 479	94 299	324
Inntekter		19 183		19 456	

Utgiftsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)	Inntektsbevilgning 2010 (nysaldert budsjett)
 <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. 	 <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv.

Kunnskapsdepartementets ansvarsområde:		Riksrevisjonen har avgitt 45 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og fire avsluttende revisjonsbrev med merknad til:
49	virksomheter	Samisk høyskole
17	fond	Universitetet for miljø- og biovitenskap
30	selskaper**	Høgskolen Stord/Haugesund
26	særlovsselskaper**	Senter for IKT i utdanningen

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2011–2012).

1.2 Budsjett – regnskap

I overkant av 136 mill. kroner av bevilgningen på over 406 mill. kroner på kapittel 270 post 75 til bygging av studentboliger er ubenyttet per 31.12.2010. Departementet oppgir i forklaringene til statsregnskapet at årsak til mindreforbruket er forsinkelser i forhold til planlagt framdrift.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Tilskuddsforvaltning

Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Kunnskapsdepartementets overordnede ansvar for tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særskilt oppmerksomhet på departementets rutiner og budsjettering av tilskudd og rutiner for rapportering av måloppnåelse. Formålet med revisjonen har vært å kontrollere at departementet og underliggende virksomheter forvalter tilskuddsordninger i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger samt gjeldende regelverk.

Tilskudd er et viktig virkemiddel for å gjennomføre utdanningspolitikken. Det er etablert et stort antall tilskuddsordninger rettet mot ulike brukergrupper. Tilskuddene forvaltes delvis av departementet og delvis av underliggende virksomheter. De største tilskuddsforvalterne i tillegg til departementet er Utdanningsdirektoratet (Udir) og Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox).

Revisjonen viser at tilskuddsordningene i det alt vesentlige er budsjettert og regnskapsført på riktige kapitler og poster.

Riksrevisjonen har kontrollert departementets rapportering til Stortinget på 55 tilskuddsordninger under programkategoriene *Grunnopplæring*, *Barnehager* og *Voksenopplæring*. Det er vurdert om departementet i sin budsjettproposisjon rapporterer om resultater som er oppnådd ved tilskuddsordninger i forhold til fastsatte mål. Etter Riksrevisjonens oppfatning er rapportering under programkategori *Barnehager* tilfredsstillende, mens rapporteringen under kategoriene *Grunnopplæring* og *Voksenopplæring* er mangelfulle.

Tilskuddsordningene som ligger under programkategori *Grunnopplæring* omfatter hovedsakelig tilskudd til særskilte opplæringstilbud, samt tilskudd til særskilte skoler og private skoler. Målene for tilskuddsordningene må sees i sammenheng med hovedmålene i grunnopplæring, som går hovedsakelig på kvalitetsutvikling, mestring av grunnleggende ferdigheter og inkludering. Kvalitative mål trenger kvalitativ rapportering. Kvantitativ rapportering på antall elever, skoler og gjennomførte kurs gir ingen informasjon om hvordan tilskuddsordningene bidrar til å oppnå hovedmålene i sektoren. I tillegg mangler det rapportering på to tilskuddsordninger under denne kategorien.

Tilskuddsordningene under programkategori *Voksenopplæring* omfatter tilskudd til folkehøgskoler, voksenopplæringsorganisasjoner, studieforbund og andre organisasjoner. Disse ordningene skal bidra til å nå hovedmålene i voksenopplæring og kompetanseutvikling, som er opplæring av voksne, kunnskap om samfunnets kompetansebehov, samt solid kunnskap om utdannings- og opplæringssektoren. Tilskuddene er av forskjellige art og dekker et relativt bredt spenn av formål og bevilgningsløp som bør gjenspeiles i rapporteringen. Kvantitativ rapportering hovedsakelig på antall deltakere og fullførte kurs synliggjør ikke hvordan tilskuddsordningene bidrar til å nå målene i voksenopplæring og kompetanseutvikling. I tillegg mangler det rapportering på tre tilskuddsordninger under denne kategorien.

Departementet opplyser at det er utarbeidet felles retningslinjer for arbeidet med budsjettproposisjonen som omhandler blant annet rapporteringen til Stortinget. I budsjettproposisjonen legges det til grunn at målet med bevilgningen skal omtales kort, eventuelle bevilgningsendringer skal omtales og det skal rapporteres på resultatene av bevilgningen i statsbudsjettet to år tidligere. Rapporteringen til Stortinget på disse ordningene er tilpasset bevilgningens formål og karakter. Etter departementets vurdering er rapporteringsrutinene i tråd med målsettingen for bevilgningene og de krav som stilles vedrørende rapporteringsplikt til Stortinget.

Tilskudd forvaltet av Utdanningsdirektoratet og Vox

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Udir og Vox sin tilskuddsforvaltning. Revisjonen har hatt særskilt oppmerksomhet på virksomhetenes rutiner for regnskapsføring av tilskudd og rutiner

for rapportering, oppfølging og kontroll av måloppnåelse. Riksrevisjonen har kontrollert tilskuddene til privat grunnsopplæring, folkehøgskoler, forvaltet av Udir, og tilskudd til studieforbund og program for basiskompetanse, forvaltet av Vox. Det er også foretatt en vurdering av Kunnskapsdepartementets oppfølging av tilskuddsordningene. Formålet med revisjonen har vært å vurdere om tilskuddene blir brukt i tråd med intensjonene og om tilskuddsforvalterne utøver en aktiv og hensiktsmessig forvaltning av ordningene.

Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet er tillagt myndighetsutøvelsen i forvaltningssaker knyttet til *lov om private skolar med rett til statstilskot av 4. juli 2003, nr. 84* (privatskolelova). Myndighetsutøvelsen omfatter godkjenning av privatskoler med rett til statstilskudd, forvaltning av tilhørende regelverk og tilsyn.

For budsjettåret 2010 ble det i forbindelse med risikovurderingen av tilskuddene fra Utdanningsdirektoratet valgt å fokusere på tilskudd til private skoler i Norge. Tilskuddene utgjør ca. 2,5 mrd. kroner. Blant de godkjente skolene valgte Riksrevisjonen ut elleve grunnskoler, ti videregående skoler og fire folkehøgskoler som grunnlag for å kunne vurdere om de private skolene med rett til statstilskudd følger privatskolelova. Revisjonen av 25 private skoler har vist følgende svakheter:

- Ved ti skoler ble ikke statstilskudd og skolepenger benyttet i henhold til regelverk
- Ved 15 skoler ble overføring av driftstilskudd fra ett år til neste ikke gjennomført etter regelverket
- Ved flere skoler ble deler av statstilskuddet videreutlånt. Tilskuddet er også i flere tilfeller brukt som sikkerhet ved opptak av lån
- Krysseierskap, leveranser fra firmaer med samme eiere og uheldige dobbeltroller
- Manglende formalkompetanse hos undervisningspersonalet ved enkelte skoler
- Læreplan som avviker vesentlig fra Kunnskapsløftet

Flere av de private skolene er organisert som grupper av skoler. Den største av disse, Akademietgruppen, driver utstrakt handel med nærstående selskaper og har en kompleks eier- og organisasjonsstruktur. I 2008 ble det avdekket at en gruppe private skoler organisert i de såkalte John Bauer-skolene, ikke oppfylte kravet om at tilskuddet skulle komme elevene til gode. Dette ble i stor grad muliggjort på grunn av organisasjonsstrukturen i disse skolene. Udir har i svært liten grad ført tilsyn med skolegrupper som har

fellestrekk med de forannevnte skolene. Kun én skole i én av skoleorganisasjonene er kontrollert.

Revisjonen har vist at det ikke har vært foretatt kontroller ved skolene med denne organisasjonsstrukturen, om en slik organisering er i tråd med gjeldende regelverk og hva departementet har gjort for å sikre seg at statstilskuddet kommer elevene til gode.

Private skoler følger per i dag ikke *lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999, nr. 69 og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006, nr. 402* (lov og forskrift om offentlige anskaffelser). Med bakgrunn i at minimum 85 prosent av de private skolenes inntekter er tilskudd fra staten, og at skolene utfører viktige samfunnsmessige oppgaver har Riksrevisjonen reist spørsmål ved om disse skolene bør komme inn under lov om offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har bedt Kunnskapsdepartementet ta opp saken med regelverksforvalter som er Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

Udir har etablert en tilsynsenhet for tilskudd til private skoler. Enheten innhentet i 2010 de private skolenes regnskap for 2009, og kontrollerte om den pålagte dokumentasjonen ble innsendt. Det er i løpet av 2010 gjennomført enkelte tilsyn som ifølge de opplysninger Riksrevisjonen har mottatt fokuserer på det faglige innholdet ved de private skolene. I 2008 kritiserte Riksrevisjonen at kontrollen da viste at det gikk 10–12 år mellom hvert tilsyn.¹ Med den tilsynsvirksomheten som Udir nå har lagt opp til vil det gå enda lengre tid mellom hvert tilsyn. Den etablerte tilsynsvirksomheten tar etter Riksrevisjonens oppfatning ikke tilstrekkelig hensyn til økonomiske og regnskapsmessige forhold i tillegg til faglige vurderinger av undervisning og drift. Etter Kunnskapsdepartementets oppfatning har Utdanningsdirektoratet opprettet et forsvarlig system for tilsynsvirksomheten med private skoler.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker at direktorater driver myndighetsutøvelse på fullmakt.² Komiteen mente det var svært bekymringsfullt og kritikkverdigg at Udir ikke følger regelverket som virksomheten skal forholde seg til, og viste til Riksrevisjonens kritikk av direktoratets forvaltning av tilskuddet til norske private skoler i utlandet. Komiteen viste til at kontrollen og oppfølgingen med norske private skoler i utlandet hadde forbedringspotensial og la til

1) Dokument 1 (2009–2010).

2) Innst. 104 S (2009–2010).

grunn at departementet bidrar til å forbedre kontrollen med skolene. Komiteen mente at Kunnskapsdepartementet har et særlig ansvar for å sikre tilstrekkelige kontroll- og oppfølgingsrutiner overfor direktoratet.

Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Vox forvalter blant annet tilskudd til studieforbund, en ordning som i 2010 var budsjettert med 179 mill. kroner. Målsettingene for tilskudd til studieforbund er definert i *lov om voksenopplæring av 19. juni 2009, nr. 95* (voksenopplæringsloven), *forskrift om studieforbund og nettskoler av 18. desember 2009* og Prop. 1 S. Revisjonen viser at disse målsettingene i liten grad brytes ned til mål som er hensiktsmessige å rapportere på. Målene er kvalitative, men rapporteringen som mottas fra tilskuddsmottakerne er i sin utforming rent kvantitativ og sier lite om hvorvidt målsettingene oppnås. Kunnskapsdepartementet vil vurdere rapporteringen på bakgrunn av ny lov fra 2011, før det tas stilling til om det bør gjøres endringer.

Tilskudd til studieforbundene beregnes på bakgrunn av de to siste årenes aktivitet. I regnskapet for 2010 for et av studieforbundene, sto om lag 17 mill. kroner av en samlet tildeling på 68 mill. kroner ubrukt ved årsslutt. Riksrevisjonen reiste spørsmål om en slik disponering av mottatt tilskudd er i strid med prinsippet om at tilskudd ikke skal bidra til å bedre likviditeten til en virksomhet. Departementet har svart at slik ordningen i dag er utformet, baserer den seg på allerede gjennomført aktivitet, noe som reduserer risikoen for feilutbetalinger, mindre behov for endring av tilskuddet og mindre behov for å bruke ressurser til kontroll. Det presiseres også overfor studieforbundene at tilskuddet ikke kan inngå i et eventuelt overskudd i virksomhetene.

Enkelte av studieforbundene er organisert som selvstendige juridiske objekter med separate organisasjonsnumre under et sekretariat. Vox utbetaler tilskudd til sekretariatet som, etter egne fordelingsmodeller, videreformidler tilskuddet til hver enkelt medlemsorganisasjon. Det kan reises tvil om den sentrale enheten også opptrer som tilskuddsforvalter, uten at dette formelt er delegert. Etter departementets oppfatning representerer dette en annen og mer begrenset funksjon sammenlignet med tilskuddsforvalters oppgaver i henhold til de retningslinjer som gjelder for tilskuddsforvaltere.

Det er ingen bestemmelser i voksenopplæringsloven og forskrift om studieforbund og nettskoler

som legger begrensninger på aktiviteter studieforbundet kan utføre utenom de som er tilskuddsberettigede. Det er derfor vanlig at de har en annen kursvirksomhet. For kursene studieforbundene mottar tilskudd for, gis det anledning til å benytte offentlige bygg gratis i forbindelse med kursvirksomhet. I praksis viser revisjonen at studieforbundene også har fordel av gratis lokaler i forbindelse med kurs som ikke er tilskuddsberettiget. Riksrevisjonen reiste spørsmål om dette framstår som en indirekte subsidie av studieforbundenes generelle virksomhet. Departementet har svart at det er utleiers selvstendige ansvar å fastlegge vilkårene for utleie av egne lokaler så lenge utleier opptrer i samsvar med lovens vilkår. Det er utleiers ansvar blant annet å skille mellom ulike typer brukere og ulik type virksomhet/aktivitet som skal benytte lokalene.

I forbindelse med besøk ved et studieforbund ble det gjort funn som tyder på at studieforbundet ikke har benyttet tilskuddet i henhold til lov og forskrift. Vesentlig regnskapsdokumentasjon manglet. Årsrapporter og revisjonsbekreftede regnskap forelå ikke for årene 2007, 2008 og 2009.

Vox foretok tilsyn av studieforbundet i 2007 og konkluderte med at tildelte midler ikke var benyttet etter forutsetningene. Det ble i etterkant av tilsynet fattet vedtak om tilbakebetaling av deler av tilskuddet for året 2006. De ordinære utbetalingene av tilskudd til studieforbundet ble imidlertid ikke stanset før i 2009, da Vox vurderte det slik at det ikke var hjemmel for å stanse utbetalingen tidligere. Tilskuddet ble stanset på grunnlag av manglende rapportering fra forbundets side, men godkjenningen som studieforbund opphørte ikke før høsten 2010. Krav om tilbakebetaling av tilskuddet for årene 2007 og 2008 er ikke fremmet overfor forbundet. Kunnskapsdepartementet har ikke besvart spørsmålet om hvilken oppfølging det har hatt av saken i etterkant av tilsynet, og om andre statlige tilskuddsgivere burde vært varslet om tilsynet og tilsynsrapporten. Departementet har foreløpig heller ikke konkludert om eventuell videre oppfølging av saken.

1.3.2 Mål- og resultatstyring på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av mål- og resultatstyring på universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren), med hovedfokus på sektormålet forskning. I den forbindelse er det foretatt kontroll av kunnskapsdepartementets rapportering i Prop. 1 S (2010–2011) for

programkategori *Høyere utdanning og fagskoleutdanning*. Gjennomgangen viser at rapporteringen i stor grad er aktivitetsbasert og det er derfor vanskelig å se i hvilken grad det er måloppnåelse på området. I flere tilfeller er det vanskelig å se samsvar mellom det som ble presentert som satsningsområder i St.prp.nr. 1 (2008–2009), og det som rapporteres i Prop. 1 S (2010–2011).

Riksrevisjonen har videre kontrollert om virksomhetene på UH-sektoren har etablert mål- og resultatstyringssystemer som sikrer at vedtatt forskningsstrategi følges, samt at Stortingets vedtak og forutsetninger på forskningsområdet ivaretas. Revisjonen ble gjennomført ved fire universiteter og tre høyskoler.

De kontrollerte virksomhetene har i hovedsak utarbeidet systemer som kan sikre en god planprosess både på kort og lang sikt. Revisjonen viser at det i ulik grad er implementert mål- og resultatstyring med integrert risikostyring ved virksomhetene. Selv om virksomhetenes årlige risikovurderinger i årsplanen i stor grad dokumenteres, framkommer det ikke hvilken risiko virksomhetene kan akseptere. Virksomhetene har i ulik grad dokumentert og synliggjort at det foregår en systematisk og løpende oppfølging av strategi og planer med integrert risikostyring.

Kontrollen av virksomhetenes rapportering av måloppnåelse for sektormålet forskning viser at de fleste kontrollerte virksomhetene har etablert rutiner for å sikre korrekt rapportering til departementet. Noen virksomheter mangler formaliserte rutinebeskrivelser for kvalitetssikring av dataene som inngår i rapporteringen.

Departementet uttaler at strukturen i Prop. 1 S er basert på et mål- og resultatstyringskonsept, og at det arbeides ytterligere med å utvikle rapporteringen blant annet gjennom mer vektlegging av resultatrapportering. Departementet understreker at det er utfordrende å måle resultater av forskning. Det er oppnevnt et ekspertutvalg for å få anbefalinger til hvordan regjeringens forskningspolitiske mål skal konkretiseres og måles. Videre påpeker departementet at risikostyring skal gjelde alle sektormålene og at det forutsettes at styret har vurdert risiko og muligheter i sammenheng med strategier og prioriteringer. Departementet presiserer at det ved flere anledninger, sist i tildelingsbrevene for 2011, er understreket at virksomhetene skal ha rutiner som sikrer kvalitetssikring av rapporterte data.

1.3.3 Departementets etatsstyring av Norsk utenrikspolitisk institutt, Meteorologisk institutt og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Riksrevisjonen har gjennom kontroll av regnskapsoppstillingen til Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Meteorologisk institutt (Met.no) og tidligere år også ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) sett svakheter knyttet til presentasjonen av regnskapet. Dette omfatter blant annet krav til regnskapsoppstilling og innhold i noter. Sentrale punkter for regnskapsavleggelsen blir ikke presentert virksomhetene i eget brev fra departementet, slik det gjøres til UH-sektoren. Det er derfor vanskelig å se hvordan departementet utøver sin etatsstyring når det gjelder å sikre at disse virksomhetene avlegger et korrekt regnskap i henhold til gjeldende regelverk.

1.3.4 Kompetanseheving av lærere

Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning av lærere (2009–2012) ble etablert i et partnerskap mellom Kunnskapsdepartementet, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiversorganisasjon (KS), lærer- og lederorganisasjonene og Universitets- og høyskolerådet. Et strategidokument gjeldende for perioden 2009–2012 ble undertegnet høsten 2008 og danner rammen for samarbeid om et varig system for videreutdanning. Målet er at videreutdanningen skal bidra til å styrke kvaliteten i skolen. Forutsetningen er at lærerne skal styrke sin kompetanse i form av videreutdanning med 30–60 studiepoeng i fag, og lærerne gis tid til studier i prioriterte fag.

Ordningen innebærer at den enkelte kommune må bidra med midler i tillegg til de statlige midlene fra Utdanningsdirektoratet. For 2010 var målet å videreutdanne 2500 lærere, men kun 1220 studieplasser ble benyttet. Revisjonen har vist at det i stor grad er de små kommunene som ikke har deltatt i videreutdanningen av lærere.

Utdanningsdirektoratet omdisponerte midler fra videreutdanning til etterutdanning både i 2009 og i 2010. Totalt ble 50 mill. kroner omdisponert etter avklaring med departementet. Departementet uttaler at det er viktig å se videreutdanning i sammenheng med etterutdanning av lærere. Departementet uttaler videre at etterutdanning og videreutdanning begge er tiltak for å utvikle kompetansen i opplæringssektoren, og at disse kan ses i sammenheng uten at det innebærer en overordnet målforskyvning.

1.3.5 Bierverv og roller i næringslivet

Riksrevisjonen har videreført kartleggingen fra 2009, hvor det er undersøkt om Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter har etablert systemer for å forebygge og avdekke misligheter. Anskaffelser, ansettelse og habilitet i forbindelse med handel med selskaper som har nære relasjoner til egne ansatte, anser virksomhetene som områder med størst mislighetsrisiko. Kartleggingen viser at det ikke er foretatt vurdering av mislighetsrisiko som del av de totale risikovurderingene i virksomhetene. Det er heller ikke etablert rutiner for omgående å varsle Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter, eller rutiner som forplikter ansatte å gi arbeidsgiver opplysninger om bierverv som kan ha betydning for tjenesteutøvelsen.

Det ble gjennomført utvidet revisjon ved fem virksomheter. Resultatet av årets revisjon er i stor grad sammenfallende med de funn som ble gjort i 2009, blant annet manglende rutiner for tilstrekkelig åpenhet rundt ansattes bierverv. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at det er ønskelig at vitenskapelige ansatte i sektoren er engasjert i nærings- og samfunnsnivå utenfor virksomheten.³ Dette forutsetter imidlertid at det er tilstrekkelig åpenhet rundt ansattes bierverv, slik at eventuelle rolle- og habilitetskonflikter blir avdekket. Videre er det i årets revisjon påvist nære relasjoner hvor virksomheter og egne ansattes selskaper driver innen samme forretningsområde, noe som kan medføre interessekonflikter.

For en av de kontrollerte virksomhetene, Norges handelshøyskole, ble det innhentet informasjon om biinntekter for et utvalg vitenskapelig ansatte. Undersøkelsene viser at flere ansatte med 100 prosent stillingsandel også har til dels betydelige personinntekter gjennom oppdrag for andre virksomheter. I flere tilfeller tilsvarte disse inntektene mer enn 50 prosent av de ansattes lønn hos hovedarbeidsgiver. Virksomheten opplyser at de ansattes oppdrag anses som formidling i henhold til vitenskapelig ansattes kjerneoppgaver og inngår i arbeidsplikten for arbeidsgiver. Følgelig kan oppdragene utføres som del av ordinær arbeidstid. Det ble også registrert ansatte med til dels betydelige næringsinntekter ved siden av arbeid for hovedarbeidsgiver.

Kunnskapsdepartementet uttaler at det ikke kan fastsettes en absolutt grense på omfanget av bierverv som kan tillates, og at det må være opp til lokal arbeidsgiver å vurdere om arbeidsplikten

overholdes. Departementet påpeker at kravene om bierverv og lignende ikke må hemme eller sinke vedkommendes ordinære arbeid eller innebære illojal konkurranse med arbeidsgiver. Departementet uttaler i tillegg at det må være ryddige forhold rundt slike engasjementer og at det legger til grunn at den enkelte virksomhet har rutiner for å håndtere eventuelle interessekonflikter.

1.3.6 Informasjonssikkerhet på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av informasjonssikkerhet ved Høgskolen i Oslo, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og Universitetet i Stavanger. Omfanget av revisjonen er begrenset til virksomhetenes håndtering av personopplysninger i forskningsprosjekter. Kriteriene for revisjonen har vært *lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000* (personopplysningsloven) og *forskrift om behandling av personopplysninger 15. desember 2000* (personopplysningsforskriften). Viser i tillegg til oppfølgingssak omtalt under punkt 3.1 Informasjonssikkerhet i statsforvaltningen.

Regelverket stiller krav til at de som behandler personopplysninger skal, gjennom planlagte og systematiske tiltak, sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet i behandlingen. Ved de reviderte virksomhetene er det avdekket følgende svakheter:

- Systemer som behandler personopplysninger er i liten grad identifisert og klassifisert med tanke på beskyttelsesbehov
- Det er utarbeidet sikkerhetspolicyer, men disse er ikke implementert i organisasjonene og har dermed begrenset funksjon
- Det gjennomføres i liten grad risiko- og sårbarhetsanalyser for å kartlegge sannsynlighet for og konsekvens av sikkerhetsbrudd
- Det er avvik mellom etablerte rutiner for tilgangskontroll og faktisk etterlevelse
- Det foreligger ikke rutiner for rapportering og håndtering av informasjonssikkerhetsbrudd. Dette gjør det utfordrende for virksomhetene å oppdage hendelser i rett tid samt iverksette korrigerende tiltak

Revisjonen av et utvalg forskningsprosjekter viser at ledelsen ved virksomhetene har delegert fullmakter og ansvar til den enkelte prosjektleder uten at det er etablert tilfredsstillende internkontrollsystemer slik personopplysningsloven krever. Det eksisterer ikke systemer som fanger

3) Innst. 138 S (2010–2011).

opp tilfeller hvor mangelfull kunnskap og forståelse hos den enkelte prosjektansvarlig medfører brudd på personopplysningsloven og personopplysningsforskriften.

I tillegg til revisjonen av tilgangskontroller ved de tre nevnte virksomheter, er det ved enkelte andre virksomheter gjennomført kontroller som viser at ansatte med utvidede rettigheter i administrative systemer også har autorisasjonsmyndighet til virksomhetens bankkontoer. Det er også flere tilfeller hvor autorisasjon ikke tilbakekalles i rett tid når ansatte slutter eller endrer stilling. Ansatte med utvidede rettigheter har dermed en mulighet til å manipulere faste data og deretter godkjenne utbetalingen.

Departementet har svart at UNINETT AS er gitt i oppdrag å gjennomføre et forprosjekt om informasjonssikkerhet for statlige universiteter og høyskoler. Det skal lages en modell for en felles internkontroll for informasjonssikkerhet og hvordan arbeidet med å forvalte sikkerhetsprosessene kan organiseres, slik at virksomhetene behandler og forvalter informasjon og systemer på en tilfredsstillende måte.

1.3.7 Økonomistyring

Virksomhetene på UH-sektoren finansieres i hovedsak gjennom bevilgninger fra Kunnskapsdepartementet. I tillegg mottar de midler fra eksterne kilder, eksempelvis EU, Norges Forskningsråd og andre oppdragsgivere. Riksrevisjonen konstaterte i 2009 at flere av høyskolene hadde økonomiske utfordringer. Revisjonen ga den gang indikasjoner på at styret og ledelsen ved de aktuelle høyskolene ikke i stor nok grad hadde etablert gode systemer og rutiner for å kunne utøve nødvendig styring.

Revisjonen konstaterte i 2009 at spesielt Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO) og Norges musikkhøgskole (NMH) hadde betydelige økonomiske utfordringer, da de i flere år hadde brukt mer enn tildelte bevilgninger det enkelte budsjettår. Departementet svarte at slike forhold ville bli tatt opp i etatsstyringsmøtene eller i særskilte dialogmøter med virksomhetene. Ved utgangen av 2010 konstaterte Riksrevisjonen at situasjonen ser ut til å være noe bedret for NMH, mens AHO fortsatt har økonomiske utfordringer. Viser i tillegg til oppfølgingssak omtalt under punkt 3.4 Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknad i 2009.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ser alvorlig på at enkelte virksomheter på UH-sektoren har økonomiske utfordringer som følge av de over tid har brukt mer enn tildelte bevilgninger. Komiteen viser til at det er styret ved den enkelte virksomhet som har dette ansvaret, og legger til grunn at departementet i styringsdialogen klar- gjør forventningen om forsvarlig økonomisk disponering innenfor de rammene bevilgningene setter.⁴

Kunnskapsdepartementet understreker at den økonomiske stillingen tas opp med den enkelte virksomhet, enten i særskilte prosesser eller som en del av den ordinære etatsstyringen. Departementet har fulgt utviklingen ved NMH og AHO og konstaterer at NMH har redusert forbruket og at det er etablert et visst økonomisk handlingsrom. Ved AHO opplyser departementet at den økonomiske stillingen er noe forbedret, men at virksomheten er under særskilt oppfølging.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Samisk høgskole

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Samisk høgskole. Merknadene er blant annet knyttet til bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet og til regnskaps- og årsavslutningen.

Høgskolen mottok avsluttende revisjonsbrev med merknad for 2009. Departementet opplyste da at det var etablert et opplegg for oppfølging i 2010. Samisk høgskole ble pålagt å organisere det videre forbedringsarbeidet som et eget prosjekt og å engasjere eksternt bistand i arbeidet med å rette opp de omtalte forhold. Departementet ville følge arbeidet gjennom rapporteringsmøter med høgskolen og den eksterne konsulenten. Høgskolen har i løpet av 2010 utarbeidet en tiltaksplan og satt i verk flere tiltak for å rette opp det som ble påpekt i 2009.

Årets revisjon viser imidlertid at flere forhold som ble tatt opp i forbindelse med regnskapet for 2009, fortsatt ikke er rettet opp. Dette gjelder blant annet merknadene knyttet til bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. Noen av funnene tyder på at det fortsatt er utfordringer knyttet til internkontroll og økonomistyring. Det er videre noe etterslep ved tilpassing til nye regnskapsstandarder og regelverk samt mangelfull håndtering av eldre avvik i regnskapet.

4) Innst. 138 S (2010–2011).

Avsetning til statlig og bidragsfinansiert aktivitet

Av regnskapet for 2010 framgår posten *avsetning til statlig og bidragsfinansiert aktivitet* med 20,7 mill. kroner. Det er knyttet usikkerhet til beløpets reelle størrelse. Tre omtvistede fakturaer fra Statsbygg på til sammen 2 mill. kroner er ikke tatt hensyn til ved avleggelsen av årsregnskapet for 2010. I tillegg er flere eldre prosjekter regnskapsmessig feilklassifisert, noe som overvurderer posten med til sammen 1,1 mill. kroner. Revisjonen er av den oppfatning at avvikene skyldes manglende intern styring samt manglende tilpassning til regelverket.

Årets resultat

Av høgskolens totale virksomhetskapital på ca. kr 600 000, utgjør årets regnskapsmessige resultat fra oppdragsvirksomhet ca. kr 400 000. Resultatet er beheftet med usikkerhet grunnet forsinkelse i avslutningen av prosjekter, bidragsprosjekter som er blitt klassifisert som oppdragsprosjekter samt flere tilfeller med bruk av felles prosjektnummer.

Øvrige rapporterte forhold i 2010

I tillegg har Riksrevisjonen tatt opp manglende avtalevilkår i et prosjekt som var tilskudsfinansiert av Utenriksdepartementet. Det ble avdekket at kontrakten med underleverandøren i prosjektet ikke dekket vesentlige forhold som sikrer høgskolen kontroll med framdrift, kvalitet og kostnader. Dette gjør at ansvarsforholdene i prosjektet framstår som uklare. Videre viste revisjonen at det er svakheter i høgskolens dokumentasjon ved utvelgelse av underleverandør.

2.2 Universitetet for miljø- og biovitenskap

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). Merknadene er knyttet til anskaffelser og bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet.

Anskaffelser

Det er konstatert flere brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved UMB. Det mangler anskaffelsesprotokoller, skatteattester og HMS-egenerklæringer for om lag 50 prosent av de kontrollerte anskaffelsene. Det er for flere kjøp i 2010 handlet på avtaler eldre enn det regelverket tillater. Enkelte avtaler er inngått på 1990-tallet. Universitetet har på flere områder avtaler som fornyes årlig uten gjennomføring av konkurranse. Også en rekke andre kjøp i 2010, eksempelvis kjøp av konsulenttjenester, er gjennomført uten forutgående konkurranse. De påviste avvikene vedrører kjøp for betydelige millionbeløp. Det er

derfor vanskelig å verifisere at UMB etterlever krav om effektiv ressursbruk, konkurranse og likebehandling ved offentlige anskaffelser.

I revisjonen er det avdekket at en ansatt ved et av UMBs institutter bestilte tjenester fra et selskap hvor vedkommende selv er deleier. Instituttets ledelse godkjente kjøpene, uten at det foreligger skriftlig avtale eller annen dokumentasjon. Kontrollene viste at UMB var selskapets største kunde. Alle kjøp fra selskapet er nå avsluttet.

Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Universitetet mangler dokumentert faglig begrunnelse for bruk av bevilgningsmidler i samtlige av de kontrollerte bidragsprosjektene. Revisjonen kan derfor ikke verifisere beslutningsgrunnlaget for bruk av midler fra grunnbevilgningen i slike prosjekter. UMBs praksis er i strid med gjeldende regelverk samt universitetets egne rutiner. Også på dette området oppfatter Riksrevisjonen universitetets internkontroll å være mangelfull.

Kunnskapsdepartementet viser til at UMB har utarbeidet en handlingsplan med tidsplan for det videre arbeidet. Videre har departementet pålagt UMB å rapportere skriftlig om gjennomføringen av planen når den er vedtatt av universitetets styre.

2.3 Høgskolen Stord/Haugesund

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for Høgskolen Stord/Haugesund (HSH). Merknadene er knyttet til interne retningslinjer, anskaffelser, håndtering av salg av simulatorvirksomhet og verdivurdering av aksjer.

Interne retningslinjer

Revisjonen viser at HSH mangler tilpassede oppdaterte retningslinjer som bør være tilstede for å sikre en forsvarlig økonomiforvaltning og tilfredsstillende internkontroll. Dette gjelder blant annet interne hovedregler for økonomiforvaltningen, internt regelverk for bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet samt etiske retningslinjer. Riksrevisjonen har påpekt forholdet i flere år. Som følge av at HSH ikke har fått dette på plass, kan ikke revisjonen verifisere om dagens interne retningslinjer ved HSH er tilpasset et oppdatert risikobilde.

Departementet opplyser at det vil be om ny og oppdatert tiltaksplan fra HSH. HSH må rapportere skriftlig om framdriften i arbeidet, og departementet vil ut ifra dette vurdere ytterligere tiltak,

herunder spørsmål knyttet til inndragning av fullmakter.

Anskaffelser

Det er konstatert brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser ved HSH. HSH har ikke oversikt over gjeldende rammeavtaler, og for mange kjøp i 2010 er det handlet på avtaler som ikke lenger gjelder. Kjøpene har ikke vært konkurranseutsatt og kan heller ikke dokumenteres. Revisjonen viser at den mangelfulle gjennomføringen av disse kjøpene skyldes manglende interne rutiner for rammeavtaler og fornyelse av disse, i tillegg til manglende overordnet internkontroll og manglende etterlevelse av statens generelle regler om innkjøp.

Departementet svarer at kravet om ny og oppdatert tiltaksplan fra HSH også skal omfatte anskaffelsesområdet med tilsvarende skriftlig rapportering om framdriften i arbeidet.

Salg av simulatorvirksomhet

Revisjonen viser at HSH solgte simulatorutstyr med tilhørende kurspakker for 3,5 mill. kroner til et nyopprettet selskap. Salgsprisen for utstyret var satt tilnærmet lik bokført verdi, og prisen på kurspakkene tilsvarte utviklingskostnadene. HSH har ikke i forkant av salget innhentet ekstern verdigradering som synliggjør markedsmessig verdi. Revisjonen kan derfor ikke verifisere om HSH har sikret seg tilstrekkelig og markedsmessig forsvarlig pris på utstyr og kurspakker.

En tidligere ansatt ved HSH er nå daglig leder i det nyopprettede selskapet. I forhandlingsprosessen rundt salget var den ansatte sentral på vegne av HSH samtidig som vedkommende representerte HSH i styret i selskapet. Sammen med representanter for de øvrige eierne, undertegnet den ansatte avtalen på vegne av det nyopprettede selskapet der den endelige kjøpesummen ble fastsatt, mens vedkommende var ansatt ved HSH. Vedkommende har også etter overdragelsen jobbet på timebasis for det nyopprettede selskapet mens vedkommende fortsatt hadde 100 prosent stilling ved HSH. Det kan ikke utelukkes at vedkommende har hatt en uheldig dobbeltrolle.

Verdivurdering av aksjer

Fra det nyopprettede selskapet mottok HSH aksjer tilsvarende 10 prosent av aksjekapitalen i gave. Aksjene er pålydende kr 100, men i avtalen framgår det at ved salg har aksjonærene forkjøpsrett til aksjene for kr 1 per aksje. Revisjonen viser at aksjeposten i HSHs regnskap er bokført med

verdi 1 920 000 kroner, selv om framtidig salgspris ikke kan bli mer enn kr 19 200. Dette medfører at balanseposten og resultatet viser 1 900 800 kroner for mye.

Kunnskapsdepartementet svarer at utgangspunktet er at gaver skal resultatføres til virkelig verdi. Siden det er kort tid siden selskapet ble etablert, mener departementet det er naturlig å ta utgangspunkt i aksjepostens samlede pålydende verdi ved fastsettelse av gavens verdi. I tillegg svarer departementet at en eventuell tilbakeføring av aksjene til giverne utgjør en usikker forpliktelse siden oppgjørstidspunktet er ukjent, og henviser til at usikre forpliktelser ikke skal regnskapsføres. Departementet har derfor ingen merknader til verdifastsettelsen av aksjene gitt i gave i HSHs årsregnskap for 2010.

2.4 Senter for IKT i utdanningen

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Senter for IKT i utdanningen. Merknadene er knyttet til anskaffelser, direktørens habilitet, mangelfull internkontroll, overskridelse av budsjettrammen og posteringer i strid med kontantprinsippet.

Anskaffelser

Revisjonen har vist at det er flere alvorlige brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Senteret har ikke etablert tilfredsstillende rutiner for bruk av konkurranseprinsippet, gjennomføring og dokumentasjon av anskaffelsesprosessen og føring av anskaffelsesprotokoll. Senteret innrømmer at rutinene for bruk av konkurranseprinsippet og føring av anskaffelsesprotokoll ikke har vært tilfredsstillende, og at det fra høsten 2010 har vært arbeidet med å få på plass en intern økonomiinstruks og rutiner for anskaffelser.

Direktørens habilitet

Kontrollene har avdekket at direktøren i flere tilfeller har initiert, gjennomført og godkjent anskaffelser der leverandørene var tidligere arbeidsgiver og tidligere arbeidskollegaer. Spørsmålet om habilitet var ikke vurdert i forbindelse med anskaffelsene, og *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967* (forvaltningsloven) sine krav til habilitet var ikke oppfylt. Ingen av disse anskaffelsene var dokumentert ved føring i protokoll. Direktøren er enig i at habiliteten ikke har vært tilfredsstillende ivaretatt og beklager sterkt at anskaffelsene ikke er utført i tråd med regelverket.

Internkontroll og økonomistyring

Revisjonen har vist at internkontrollen og økonomistyringen i tilknytning til investeringer og innretningsarbeid har vært mangelfull. De samme manglene gjelder også:

- Senterets kjøp av konsulenttenester
- Ressursbruken i prosjektet *Digitalt praksisnettverk med rom for læring*
- Utbetaling av depositum på 3,7 mill. kroner uten tilfredsstillende dokumentasjon
- Feilaktig betaling av husleie
- Kjøp av inventar for over kr 200 000 som er plassert på lager
- Manglende rutiner for listeføring av inventar og utstyr

Statsregnskapet – merutgifter

Senter for IKT i utdanningen har ifølge det avlagte regnskapet overskredet bevilget budsjett-ramme med om lag 0,9 mill. kroner. I tillegg har senteret gjennomgått fakturaer med bilagsdato i 2010 som var betalt i 2011, og funnet at fakturaer tilsvarende et beløp på 4,4 mill. kroner hadde forfallsdato i 2010 og skulle vært belastet regnskapet for 2010. Senteret opplyser også at deler av en faktura på 3,8 mill. kroner betalt i januar 2011 skulle vært belastet regnskapet for 2010.

Kunnskapsdepartementet har gjennomført en habilitetsvurdering av direktøren på bakgrunn av de foretatte innkjøp fra tidligere arbeidsgiver og tidligere kollegaer, og opplyser at direktøren har valgt å fratre sin stilling med virkning fra 1. juni 2011.

Departementet ble i mars 2011 klar over at på grunn av overheng på fakturaer fra 2010, har senteret betalt 12,9 mill. kroner i 2011 for aktivitet i 2010. Dette gir en reell reduksjon av senterets disponible ressurser for 2011 med tilsvarende beløp. Dette kommer i tillegg til innsparingen på kr 500 000 som departementet har pålagt senteret knyttet til merforbruk i 2010.

Departementet opplyser videre at det som følge av merforbruket i 2010 legges opp til en særlig tett oppfølging av senterets økonomistyring i 2011. Departementet er i ferd med å gjennomføre en anskaffelse av konsulentbistand med formål å sikre at senteret etablerer gode økonomirutiner, har kontroll og oversikt over ressursdisponeringen og evner å planlegge aktiviteten på en måte som sikrer måloppnåelse innenfor tildelte rammer. Konsulentoppdraget skal etter planen avsluttes innen utgangen av september 2011. Departementet opplyser at Stortinget er orientert om de

økonomiske problemene ved senteret, og at dette vil få konsekvenser for senterets aktiviteter og måloppnåelse i 2011 i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.

3 Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Aktivering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høyskolesektoren

I 2008-revisjonen stilte Riksrevisjonen spørsmål til grunnlagsdokumentasjonen og hvordan prosessen rundt aktivering av eiendommer og andre eiendeler var håndtert ved enkelte virksomheter på UH-sektoren. Departementet svarte at i de aktuelle tilfellene ville kvaliteten på det innsendte materialet bli vurdert. Da Riksrevisjonen i forbindelse med 2009-revisjonen ba departementet om status i arbeidet opplyste departementet at av ulike årsaker måtte det meste av arbeidet utsettes til høsten 2010.

Departementet opplyser at etter en nærmere vurdering bør det foretas en gjennomgang av kvaliteten på det innsendte materialet etter at samtlige virksomheter har presentert åpningsbalansene.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.2 Informasjonssikkerhet i statsforvaltningen

Riksrevisjonen hadde i 2009 merknader til enkelte forhold rundt arbeidet med informasjonssikkerhet ved departementet og tre underliggende virksomheter.

Merknadene på virksomhetsnivå gikk i hovedsak på

- manglende identifisering av aktiva
- manglende klassifisert informasjon og informasjonssystemer
- manglende risikoanalyser av samfunns- og virksomhetskritisk ikt-infrastruktur

Kunnskapsdepartementet hadde for det meste stilt tilstrekkelige krav til informasjonssikkerhet overfor virksomhetene, men unnlatt å følge opp at kravene ble gjennomført.

Kunnskapsdepartementet uttaler at for å bidra til en systematisk og god oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder informasjonssikkerhet, har departementet utarbeidet et overordnet styringsdokument.

Dokumentet skal gi en oversikt over ansvarsforhold, grunnleggende tiltak, departementets oppfølging og aktuelle tema innen arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap. Departementet legger særlig vekt på at lovpålagte krav i personopplysningsloven og *lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger av 18. mai 2001* (helseregisterloven) etterleves.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Regnskapskvaliteten på universitets- og høyskolesektoren

Års- og tertialregnskap skal i henhold til styrings signaler fra Kunnskapsdepartementet avlegges av virksomhetens øverste organ. Riksrevisjonen har de senere årene hatt merknader til at avlagte regnskaper ikke har vært korrekt og rettidig behandlet av styret før oversendelse til Riksrevisjonen, samt til kvaliteten på dokumentet Ledelseskommentarer. Videre har manglende kongruens medført at enkelte virksomheter har vist for høyt driftsresultat. For 2010-regnskapene er dette i all hovedsak rettet opp, og Riksrevisjonen har ikke funnet noe vesentlig å bemerke til de nevnte punktene.

Videre er det de senere år registrert at flere av virksomhetene ikke har dokumentert tilfredsstillende kvalitet på avstemminger til det avlagte regnskapet. Svakheter gjelder blant annet manglende løpende avstemming av balansekontoaer gjennom året, manglende underdokumentasjon og svakheter ved avstemming av lønnsinnberetning mot regnskap. For 2010-regnskapene konstaterer Riksrevisjonen at det fortsatt finnes relativt mange virksomheter hvor dette ikke er tilfredsstillende. Revisjonen har i tillegg sett mangler ved periodisering av inntekter og kostnader samt svakheter ved avslutningsrutiner for bidrags- og oppdragsprosjekter.

Riksrevisjonen har flere ganger de senere år tatt opp at mange av virksomhetene ikke lukker regnskapsperiodene gjennom året. Revisjonen har sett eksempler på at regnskapsperioder kun lukkes midlertidig og at endelig lukking ikke foretas. Dette medfører en risiko for at virksomhetene kan foreta endringer i det avlagte regnskapet etter at regnskapet er revidert av Riksrevisjonen, samt øke risikoen for utilsiktede feil i regnskapene. Selv om det i 2010-regnskapene er registrert en viss bedring på dette punktet, er det fortsatt enkelte virksomheter som har rutinemessige utfordringer.

Departementet påpeker at det er opptatt av at både egen og virksomhetenes forvaltning blir bedre, og at det nå gjennomføres et utredningsprosjekt som skal vurdere tiltak som kan bidra til høyere kvalitet i økonomiforvaltningen. Departementet uttaler videre at det fører kontroll med regnskapskvaliteten i forbindelse med at virksomhetene avlegger delårs- og årsregnskaper gjennom både formal- og realitetskontroll av regnskapene.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.4 Lønn

Riksrevisjonen hadde i 2009 merknader til enkelte forhold knyttet til revisjon av lønn ved flere virksomheter på UH-sektoren. Det ble blant annet registrert følgende gjennomgående svakheter:

- Flere virksomheter hadde brutt *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62*, (arbeidsmiljøloven) sine begrensninger for hvor mye overtid det er lov til å jobbe over en bestemt periode
- Flere virksomheter hadde tilfeller av manglende internkontroll med grunnlag for utbetaling av overtid, samt tilfeller der utbetalinger var foretatt med feil sats og uten at grunnlaget var tilstrekkelig dokumentert
- Flere virksomheter manglet gode rutiner for å sikre at utbetaling til personer med egne firma er i henhold til gjeldende regelverk

Kontroll- og konstitusjonskomiteen mente det var kritikkverdig at flere av virksomhetene ikke forholdt seg til gjeldende regelverk.

Resultatet av revisjonen av 2010-regnskapene viser at merknadene i stor grad er sammenfallende med det Riksrevisjonen tok opp etter revisjonen av 2009-regnskapene.

Kunnskapsdepartementet har merket seg at revisjonen for 2010 viser at svakheter som ble registrert i 2009, fortsatt forekommer. Departementet vil presisere overfor virksomhetene viktigheten av å ha høy kvalitet i personal- og lønnsforvaltningen. Departementet opplyser at det vil bli foretatt en ny kartlegging av om virksomhetene har innført systemer som tilfredsstillende minimumskravene til utbetaling av overtid. Videre antar departementet at den positive utviklingen rundt utbetaling av overtid også vil få betydning for andre avvik på lønnsområdet.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.5 Anskaffelser

Riksrevisjonen har i flere år fulgt utviklingen i Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter når det gjelder internkontroll og etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser. Kontroll- og konstitusjonskomiteen kommenterte i sin behandling at det var kritikkverdig at det fortsatt forekom brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser.⁵

Følgende brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser ble registrert i 2009-revisjonen:

- Gjennomførte direkte kjøp over terskelverdiene var ikke tilfredsstillende begrunnet i henhold til regelverket
- Mangler ved anskaffelsesprotokoller
- Manglende innhenting av skatteattester og HMS-erklæringer
- Rammeavtaler var inngått for flere år enn det regelverket gir adgang til

Revisjonsfunnene for 2010 samsvarer i stor grad med tidligere års merknader.

Kunnskapsdepartementet uttaler at det ser alvorlig på at svakheter vedrørende internkontroll og regeletterlevelse på anskaffelsesområdet i stor grad er sammenfallende med merknader fra Riksrevisjonen for tidligere år. Departementet opplyser videre at anskaffelser fortsatt er tema i departementets dialogmøter med sektoren. For virksomhetene med betydelige avvik er det gjennomført dialogmøter og de er pålagt å utarbeide en tiltakspakke som forankres i de enkelte styrer.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.6 Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Riksrevisjonen har siden endringen av regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA) i 2007 gjennomført en årlig oppfølging av virksomhetenes etterlevelse av regelverket. For regnskapsåret 2009 hadde Riksrevisjonen følgende kommentarer:

- Mange prosjekter har ikke et prosjektbudsjett
- Prosjekter er ikke dokumentert med skriftlige avtaler
- Prosjekter er ikke riktig klassifisert, blant annet ved at like prosjekter klassifiseres ulikt internt i virksomhetene
- Vurderinger av om inngåtte prosjekter er av faglig interesse er ikke dokumentert
- Prosjekter uten aktiva i 2009 er ikke avsluttet
- Virksomhetene etterlever ikke egne interne retningslinjer

5) Innst. S 138 (2010–2011).

Kunnskapsdepartementet uttaler at for å bidra til en sikrere skjønnsutøvelse når det gjelder klassifisering av BOA vil dette bli omtalt i departementets retningslinjer for presentasjon av delårsregnskapet for første tertial 2011. Departementet regner også med at arbeidet med å følge opp og utvikle internkontroll i UH-sektoren vil gi effekter i forvaltningskvaliteten på bidrags- og oppdragsområdet, og vil følge dette opp i dialogen med virksomhetene.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.7 Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknad i 2009

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

AHO fikk avsluttende revisjonsbrev med vesentlige merknader i 2009 blant annet for følgende forhold:

- Mangelfull budsjettering og prosjektoppfølgning av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet
- Ledelseskommentarene gir ikke tilstrekkelig informasjon om den økonomiske situasjonen ved høgskolen
- Avstemming av lønns- og balansekonti tilfredstiller ikke de krav som stilles i *bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 14. november 2006* (økonomibestemmelsene)
- Brudd på forskrift om offentlige anskaffelser og ikke tilfredsstillende sporbarhet på dokumentasjon som vedrører anskaffelser. Det var vanskelig å verifisere at konkurranseprinsippet som skal ligge til grunn for alle offentlige innkjøp var fulgt

Kontroll- og konstitusjonskomiteen mente det var kritikkverdig at AHO hadde fått avsluttende revisjonsbrev med merknad.⁶ Komiteen understreker Kunnskapsdepartementets ansvar for å ha mål- og resultatstyring samt internkontrollrutiner ved underliggende virksomheter som avdekker svakheter i virksomhetens forvaltning så tidlig som mulig, slik at kursen i løpet av regnskapsåret kan korrigeres.

Revisjonen for 2010 viser at AHO har satt i verk tiltak for å følge opp og korrigere forholdene som ble påpekt. Det foreligger forbedringer ved de forhold som resulterte i avsluttende revisjonsbrev med merknad i fjor, men fremdeles er det svakheter som revisjonen vil følge opp i 2011. Dette gjelder spesielt prosjektbudsjettering og oppfølging, etterlevelse av anskaffelsesregelverket

6) Innst. 138 S (2010–2011).

og sporbarhet på dokumentasjon som vedrører anskaffelser. Dette inkluderer synliggjøring av at konkurranseprinsippet er lagt til grunn ved anskaffelser.

Departementet opplyser at AHO ble bedt om å legge fram en tiltakspakke hvor første fase ble avsluttet i desember 2010. Konklusjonen var at høyskolen hadde oppnådd forbedringer, men at det gjensto betydelige utfordringer. Det ble dermed etablert en tiltakspakke II for videre oppfølging i 2011. AHO ved styret er bedt om å rapportere tilbake til Kunnskapsdepartementet vedrørende gjennomføringen av tiltakspakke II.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring (NOVA) fikk avsluttende revisjonsbrev med merknad i 2009 blant annet for følgende forhold:

- Manglende etterlevelse av *Statens regnskapsstandarder* (SRS) knyttet til oppstillingsplan for årsregnskap med noter
- Uhjemlet opprettelse av egenkapitalposter i balansen
- Feilklassifisering mellom egenkapital og gjeld
- Brudd på kongruensprinsippet med vesentlig feil i årsresultat som konsekvens

Kontroll- og konstitusjonskomiteen mentr det var kritikkverdigg at NOVA hadde fått avsluttende revisjonsbrev med merknad.⁷ Komiteen understreker departementets ansvar for å ha mål- og resultatstyring, samt internkontrollrutiner ved underliggende virksomheter som avdekker svakheter ved virksomhetens forvaltning så tidlig som mulig, slik at kursen i løpet av regnskapsåret kan korrigeres.

Revisjonen for 2010 viser at NOVA har satt i verk tiltak for å følge opp og korrigere forholdene som ble påpekt, og det foreligger forbedringer ved de forhold som resulterte i avsluttende revisjonsbrev med merknad i fjor.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det har merket seg at NOVA har rettet opp de forholdene som førte til avsluttende revisjonsbrev med merknad i 2009. Departementet registrerer imidlertid at det er svakheter når det gjelder regnskapsoppstilling av inntekter, bruk av prinsippnote og rutiner for terminering av regnskapsperioder.

7) Innst. 138 S (2010–2011).

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Tilskuddsforvaltning

Kunnskapsdepartementet

Tilskudd er et viktig virkemiddel for å gjennomføre utdanningspolitikken. Det er etablert et stort antall tilskuddsordninger rettet mot ulike brukergrupper. Riksrevisjonen konstaterer svakheter i rapportering på flere tilskuddsordninger under programkategorier *Grunnopplæring* og *Voksenopplæring*. Det mangler opplysninger om oppnådde resultater i forhold til fastsatte mål. Kvantitativ rapportering på antall elever, skoler og gjennomførte kurs sikrer ikke tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets rapportering på tilskuddsordninger under programkategorier *Grunnopplæring* og *Voksenopplæring* er i samsvar med bestemmelsene.

Utdanningsdirektoratet – tilskudd til private skoler

Statlige tilskudd til private skoler utgjør årlig ca. 2,5 mrd. kroner. Riksrevisjonen har gjennomført revisjon ved 25 private skoler i 2010. Det ble blant annet avdekket at tilskudd ofte ikke er benyttet i henhold til gjeldende lov, tilskudd er benyttet til lån eller pant. Det er også tatt opp forhold knyttet til uheldige dobbeltroller. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet vil iverksette tiltak for å sikre at private skoler som mottar statlig tilskudd følger privatskolelova.

Riksrevisjonen viser til de omfattende statstilskudd som hvert år blir tildelt private skoler i Norge og i utlandet. Riksrevisjonen konstaterer at tilsynsvirksomheten som er etablert i Utdanningsdirektoratet, ikke vil medføre en hyppigere men faktisk en redusert tilsynsfrekvens ved de private skolene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er etablert en tilsynsenhet som i tilstrekkelig grad vil være i stand til å utøve tilsyn som sikrer kontroll av økonomisk og faglig drift av de private skolene i årene som kommer.

Vox – tilskudd til studieforbund

Riksrevisjonen har merket seg at målsettingene som er nedfelt for tilskudd til studieforbund er kvalitative. Imidlertid er rapporteringen som kreves fra studieforbundene kun antall kurstimer og ikke rapportering på kursinnhold. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet har tilstrekkelig

grunnlag for å rapportere til Stortinget om måloppnåelse på ordningen.

Tilskuddsmidler skal ikke brukes til å bedre tilskuddsmottakerens likviditet. I regnskapet for 2010 for et av studieforbundene sto om lag 17 mill. kroner av en samlet tildeling på 68 mill. kroner, ubrukt ved årsslutt. Etter Riksrevisjonens oppfatning kan det reises spørsmål ved om den valgte tilskuddsmodellen er en vesentlig årsak til at tilskuddsmidler står ubenyttet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om modellen er et godt virkemiddel i den økonomiske styringen av ordningen.

Riksrevisjonen har merket seg at enkelte av studieforbundene framstår som paraplyorganisasjoner for flere selvstendige organisasjoner, der tilskuddet fordeles etter egne, interne fordelingsnøkler. Etter Riksrevisjonens oppfatning kan dette skape uklare ansvarsforhold med hensyn til hvordan tilskuddene styres og følges opp. Riksrevisjonen ber opplyst årsaken til at fordelingen av midler til den enkelte organisasjonen ikke foretas direkte av Vox.

Studieforbund har rett til å bruke offentlige bygg gratis til undervisning. I loven skilles det mellom tilskuddsberettiget virksomhet og virksomhet som ikke er tilskuddsberettiget. Dette skillet opprettholdes ikke i praksis når det gjelder bruk av offentlige bygg til undervisningsformål. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om en slik indirekte subsidie kan virke konkurransevridende og favorisere studieforbund som har omfattende aktivitet som ikke er tilskuddsberettiget.

Riksrevisjonen har merket seg at et studieforbund var godkjent som studieforbund fram til høsten 2010, til tross for at en tilsynsrapport fra Vox i 2007 fastslo at forbundet ikke oppfylte vilkårene for å motta tilskudd. Riksrevisjonen viser til at det ikke ble mottatt årsrapporter og revisjonsbekreftet regnskap for årene 2007 og 2008 og at krav om tilbakebetaling av tilskudd for disse årene ikke er fremmet overfor studieforbundet. Riksrevisjonen gjentar spørsmålet vedrørende hvilken oppfølging departementet har hatt av saken i etterkant av tilsynet og om andre statlige tilskuddsgivere burde vært varslet om tilsynet og tilsynsrapporten.

4.2 Mål- og resultatstyring på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen har kontrollert departementets rapportering i Prop. 1 S for programkategori *Høyere utdanning og fagskoleutdanning*.

Departementets rapportering under tilstandsvurderingen og rapporteringsavsnittet omtaler i liten grad om Universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) har nådd de mål Stortinget har satt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet på en tilstrekkelig måte har informert Stortinget om UH-sektorens måloppnåelse innen programkategori høyere utdanning.

Kunnskapsdepartementet har stilt krav til virksomhetene om implementering av risikostyring, noe de fleste virksomhetene har gjort på strategisk nivå. Revisjonen viser likevel at virksomhetene i ulik grad har dokumentert og synliggjort en systematisk og løpende oppfølging av vedtatte planer der risikostyring er implementert i den interne styringsdialogen. Dette kan blant annet medføre at virksomhetens ledelse ikke setter i verk korrigerende tiltak hvis det oppstår forhold som forhindrer gjennomføring av opprinnelige planer og dermed truer måloppnåelsen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet sikrer seg at virksomhetene implementerer de definerte risikofaktorene i den løpende mål- og resultatstyringen gjennom året.

4.3 Kompetanseheving av lærere

Videreutdanning skal bidra til å styrke kvaliteten i skolen. Målet for 2010 har vært å videreutdanne 2500 lærere. Resultatet viser at bare rundt halvparten av studieplassene er benyttet. Ifølge departementet er en av årsakene at små kommuner som skoleeiere ikke har økonomi til å dekke egenandelen som ordningen krever. Riksrevisjonen ber opplyst hvilke tiltak departementet vil iverksette for å få flere lærere til å gjennomføre videreutdanning, og sikre at lærere i små kommuner i større grad får mulighet til å delta i videreutdanningen.

4.4 Bierverv og roller i næringslivet

For de fleste av Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter er det ikke foretatt en overordnet risikovurdering knyttet til misligheter. De fleste virksomhetene har heller ikke rutiner for omgående å varsle Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter internt. Riksrevisjonen påpekte tilsvarende forhold også i 2009, og ber opplyst om departementet selv mener at oppfølgingen på området er tilfredsstillende.

Også i 2010 viser revisjonen at flere vitenskapelig ansatte innehar ett eller flere bierverv og roller i næringslivet. Revisjonen viser videre at det ikke er en klar grense mellom arbeid som utføres av de ansattes private selskaper og arbeid den ansatte

utfører for arbeidsgiver. De private selskapene opererer innen samme område som den ansattes fagområde hos arbeidsgiver. Virksomhetene har ikke etablert rutiner for å sikre åpenhet rundt, og håndtering av, slike bierverv og roller. Ifølge Kontroll- og konstitusjonskomiteen er det ønskelig at vitenskapelig ansatte har roller i nærings- og samfunnsliv utenfor virksomheten, men komiteen påpeker at det er viktig med rutiner som bidrar til å hindre eventuelle rolle- og habilitetskonflikter.⁸ Riksrevisjonen ber opplyst hvilke tiltak departementet vil iverksette for å sikre at det blir etablert tilfredsstillende rutiner på området.

Riksrevisjonen har videre avdekket tilfeller der vitenskapelig ansatte utfører private oppdrag mot betaling innenfor ordinær arbeidstid. Arbeidsgiver betrakter oppdragene som en del av den generelle formidlingsplikten til vitenskapelig ansatte. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at departementet aksepterer at vitenskapelig ansatte genererer inntekter fra private oppdrag innenfor ordinær arbeidstid, samtidig som oppdragene anses å være en del av den ansattes formidlingsplikt.

4.5 Informasjonssikkerhet på universitets- og høyskolesektoren

Virksomhetene på UH-sektoren behandler en stor mengde personopplysninger blant annet gjennom sin bidrags- og oppdragsfinansierte aktivitet. Revisjon ved tre virksomheter viser at virksomhetene i liten grad har identifisert og klassifisert systemene som behandler personopplysninger. Det gjennomføres også i liten grad risiko- og sårbarhetsanalyser på et strategisk nivå i virksomhetene. Ledelsen ved de tre virksomhetene har delegert fullmakter og ansvar til de enkelte prosjektledere uten at det er etablert tilfredsstillende internkontrollsystemer slik personopplysningsloven krever. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har sikret seg at personopplysningene som virksomhetene innhenter og benytter, behandles på en tilfredsstillende måte.

Riksrevisjonen registrerer at det er tidvis store avvik mellom hva som anses som god tilgangskontroll og den reelle situasjonen ved virksomhetene. Det er en utbredt praksis at brukere med utvidede rettigheter i administrative systemer også har autorisasjonsmyndighet til virksomhetens bankkontoer, samt at slik autorisasjon ikke tilbakekalles i rett tid når ansatte slutter eller endrer stilling. Riksrevisjonen ber opplyst om departementet synes arbeidsdelingen ved disse virksomhetene er tilfredsstillende.

8) Innst. 138 S (2010–2011).

4.6 Økonomistyring

Riksrevisjonen viser til at Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO) og Norges musikkhøgskole (NMH) for 2009 hadde betydelige økonomiske utfordringer da de i flere år hadde brukt mer enn tildelte bevilgninger for det enkelte budsjettår. Ved utgangen av 2010 konstaterer Riksrevisjonen at situasjonen ser ut til å være noe bedret for NMH, mens AHO fortsatt har økonomiske utfordringer. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvilke konsekvenser de økonomiske utfordringene får for aktivitetsnivået og likviditeten på både kort og lang sikt.

4.7 Avsluttende revisjonsbrev med merknad

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Samisk høyskole, Senter for IKT i utdanningen, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen Stord/Haugesund har mottatt revisjonsbrev med merknad.

Det Riksrevisjonen har påpekt overfor virksomhetene som mottar avsluttende revisjonsbrev med merknad er i stor grad i samsvar med det som har vært påpekt gjennom flere år. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets oppfølging og bruk av virkemidler vedrørende kvaliteten på de omtalte virksomhetenes regnskaper.

Riksrevisjonen ber spesielt om departementets kommentar til forholdene ved Samisk høyskole, som også mottok revisjonsbrev med merknad for regnskapsåret 2009. I tillegg bes departementet om å kommentere det som er avdekket ved Senter for IKT i utdanningen sett i lys av at denne virksomheten var nyopprettet fra 2010. Departementet bes også om å kommentere forholdet knyttet til HSHs manglende innhenting av ekstern verdivurdering av simulatorutstyr og kurspakker forut for salget til et privat selskap. Riksrevisjonen reiser samtidig spørsmål ved om aksjene HSH mottok i gave fra samme private selskap er å anse som en del av vederlaget for utstyr og kurspakker.

5 Svar fra Kunnskapsdepartementet

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet, og statsrådene har i brev av 28. september svart:

"Departementet tar i denne uttalelsen utgangspunkt i Riksrevisjonens bemerkninger i punkt 4. Videre viser departementet til punkt 1-3 i rapporten hvor Riksrevisjonen oppsummerer resultatet av den årlige revisjon og kontroll, og sammenfatter de tilsvar Kunnskapsdepartementet har gitt

i brev av 18. mai 2011 om departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010.

Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Ad 4.1 Tilskuddsforvaltning

Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonens uttalte formål med revisjonen har vært å kontrollere at departementets og tilskuddsforvalters forvaltning av tilskuddsordninger er i samsvar med gjeldende regelverk, og at Stortingets vedtak og forutsetninger er ivaretatt i denne forvaltningen. Riksrevisjonens konklusjon gjelder *departementets rapportering* til Stortinget og det stilles spørsmål ved om departementets rapportering på tilskuddsordninger under programkategorier *Grunnopplæring* og *Voksenopplæring* er i samsvar med bestemmelsene. Departementet kan ikke se at Riksrevisjonen har dokumentert at departementets rapportering er i strid med bestemmelsene eller Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet vurderer det slik at rapporteringen har vært i tråd med målsettingen for bevilgningene og de krav som gjelder i forhold til rapporteringsplikt til Stortinget. Departementet har imidlertid løpende oppmerksomhet mot hvordan det kan gjøres forbedringer i forvaltningen av tilskuddsordninger. Ett element er hvordan tilskuddsordninger skal omtales i den årlige budsjettproposisjonen, herunder innholdet i rapporteringen til Stortinget om bruken av og resultater av gitte bevilgninger til tilskuddsformål. Riksrevisjonens merknader gir innspill til dette arbeidet.

Departementet viser til redegjørelsen som ble gitt i brev av 18. mai 2011, og gjentar deler her:

Ad Grunnopplæring:

"Når det gjelder den særskilte rapporteringen på ovennevnte programkategorier er tilskuddspostene under programkategori 07.20 hovedsakelig knyttet til kapittel 225, kapittel 227 og kapittel 228. Ordningene som er lagt på kapittel 225 Tiltak i grunnopplæringen omfatter tilskudd til særskilte opplæringstilbud som ikke omfattes av rammefinansiering til kommunene. Enkelte andre poster gir tilskudd til drift eller prosjektstøtte til diverse organisasjoner/institusjoner. Rapporteringen til Stortinget på slike ordninger er tilpasset bevilgningens formål og karakter. Kapittel 227 omfatter tilskudd til særskilte skoler hvor det rapporteres på hvor mange elever som benytter seg av skolene i et skoleår. Kapittel 228 gjelder tilskudd til private skoler hvor tilskudd

tildeles i henhold til privatskoleloven. Rapporteringen i forhold til antall skoler og elever er på kapittel 228 lagt til kapittelomtalen. Departementet vurderer disse rapporteringsrutinene til å være i tråd med målsettingen for bevilgningene og de krav som stilles i forhold til rapporteringsplikt til Stortinget."

Departementet vil som utgangspunkt vise til at styring av grunnopplæringen gjennom tilskuddsordninger bare er en avgrenset del av de styringsvirkemidler som benyttes. Styring av grunnopplæringen skjer i stor grad gjennom lover og forskrifter, som også er det generelle grunnlaget for styring av kommunesektoren. Lover og forskrifter sikrer rettigheter og plikter for elever og skoleeier/skoler, og er sentralt for å sikre god kvalitet i grunnopplæringen. Ettersom grunnopplæringen finansieres hovedsakelig gjennom kommunesektorens frie inntekter, og skoleeiere selv må foreta de nødvendige ressursmessige disponeringer, må helheten i virkemiddelbruken ses i sammenheng for å vurdere måloppnåelsen i grunnopplæringen.

I St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen er de overordnede målene for grunnopplæringen trukket opp. Disse sektormålene gjengis i de årlige budsjettproposisjonene i kategoriinnledningen for grunnopplæringen sammen med statusrapporter for hvert av målene (tilstandsvurdering). Statusrapportene baseres bl.a. på ulike indikatorer med innsatsfaktorer fra ulike internasjonale undersøkelser (PISA, PIRLS, TIMSS etc), nasjonale prøver og nasjonal statistikk.

De ulike tilskuddsordningene under programkategorien for grunnopplæringen er først og fremst etablert for å medvirke til å finansiere tiltak for enkelte grupper med særskilte rettigheter, eller sikre finansiering av politisk prioriterte tiltak hvor rammefinansiering eller regulering ikke er vurdert som tilstrekkelige virkemidler. Det vises spesielt til kap. 225 Tiltak i grunnopplæringen, kap. 227 Tilskudd til særskilte skoler og kap. 228 Tilskudd til private skoler. Disse tilskuddsordningene ble etablert lenge før sektormålene første gang ble presentert, og er ikke primært etablert for å gjennomføre hovedlinjene i utdanningspolitikken slik som sektormålene i kategoriinnledningen beskriver. Det er derfor utarbeidet egne mål for hver tilskuddsordning. Rapporteringen på disse ordningene er knyttet opp mot tilskuddenes mål, bl.a. i form av antall elever, lærere, kurs etc. I tillegg evalueres

tilskuddsordningene jevnlig blant annet for å vurdere hensiktsmessig innretning og måloppnåelse av ordningene. Det vises til at evalueringer i en del tilfeller kan erstatte deler av den årlige rapporteringen, jf. Finansdepartementets veileder om tilskuddsforvaltning kap. 2.4. Stortinget orienteres gjennom Prop. 1 S om resultatene av disse evalueringene. Under kap. 226 er bevilgningene i større grad knyttet opp mot hovedmålene for sektoren. Det vises her spesielt til bevilgningene til for eksempel kompetanseutvikling, Ny GIV (gjennomføring i videregående opplæring), læreplanutvikling og ulike nasjonale tiltak som skal understøtte skoleeierens ansvar for drift og skoleutvikling.

På grunnlag av dette mener departementet at helheten i virkemiddelbruken må legges til grunn. Det blir etter departementets oppfatning ikke riktig kun å se på rapporteringen på tilskuddsordningene i direkte sammenheng med hovedmålene for grunnopplæringen. Etter departementets syn er rapporteringen på tilskuddsordningene under denne kategorien på dette punkt i samsvar med bestemmelsene.

Ad Voksenopplæring

Departementet viser til redegjørelsen som ble gitt i brev av 18. mai 2011:

"Under programkategori 07.50 Voksenopplæring har departementet tilskuddsordninger under kapittel 252, kapittel 253, kapittel 254 og kapittel 255. Ordningene under programkategori 07.50 dekker et relativt bredt spenn av formål og bevilgningsbeløp. Rapporteringen i budsjettproposisjonen er tilpasset de ulike ordningenes karakter og formål. Kapittel 255 post 76 var ny i Prop. 1 S (2010-2011), og har derfor ingen rapportering. Når det gjelder kapittel 254 post 70 Tilskudd til studieforbund, skal studieforbundene fra 2011 rapportere på formål. Dette vil påvirke rapporteringen i budsjettproposisjonen fra 2013."

Programkategori 07.50 omfatter blant annet særskilte bevilgninger til voksenopplæring. Programkategorien endret navn i forbindelse med statsbudsjettet for 2011 til Voksenopplæring med mer (Voksenopplæring m.m.). Kategorien omfatter blant annet Norges kontingent til EUs program for livslang læring, som gjelder mobilitet i hele utdanningssektoren, tilskudd til freds- og menneskerettssentre samt midler til analyse-, statistikk, utredninger og utdanningsforskning.

I likhet med tilskuddsordningene under grunnopplæringen er tilskuddsordningene under

programkategori 07.50 Voksenopplæring m.m bare en avgrenset del av departementets styringsvirkemidler. Tilskuddsordningene under nevnte programkategori er etablert for å bidra til å sikre blant annet finansiering av tiltak for livslang læring på ulike arenaer, og for å sikre finansiering av politisk prioriterte tiltak. Lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) legger rammer for tilskuddsordningen under kap. 254 Tilskudd til voksenopplæring. Videre er det utviklet mål for de ulike tilskuddsordningene. Rapporteringen på disse målene i departementets budsjettproposisjon er knyttet opp mot målet med den enkelte tilskuddsordning. I en del tilfeller kan evalueringer erstatte deler av den årlige rapporteringen, jf. Finansdepartementets veileder om tilskuddsforvaltning kap. 2.4. Departementet orienterer Stortinget gjennom Prop. 1 S om resultatene av disse evalueringene. Målsettingene for programkategorien slik disse er fremstilt i budsjettproposisjonen er ment å reflektere formålene for bevilgningene under programkategorien.

Utdanningsdirektoratet – tilskudd til private skoler

Departementet vurderer det slik at Utdanningsdirektoratet, siden overtagelsen av tilsynet med private skoler fra fylkesmannen 1. august 2009, har arbeidet målrettet for å utvikle et forsvarlig system for hvordan gjennomføre tilsynsvirk-somheten med private skoler. Formålet med overføringen av tilsynsansvaret var å effektivisere tilsynet med de private skolene og gi direktoratet helhetlig styring med forvaltningsoppgavene på privatskolefeltet. For å styrke tilsynsvirk-somheten har direktoratet allerede gjennomført en rekke utviklingstiltak. Det er utviklet en helhetlig strategi, plan og metode for planlegging og gjennomføring av tilsyn med de private skolene, som blant annet inkluderer en årlig gjennomgang av alle private skolars årsregnskaper. Overføringen av tilsynsansvaret har dermed allerede medført betydelige fremskritt, i tråd med for-målet. Siden høsten 2010 er det åpnet 19 tilsyn med økonomitema, herunder tilsyn med alle skolene i den konsernorganiserte Noroff-strukturen. Det stemmer dermed ikke, slik Riks-revisjonen skriver i sin rapport, at kun én skole av denne typen er kontrollert.

Departementet stiller spørsmål ved Riksrevi-sjonens beskrivelse når det gjelder tilsynsfre-kvens, og vil påpeke at det ikke er grunnlag for å konstatere en generell redusert tilsynsfrekvens for alle de private skolene. En relevant

sammenligning av tilsynsfrekvens må etter departementets oppfatning ta hensyn til størrelsen og tematikken på den enkelte kontroll, samt anvendt metodikk. Departementet vil samtidig understreke at direktoratet i tilsynsvirksomheten skal gjøre prioriteringer både med hensyn til tema for tilsynets undersøkelser, hvilke skoler som til enhver tid skal undersøkes samt framgangsmåten undersøkelsene skjer etter. Privatskolelovens forarbeider (Ot.prp. nr. 37 (2006-2007)) peker også på at tilsyn med private skoler skal bygge på stikkprøvekontroll gjennom et system som utføres forsvarlig. Videre er departementet, både av hensyn til elevene og tilskuddsforvaltningen, helt avhengig av å ha tillit til de private skolene.

Departementet vil i tillegg påpeke at det ikke er slik at skolenes virksomhet kun kontrolleres i tilfeller der det åpnes regulært tilsyn. Skolene blir kontrollert allerede på etableringstidspunktet gjennom Utdanningsdirektoratets godkjenningssystem, herunder kravet om driftstillatelse. Den årlige gjennomgangen av årsregnskaper utgjør en kartlegging og kontroll basert på dokumentasjon samt alle skoler er forpliktet til å sende direktoratet. Kombinasjonen av rutiner for utbetaling av tilskudd, gjennomgangen av årsregnskaper samt den regulære tilsynsvirksomheten, gjør at skolene er underlagt omfattende kontroll.

Det fremstår som uklart om Riksrevisjonens spørsmål ved direktoratets tilsynsenhet innebærer at revisjonen først og fremst stiller spørsmål ved om det er for lite tilgjengelige ressurser til privatskoletilsyn i Utdanningsdirektoratet, eller om revisjonen stiller spørsmål ved direktoratets tilsynsmetodikk. Når det gjelder tilgjengelige ressurser i direktoratet, viser departementet til at Stortinget i forbindelse med overføringen av tilsynsoppgaven til Utdanningsdirektoratet bevilget 5 mill. kroner for at direktoratet skulle styrke tilsynet med grunnopplæringen gjennom en landsdekkende enhet i direktoratet for tilsyn med private skoler. Direktoratet jobber kontinuerlig med å effektivisere kontrollaktiviteten innenfor nåværende rammer. Når det gjelder tilsynsmetodikk viser departementet til at direktoratet har, som nevnt over, dokumentert at de har utviklet et forsvarlig system for planlegging og gjennomføring av tilsyn med de private skolene.

Departementet og Utdanningsdirektoratet arbeider kontinuerlig for å forbedre tilsyn og kontroll med privatskolenes virksomhet med grunnlag i erfaringene fra den løpende forvaltningen og tilsynsvirksomheten.

Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk-tilskudd til studieforbund

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet har tilstrekkelig grunnlag for å rapportere til Stortinget om måloppnåelse for tilskudd til studieforbund når kun antall kurstimer kreves rapportert, og ikke kursinnhold.

Kunnskapsdepartementet viser til brev av 4. mai 2011 til Riksrevisjonen hvor departementet spesielt omtalte rapporteringen vedrørende tilskudd til studieforbund. Det ble i brevet vist til den nye voksenopplæringsloven som trådte i kraft 1. januar 2010, formålet med loven og de overordnede målene til studieforbundene omtalt i loven. Fra 2011 skal studieforbundene rapportere på målene for året 2010. Departementet vil vurdere erfaringene med rapporteringen for 2010 før det tas stilling til om det bør gjøres endringer i rapporteringen. Departementet anser at den praksis som det legges opp til i 2011, er i samsvar med reglementet for økonomistyring i staten.

Departementet vil for øvrig bemerke at kvantitativ rapportering gir etter departementets syn grunnlag for vurdering av tilskuddet til studieforbundene. Et av hovedmålene i programkategorien 07.50 er at voksne som trenger det, får opplæring. For å nå dette målet gir departementet bl.a. støtte til studieforbund og fjernundervisning som et supplement og alternativ til den læringen som finner sted gjennom det ordinære utdanningssystemet og i arbeidslivet. Etter departementets vurdering gir en rapportering på antall kurs, deltakere og timer et verdifullt grunnlag for å vurdere bevilgningen til studieforbund. Det vises også til forskrift av 18. desember 2009 nr. 1661 om studieforbund og nettskoler § 9 hvor kravene til rapportering er opplistet.

Ekstra likviditet hos tilskuddsmottaker ved årsslutt

Et av studieforbundene hadde om lag 17 mill. kroner ubrukt ved årets slutt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tilskuddsmodellen er et godt virkemiddel i den økonomiske styringen av ordningen. Etter departementets syn er en fordel med dagens tilskuddsordning til studieforbund at tilskuddet baseres på allerede gjennomført aktivitet, og ikke planlagt aktivitet. Dette gir forklaringer når det gjelder forvaltning av ordningen. Ordningen kan imidlertid medføre at tilskuddets størrelse for det enkelte studieforbund ikke samsvarer fullt ut med aktiviteten for det enkelte år, siden tilskuddet baserer seg på allerede

gjennomført aktivitet. På den annen side vil dette bli jevnet ut når tilskuddet og aktiviteten vurderes over flere år. For øvrig presiserer Vox overfor studieforbundene at tilskuddet ikke kan inngå i et eventuelt overskudd. I tillegg utbetales tilskuddet kvartalsvis for å redusere mulighetene for renteinntekter. Videre vil hyppigere utbetalinger generere svært mye merarbeid på alle nivåer.

Studieforbunds viderefordeling av tilskudd til sine medlemsorganisasjoner

Riksrevisjonen hevder at enkelte av studieforbundene framstår som paraplyorganisasjoner for flere selvstendige organisasjoner, der tilskuddet fordeles etter egne, interne fordelingsnøkler.

Departementet viser til lov av 19. juni 2009 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) og definisjonen av et studieforbund i § 3 bokstav a). Et studieforbund er en ideell og demokratisk organisasjon som er godkjent etter lovens § 5, som utfører oppgaver innenfor voksenopplæring og som har flere medlemsorganisasjoner. I samme bestemmelse bokstav c) er medlemsorganisasjon i studieforbund definert. Videre vises det til lovens § 5 annet ledd bokstav f) hvor det fremgår at et studieforbund må ha et minimum antall medlemsorganisasjoner. I forskrift om studieforbund er dette minimumet satt til to medlemsorganisasjoner. Det er unntak for samiske studieforbund. Etter § 9 kan betegnelse studieforbund kun benyttes som navn av organisasjoner som er godkjent som studieforbund etter loven, jf § 5 i nevnte lov. Tilskuddet til studieforbund er etter loven forbeholdt godkjente studieforbund. Opptak av medlemsorganisasjoner i studieforbund er det enkelte studieforbunds eget ansvar. Vox følger således lovens ordlyd når bevilgningen fordeles til studieforbund og ikke den enkelte organisasjon. Videre er departementet av den oppfatning at det vil det være uhensiktsmessig og meget ressurskrevende å fordele midlene til den enkelte organisasjon og ikke til studieforbundene. Det er et betydelig antall medlemsorganisasjoner i studieforbundene. I følge Voksenopplæringsforbundet er det 458 medlemsorganisasjoner. En eventuell tilskuddsfordeling direkte til den enkelte medlemsorganisasjon vil etter departementets vurdering kreve lovendring.

Departementet har utarbeidet retningslinjer for tilskudd til studieforbundene, sist revidert 19. februar 2010. I retningslinjene er det sagt at tilskuddet skal medvirke til at studieforbundene og deres medlemsorganisasjoner kan tilby opplæring for voksne. Det er satt kriterier for måloppnåelse

og tildeling. Videre krav til oppfølging og kontroll fra Vox. Etter retningslinjene er det studieforbundene som skal sende inn søknad om tilskudd. Disse reglene er i samsvar med økonomireglementet, Bestemmelsene pkt. 6.3.

Departementet vil også nevne at etter voksenopplæringsloven § 11 skal departementet føre tilsyn og kontroll med virksomheter som hører inn under kapittelet i loven, dvs. både studieforbund og deres medlemsorganisasjoner. Dette er delegert videre til Vox og bl.a. nevnes det i det årlige tildelingsbrevet til Vox. Ordningen er i samsvar med Økonomireglementets pkt. 6.3.8 Oppfølging og kontroll. Vox fører tilsyn med utvalgte studieforbund og medlemsorganisasjoner, for å kontrollere at bevilgningen blir benyttet i samsvar med regelverket. Det er de enkelte studieforbund og medlemsorganisasjoner som skal sørge for å tilfredsstille lovens krav.

I forbindelse med utarbeidelsen av reglene for tilskudd til studieforbund og forslag til ny voksenopplæringslov ble det vurdert at studieforbundene er tilskuddsmottakere, jf. Økonomireglementet, Bestemmelsene pkt. 6.2.2.4.

Departementet er av den oppfatning at ordningen i voksenopplæringsloven og studieforbundenes viderefordeling av tilskudd til sine medlemsorganisasjoner er i samsvar med Økonomireglementet for staten, Bestemmelsene samt Finansdepartementets veileder om tilskuddsforvaltning.

Vederlagsfri bruk av offentlige undervisningslokaler til voksenopplæring

Riksrevisjonen viser til at studieforbund har rett til å benytte offentlige bygg gratis til (tilskuddsberettiget) undervisning. Det stilles spørsmål ved om en slik indirekte subsidie kan virke konkurransevridende og favorisere studieforbund som har omfattende aktivitet som ikke er tilskuddsberettiget. Vox opplyser at de ikke har fått innrapportert tilfeller der spørsmålet om konkurransevridning har vært stilt, for eksempel fra andre opplæringstilbydere.

Departementet viser til brev av 4. mai 2011 til Riksrevisjonen hvor ordningen ble beskrevet nærmere. Videre vil departementet vise til at prinsippet om vederlagsfri bruk av offentlige undervisningslokaler til voksenopplæring har vært gjeldende rett siden 1976. Fra 1996 ble loven endret slik at offentlige undervisningslokaler skal stilles til rådighet uten utgifter for

arrangørene ved opplæring med tilskudd etter loven. Som presisert i departementets brev av 4. mai 2011, er det kun tilskuddsberettiget kursvirksomhet som kan gi rett til vederlagsfri bruk av offentlige undervisningslokaler. Kursvirksomhet som ikke omfattes av loven gir ingen rett til vederlagsfri bruk av offentlige undervisningslokaler. Etter loven må studieforbundene søke om å få benytte lokalene. Uansett må det være utleiers selvstendige ansvar å fastlegge vilkårene for utleie av egne lokaler, så lenge utleier opptrer i samsvar med lovens vilkår. Departementet er av den oppfatning at dersom regelverket følges av utleier vil det ikke oppstå en slik eventuelt konkurransevridende effekt. Departementet sendte 10. juni 2011 (vedlagt) et brev til alle landets kommuner og fylkeskommuner hvor sider ved ordningen med gratis lån av lokaler til studieforbund ble omtalt.

Ikke tilskuddsberettiget studieforbund

Riksrevisjonen viser til et studieforbund hvor Vox i 2007 hadde avdekket at studieforbundet ikke oppfylte vilkårene for å motta tilskudd. Det stilles spørsmål ved departementets videre oppfølging av saken.

Følgende sammenfatning kan gis av utbetalinger og tilbakebetaling fra studieforbundet: 2006: kr 35 950, 2007: kr 109 349, 2008: kr 153 416, 2009: Ingen utbetaling, 2010: Ingen utbetaling, 2011: Ingen utbetaling. Krav om tilbakebetaling av kr 43 041 (kr 38 144 for mye utbetalt tilskudd for 2008 og kr 4 897 i renter) ble fattet da kursrapporteringen for 2006 ikke var i tråd med lov og forskrift, og dette påvirket beregningsgrunnlaget for tilskudd for 2008. Beløpet ble betalt tilbake innen fristen Vox hadde satt.

Tilsynet i september 2007 gjaldt virksomheten i 2006. Tilsynet avdekket feil i kursrapporter fra 2006. Slik tilskuddsordningen var på det tidspunktet, inngikk disse rapportene i beregningsgrunnlaget for tildeling i 2008, 2009 og 2010.

Videre fattet Vox vedtak om bortfall av tilskuddet for 2009 som følge av manglende rapportering. I september 2010 fattet Vox vedtak om bortfall av tilskuddet for 2010 på grunn av manglende rapportering.

Studieforbundet har ikke mottatt støtte fra og med 2009. Vox mottok ingen rapport fra studieforbundet i 2007, 2008 og 2009. Vox har av den grunn ingen informasjon om eventuelle andre tilskuddsgivere. Videre opplyser Vox at de har

mottatt henvendelser om tilsynsrapporten. Rapporten er offentlig og de som begjærer innsyn har fått oversendt rapporten. Mottakerne har fattet egne beslutninger som Vox har blitt informert om i etterkant. Dette har for øvrig Vox opplyst om i brev av 20. januar 2011 til Riksrevisjonen.

Departementet har delegert oppgavene med utbetaling av tilskudd og å føre tilsyn med studieforbundene til Vox. KD hadde i 2010 tilsyn med tilskuddsforvaltningen til Vox, hvor blant annet Vox' generelle oppfølging av studieforbundene har vært tema.

Kunnskapsdepartementet har hatt dialog med Vox under oppfølgingen av tilsynet med studieforbundet. Vox skriver i brev til departementet 4. august 2011 at saken anses avsluttet fra deres side. Tatt i betraktning spørsmål om vesentlighet og at dette gjelder relativt små tilskuddsbeløp, ser departementet det ikke som hensiktsmessig å gå ytterligere tilbake i tid enn det som er behandlet i tilsynsrapporten.

Departementet støtter vurderingene til Vox og har avsluttet saken om tilsyn ved det aktuelle studieforbundet med brev av 23. september 2011 til Vox. Kopi av brevet er sendt til Riksrevisjonen.

Ad 4.2 Mål- og resultatstyring i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av mål- og resultatstyringen i universitets- og høyskolesektoren rettet mot sektormålet for forskning. Formålet har vært å vurdere om virksomhetene har etablert mål- og resultatstyringssystemer som sikrer at vedtatt forskningsstrategi blir fulgt samt at Stortingets vedtak og forutsetninger på forskningsområdet ivaretas. Vi legger til grunn at det er denne revisjonen som er utgangspunktet når Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet på en tilstrekkelig måte har informert Stortinget om universitets- og høyskolesektorens (UH-sektorens) måloppnåelse innen *Programkategori 07.60 Høgre utdanning og fagskoleutdanning*.

Riksrevisjonen har pekt på at rapporteringen i stor grad er aktivitetsorientert og at det derfor er vanskelig å se i hvilken grad målene er nådd. Videre hevder Riksrevisjonen at det i flere tilfeller er lite samsvar mellom det som beskrives som satsingsområder og det som rapporteres to år senere. Det etterlyses også en mer helhetlig

vurdering av måloppnåelse for sektormålet forskning for 2009.

De overordnede målene for høyere utdanning og fagskoleutdanning omfatter, foruten forskning av høy internasjonal kvalitet, også høyere utdanning av høy internasjonal kvalitet, formidling, innovasjon og verdiskapning, institusjonenes samfunnsoppdrag, mål for universitetsmuseene og for fagskoleutdanningen, og må forstås på systemnivå. Måloppnåelsen på de enkelte sektormålene må derfor vurderes ut fra at de er overordnede mål som gjelder for sektoren som helhet, og de må ses på som utviklingsmål og ramme for den samlede virksomheten ved institusjonene i sektoren.

Departementet har i kategoriomtalen i Prop. 1 S (2010-2011) gitt en omfattende tilstandsvurdering som er basert på resultatene på de områdene som nevnt over. Tilstandsvurderingen inneholder også en helhetlig vurdering av sektormålene, og er plassert i kategoriinnledningen for å unngå unødvendige gjentakelser. I tillegg inneholder proposisjonen en rapport for 2009 som er strukturert etter de overordnede målene for universitetene og høyskolene. Rapporten må for det første ses i sammenheng med tilstandsvurderingen, men også i sammenheng med rapporteringen under de respektive budsjettkapitlene og i vedlegg 3 til proposisjonen hvor det er tatt inn kvantitative opplysninger om resultatene på en rekke virksomhetsområder.

Universitetene og høyskolene er akademiske virksomheter med lovfestet institusjonell faglig autonomi og individuell akademisk frihet for de vitenskapelige ansatte. Universiteter og høyskoler kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske utviklingsarbeidet. Universitetene og høyskolene skal fremme og verne akademisk frihet, og tilstrebe at den faglige virksomheten holder høy faglig kvalitet. Virksomhetenes faglige frihet er ansett som en grunnleggende forutsetning for å sikre fri og uavhengig forskning og undervisning. Universitetene og høyskolene skal utføre forskning og utviklingsarbeid på en måte som garanterer at kunnskapssamfunnet har en uavhengig kunnskapsbase og en velfungerende kunnskapsallmenning. Departementet viser her også til de forutsetninger som er lagt til grunn i blant annet Stortingets behandling av endringer i universitets- og høyskoleloven knyttet til akademisk frihet, jf. Ot.prp. nr. 67 (2006-2007).

Departementets rapportering i budsjettproposisjonene og styring av den faglige virksomheten ved norske universiteter og høyskoler må tilpasses og reflektere utdanningsvirksomhetenes spesielle institusjonelle stilling og utdannings-, forsknings- og formidlingsvirksomhetens egenart. Etter Kunnskapsdepartementets mening gir tilstandsvurderingen sammenholdt med de ulike rapportelementene i Prop. 1 S (2010-2011) et dekkende bilde av de resultatene som virksomhetene i sektoren har oppnådd i det budsjettåret rapporten omfatter.

Resultatene av virksomheten ved universitetene og høyskolene må sees i et langsiktig perspektiv. Det tar lang tid å bygge gode miljøer og oppnå gode resultater. Etatsstyringen av institusjonene er bl.a. basert på de kvantitative styringsparametrene for måloppnåelsen, men også bredere kvalitative aspekter trekkes inn i departementets vurderinger. I tildelingsbrevet stilles det krav om at institusjonene skal fastsette egne resultatmål for styringsparametrene. Når parametrene analyseres som grunnlag for departementets tilbakemelding til institusjonene i forbindelse med de årlige etatsstyringsmøtene, ser departementet utviklingen over flere år i sammenheng. Spesielt ved mindre institusjoner kan det være situasjonsbestemte variasjoner i resultatene fra det ene året til det andre, noe som gjør det ekstra viktig å legge den langsiktige trenden til grunn for vurdering av resultater og måloppnåelse. Det er etter departementets mening uhensiktsmessig å etablere et styringskonsept der resultatmålinger periodevis gjennom året brukes som grunnlag for styret til å iverksette eventuelle korrigerende tiltak. Spesielt forskningsvirksomheten ved universitetene og høyskolene må vurderes i et langsiktig perspektiv, gjerne med en tidshorison på flere år.

Riksrevisjonen peker videre på at Kunnskapsdepartementet har stilt krav til virksomhetene om innføring av risikostyring, noe de fleste virksomhetene etter Riksrevisjonens mening har gjort på strategisk nivå. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet sikrer seg at virksomhetene implementerer de definerte risikofaktorene i den løpende mål- og resultatstyringen gjennom året.

Riksrevisjonen påpeker at de fleste kontrollerte virksomhetene ikke hadde et oppdatert og fullstendig rammeverk for risikostyring. Det påpekes at virksomhetene i varierende grad har omtalt og vurdert sannsynlighet og konsekvens. Videre blir

det hevdet at virksomhetene ikke kan synliggjøre hvilken risiko som kan aksepteres, kan ikke synliggjøre eller dokumentere at oppfølgingen skjer systematisk og er integrert i styringssystemet gjennom året og oppdateres ved endring.

Kunnskapsdepartementet vil peke på at institusjonenes system for risikostyring må dekke hele virksomheten, og må reflekteres i institusjonenes strategier og planer. Den årlige rapporteringen til departementet gjennom dokumentet *Rapport og planer* er også ment å skulle være et sentralt verktøy for styret, og representere styrets overordnede vurdering av utviklingen ved institusjonen samt styrets strategier, planer og mål som følge av denne vurderingen. Departementet har formidlet dette senest i tildelingsbrevet for 2011.

Departementet har i styringsdialogen lagt vekt på at risikostyring skal gjelde alle sektormålene, og at sannsynlighet og konsekvens skal legges til grunn i vurderingene. Departementet forutsetter at styret har vurdert risiko og muligheter i sammenheng med årlige strategier og prioriteringer. Hvordan styret arbeider med risikovurderinger og om dette er en integrert del av styringssystemet, har vært tatt opp i styringsdialogen også i 2011.

Ad 4.3 Kompetanseheving av lærere

Skoleeier har ansvar for å tilsette kvalifisert personell i skolene, og for å sikre skoleutvikling, etter- og videreutdanning for sine ansatte, jf. opplæringsloven § 10. Det er likevel bred politisk enighet om at staten skal bidra til kompetanseutvikling for lærere innenfor særlig prioriterte områder.

Ett av disse prioriterte områdene er finansiering av studieplasser i prioriterte fag. Studieåret 2009/2010 deltok 1 438 lærere på de statlig finansierte videreutdanningstilbudene og i 2010/2011 deltok ca. 1 575 lærere. Studieåret 2011/2012 er deltakelsen 1 540 lærere. Om lag 300 skoleeiere har hatt lærere med i ordningen hvert år, hvorav ca. 260 er offentlige skoleeiere.

Før søknadsprosessen for studieåret 2011/2012 har Kunnskapsdepartementet sammen med partene gjort en del endringer for å øke antall søkere. Det er utarbeidet en egen studiekatalog som er sendt alle skoler og et eget informasjonshefte til skoleeierne. I tillegg er det utviklet nettbasert informasjon.

Det er også utarbeidet et nytt, nettbasert søkesystem, basert på erfaringene fra Samordna

opptak. Systemet er beregnet til å være ferdig utviklet innen 2012, men allerede i inneværende år er søknadsprosedyrene lagt om. Nytt søkesystem gjør at departementet i 2011 for første gang vet hvor mange lærere som er interessert i denne formen for videreutdanning. Det betyr imidlertid at det ikke er mulig å sammenligne årets søkertall på 4 000 lærere med tidligere år.

Kunnskapsdepartementet satt i 2010 i gang en egen evaluering av strategien *Kompetanse for kvalitet* som gjennomføres av Danmark Pedagogiske Universitet (DPU) og Oxford Research (OR) hvor formålet er å undersøke i hvilken grad strategien bidrar til at skolesektoren får dekket sitt behov for lærerkompetanse, om lærerne som deltar oppnår ønsket kompetanse og om videreutdanningen styrker lærernes som profesjonsutøvere. Første rapport om lærerkompetanse vil foreligge 1. desember 2011. Sluttrapport vil foreligge 30. juni 2012.

Kunnskapsdepartementet har også satt i gang et arbeid for å styrke samarbeidet i de regionale lærerutdanningsregionene om etter- og videreutdanning. Samarbeidet skal sikre at regionen samlet gir tilbud innenfor de prioriterte områdene.

Kunnskapsdepartementet har i tillegg hatt flere møter denne våren med partene for å diskutere hvilke tiltak som kan iverksettes for å få flere søkere. På møtet departementet hadde med partene i juni 2011, ble det satt ned en egen arbeidsgruppe hvor partene deltar og som vil bli ledet av Kunnskapsdepartementet. Arbeidsgruppen har som mandat i løpet av september 2011 å fremme ulike forslag til en ny innretning av strategien for perioden 2012 -2015, slik at flere kommuner kan delta i ordningen.

Ad 4.4 Bierverv og roller i næringslivet

Riksrevisjonen anfører at det ved de fleste av virksomhetene under Kunnskapsdepartementet ikke er foretatt en overordnet risikovurdering knyttet til misligheter, og at de fleste virksomhetene heller ikke har rutiner for omgående å varsle Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter internt. Riksrevisjonen ber opplyst om departementet mener at oppfølgingen på området er tilfredsstillende.

Kunnskapsdepartementet har i tildelingsbrevet for 2011 understreket betydningen av at styret blant annet sørger for at institusjonen har de nødvendige internkontroll- og risikovurderingssystemer

og generelt sørger for at lover og regler overholdes. Departementet har samme sted henvist til revisjonskommunikasjonen og har forutsatt at institusjonene følger opp og lukker avvikene på de administrative områdene der det er påvist kvalitetsutfordringer og gjennomføring av de ulike forvaltningsoppgavene. Departementet forventer og har i ulike sammenhenger understreket at styrene må følge opp det ansvaret som er fastsatt i hovedinstruksen for universiteter og høyskoler, og sørger for at de administrative oppgavene blir løst i henhold til gjeldende regelverk, herunder at Riksrevisjonen varsles når det foreligger mistanke om misligheter. Dette innebærer at styret må sørge for tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, og at organiseringen av de administrative funksjonene er skriftlig dokumentert i tråd med regelverket, også når det gjelder det forhold Riksrevisjonen særskilt peker på.

Riksrevisjonen peker på at også i 2010 viser revisjonen at flere vitenskapelige ansatte har ett eller flere bierverv og roller i næringslivet, og anfører videre at revisjonen viser at det ikke er en klar grense mellom arbeid som utføres av de ansattes private selskaper og arbeid den ansatte utfører for arbeidsgiver. Riksrevisjonen ber opplyst hvilke tiltak departementet vil iverksette for å sikre at det blir etablert tilfredsstillende rutiner på området.

Slik departementet tidligere har gitt til kjenne, legger Kunnskapsdepartementet til grunn at universitetene og høyskolene følger bestemmelsene i hovedavtalen om at ansatte ikke kan "inneha bistillinger, bierverv, styreverv eller andre lønnede oppdrag som kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse". Videre tilsier lojalitetsplikten at tilsatte ikke tar på seg oppdrag i konkurranse med aktivitet som institusjonen ønsker og har kapasitet til å utøve i egen regi.

Kunnskapsdepartementet ser det som viktig at det er full åpenhet om bierverv og lignende som kan komme i konflikt med arbeidet i hovedstillingen. Enkelte institusjoner har etablert egne retningslinjer for denne typen virksomhet og egne registre over sidegjøremål. Kunnskapsdepartementet ser på etiske retningslinjer som et velegnet instrument for å motvirke uønsket adferd og situasjoner hvor det kan reises spørsmål om den enkelte _ ansattes lojalitet i statstjenesten. Departementet har pålagt institusjonene å utarbeide etiske retningslinjer, og har senest i tildelingsbrevet for

2011 forutsatt at slike retningslinjer skal foreligge lett tilgjengelig innen 1. mars 2011. Dette er fulgt opp i etatsstyringsrunden våren 2011. Departementet har i tildelingsbrevet for 2011 bedt institusjonene i sektoren om å utarbeide strategier for å motvirke brudd på de etiske retningslinjene.

Riksrevisjonen peker på at man har avdekket tilfeller der vitenskapelige ansatte utfører private oppdrag mot betaling innenfor ordinær arbeidstid, og at vedkommende arbeidsgiver betrakter slike oppdrag som en del av den ordinære formidlingsplikten. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at departementet aksepterer at vitenskapelig ansatte generer inntekter fra private oppdrag innenfor ordinær arbeidstid, samtidig som oppdragene anses å være en del av den ansattes formidlingsplikt.

Departementet ser det som positivt og tjenlig for samfunnet at ansatte i vitenskapelige stillinger ved universitetene og høyskolene driver formidling utover det den enkelte arbeidstaker er pålagt og finner rom for innenfor arbeidstiden, så lenge dette ikke hemmer eller sinker vedkommendes ordinære arbeid eller på andre måter kommer i konflikt med institusjonens interesser. Etter departementets mening er det generelle ramme- og regelverk på dette området tilstrekkelig og dekkende, men departementet vil samtidig understreke at det er viktig at det er et ryddig forhold rundt disse relasjonene ved den enkelte institusjon.

En tilsvarende problemstilling ble tatt opp i Dokument 1 (2010-2011) og behandlet i kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. Innst. 138 S (2010-2011) der komiteen uttaler:

"Komiteen viser til at Riksrevisjonen har funnet at mange vitenskapelige ansatte i universitets- og høyskolesektoren har en rekke bierverv, og at det ifølge Riksrevisjonen kan medføre at arbeidet for hovedoppdragsgiver blir skadelidende. Departementet mener det er ønskelig at vitenskapelige ansatte i sektoren er engasjert i nærings- og samfunnsliv utenfor virksomheten. Komiteen deler departementets syn, men poengterer at det er viktig at det er etablert rutiner som bidrar til å hindre eventuelle rolle- og habilitetskonflikter."

Departementet er kjent med at universitetene og høyskolene fortsatt finner det tjenlig å gi arbeidstakerne adgang til å påta seg ekstraarbeid og inneha bistilling/bierverv inntil 20 prosent

innenfor ordinær arbeidstid, når dette arbeidet er til gagn for utførelsen av arbeidet for virksomheten. Det er en forutsetning at arbeidet i ordinær stilling tas igjen til andre tider, eller at det avtales redusert arbeidstid og avkorting av lønn.

Under henvisning til dette mener Kunnskapsdepartementet at Riksrevisjonens formulering om at departementet skal ha akseptert at ansatte i vitenskapelig stilling genererer inntekter fra private oppdrag innenfor ordinær arbeidstid er upresis og ufullstendig. Kunnskapsdepartementet vil understreke at det fra departementets side hele tiden har vært gjort klart at hvis vitenskapelige ansatte påtar seg bierverv, er det en forutsetning at det ikke hindrer eller hemmer deres ordinære arbeid eller på annen måte kommer i konflikt med institusjonens interesser. Departementet har i denne forbindelse i tillegg som nevnt forutsatt at dersom arbeidet utføres i ordinær arbeidstid, skal arbeidet i hovedstillingen tas igjen eller det skal avtales redusert arbeidstid og avkortet lønn.

Ad 4.5 Informasjonssikkerhet i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen peker på at institusjonene i universitets- og høyskolesektoren forvalter en stor mengde personopplysninger, og stiller spørsmål ved om departementet har sikret seg at personopplysninger som virksomhetene innhenter og benytter, behandles på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen anfører at Kunnskapsdepartementet i hovedsak har stilt tilstrekkelige krav til informasjonssikkerhet overfor virksomhetene, men mener at departementet har unnlatt å følge opp at kravene blir gjennomført. Riksrevisjonen peker også på at det tidvis er store avvik mellom hva som anses som god tilgangskontroll og den reelle situasjonen ved virksomhetene, og ber i denne forbindelse opplyst om departementet synes arbeidsdelingen ved disse virksomhetene er tilfredsstillende.

Slik departementet har omtalt i brev av 18. mai 2011 til Riksrevisjonen, har departementet utformet et overordnet styringsdokument som henvider seg til alle nivåer og aktører i kunnskapssektoren hvor departementet gjør det klart at man forventer at arbeidet med informasjonssikkerhet gis høy prioritet i denne sektoren.

Som et ledd i arbeidet med ytterligere å forbedre informasjonssikkerheten i universitets- og høyskolesektoren ga departementet i januar i år, som omtalt i ovennevnte brev, Uninett AS i oppdrag å gjennomføre et forprosjekt om informasjons-

sikkerhet for de statlige universitetene og høyskolene. Formålet var å få utredet hvordan departementet best kan ivareta sitt overordnede ansvar på dette området og lage en modell for en felles internkontroll for informasjonssikkerhet. Uninett AS har nylig oversendt sin rapport datert 20. juni 2011 til Kunnskapsdepartementet.

Departementet vil vurdere forslagene i rapporten og det som er kommet frem i Riksrevisjonens undersøkelse i lys av departementets overordnede ansvar for informasjonssikkerheten i underliggende virksomheter. Departementet vil også vurdere behovet for ytterligere oppfølging av dette området som et ledd i styringsdialogen med institusjonene.

Kunnskapsdepartementet er opptatt av at bestemmelsene følges og finner det uheldig at det er avdekket tilfeller der tilsatte i sektoren både har utvidede rettigheter i administrative systemer og samtidig kan autorisere betalingsoppdrag. Departementet har ved flere anledninger understreket de sentrale bestemmelsene i økonomiregelverket og betydningen av å iakttas adskilte funksjoner i økonomiforvaltningen overfor institusjonene i sektoren. Selv om det tidvis avdekkes svakheter, mener departementet likevel at våre underliggende virksomheter gjennomgående har gode rutiner for administrasjon av tilgangsrettigheter. De kontrollrutinene som er etablert når det gjelder budsjett disponering, attestasjon, kontroll ved bokføring og attestasjon av utbetalingsoppdrag sikrer at det er flere sperrer som vil stoppe forsøk på misbruk av fullmakter. I lys av de funn Riksrevisjonen nå har gjort, vil Kunnskapsdepartementet på nytt ta opp disse problemstillingene i de fora der departementet møter sektoren.

Ad 4.6 Økonomistyring

Riksrevisjonen viser til at Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole i 2009 hadde betydelige økonomiske utfordringer, og stiller spørsmål ved hvilke konsekvenser de økonomiske utfordringene får for aktivitetsnivået og likviditeten på både kort og lang sikt.

Departementet kunne allerede ved årsavslutningen for 2009 konstatere at den økonomiske stillingen ved Arkitektur- og designhøgskolen og Norges musikkhøgskole utviklet seg ugunstig som følge av at både Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole i en periode hadde hatt en aktivitet som har påført institusjonene større kostnader enn det som er

dekning for innenfor de årlige bevilgningene. Departementet tok initiativ til dialogmøter med de to institusjonene som ble pålagt å utarbeide og gjennomføre tiltak for å rette opp situasjonen. Senere har departementet nøye fulgt opp den økonomiske utviklingen ved de to høyskolene. Selv om det ikke har ført til likviditetsproblemer, har det på den annen side medført at det økonomiske handlingsrommet gradvis er blitt redusert ved de to høyskolene.

Departementet ser det som en avgjørende forutsetning at aktiviteten i sektoren og ved den enkelte institusjoner er tilpasset de til enhver tid gjeldende økonomiske rammer, slik at institusjonene og sektoren som helhet kan ivareta sine oppgaver og utvikle og styrke sin faglige profil og faglige virksomhet, og forfølge sine strategiske planer. Departementets oppfølgingsprogram, som aktiveres når den økonomiske stillingen i det enkelte tilfellet tilsier det, har som målsetning å avdekke risiko for avvik og styringsutfordringer så tidlig som mulig, slik at effektive tiltak kan settes inn før konsekvensene blir alvorlige for institusjonens studenter, ansatte og øvrig faglig virksomhet. Oppfølgingsprogrammet inneholder blant annet særskilte møter og krav om tiltaksplaner. Så langt har departementet ikke registrert at de økonomiske problemene har ført til at den faglige virksomheten er blitt svekket, verken på kort eller lang sikt. Styrene ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole har tatt sitt ansvar for en forsvarlig drift alvorlig, og har gjennomført de tiltak som har vært påkrevet for å rette opp den økonomiske utviklingen ved begge høyskolene. Departementet følger den økonomiske utviklingen ved de to høyskolene nøye. Selv om den økonomiske stillingen ved Norges musikkhøgskole er blitt bedre i løpet av 2010, forventer departementet at styret sørger for å stabilisere den økonomiske utviklingen ved høyskolen i 2011. Tilsvarende forventer departementet at Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo viderefører tiltakene og gjenskaper et økonomisk handlingsrom i løpet av 2011.

Ad 4.7 Avsluttende revisjonsbrev med merknader

Samisk høgskole

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Samisk høgskoles regnskap for 2010. Departementet har merket seg at dette gjelder forhold som også ble tatt opp i forbindelse med regnskapet for 2009, men som ikke er rettet opp i løpet av 2010. Riksrevisjonen ber spesielt om

departementets kommentarer til forholdene ved Samisk høgskole.

Departementet viser til redegjørelsen i brevet av 18. mai 2011 om Samisk høgskole og departementets oppfølging, og vil her uttale følgende: I april 2010 tok departementet initiativ til et dialogmøte der Riksrevisjonens merknader til regnskapet for 2009 ble tatt opp med Samisk høgskole. Forholdet ble også tatt opp i etatsstyringsmøtet 28. april 2010, og i tilbakemeldingen gjorde departementet det klart at man forventer at høyskolen sørger for at forholdene bringes i orden og at man oppnår varig bedring når det gjelder økonomiforvaltning og rapportering. Departementet forutsatte at styret ga arbeidet på dette området høy prioritet og utarbeidet planer for gjennomføring av de nødvendige tiltakene. Nye dialogmøter ble holdt høsten 2010 og i mars 2011.

I etatsstyringsmøtet 6. juni 2011 tok departementet også opp de svakheter som Riksrevisjonen har påpekt i regnskapet for 2010. Samisk høgskole har hatt kapasitets- og kompetanseutfordringer i 2010, men departementet har i den skriftlige tilbakemeldingen fra etatsstyringsmøtet forutsatt at styret prioriterer å iverksette tiltak som sikrer at økonomiforvaltningen forbedres i 2011. Departementet legger vekt på og forventer av styret ved Samisk høgskole at de forhold Riksrevisjonen har tatt opp, blir fulgt opp og at avvikene blir lukket. Prosessene ved Samisk høgskole vil bli særskilt fulgt opp høsten 2011 fra departementets side.

Universitetet for miljø- og biovitenskap

Kunnskapsdepartementet ser alvorlig på de forhold Riksrevisjonen har avdekket på anskaffelsesområdet og når det gjelder behandlingen av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Departementet tok allerede i desember 2010 initiativ til et oppfølgingsmøte med universitetet som følge av revisjonsmerknadene. Universitetet har etter oppfølgingsmøtet i desember 2010 utarbeidet en tiltaksplan, og har fått pålegg om å rapportere skriftlig om gjennomføringen av tiltakene i planen. Forholdet ble også tatt opp i etatsstyringsmøtet 5. mai 2011.

Høgskolen Stord/Haugesund

Departementet har merket seg at Riksrevisjonen har merknader knyttet til interne retningslinjer, anskaffelser, håndtering av salg av simulatorvirksomhet og verdivurdering av aksjer.

Riksrevisjonen ber også om departementets kommentarer til det forhold at simulatorutstyr og kurspakker er avhendet til et privat selskap uten forutgående ekstern verdivurdering, og stiller spørsmål ved om aksjene som Høgskolen Stord/Haugesund (HSH) har mottatt i gave fra samme selskap er å anse som en del av vederlaget for utstyr og kurspakker.

Departementet ble kjent med transaksjonene Høgskolen Stord/Haugesund har foretatt overfor det private selskapet gjennom revisjonskommunikasjonen høsten 2010. Forholdet ble tatt opp i etatsstyringsmøtet 5. april 2011. I tilbakemeldingen har departementet konstatert at høyskolen har utfordringer når det gjelder selskapsforvaltning og økonomistyring. Høgskolen Stord/Haugesund ble pålagt å følge opp Riksrevisjonens merknader på området, og sørge for å få på plass en velfungerende intern kontroll med etterlevelsen av instruksjer og retningslinjer. Departementet har ytterligere fulgt opp høyskolens forhold når det gjelder selskapsforvaltning og økonomistyring i dialogmøte etter etatsstyringsmøtet.

Departementet finner det utilfredsstillende at høyskolen har solgt statlig eiendom til et privat selskap uten forutgående takst, og at høyskolen dermed ikke har iaktatt de regler og retningslinjer som gjelder etter EØS-regelverket for statsstøtte ved salg av eiendom til næringsvirksomhet.

Når det gjelder gavedisposisjonen angjeldende selskap har foretatt overfor Høgskolen Stord/Haugesund, har departementet gått gjennom høyskolens redegjørelse om omstendighetene rundt overføringen av aksjer i det private selskapet. Departementet har også gått gjennom avtalene om salg av simulatorutstyr og kurspakker og om overføring av 10 prosent av aksjekapitalen i selskapet til høyskolen, som begge ble undertegnet 16. juni 2010, men som formelt sett er uavhengig av hverandre. Departementet ser at det kan stilles spørsmål ved om overføringen av aksjer til Høgskolen Stord/Haugesund er å anse som en del av vederlaget for simulatorutstyr og kurspakker.

På grunn av disse forholdene har departementet funnet det riktig å trekke inn høyskolens fullmakt til å erverve og avhende aksjer. Departementet har understreket at Høgskolen Stord/Haugesund ikke kan påregne å få slik fullmakt for 2012, med mindre høyskolen innen 1. oktober 2011 kan godtgjøre at det er iverksatt nødvendige tiltak for

å håndtere slik fullmakt. Kunnskapsdepartementet vil holde Riksrevisjonen orientert om den videre oppfølging av denne saken.

Senter for IKT i utdanningen

Departementet viser til punkt 2.4 i Riksrevisjonens brev vedrørende Senter for IKT i utdanningen, hvor Riksrevisjonen gir vesentlige merknader knyttet til anskaffelser, direktørens habilitet, mangelfull internkontroll, overskridelse av budsjettammen og posteringer i strid med kontantprinsippet.

I forbindelse med etableringen og oppstart av Senter for IKT i utdanningen 1. januar 2010 ble senteret fulgt tett opp for å legge til rette for en hensiktsmessig etablering av senteret. Tildelingsbrev og hovedinstruks for økonomiforvaltningen for senteret var klare før oppstarten 1. januar 2010, og la hovedføringene for virksomheten ved senteret. Gjennom 2010 hadde departementet ikke grunn til å anta at det var økonomiske problemer ved senteret. Først i forbindelse med rapporteringen av regnskapet for 2010 varslet senteret departementet om at det var problemer knyttet til økonomiforvaltningen.

Departementet har foretatt egne undersøkelser av de ulike sidene ved økonomiforvaltningen ved Senter for IKT i utdanningen siden departementet ble kjent med at det var indikasjoner på at det forelå mangler ved senteret. Kunnskapsdepartementet kan på dette grunnlag være enig i Riksrevisjonens vurderinger av de kritikkverdige forholdene ved senteret.

Departementet har sørget for en særlig tett oppfølging av senteret siden disse forholdene ble kjent, og iverksatt en rekke tiltak for å sikre at de avdekkede manglene blir rettet og at senteret får en forsvarlig økonomiforvaltning. Departementet viser også til særskilt dialog med Riksrevisjonen i denne saken. Direktøren trakk seg med virkning fra 1. juni 2011. Departementet har engasjert et rekrutteringsfirma som bistår i prosessen med å ansette ny direktør i Senter for IKT i utdanningen.

Departementet har hatt konsulentbistand med det formål å sikre at det er etablert gode økonomi_rutiner som etterleves i Senter for IKT i utdanningen slik at de har kontroll og oversikt over disponeringen av ressurser, og at senteret evner å planlegge aktivitet på en måte som sikrer måloppnåelse for dets virksomhet innenfor de tildelte rammer. Oppdraget har gått på å gjennomgå

økonomiforvaltningen og -systemet ved Senter for IKT i utdanningen fra etableringen 1. januar 2010 til i dag og å komme med forslag til forbedringer av dette. Anbefalingene i rapporten vurderes og vil bli fulgt opp.

Kunnskapsdepartementet følger senteret og dets ledergruppe tett knyttet til disse spørsmålene. Gitt senterets økonomiske situasjon er aktivitetsnivået i 2011 justert i tråd med disponible midler. Den økonomiske situasjonen og økonomirutiner er hovedtema i styringsdialogen med senteret. Målet er at senterets aktiviteter og måloppnåelse i 2012 igjen kan være i tråd med de forventninger som ble stilt ved etableringen av senteret.

Generelt om regnskapskvalitet i universitets- og høskolesektoren

Riksrevisjonen uttaler generelt at det som har blitt påpekt overfor om virksomhetene som mottar avsluttende revisjonsbrev med merknad, i stor grad er i samsvar med det som har vært påpekt gjennom flere år. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets oppfølging og bruk av virkemidler vedrørende kvaliteten på de omtalte virksomhetenes regnskaper.

Departementet er generelt av den oppfatning at det følger opp underliggende virksomheter på en forsvarlig måte med bruk av de virkemidler som gjeldende lov- og regelverk legger til rette for. Videre etablerer departementet egen oppfølging med bruk av tilpassede tiltak overfor virksomheter som har særlige utfordringer i sin økonomiforvaltning.

Kunnskapsdepartementet vil bemerke at regnskapskvaliteten samlet sett er forbedret de seneste årene til tross for at det tidvis registreres avvik. Departementet fører kontroll med regnskapskvaliteten i tilslutning til at institusjonene avlegger delårs- og årsregnskaper gjennom både formal- og realitetskontroll av regnskapene. Resultatene av disse kontrollene kommuniseres med institusjonene i sektoren.

I tilslutning til delårs- og årsavslutningene utarbeider departementet et skriv til institusjonene i sektoren hvor aktuelle problemstillinger, både av formell og regnskapsteknisk art som berører flere institusjoner, tas opp.

I tillegg til den skriftlige kommunikasjonen har departementet videreført regionsseminarene i 2010, og veiledet enkeltinstitusjoner gjennom

direkte dialog. Departementet deltar også så vidt mulig i sektorens fellesfora på ulike områder.

Departementet har i tillegg til overvåkingen av institusjonenes økonomistyring og økonomiske stilling også etablert mekanismer for å fange opp avvik i regnskapskvaliteten. Som et ledd i den generelle oppfølgingen, og for å forsterke oppmerksomheten rundt regnskapskvaliteten i sektoren, blir resultatene av departementets kvalitets- og formalkontroll av delårsregnskap og årsregnskap sendt alle institusjonene til orientering. I tillegg gjennomfører departementet særskilt oppfølging av de institusjoner der det bedømmes å være nødvendig.

Departementet er opptatt av at både departementets og institusjonenes forvaltning blir bedre, og gjennomfører nå et utredningsprosjekt som skal vurdere tiltak som kan bidra til høyere kvalitet i økonomiforvaltningen. Både organisering av forvaltningsarbeidet og virkemiddelbruken skal utredes med mål om å finne bedre og mer effektive løsninger."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 45 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og fire avsluttende revisjonsbrev med merknad til henholdsvis Samisk høskole, Senter for IKT i utdanningen, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen Stord/Haugesund.

6.1 Tilskuddsforvaltning Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen har kontrollert Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget på tilskuddsforvaltningen. Det framkom at departementets kvalitative rapportering på oppnådde resultater i forhold til fastsatte mål for programkategoriene *Grunn-opplæring og Voksenopplæring* er mangelfull. Dette medfører at det blir vanskelig å vurdere graden av måloppnåelse for tilskuddsordningene. Riksrevisjonen er i tillegg kritisk til at departementet har unnlatt å rapportere på enkelte tilskuddsordninger under disse programkategoriene. Til sammenligning var rapporteringen på programkategori *Barnehager* tilfredsstillende.

Riksrevisjonen registrerer at departementet vil benytte revisjonens merknader som innspill til arbeidet med å forbedre omtalen av tilskuddsordningene i den årlige budsjettproposisjonen og rapporteringen til Stortinget.

Utdanningsdirektoratet – tilskudd til private skoler

Statlige tilskudd til private skoler utgjør årlig ca. 2,5 mrd. kroner. Riksrevisjonen har gjennomført revisjon ved et utvalg på 25 av ca. 280 private skoler i 2010. Det ble blant annet avdekket at tilskudd ikke er benyttet i henhold til gjeldende regelverk ved at tilskudd er benyttet til lån eller pant. Det er også tatt opp forhold knyttet til uheldige dobbelroller der skoleeiere selger varer og tjenester til egne skoler.

Riksrevisjonen er kritisk til om tilsynsaktiviteten det nå er lagt opp til, er tilstrekkelig for å sikre at de private skolene følger privatskoleloven. En styrket gjennomføring av tilsynene med forbedret metodikk gir etter Riksrevisjonens oppfatning ikke et godt nok resultat dersom besøkhyppheten er for lav. Videre tar tilsynene etter Riksrevisjonens oppfatning ikke tilstrekkelig hensyn til økonomiske og regnskapsmessige forhold.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet og Utdanningsdirektoratet arbeider kontinuerlig for å forbedre tilsyn og kontroll med privatskolenes virksomhet med grunnlag i erfaringene fra den løpende forvaltningen og tilsynsvirksomheten. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Utdanningsdirektoratet har utvidet sin kontroll av skolene i Noroff-strukturen etter at revisjonen var avsluttet. Riksrevisjonen har også merket seg at forhold vedrørende Akademiet-skolene ikke er kommentert av departementet. I tillegg til drift av private skoler hvor det mottas statstilskudd eier flere av selskapene andre virksomheter og foretar anskaffelser av varer og tjenester til skolene fra disse virksomhetene.

Minimum 85 prosent av de private skolenes inntekter er tilskudd fra staten, og skolene utfører viktige samfunnsmessige oppgaver. Skolene følger i dag ikke lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har på denne bakgrunn bedt Kunnskapsdepartementet avklare med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet om skolene faller inn under regelverket.

Vox – tilskudd til studieforbund

Vox forvalter blant annet tilskudd til studieforbund, en ordning som i 2010 ble budsjettert med 179 mill. kroner. Riksrevisjonens gjennomgang av ordningen viser at det er svakheter knyttet til utbetaling, oppfølging og rapportering av tilskuddet.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det ikke i tilstrekkelig grad er lagt opp til en rapportering som tar hensyn til både kvalitative og kvantitative forhold i rapporteringen om måloppnåelse for tilskudd til studieforbund. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere erfaringene med rapporteringen for 2010 før det tas stilling til om det bør gjøres endringer.

Riksrevisjonen er kritisk til at regelverket for tilskudd til studieforbund har medført at statlige midler står ubenyttet ved årslutt. Ved et studieforbund sto 17 mill. kroner ubrukt per 31. desember. Dette utgjorde 25 prosent av samlet tildeling for forbundet i 2010. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener at dette vil jevne seg ut når tilskuddets størrelse og aktiviteten vurderes over flere år. Riksrevisjonen vil understreke at utbetaling av tilskudd til enhver tid må avpasses den enkelte tilskuddsmottakers behov for midler.

Riksrevisjonen er tilfreds med departementets presisering av at det kun er tilskuddsberettiget kursvirksomhet som omfattes av voksenopp-læringsloven som kan gi rett til vederlagsfri bruk av offentlige undervisningslokaler. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i juni 2011 sendte et brev til alle landets kommuner og fylkeskommuner hvor sider ved ordningen med gratis lån av lokaler til studieforbund ble omtalt.

Riksrevisjonen er kritisk til at det overfor et studieforbund ikke er fremmet krav om tilbakebetaling av tilskudd for årene 2007 og 2008. Dette med bakgrunn i at det ved et tilsynsbesøk i 2007 ble avdekket store svakheter i forbundets rapportering, og at rapporter for årene 2007 og 2008 ikke er mottatt. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det er etablert oppfølgingsrutiner som hindrer at slike tilfeller oppstår igjen. Riksrevisjonen tar til etterretning at saken nå er avsluttet.

6.2 Mål og resultatstyring på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen har vurdert Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget gjennom Prop. 1 S for programkategori *Høyere utdanning og fagskoleutdanning*, hovedmål forskning. Riksrevisjonen er av den oppfatning at rapporteringen ikke har vært tilstrekkelig. Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet mener Stortinget mottar en tilfredsstillende rapportering selv om det rapporteres på tilstand og gjennomført aktivitet og i liten grad på måloppnåelse sett opp mot sektormålene.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er mange virksomheter på universitets- og høyskolesektoren som ikke har implementert et fullstendig rammeverk for risikostyring slik bestemmelsene krever. Et slikt rammeverk vil bidra til en bedre mål- og resultatstyring i de enkelte virksomhetene. Departementet henviser til at risikostyring senest i 2011 har vært omtalt i tildelingsbrev samt vært en del av styringsdialogen med virksomhetene. Riksrevisjonen er kritisk til at et fullstendig rammeverk for risikostyring fortsatt ikke er på plass.

6.3 Kompetanseheving for lærere

Kunnskapsdepartementet etablerte i 2009 en ordning hvor målsetningen var å legge til rette for kompetanseheving for lærere i grunnskolen. Riksrevisjonen er kritisk til at innretningen av ordningen har medført at et stort antall lærere fra flere kommuner ikke er innvilget kompetanseheving. Årsaken er at kommunene ikke har hatt midler til å dekke sin andel av ordningen eller vikarer til å dekke undervisningen ved studiefraværet. Dette har medført at en vesentlig andel av de avsatte midler til kompetanseheving ikke er benyttet.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke tidligere har iverksatt tilfredsstillende tiltak for å bedre situasjonen for lærere med videre- og etterutdanningsbehov i de kommuner som ikke bevilger midler for å innvilge opplæringen. Riksrevisjonen er videre kritisk til at departementet først i september 2011 nedsatte en arbeidsgruppe som skal fremme forslag til en ny innretning av strategien for perioden 2012–2015, slik at flere kommuner kan delta i ordningen.

6.4 Bierverv og roller i næringslivet

Riksrevisjonen har videreført kartleggingen fra 2009 av blant annet åpenhet rundt ansattes bierverv og roller i næringslivet. Det er viktig og ønskelig at vitenskapelig tilsatte er engasjert i nærings- og samfunnsliv utenfor virksomheten, noe også kontroll- og konstitusjonskomiteen har understreket.⁹ Komiteen påpeker at det må være rutiner for å sikre ryddighet rundt slike engasjement. Riksrevisjonen registrerer at flere vitenskapelige tilsatte fortsatt innehar en rekke bierverv og roller i offentlige og private virksomheter uten at det er etablert tilstrekkelige rutiner for håndtering av disse. Etter Riksrevisjonens vurdering eksisterer det derfor fortsatt stor risiko for at eventuelle interessekonflikter ikke blir avdekket. Departementet poengterer at det er ønskelig med

slike engasjement, men viser til at det må være åpenhet om bierverv og lignende som kan komme i konflikt med arbeidet i hovedstillingen. Riksrevisjonen har merket seg at departementet viser til etiske retningslinjer som et viktig verktøy i denne sammenheng, men er med bakgrunn i funn fra revisjonen for 2010 kritisk til om departementets oppfølging har vært tilstrekkelig.

Riksrevisjonen er også kritisk til at vitenskapelig tilsatte utfører private oppdrag mot betaling innenfor ordinær arbeidstid, uten at arbeidsgiver krever at arbeidet i hovedstillingen tas igjen på et senere tidspunkt eller at arbeidet medfører redusert arbeidstid eller avkortet lønn. Riksrevisjonen har merket seg at departementet forutsetter at slike krav legges til grunn ved utøvelse av bierverv i arbeidstiden. Riksrevisjonen forutsetter at departementet sørger for at gjeldende krav blir fulgt opp overfor virksomhetene.

6.5 Informasjonssikkerhet på universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen ser alvorlig på de svakheter som er avdekket i forbindelse med informasjonssikkerhet knyttet til behandling av personopplysninger i universitets- og høyskolesektoren. Riksrevisjonen har merket seg at Uninett AS er engasjert til å kartlegge hvordan departementet på best mulig måte kan ivareta sitt overordnede ansvar.

Riksrevisjonen ser det som uheldig at en stor andel administrativt tilsatte i universitets- og høyskolesektoren har for omfattende rettigheter i ulike systemer. Departementet legger til grunn at internkontrollen generelt og andre kompenserende tiltak er såpass gode ved virksomhetene når det gjelder tilgangsrettigheter, at dette reduserer sannsynligheten for feil og avvik. Riksrevisjonen har merket seg at departementet på nytt vil ta opp problemstillingene overfor sektoren.

6.6 Økonomistyring

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole har de seneste årene hatt betydelige økonomiske utfordringer. Riksrevisjonen ser positivt på at Kunnskapsdepartementet har iverksatt tiltak for å følge opp den økonomiske situasjonen ved de to virksomhetene. Riksrevisjonen merker seg at departementet ikke har registrert at de økonomiske problemene har ført til at den faglige virksomheten er blitt svekket, verken på kort eller lang sikt.

9) Innst. 138 S (2010–2011).

6.7 Avsluttende revisjonsbrev med merknad

Det er kritikkverdig at feil og mangler har medført at Samisk høgskole, Senter for IKT i utdanningen, Universitetet for miljø- og biovitenskap og Høgskolen Stord/Haugesund har mottatt revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen merker seg at departementet etablerer en egen oppfølging med bruk av tilpassede tiltak overfor virksomheter som har særlige utfordringer i sin økonomiforvaltning, og at det er igangsatt et utredningsprosjekt som skal vurdere tiltak som kan bidra til høyere kvalitet i økonomiforvaltningen.

Samisk høgskole

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Samisk høgskole i 2010-regnskapet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp de forhold som ble tatt opp ved revisjonen av 2009-regnskapet. Det er blant annet påpekt svakheter med hensyn til avsetning til statlig og bidragsfinansiert aktivitet, usikkerhet knyttet til det regnskapsmessige resultat for oppdragsvirksomheten og manglende avtalevilkår i forbindelse med tilskuddsprosjekter. Riksrevisjonen har merket seg departementets forventning om at styret ved Samisk høgskole nå vil følge opp de forhold som er tatt opp, og at prosessene vil bli særskilt fulgt opp fra departementets side.

Senter for IKT i utdanningen

Riksrevisjonen er kritisk til at Senter for IKT i utdanningen i sitt første driftsår hadde store svakheter i økonomistyringen. Merknadene er knyttet til direktørens habilitet, disposisjoner i strid med anskaffelsesregelverket, overskridelser av budsjetttrammen, mangelfull internkontroll og posteringer i strid med kontantprinsippet. Riksrevisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet er enig med Riksrevisjonens vurderinger av de kritikkverdige forholdene ved senteret, og at departementet vil følge senteret nøye.

Universitetet for miljø- og biovitenskap

Riksrevisjonen ser alvorlig på svak intern kontroll ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Dette framkommer gjennom en rekke brudd på anskaffelsesregelverket, herunder at universitetet benytter eldre avtaler enn det regelverket tillater, hvorav enkelte er inngått på 1990-tallet. Universitetet kan heller ikke dokumentere begrunnelser for bruk av bevilgningsmidler i prosjekter, noe som medfører at beslutningsgrunnlaget ikke kan verifiseres. Riksrevisjonen har merket seg Kunnskapsdepartementets oppfølging av forholdene og at universitetet har blitt pålagt å utarbeide tiltaksplaner på områdene.

Høgskolen Stord/Haugesund

Riksrevisjonen er kritisk til at økonomiforvaltningen ved Høgskolen Stord/Haugesund ikke er tilfredsstillende. Dette har ført til vesentlige svakheter knyttet til håndtering av salg av simulatorvirksomhet, der kjøper var privat aktør og hvor simulatorutstyr og kurspakker ble solgt uten forutgående verdivurdering, avklaring av roller i forbindelse med salget, verdivurdering av aksjer, interne retningslinjer og anskaffelsesrutiner.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har inndratt høgskolens fullmakt til å erverve og avhende aksjer. Riksrevisjonen har også merket seg at Kunnskapsdepartementet har bedt om en ny og oppdatert tiltaksplan for høgskolen angående interne retningslinjer og anskaffelser, og at departementet ut fra dette vil vurdere ytterligere tiltak.

6.8 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- informasjonssikkerhet i statsforvaltningen
- regnskapskvaliteten på universitets- og høgskolesektoren
- lønn
- anskaffelser
- bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet
- Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
- Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

Av tidligere rapporterte forhold vil aktivisering av eiendommer og andre eiendeler på universitets- og høgskolesektoren følges opp særskilt neste år.

6.9 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon vedrørende statlig forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høgskolesektoren.