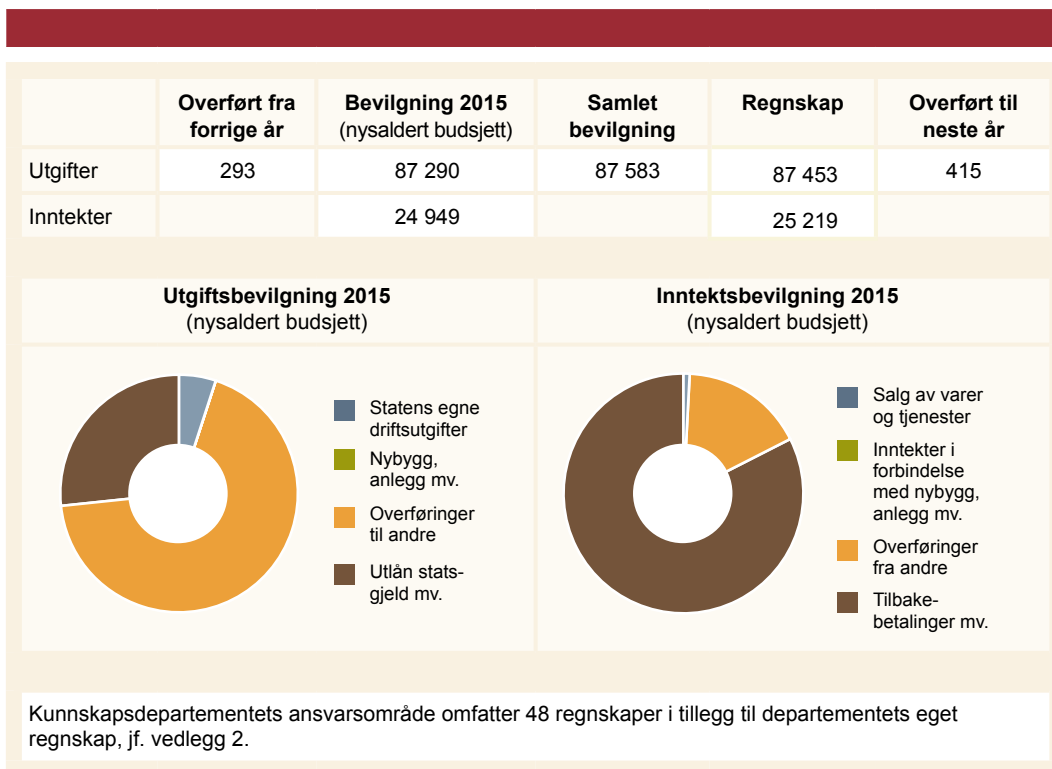


# Kunnskapsdepartementet

## 1 Kunnskapsdepartementets budsjett og regnskap for 2015 (tall i mill. kroner)\*



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

---

## 2 Hovedfunn og utviklingstrekk

Kunnskapsdepartementet (KD) har ansvar for barnehager, grunnskole, kulturskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning og høyere utdanning. Departementet har også ansvar for forskning og voksnes læring.

Virksomhets- og regnskapsstrukturen under Kunnskapsdepartementets ansvarsområde er variert og sammensatt både når det gjelder hvordan virksomhetene er tilknyttet departementet, og hvilke prinsipper som gjelder for regnskapene deres.

Av i alt 48 virksomheter er det 36 forvaltningsorganer med særskilte fullmakter til å føre utgifter og inntekter netto utenfor statsregnskapet. I tillegg er det 12 ordinære forvaltningsorganer, hvorav 10 fører regnskap kun etter kontantprinsippet<sup>1</sup> og 2 virksomheter fører periodisert regnskap basert på statlige regnskapsstandarder i tillegg til at de avlegger ordinært kontantregnskap.

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter (36 universiteter og høyskoler, 2 forskningsinstitutter og Meteorologisk institutt) har, i tillegg til å være underlagt departementets etatsstyring, egne styrever som har ansvar for økonomi, at den faglige virksomheten holder høy kvalitet, at institusjonene drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og med de rammer og mål som gis av overordnet myndighet.

Regjeringen arbeider med å endre strukturen i universitets- og høyskolesektoren for å samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner for å styrke kvaliteten på utdanningen og forskningen. Forberedelser og planlegging av prosessen har preget store deler av sektoren i 2015.

Stortinget bevilget i statsbudsjettet for 2015 i alt 75 mill. kroner til å støtte omstrukturingsprosessene ved i alt ti universiteter og høyskoler.

Riksrevisjonen tok i Dokument 1 for 2014 opp omfanget og organiseringen av Utdanningsdirektoratets tilsynsvirksomhet med private skoler, og har merket seg at antallet tilsyn som ble gjennomført i 2015, er redusert i forhold til i 2014. Departementet opplyser at tilsynene til gjengjeld er mer omfattende og gjelder flere temaer enn tidligere, blant annet ansvarsbevissthet i og profesjonalisering av styrene i skolene. Videre opplyser departementet at Utdanningsdirektoratet i tillegg har kontrollert årsregnskapene for samtlige skoler som er godkjent etter *lov om frittstående skolar* eller *lov om voksenopplæring*, totalt 314 regnskaper.

Riksrevisjonen var videre i Dokument 1 for 2014 kritisk til at Kunnskapsdepartementet ikke hadde fulgt opp at Norges forskningsråd har etablert forsvarlige internkontrollrutiner for sentrale fagsystemer, blant annet SkatteFUNN, der det ble avdekket svært mangelfull tilgangskontroll til sentrale deler av systemet. Departementet har opplyst at Norges forskningsråd senere har rettet opp de påpekte svakhetene. Forholdene er videre fulgt opp av departementet i styringsdialogen for 2015 og i etatsstyringsmøtet og tildelingsbrevet for 2016, der det presiseres hvilke krav som stilles til informasjonssikkerheten i systemene.

1) Kontantprinsippet (§3, tredje ledd i bevilgningsreglementet): "Utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt." Kontantprinsippet avviker fra regnskapsprinsippet som er vanlig i privat virksomhet.

Riksrevisjonen har følgende merknader til Kunnskapsdepartementet for 2015:

- mangelfull informasjonssikkerhet i forvaltningssystemer i universitets- og høgskolesektoren
- manglende kontroll og oppfølging av universitets- og høgskolesektorens husleieavtaler med private utleiere

#### Virksomheter under Kunnskapsdepartementet som har fått vesentlige merknader for 2015

- Høgskolen i Lillehammer\*
- Universitetet i Agder\*\*

\* Vesentlige feil i avsetninger til framtidige kostnader i regnskapet.

\*\* Usikkerhet knyttet til korrekt regnskapsføring av eksterne inntekter/prosjektinntekter.

#### Virksomheter under Kunnskapsdepartementet med vesentlige merknader de fem siste årene

	2015	2014	2013	2012	2011
Høgskolen i Lillehammer	x				
Universitetet i Agder	x				
Høgskolen i Bergen		x		x	
Foreldreutvalgene for grunnsopplæringen og barnehagene		x			
Høgskolen i Ålesund		x			
Norges forskningsråd		x			
Statped		x			
Utdanningsdirektoratet		x			
Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk		x			
De nasjonale forskningsetiske komiteene			x		
Høgskolen i Nesna			x		
Høgskolen i Buskerud				x	
Norges Handelshøgskole				x	
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo					x
Høgskulen i Volda					x
Norges idrettshøgskole					x
Norges musikkhøgskole					x
Senter for internasjonalisering av utdanningen					x
Universitetet i Oslo					x

## 3 Riksrevisjonens merknader

### 3.1 Mangelfull informasjonssikkerhet i forvaltningssystemer i universitets- og høyskolesektoren

#### Uninett

Statlige universiteter og høyskoler mottok i 2015 bevilgninger på nær 30 mrd. kroner over statsbudsjettet. Over halvparten av disse bevilgningene forvaltes og regnskapsføres i økonomisystemer som driftes av Kunnskapsdepartementets heleide aksjeselskap Uninett. Uninett driftet i 2015 regnskaps- og fakturabehandlingssystemene for 25 av 33 statlige universiteter og høyskoler. Totalt forvaltes og regnskapsføres årlige bevilgninger på nær 16 mrd. kroner i disse systemene.

Driften av økonomi- og regnskapssystemene er regulert og avtalesfestet i en egen rammeavtale som er inngått mellom Kunnskapsdepartementet og Uninett, og som de enkelte universitetene og høyskolene slutter seg til gjennom egne tilslutningsavtaler. Som eiere av Uninett og med overordnet etatsansvar for universitets- og høyskolesektoren er det departementet som har fastsatt det avtaleverket som ligger til grunn for Uninetts driftsleveranser på dette området. Endringer i avtalene krever samtykke fra departementet eller at de på annen måte settes i verk på dette nivået. Virksomhetene kan ikke velge andre tilslutningsordninger eller kontraktbetingelser enn det rammeavtalen mellom departementet og Uninett fastsetter.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kunnskapsdepartementet ikke har fulgt opp sitt overordnede ansvar i henhold til *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 14 for å sikre at økonomisystemene i universitets- og høyskolesektoren tilfredsstillende de kravene som *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 4.3.6 og 4.5.2 stiller til informasjonssikkerhet. Systemene er heller ikke i overensstemmelse med anbefalte standarder<sup>2</sup> på dette området.

Svakheter, feil og mangler ved tilgangsstyring og passordforvaltning øker risikoen for at enkeltindivider kan gjennomføre uautoriserte endringer i grunndata, betalingsinformasjon, kontonumre, sette i gang pengetransaksjoner eller på annen måte påvirke informasjonen fra systemene. Manglende logging av aktiviteter i systemene vil i tillegg gjøre det vanskelig å identifisere og ansvarliggjøre enkeltindivider for slik uautorisert virksomhet. Undersøkelsen har avdekket forhold som vurderes å svekke det generelle sikkerhetsnivået i økonomisystemene og at det øker risikoen for at uautoriserte endringer av data i virksomhetenes økonomisystemer ikke blir avdekket.

Også i Dokument 1 (2014–2015) hadde Riksrevisjonen vesentlige merknader om mangelfull informasjonssikkerhet og tilgangsstyring til sentrale fagsystemer i kunnskapssektoren. I 2015 har Riksrevisjonen blant annet gjennomført kontroll av hvordan denne sikkerheten er ivarettatt i økonomisystemene som driftes av Uninett, og hvordan Kunnskapsdepartementet har fulgt opp at sikkerheten er i samsvar med det statlige regelverket og anbefalte standarder for informasjonssikkerhet i offentlig sektor.

Økonomibestemmelsene punkt 4.3.6 stiller krav om at statlige virksomheters økonomisystemer skal ha et sikkerhetsnivå, tilgangskontroller og funksjonalitet for registrering (logging) av aktiviteter i systemene som sikrer systemets funksjoner og data mot uautorisert endring (dataintegritet). Videre slår økonomibestemmelsene punkt 4.5.2 fast at virksomheter som benytter eksterne tjenesteytere til å ivareta virksomhetens økonomioppgaver, fortsatt har ansvaret for at oppgavene løses i samsvar med gjeldende regelverk, og at det er etablert forsvarlig sikkerhet og intern kontroll også i den eksterne tjenesteyterens leveranser. Samarbeidet skal

2) NS-ISO/IEC 27001:13 kapittel 9 og NS ISO/IEC 27002:13 punkt 15.1.2.

reguleres i en avtale for blant annet å sikre klare oppgave- og ansvarsforhold, avtalt tjenestekvalitet og tilstrekkelig datasikkerhet.

### **3.1.1. Departementets oppfølging av avtaleverket**

- Det gjeldende avtaleverket mellom kunnskapssektoren og Uninett er ikke endret siden 2003, da det ble inngått mellom det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) og Uninett FAS. UFD ble endret til Kunnskapsdepartementet fra 2006, og Uninett FAS ble innlemmet i Uninett AS fra 2012.
- En rekke tilslutningsavtaler som fortsatt benyttes, er opprinnelig inngått mellom Uninett FAS og universiteter og/eller høyskoler som ikke lenger eksisterer.
- Direktoratet for forvaltning og IKT har utarbeidet en anbefalt standardkontrakt for statlige virksomheters kjøp av ikt-driftstjenester. Denne standarden ble utarbeidet flere år etter at kontraktene mellom kunnskapssektoren og Uninett ble utarbeidet. Som følge av at avtaleverket ikke har blitt fulgt opp eller oppdatert, er det fortsatt betydelige avvik mellom avtalene og den anbefalte standardkontrakten.
- Avtalene med Uninett inneholder blant annet ingen beskrivelse eller annen form for klargjøring av hvilke prosedyrer for tilgangsstyring, etablering av sikre brukermiljøer, passordforvaltning, sikkerhetskopiering og logging av aktiviteter som informasjonssikkerheten i økonomisystemene skal bygge på.
- Avtalene regulerer heller ikke hvordan ansvaret for å ivareta informasjonssikkerheten skal fordeles og formaliseres mellom partene.
- Avtalene har ikke fanget opp endringer i økonomireglementet og økonomibestemmelsene i 2003, 2010 og 2013. Dette øker risikoen for manglende etterlevelse av sentrale deler av det statlige regelverket, ikke minst ivaretagelse av informasjonssikkerhet, tilgangsstyring, logging av aktiviteter i økonomisystemet og forebygging av misligheter.

### **3.1.2. Informasjonssikkerhet i virksomheter som benytter Uninett**

- Det er betydelige mangler i informasjonssikkerheten ved de fleste virksomhetene. Dette gjelder spesielt kravene i økonomibestemmelsene til tilgangsstyring, passordforvaltning og logging av aktiviteter i systemene. Ved nær 40 prosent av virksomhetene er det registrert brukerprofiler i økonomisystemene som ikke kan knyttes til enkeltindivider, og kun 1 av 25 virksomheter har etablert faste rutiner for oppfølging og kontroll av logger fra systemene.
- Det er i begrenset grad etablert rutiner og fora for oppfølging av avtalene mellom partene. Dette har ført til at avtaler ikke har blitt fornyet og oppdatert i takt med organisasjonsendringene i kunnskapssektoren siden 2003, og at avtalene til dels er inngått mellom virksomheter som formelt sett ikke lenger eksisterer.

### **3.1.3 Informasjonssikkerhet i virksomheter som ikke benytter Uninett**

Riksrevisjonen har i forbindelse med gjennomføringen av denne undersøkelsen også kontrollert hvordan informasjonssikkerheten er ivaretatt ved Universitetet i Oslo (UiO), Universitetet i Bergen (UiB) og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), der økonomisystemene ikke driftes av Uninett, men av Universitetet i Oslos senter for informasjonsteknologi (USIT). Kontrollen har avdekket avvik og mangler som i hovedsak er sammenfallende med funnene i Uninett-undersøkelsen.

- Det er avvik og mangler i forhold til gjeldende regelverk og etablerte standarder ved tilgangsstyring, passordforvaltning, arbeidsdeling og logging av aktiviteter og endringer i systemene.

### **3.2 Manglende kontroll og oppfølging av universitets- og høgskolesektorens husleieavtaler med private utleiere**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har fulgt opp at universitets- og høgskolesektorens husleiekontrakter med private utleiere inneholder oppsigelses- eller framleieklausuler.

Riksrevisjonen har i 2015 undersøkt Kunnskapsdepartementets kontroll og oppfølging av universitets- og høgskolesektorens husleieavtaler med private utleiere. Sektoren leide i 2014 nær 800 000 kvadratmeter bygningsmasse fra private utleiere til en samlet årlig kostnad på ca. 1,2 mrd. kroner.

Undersøkelsen har ikke avdekket tilfeller av husleieavtaler med private utleiere der leieobjektet står ubenyttet samtidig som det påløper leieutgifter for leietaker.

I henhold til bevilgningsreglementet § 6 første ledd første setning kan staten bare pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Slikt samtykke er gitt i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 i tilknytning til inngåelse av leieavtaler utover budsjettåret, under forutsetning av at behovet for oppsigelsesklausuler vurderes nøye. Hensynet til den framtidige handlefriheten skal veie tungt ved vurderingen. Særlig gjelder dette ved langsiktige avtaler.

Riksrevisjonens kontroll viser at omfattende andeler av universitets- og høgskolesektorens leieavtaler med private utleiere ikke har klausuler om oppsigelse og/eller framleie. Avtalene inneholder heller ingen klausuler som kan åpne for reforhandling av avtalene ved for eksempel varige endringer i leietakers behov eller svingninger i prisnivået i leiemarkedet. Det kan heller ikke vises til eller på annen måte dokumenteres hvilke særskilte økonomiske avveininger eller kost/nytte-vurderinger som er lagt til grunn for å unnlate å inkludere slike klausuler i kontraktene.

Fraværet av slike klausuler øker risikoen for at virksomhetene i sektoren ikke får avsluttet, reforhandlet leieforhold eller leid ut ledige lokaler som det som følge av endringer i funksjonelle behov ikke lenger er behov for, for eksempel som en langsiktig konsekvens av den pågående omstruktureringen av sektoren.

---

## **4 Riksrevisjonens anbefalinger**

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet vurderer følgende tiltak:

- fornye og videreutvikle avtaleverket fra 2003 mellom kunnskapssektoren og Uninett, slik at dette reflekterer den nye organisasjonsstrukturen i sektoren, spesifiserer krav til sikkerhet og formaliserer arbeids- og ansvarsfordeling mellom kontraktspartene
- sikre at virksomheter på universitets- og høgskolesektoren vurderer bruk av oppsigelses-, reforhandlings- og framleieklausuler ved inngåelse av husleiekontrakter med private utleiere

---

## **5 Departementets oppfølging**

### **5.1 Mangelfull informasjonssikkerhet i forvaltningssystemer i universitets- og høgskolesektoren**

Kunnskapsdepartementet har satt ned en arbeidsgruppe som skal revidere sektorens driftsavtaler med Uninett. Det vil bli lagt særlig vekt på at avtalene definerer ansvars- og oppgavefordelingen mellom kontraktspartene tydelig, og at det formuleres konkrete krav til informasjonssikkerhet i bruken av systemene.

Departementet vil videre følge opp de påviste avvikene på informasjons-sikkerhetsområdet og vurdere nødvendige tiltak.

### **5.2 Manglende kontroll og oppfølging av universitets- og høgskolesektorens husleieavtaler med private utleiere**

Statsråden peker på at oppsigelsesklausuler i noen tilfeller kan være hensiktsmessig, men at dette innebærer risiko for blant annet økte leibeløp og ensidige oppsigelser av leieforholdene fra utleiers side. Departementet vil derfor ikke kreve oppsigelsesklausuler i framtidige leiekontrakter, men be virksomhetene vurdere dette i forhold til risiko og kost/nytte for hver enkelt avtale.

Framleieklausuler, derimot, innebærer ingen slik risiko for merkostnader. Departementet vil derfor be om at en slik klausul innarbeides i framtidige kontrakter.

---

## **6 Riksrevisjonen sluttmerknad**

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.