



Riksrevisjonen

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18 (2)

Etterlevelsesrapport for 2014

om

Bruk og utstedelse av vitnemål i kunnskapssektoren

Revisjonsrapport av 12. mai 2015
Mottaker: Kunnskapsdepartementet

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonen lov og instruks og bygger på
ISSAI 400/4200, INTOSAI's internasjonale standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1. Innledning	3
2. Revisjonens mål og omfang	3
3. Revisjonskriterier.....	4
4. Metode.....	5
5. Funn	5
6. Konklusjon	8
7. Anbefaling	9

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet har ansvaret for barnehager, grunnskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning og forskning. Kunnskapssektoren (KD-sektoren) består av 46 virksomheter inklusive Kunnskapsdepartementet, samt fire virksomheter underlagt Utdanningsdirektoratet. Hovedtyngden av virksomhetene er universiteter og høyskoler.

Kunnskapsdepartementet har en samlet utgiftsbevilgning på i underkant av 80 mrd. kroner, hvor drift av universitets- og høyskolesektoren er den største posten, med i underkant av 30 mrd. kroner. Kunnskapssektoren skal bidra til å dekke de behovene samfunnet og arbeidslivet har for kunnskap og kompetanse. Forskningsbasert kunnskap og kvalifisert arbeidskraft er avgjørende for den videre utviklingen av velferdssamfunnet. Et likeverdig og godt utdanningstilbud skal samtidig bidra til å sikre den enkeltes behov for kunnskap, mestringfølelse og muligheter til aktiv deltakelse i samfunnet.

Manglende kontroll av vitnemål og attester ved ansettelser av personell i staten, kan ha store konsekvenser. Under Næringslivets sikkerhetsråds (NSR) årlige konferanse presenterte NSR sin Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelse for 2013 (Krisino). Denne undersøkelsen viste at halvparten av virksomhetene i offentlig sektor gjennomfører ekthetskontroll av vitnemål. Det er avslørt flere tilfeller av statlige ansatte med falske vitnemål.

Feilansettelser kan være kostbare for statlige virksomheter. Dersom en ansettelse blir foretatt på feil grunnlag pga. forfalskede papirer, vil dette kunne føre til økonomiske tap og tap av omdømme. Slike tap kan oppstå som følge av at den ansatte ikke mestrer jobben, ikke gjør jobben tilfredsstillende eller på annen måte skader virksomheten. Det er en risiko for feilansettelser ved at kandidater legger frem falske vitnemål. Dette kan for eksempel være vitnemål kjøpt fra utenlandske utdanningsinstitusjoner som ikke eksisterer (Diploma Mills), falske vitnemål kjøpt på nettet som utgir seg for å være fra kjente norske utdanningsinstitusjoner, ekte vitnemål som er endret osv. Omfanget av slike muligheter har økt de senere årene, og falske papirer kan enkelt kjøpes. Det er også en risiko i Universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) for at uærlige ansatte kan få tak i ubrukte vitnemålsblanketter, og deretter bruke disse selv eller selge dem.

2. Revisjonens mål og omfang

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter (KD-sektoren) har etablert og implementert rutiner for kontroll av vitnemål ved ansettelser gjennom å undersøke hvilke kontroller som utføres ved ansettelser i KD-sektoren. Videre undersøke om ubenyttede vitnemålsblanketter i UH-sektoren oppbevares forsvarlig, og om det er mulig for uautoriserte personer å få tilgang til disse.

I revisjonen er følgende problemstillinger belyst:

Kontrolleres ektheten av vitnemål ved ansettelser i KD-sektoren?

Hvordan oppbevares ubenyttede vitnemålsblanketter?

- **Oppbevares ubenyttede vitnemålsblanketter forsvarlig?**
- **Er det mulig for uautoriserte personer å få tilgang til ubenyttede vitnemålsblanketter?**

Avgrensning

Revisjonen dekker kun kontroll av vitnemål ved ansettelser, ikke ved opptak til utdanningsinstitusjoner. Revisjonen dekker heller ikke tilgang til systemet hvor eksamensresultatene blir lagt inn.

Videre er revisjonen avgrenset til å omfatte forsvarlig oppbevaring av ubenyttede vitnemålsblanketter, og dekker ikke hvorvidt ansatte har tilgang til utstyret som benyttes til produksjon av vitnemål.

3. Revisjonskriterier

Ifølge Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.2 er det departementet som har overordnet myndighet og ansvar. Dette framgår særskilt av e) :

e) Departementet har et overordnet ansvar for at det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll.

Videre framgår det av bestemmelsenes punkt 1.5.:

Departementet skal sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Kvalifikasjonsprinsippet framgår av Statens Personalhåndbok (SPH) punkt 2.4.2.1.

Offentlig forvaltning er bundet av det såkalte «kvalifikasjonsprinsippet». Prinsippet er ikke nedfelt i lov, men er slått fast både i rettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk teori. De tre viktigste elementene i denne vurderingen er: utdanning og andre formelle kvalifikasjoner, arbeidserfaring og personlig egnethet for stillingen. Selv om kvalifikasjonsprinsippet ikke er lovfestet, kan dette prinsippet bare fravikes med hjemmel i lov eller forskrift.

Med bakgrunn i kvalifikasjonsprinsippet legger revisjonen til grunn at virksomhetene skal kontrollere ektheten av vitnemål ved ansettelser.

Reglement for økonomistyring i staten, § 14 Intern kontroll.

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at:

e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte.

Med bakgrunn i økonomiregelverket legger revisjonen til grunn at virksomhetene har oversikt over og oppbevarer ubrukte vitnemålspapirer på en forsvarlig måte

4. Metode

Revisjonsbevis er innhentet på følgende måte:

For problemstillingen om ektheten av vitnemål kontrolleres ved ansettelse i KD-sektoren ble det sendt spørreskjema til alle virksomheter i KD-sektoren, inklusive Kunnskapsdepartementet. Analyseverktøyet Survey Exact er benyttet for å innhente svar fra respondentene. Svarprosenten er 88 prosent (43 av 49)

Alle virksomheter i universitet- og høyskolesektoren har i tillegg fått spørsmål knyttet til problemstillingen om oppbevaring og tilgang til ikke utfylte vitnemålsblanketter. Her er svarprosenten 83 prosent (30 av 36)

I tillegg til spørreundersøkelsen ble det avholdt et møte med administrasjons- og økonomiavdeling i Kunnskapsdepartementet 16. februar 2015. Formålet med dette møtet var å innhente informasjon om utviklingsarbeid i sektoren som berører dette saksforholdet.

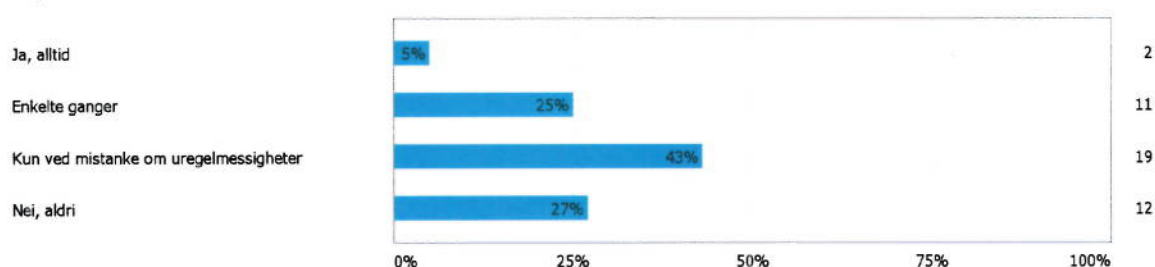
5. Funn

Funnene er basert på gjennomført spørreundersøkelse og innhentet informasjon fra departementet.

a) Ekthetskontroll av vitnemål

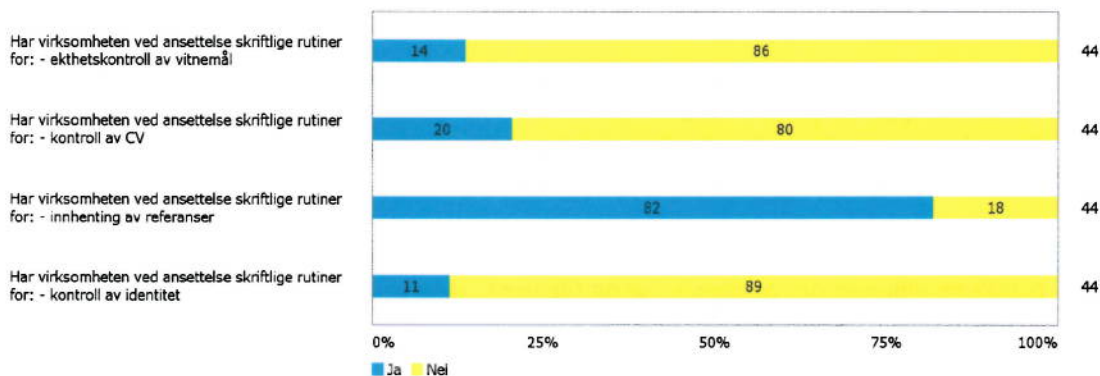
Et av spørsmålene i undersøkelsen er om virksomhetene har utført ekthetskontroll ved ansettelse. 27 prosent av respondentene svarer at de aldri utfører ekthetskontroll av verken norske eller utenlandske vitnemål. 43 prosent svarer at de utfører ekthetskontroll kun ved mistanke om uregelmessigheter.

Figur 1



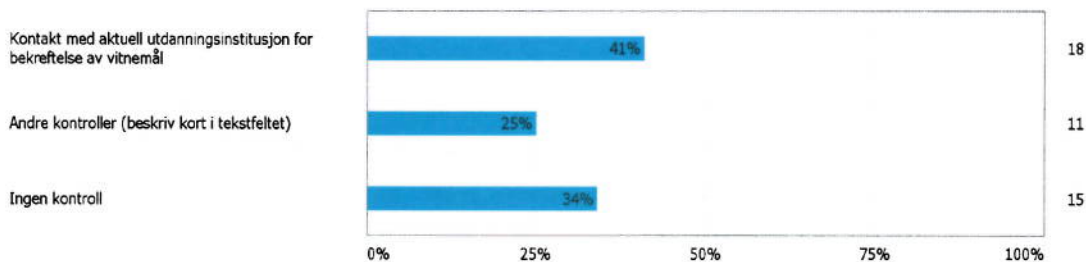
Spørreundersøkelsen viser videre at 86 prosent av respondentene ikke har skriftlige rutiner for ekthetskontroll av vitnemål, mens 80 prosent ikke har skriftlige rutiner for kontroll av CV.

Figur 2



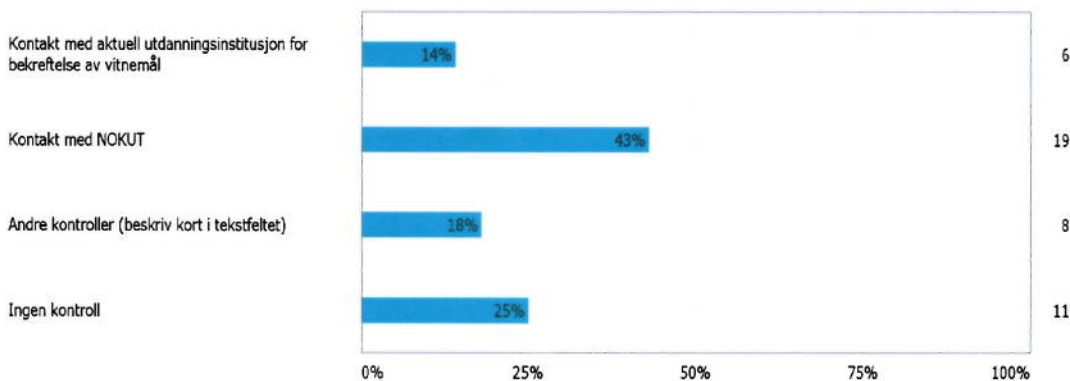
På spørsmål om hvordan virksomhetene utfører ekthetskontroll av vitnemål fra norske utdanningsinstitusjoner svarer 34 prosent at de utfører ingen kontroll, mens 41 prosent tar kontakt med aktuell utdanningsinstitusjon.

Figur 3



Ekthetskontroll av vitnemål fra utenlandske utdanningsinstitusjoner skjer primært ved at 43 prosent av virksomhetene tar kontakt med NOKUT, mens 25 prosent har ingen ekthetskontroll av utenlandske vitnemål.

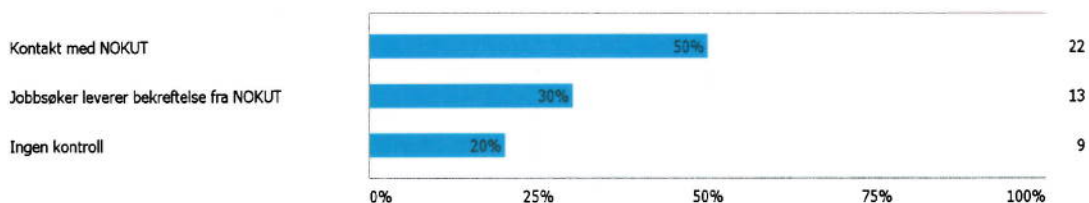
Figur 4



På spørsmålet om hvordan virksomhetene kontrollerer at utenlandsk utdanning er godkjent i Norge, svarer 20 prosent at de har ingen kontroll av om utenlandsk utdannelse er godkjent i

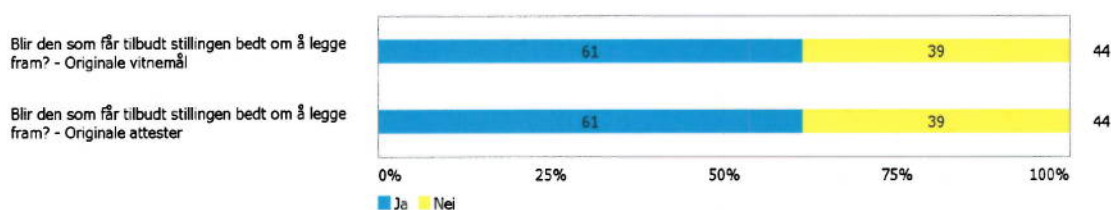
Norge. 50 prosent opplyser at de kontakter NOKUT, mens 30 prosent sier at jobbsøker leverer bekreftelse fra NOKUT.

Figur 5



Undersøkelsen viser også at 39 prosent ikke ber kandidaten som får tilbud om stillingen om å fremlegge originale vitnemål.

Figur 6



Tilleggsopplysninger fra kommentarene i spørreundersøkelsen

I stedet for ekthetskontroll av norske vitnemål utfører 11 virksomheter andre typer kontroller.

For stillinger hvor søkerne kommer fra kjente fagmiljøer utføres referanseforespørsler, kontroll av faglige publiseringer, kontakt med utdanningsinstitusjon og lignende. Enkelte oppgir at det foretas sjekk i Helseregisteret når det gjelder autorisasjon for helsepersonell.

Flere virksomheter opplyser at de for faglige stillinger har en ansettelseskomite som gjennomfører sakkyndig vurdering (i henhold til UH-lovens § 6-3), som skal sikre rangering i forhold faglig kompetanse og utdanning. Referansesjekk, intervju og iblant prøveforelesning gir grunnlag for vurdering av faglig kompetanse og personlig egnethet.

For utenlandske vitnemål utfører åtte virksomheter andre typer kontroller, som referanseforespørsler mot fagmiljøer, kontakt med utdanningsinstitusjon, bruk av spesialist på utenlandsk utdanning.

b) Oppbevaring av ubenyttede vitnemålsblanketter

Undersøkelsen viser at det er stor spredning i hvordan vitnemål blir produsert og oppbevart. Det er ingen krav om hva slags ark vitnemål skrives ut på, så dette varierer fra vanlige blanke

ark, til tykke, fine, fargede ark med vannmerke. I de tilfellene vitnemål skrives ut på spesielle ark opplyser 63 prosent at disse oppbevares innelåst og enkelte steder i rom som låses etter arbeidstid.

Til tross for at de fleste opplyser at ubenyttede vitnemålspapir oppbevares innelåst, svarer 63 prosent av virksomhetene at det ikke kan dokumenteres at disse ikke kommer på avveie.

Det er stor variasjon i hvor mange som har tilgang til ubenyttede vitnemålspapir. På en virksomhet har 46 personer tilgang til ubenyttede vitnemålspapirer. Det er videre stor variasjon i hvor mange som har tilgang til å skrive ut vitnemål. En virksomhet oppgir at 94 personer har tilgang til å skrive ut vitnemålspapirer.

c) Kunnskapsdepartementets oppfølging

Departementet har opplyst at det ikke er gitt noen føringer til UH-sektoren om hvordan sektoren skal utstede vitnemål eller oppbevare vitnemålspapirer. Ifølge departementets vurdering er årsaken til dette at underliggende virksomheter er selvstendige enheter.

Departementet opplyser å kjenne seg igjen i Riksrevisjonens problembeskrivelse, og sier at resultatene peker på at kontroll av ektheten av vitnemål er et område som vil kreve mer oppmerksomhet og gode rutiner så vel i departementet som i sektoren.

Departementet peker på virksomhetenes ansvar for gode kontrollsystemer, og at disse selv må vurdere hvilke rutiner som er hensiktsmessige. Departementet deler Riksrevisjonens vurdering av at det på mange områder kan være fordeler med en ensartet praksis, og vil be de statlige universitetene og høyskolene vurdere Riksrevisjonens anbefalinger, blant annet med sikte på å utvikle en beste praksis.

Universitetets senter for informasjonsteknologi (USIT) ved Universitetet i Oslo (UiO) fikk i supplerende tildelingsbrev i desember 2011 i oppdrag å utarbeide spesifikasjon for en nasjonal vitnemålsbank. Målet med en vitnemålsbank er å skape en tjeneste som bedrifter og offentlige etater kan stole på, der eier av resultatene på en enkel måte kan synliggjøre sine resultater til bedrifter og etater. Rapporten med kravspesifikasjonen var ferdig i februar 2013. I 2015 fikk UiO midler fra departementet til å starte opp prosjektet. Beregningene i kravspesifikasjonen til vitnemålsbanken viste i 2013 en kostnad på 6,1 mill. kroner. UiO har fått en bevilgning til dette arbeidet på 2,2 mill. kroner i 2015. Departementet opplyser at ifølge Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT) vil Vitnemålsbanken kunne produksjonsettes fra 1.januar 2017. Dette forutsetter fullfinansiering av utviklingsprosjektet fra Kunnskapsdepartementet i 2016, og finansiering av drift og forvaltning av tjenesten.

6. Konklusjon

Undersøkelsen viser at om lag 1/3 av respondentene i KD-sektoren aldri utfører ekthetskontroll av vitnemål ved ansettelser, og 43 prosent oppgir at de gjør det kun ved mistanke. 34 prosent av virksomhetene utfører ikke ekthetskontroll av vitnemål fra norske utdanningsinstitusjoner, mens 20 prosent av virksomhetene opplyser at de ikke kontrollerer om utenlandsk utdanning er godkjent i Norge. Det er også konstatert at 86 prosent av virksomhetene ikke har skriftlige rutiner for behandling av vitnemål, og at 39 prosent ikke ber om originale attester.

Det kan stilles spørsmål ved om en slik praksis samsvarer med kvalifikasjonsprinsippet i Statens personalhåndbok, og kriteriet om at virksomhetene skal utføre ekthetskontroll av

vitnemål. Etter revisjonens vurdering kan det videre stilles spørsmål ved om det er tilfredsstillende kun å kontrollere vitnemål ved mistanke om uregelmessigheter.

Revisjonen viser at de fleste virksomhetene oppbevarer vitnemålspapirene innelåst. Det er i tråd med kravene som stilles i økonomireglementet om at verdipapirer skal oppbevares forsvarlig. Over halvparten av virksomhetene i UH-sektoren opplyser imidlertid at de ikke kan dokumentere oversikt over ubenyttede vitnemålspapirer.

7. Anbefaling

Etter revisjonens oppfatning bør Kunnskapsdepartementet vurdere:

- å sørge for at sektoren har skriftlige rutiner og tilstrebe ensartet praksis i hele sektoren
- å stille krav til hvordan departementet og departementets underliggende virksomheter skal kontrollere ektheten av vitnemål fra norske og utenlandske institusjoner ved ansettelser
- å stille krav til oppbevaring og tilgang til ikke utfylte vitnemålspapirer ved utdanningsinstitusjonene
- å stille krav til om at det skal foreligge retningslinjer for å avstemme materiale som brukes til utstedelse av vitnemål
- om arbeidet med å etablere en nasjonal vitnemålsbank har tilstrekkelig prioritet og ressurser, slik at oppstarten av denne viktige tjenesten som vil øke sikkerheten rundt bruk av vitnemål blir gjennomført i henhold til planen

Fra: Brander Per <Per.Brande@kd.dep.no>
Sendt: 26. mars 2015 09:38
Til: Riksrevisjonen postmottak
Emne: Bruk og utstedelse av vitnemål i kunnskapssektoren
Vedlegg: 908961.pdf

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf.§5.2 jf

Deres ref
2014/01484

Vår ref
15/1733-

Dato
25.03.2015

Bruk og utstedelse av vitnemål i kunnskapssektoren

Kunnskapsdepartementet viser til rapportutkast av 10. mars 2015 fra Riksrevisjonen om bruk og utstedelse av vitnemål i kunnskapssektoren.

Vi merker oss at Riksrevisjonen trekker frem Bestemmelsene om økonomistyring i staten punkt 1.2 og 1.5 om departementets ansvar for at underliggende virksomheter har tilfredsstillende internkontroll. Departementet er opptatt av at underliggende virksomheter skal ha tilfredsstillende internkontroll tilpasset egenart, risiko og vesentlighet.

Departementet kjenner seg igjen i Riksrevisjonens problembeskrivelse. Resultatene peker på at kontroll av ektheten av vitnemål er et område som vil kreve mer oppmerksomhet og gode rutiner så vel i departementet som i sektoren.

Universitetene og høyskolene har selv ansvar for å foreta ansettelser, og departementet legger til grunn at institusjonene selv må etablere gode systemer for dette. Institusjonene må selv vurdere hvordan ansettelser baseres på ekte dokumenter og hvilke rutiner som er hensiktsmessige i den forbindelse. Departementet deler Riksrevisjonens vurdering av at det på mange områder kan være fordeler med ensartet praksis i universitets- og høyskolesektoren. Departementet vil be de statlige universitetene og høyskolene om å vurdere Riksrevisjonens anbefalinger og hensiktsmessig oppfølging, for eksempel utvikling av en felles beste praksis.

På side 8 (punkt 5 c) står det at det ikke er laget noen fremdriftsplan. Dette er ikke helt korrekt. I følge FSAT vil Vitnemålsbanken kunne produksjonssettes fra 1. januar 2017, gitt fullfinansiering fra departementet for 2016 av utviklingsprosjektet. Notat fra FSAT er vedlagt.

Med hilsen

Knut Børve
Ekspedisjonssjef

Per Brander
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

FSAT-15-021

Til: Kunnskapsdepartementet ved Inger Johanne Christiansen og Irene Tveite-Strand
Fra: Geir Vangen
Kopi:
Dato: 23. februar 2014
Re: Vitnemålsbank

VITNEMÅLSBANKEN

FSAT ble 15. desember 2015 tildelt 2,2 mill kr for å starte utvikling av vitnemålsbanken. Det er i tildelingsbrevet presisert at det i første omgang skal samles inn resultater fra høyere utdanning og fagskoler.

Bakgrunn for tildelingen er en rapport, utarbeidet i 2012, som beskriver en tjeneste, der norsk borgere kan logge inn og få oversikt over resultater fra all sin utdanning. I denne tjenesten skal det være mulig å dele disse resultatene med f eks bedrifter. Rapporten ble levert 19. februar 2013.

FSAT deltar i perioden 2015-2017 i et EU (Erasmus+)-prosjekt: EMREX. Dette prosjektet omhandler utveksling av resultatinformasjon på tvers av landegrensene i Europa. FSAT leder aktivitetene for standardisering og utvikling innenfor dette prosjektet. EMREX er et nettverk av tjenester for avlevering av resultatinformasjon, og Vitnemålsbanken vil inngå som den norske komponenten i dette nettverket. EMREX vil i 2016 gjennomføre en pilot med utveksling av resultatdata, og dette vil være en god mulighet for også å teste funksjonalitet i vitnemålsbanken.

Datautvekslingen mot vitnemålsbanken baserer seg på en europeisk standard datamodell med navn European Learner Mobility – achievement information. For denne datamodellen er det utviklet et format for utveksling kalt ELMO. I 2014 ble det utviklet grensenitt for FS som leverer og tar i mot data på ELMO-formatet, og dette er nå i bruk for å utveksle resultatdata mellom institusjonene som bruker FS. Med disse grensesnittene er FS klar for å levere data til vitnemålsbanken.

KOSTNADER

Deretter ble det levert et kostnadsanslag for utvikling, drift og forvaltning av tjenesten. Kostnaden for utvikling ble da estimert til 6 mill kr. For drift ble det estimert en startkostnad på kr 100.000. Det må tas høyde for prisstigning både for personalkostnader og driftskostnader siden estimatet ble lagt frem.

I rapporten ble det også angitt et estimat for kostnader for forvaltning, drift og vedlikehold av tjenesten. Omfang for forvaltning og vedlikehold ble satt til 4,5 årsverk, og årlig utgift til drift til kr 480.000. Med dagens personalkostnader beløper dette seg til totalt ca kr 6 mill. I prosjektet er det satt opp en aktivitet for å beskrive arbeidsoppgavene rundt forvaltning, og resultatet av dette vil kunne gi et bedre kostnadsbilde.

For ferdigstilling av vitnemålsbanken må utviklingsprosjektet fullfinansieres av KD. Finansiering av produksjonsmiljø, forvaltning og vedlikehold må være avklart før produksjonssetting.

TENTATIV PLAN

For 2015 er det tildelt totalt 2,2 mill kr. Dette er om lag 1/3 av estimert kostnad for å produksjonssette en første versjon av vitnemålsbanken. For 2015 foreslår FSAT at det meste av tildelingen går til utvikling av en første versjon (alfa), som ved hjelp av EMREX-prosjektet kan testes i mindre skala.

I dette inngår å:

- lage plan for hele utviklingsprosjektet
- sette opp prosjektgruppe og referansegruppe for prosjektet
- lage detaljbeskrivelse av arkitektur på grunnlag av rapporten fra 2012 og Difis arkitekturkrav
- utvikle interaksjonsdesign og grafisk design for tjenesten
- dokumentere sikkerhetsaspektene med tjenesten
- utvikle en tidlig versjon av tjenesten
- avklare hjemmelsgrunnlaget for tjenesten med Datatilsynet

Denne tidlige versjonen vil kun være knyttet til institusjoner som benytter FS.

FSAT foreslår videre at 2016 benyttes for å:

- lage endelig design av tjenesten
- foreta brukertesting
- ferdigstille versjon 1.0 av tjenesten
- tilkoble tjenesten til studentinformasjonssystemer innenfor høyere utdanning og fagskoler
- forberede forvaltning av tjenesten
- formidle informasjon om tjenesten til befolkning og bedrifter
- avklare finansiering for videreutvikling, drift og forvaltning

Dette forutsetter fullfinansiering fra KD for 2016 av utviklingsprosjektet, og finansiering av drift og forvaltning av tjenesten. Tjenesten vil med dette kunne produksjonssettes 1.1.2017.



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Anne-Grethe Staib 22241499
Vår dato
10.03.2015 Vår referanse
Deres dato 2014/01484-4
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. revl. § 18(2)

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Bruk og utstedelse av vitnemål i kunnskapssektoren

Vi viser til tidligere korrespondanse i saken. Vedlagt følger foreløpig rapport for 2014 om
Bruk og utstedelse av vitnemål i kunnskapssektoren.

Vi ber Kunnskapsdepartementet gjennomgå rapporten og gi sine kommentarer til de funn,
konklusjoner og anbefalinger som er presentert. Det gjøres oppmerksom på at forhold tatt
opp i rapporten vil kunne bli omtalt i Dokument 1.

Frist for tilbakemelding til Riksrevisjonen er 26. mars 2015.

Etter fullmakt

Per Anders Engeseth
ekspedisjonssjef

Bernt Nordmark
avdelingsdirektør

Vedlegg: 1



Riksrevisjonen

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18 (2)

Foreløpig rapport for 2014
om
Bruk og utstedelse av vitnemål i
kunnskapssektoren

Revisjonsrapport av 10. mars 2015
Mottaker: Kunnskapsdepartementet

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonen lov og instruks og bygger på
ISSAI 400/4200, INTOSAI's internasjonale standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1. Innledning.....	3
2. Revisjonens mål og omfang	3
3. Revisjonskriterier	4
4. Metode	5
5. Funn.....	5
6. Konklusjon	8
7. Anbefaling	9

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet har ansvaret for barnehager, grunnskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning og forskning. Kunnskapssektoren (KD-sektoren) består av 46 virksomheter inklusive Kunnskapsdepartementet, samt fire virksomheter underlagt Utdanningsdirektoratet. Hovedtyngden av virksomhetene er universiteter og høyskoler.

Kunnskapsdepartementet har en samlet utgiftsbevilgning på i underkant av 80 mrd. kroner, hvor drift av universitets- og høyskolesektoren er den største posten, med i underkant av 30 mrd. kroner. Kunnskapssektoren skal bidra til å dekke de behovene samfunnet og arbeidslivet har for kunnskap og kompetanse. Forskningsbasert kunnskap og kvalifisert arbeidskraft er avgjørende for den videre utviklingen av velferdssamfunnet. Et likeverdig og godt utdanningstilbud skal samtidig bidra til å sikre den enkeltes behov for kunnskap, mestringfølelse og muligheter til aktiv deltakelse i samfunnet.

Manglende kontroll av vitnemål og attester ved ansettelser av personell i staten, kan ha store konsekvenser. Under Næringslivets sikkerhetsråds (NSR) årlige konferanse presenterte NSR sin Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelse for 2013 (Krisino). Denne undersøkelsen viste at halvparten av virksomhetene i offentlig sektor gjennomfører ekthetskontroll av vitnemål. Det er avslørt flere tilfeller av statlige ansatte med falske vitnemål.

Feilansettelser kan være kostbare for statlige virksomheter. Dersom en ansettelse blir foretatt på feil grunnlag pga. forfalskede papirer, vil dette kunne føre til økonomiske tap og tap av omdømme. Slike tap kan oppstå som følge av at den ansatte ikke mestrer jobben, ikke gjør jobben tilfredsstillende eller på annen måte skader virksomheten. Det er en risiko for feilansettelser ved at kandidater legger frem falske vitnemål. Dette kan for eksempel være vitnemål kjøpt fra utenlandske utdanningsinstitusjoner som ikke eksisterer (Diploma Mills), falske vitnemål kjøpt på nettet som utgir seg for å være fra kjente norske utdanningsinstitusjoner, ekte vitnemål som er endret osv. Omfanget av slike muligheter har økt de senere årene, og falske papirer kan enkelt kjøpes. Det er også en risiko i Universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) for at uærlige ansatte kan få tak i ubrukte vitnemålsblanketter, og deretter bruke disse selv eller selge dem.

2. Revisjonens mål og omfang

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter (KD-sektoren) har etablert og implementert rutiner for kontroll av vitnemål ved ansettelser gjennom å undersøke hvilke kontroller som utføres ved ansettelser i KD-sektoren. Videre undersøke om ubenyttede vitnemålsblanketter i UH-sektoren oppbevares forsvarlig, og om det er mulig for uautoriserte personer å få tilgang til disse.

I revisjonen er følgende problemstillinger belyst:

Kontrolleres ektheten av vitnemål ved ansettelser i KD-sektoren?

Hvordan oppbevares ubenyttede vitnemålsblanketter?

- **Oppbevares ubenyttede vitnemålsblanketter forsvarlig?**
- **Er det mulig for uautoriserte personer å få tilgang til ubenyttede vitnemålsblanketter?**

Avgrensning

Revisjonen dekker kun kontroll av vitnemål ved ansettelser, ikke ved opptak til utdanningsinstitusjoner. Revisjonen dekker heller ikke tilgang til systemet hvor eksamensresultatene blir lagt inn.

Videre er revisjonen avgrenset til å omfatte forsvarlig oppbevaring av ubenyttede vitnemålsblanketter, og dekker ikke hvorvidt ansatte har tilgang til utstyret som benyttes til produksjon av vitnemål.

3. Revisjonskriterier

Ifølge Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.2 er det departementet som har overordnet myndighet og ansvar. Dette framgår særskilt av e) :

e) Departementet har et overordnet ansvar for at det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll.

Videre framgår det av bestemmelsenes punkt 1.5.:

Departementet skal sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Kvalifikasjonsprinsippet framgår av Statens Personelhåndbok (SPH) punkt 2.4.2.1.

Offentlig forvaltning er bundet av det såkalte «kvalifikasjonsprinsippet». Prinsippet er ikke nedfelt i lov, men er slått fast både i rettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk teori. De tre viktigste elementene i denne vurderingen er: utdanning og andre formelle kvalifikasjoner, arbeidserfaring og personlig egnethet for stillingen. Selv om kvalifikasjonsprinsippet ikke er lovfestet, kan dette prinsippet bare fravikes med hjemmel i lov eller forskrift.

Med bakgrunn i kvalifikasjonsprinsippet legger revisjonen til grunn at virksomhetene skal kontrollere ektheten av vitnemål ved ansettelser.

Reglement for økonomistyring i staten, § 14 Intern kontroll.

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at:

e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte.

Med bakgrunn i økonomiregelverket legger revisjonen til grunn at virksomhetene har oversikt over og oppbevarer ubrukte vitnemålspapirer på en forsvarlig måte

4. Metode

Revisjonsbevis er innhentet på følgende måte:

For problemstillingen om ektheten av vitnemål kontrolleres ved ansettelse i KD-sektoren ble det sendt spørreskjema til alle virksomheter i KD-sektoren, inklusive Kunnskapsdepartementet. Analyseverktøyet Survey Exact er benyttet for å innhente svar fra respondentene. Svarprosenten er 88 prosent (43 av 49)

Alle virksomheter i universitet- og høyskolesektoren har i tillegg fått spørsmål knyttet til problemstillingen om oppbevaring og tilgang til ikke utfylte vitnemålsblanketter. Her er svarprosenten 83 prosent (30 av 36)

I tillegg til spørreundersøkelsen ble det avholdt et møte med administrasjons- og økonomiavdeling i Kunnskapsdepartementet 16. februar 2015. Formålet med dette møtet var å innhente informasjon om utviklingsarbeid i sektoren som berører dette saksforholdet.

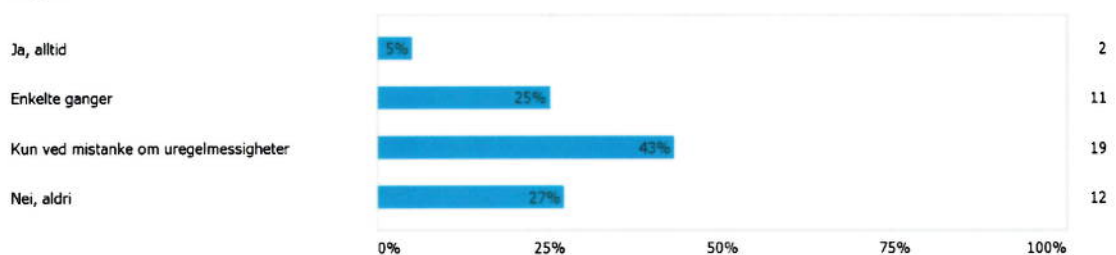
5. Funn

Funnene er basert på gjennomført spørreundersøkelse og innhentet informasjon fra departementet.

a) Ekthetskontroll av vitnemål

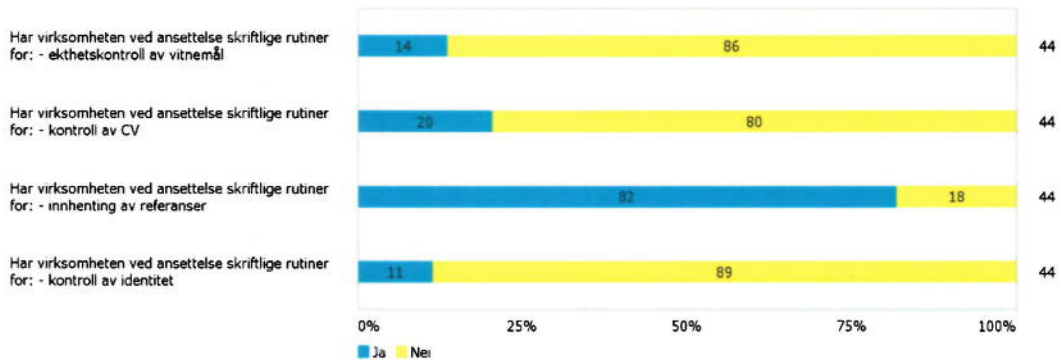
Et av spørsmålene i undersøkelsen er om virksomhetene har utført ekthetskontroll ved ansettelse. 27 prosent av respondentene svarer at de aldri utfører ekthetskontroll av verken norske eller utenlandske vitnemål. 43 prosent svarer at de utfører ekthetskontroll kun ved mistanke om uregelmessigheter.

Figur 1



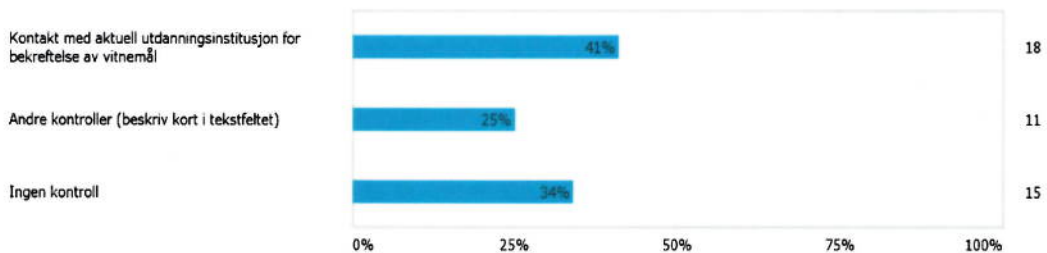
Spørreundersøkelsen viser videre at 86 prosent av respondentene ikke har skriftlige rutiner for ekthetskontroll av vitnemål, mens 80 prosent ikke har skriftlige rutiner for kontroll av CV.

Figur 2



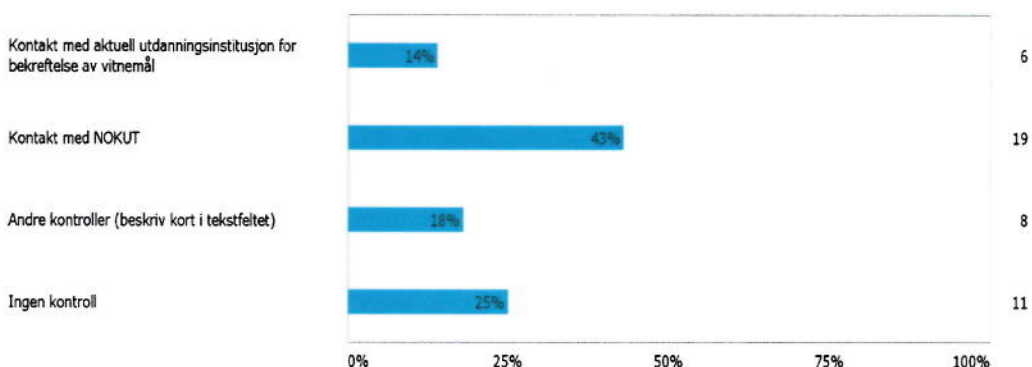
På spørsmål om hvordan virksomhetene utfører ekthetskontroll av vitnemål fra norske utdanningsinstitusjoner svarer 34 prosent at de utfører ingen kontroll, mens 41 prosent tar kontakt med aktuell utdanningsinstitusjon.

Figur 3



Ekthetskontroll av vitnemål fra utenlandske utdanningsinstitusjoner skjer primært ved at 43 prosent av virksomhetene tar kontakt med NOKUT, mens 25 prosent har ingen ekthetskontroll av utenlandske vitnemål.

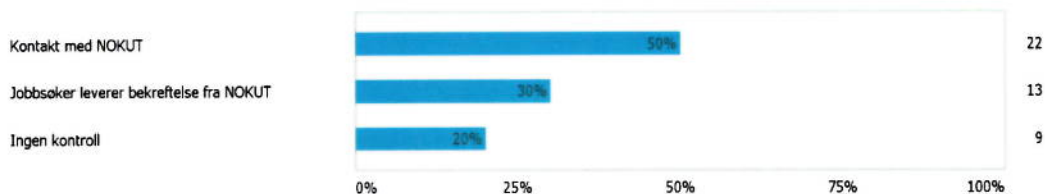
Figur 4



På spørsmålet om hvordan virksomhetene kontrollerer at utenlandsk utdanning er godkjent i Norge, svarer 20 prosent at de har ingen kontroll av om utenlandsk utdanning er godkjent i

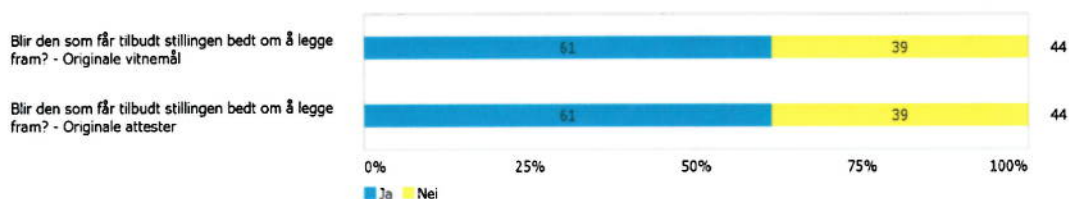
Norge. 50 prosent opplyser at de kontakter NOKUT, mens 30 prosent sier at jobbsøker leverer bekreftelse fra NOKUT.

Figur 5



Undersøkelsen viser også at 39 prosent ikke ber kandidaten som får tilbud om stillingen om å fremlegge originale vitnemål.

Figur 6



Tilleggsopplysninger fra kommentarene i spørreundersøkelsen

I stedet for ekthetskontroll av norske vitnemål utfører 11 virksomheter andre typer kontroller.

For stillinger hvor søkerne kommer fra kjente fagmiljøer utføres referanseforespørsler, kontroll av faglige publiseringer, kontakt med utdanningsinstitusjon og lignende. Enkelte oppgir at det foretas sjekk i Helseregisteret når det gjelder autorisasjon for helsepersonell.

Flere virksomheter opplyser at de for faglige stillinger har en ansettelseskomite som gjennomfører sakkyndig vurdering (i henhold til UH-lovens § 6-3), som skal sikre rangering i forhold faglig kompetanse og utdanning. Referansesjekk, intervju og iblant prøveforelesning gir grunnlag for vurdering av faglig kompetanse og personlig egnethet.

For utenlandske vitnemål utfører åtte virksomheter andre typer kontroller, som referanseforespørsler mot fagmiljøer, kontakt med utdanningsinstitusjon, bruk av spesialist på utenlandsk utdanning.

b) Oppbevaring av ubenyttede vitnemålsblanketter

Undersøkelsen viser at det er stor spredning i hvordan vitnemål blir produsert og oppbevart. Det er ingen krav om hva slags ark vitnemål skrives ut på, så dette varierer fra vanlige blanke

ark, til tykke, fine, fargede ark med vannmerke. I de tilfellene vitnemål skrives ut på spesielle ark opplyser 63 prosent at disse oppbevares innelåst og enkelte steder i rom som låses etter arbeidstid.

Til tross for at de fleste opplyser at ubenyttede vitnemålspapir oppbevares innelåst, svarer 63 prosent av virksomhetene at det ikke kan dokumenteres at disse ikke kommer på avveie.

Det er stor variasjon i hvor mange som har tilgang til ubenyttede vitnemålspapir. På en virksomhet har 46 personer tilgang til ubenyttede vitnemålspapirer. Det er videre stor variasjon i hvor mange som har tilgang til å skrive ut vitnemål. En virksomhet oppgir at 94 personer har tilgang til å skrive ut vitnemålspapirer.

c) Kunnskapsdepartementets oppfølging

Departementet har opplyst at det ikke er gitt noen føringer til UH-sektoren om hvordan sektoren skal utstede vitnemål eller oppbevare vitnemålspapirer. Ifølge departementets vurdering er årsaken til dette at underliggende virksomheter er selvstendige enheter.

Universitetets senter for informasjonsteknologi (USIT) ved Universitetet i Oslo (UiO) fikk i supplerende tildelingsbrev i desember 2011 i oppdrag å utarbeide spesifisering for en nasjonal vitnemålsbank. Målet med en vitnemålsbank er å skape en tjeneste som bedrifter og offentlige etater kan stole på, der eier av resultatene på en enkel måte kan synliggjøre sine resultater til bedrifter og etater. Rapporten med kravspesifikasjonen var ferdig i februar 2013. I 2015 fikk UiO midler fra departementet til å starte opp prosjektet. Beregningene i kravspesifikasjonen til vitnemålsbanken viste i 2013 en kostnad på 6,1 mill. kroner. UiO har fått en bevilgning til dette arbeidet på 2,2 mill. kroner i 2015. Arbeidet er planlagt startet i mars 2015, og det er pr. mars 2015 ikke fastsatt noen frist for ferdigstillelse av prosjektet. Det er ikke laget noen fremdriftsplan.

6. Konklusjon

Undersøkelsen viser at om lag 1/3 av respondentene i KD-sektoren aldri utfører ekthetskontroll av vitnemål ved ansettelser, og 43 prosent oppgir at de gjør det kun ved mistanke. 34 prosent av virksomhetene utfører ikke ekthetskontroll av vitnemål fra norske utdanningsinstitusjoner, mens 20 prosent av virksomhetene opplyser at de ikke kontrollerer om utenlandsk utdannelse er godkjent i Norge. Det er også konstatert at 86 prosent av virksomhetene ikke har skriftlige rutiner for behandling av vitnemål, og at 39 prosent ikke ber om originale attester.

Det kan stilles spørsmål ved om en slik praksis samsvarer med kvalifikasjonsprinsippet i Statens personalhåndbok, og kriteriet om at virksomhetene skal utføre ekthetskontroll av vitnemål. Etter revisjonens vurdering kan det videre stilles spørsmål ved om det er tilfredsstillende kun å kontrollere vitnemål ved mistanke om uregelmessigheter.

Revisjonen viser at de fleste virksomhetene oppbevarer vitnemålspapirene innelåst. Det er i tråd med kravene som stilles i økonomireglementet om at verdipapirer skal oppbevares forsvarlig. Over halvparten av virksomhetene i UH-sektoren opplyser imidlertid at de ikke kan dokumentere oversikt over ubenyttede vitnemålspapirer.

7. Anbefaling

Etter revisjonens oppfatning bør Kunnskapsdepartementet vurdere:

- å sørge for at sektoren har skriftlige rutiner og tilstrebe ensartet praksis i hele sektoren
- å stille krav til hvordan departementet og departementets underliggende virksomheter skal kontrollere ektheten av vitnemål fra norske og utenlandske institusjoner ved ansettelser
- å stille krav til oppbevaring og tilgang til ikke utfylte vitnemålspapirer ved utdanningsinstitusjonene
- å stille krav til om at det skal foreligge retningslinjer for å avstemme materiale som brukes til utstedelse av vitnemål

