

Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden

Dokument 3:4 (2024–2025)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:4 (2024–2025)
Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen
av bistanden.

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden
- Vedlegg 2: Statsrådets svar
- Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 3. desember 2024

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	8
3	Overordnet vurdering	8
4	Utdyping av konklusjoner	9
4.1	Den overordnede styringen i Utenriksdepartementet og Norad ivaretar ikke i tilstrekkelig grad håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter	10
4.1.1	Det er ikke tilstrekkelig tydeliggjort og kommunisert hva føringene om nulltoleranse for økonomiske misligheter og antikorrupsjon som tverrgående hensyn innebærer	10
4.1.2	Utenriksdepartementet og Norad mangler en helhetlig dokumentasjon av etablert internkontroll for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter	12
4.1.3	Utenriksdepartementet og Norad mangler vesentlig styringsinformasjon om utøvelsen av internkontrollen når det gjelder økonomiske misligheter	13
4.1.4	Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter er i begrenset grad tema i etats- og virksomhetsstyringen	14
4.2	Vesentlige svakheter i vurderingen av risikoen for økonomiske misligheter i tilskuddsforvaltningen svekker muligheten for effektiv forebygging og avdekking	15
4.2.1	Forvaltningen stiller ikke krav til verken tilskuddsmottakeren eller saksbehandleren om å vurdere risikoen for at økonomiske misligheter påvirker måloppnåelsen	15
4.2.2	Risikoen for økonomiske misligheter blir i liten grad vurdert i den enkelte avtale	16
4.3	Svakheter i innretningen på og utøvelsen av forebyggende og avdekkende tiltak svekker håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter	17
4.3.1	Vesentlige mangler ved dokumentasjonen forvaltningen mottar fra tilskuddsmottakeren før avtaleinngåelse, svekker forvaltningens beslutningsgrunnlag og mulighet for målrettet oppfølging av risiko	17
4.3.2	Kontrollen i forbindelse med utbetalinger er for svak	18
4.3.3	Utfordringer med kompetanse og kapasitet hos både forvaltningen og tilskuddsmottakeren bidrar til en lite effektiv håndtering av risikoen	19
4.3.4	Mange identifiserer røde flagg for økonomiske misligheter i forvaltningen av avtaler, men det er ingen systematisk dokumentasjon og oppfølging av disse	20
4.3.5	Norge som styremedlem lyktes ikke i å fange opp og bruke informasjon om risiko og røde flagg som styret til FNs kontor for prosjektjenester (UNOPS) ble forelagt	21
4.4	Oppfølgingen av mistanke om økonomiske misligheter er ikke tilstrekkelig	22
4.4.1	Forvaltningen har i liten grad analysert årsakene til et lavt antall meldinger om mistanke om økonomiske misligheter	23
4.4.2	Sen involvering av kontrollenhetene i oppfølging av mistanke og variabel kvalitet på granskninger fra tilskuddsmottakerne	24
5	Anbefalinger	25
6	Statsrådets svar	25
7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	25
	Vedlegg	27

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til Statsråden

Vedlegg 2: Statsrådets svar

Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Kort om FNs kontor for prosjektjenester (UNOPS) og deres initiativ for innovativ finansiering	22
---	----

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdig** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdig** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Å oppnå betydelig reduksjon i alle former for korrupsjon og bestikkelser inngår i FNs bærekraftsmål¹, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. I meldingen blir det vist til at korrupsjon går igjen i alle samfunn, men har størst konsekvenser i land med svake institusjoner og svake systemer for åpenhet og kontroll. Stortinget har sluttet seg til FNs bærekraftsmål som en sentral rettesnor for norsk utviklingspolitikk.²

Tilskudd til utviklingsformål og humanitær bistand utgjør en betydelig del av Utenriksdepartementets budsjett og er en sentral forvaltningsoppgave for både utenriksstjenesten og Norad. Eventuell korrupsjon og andre økonomiske misligheter i tilknytning til bevilgede midler vil bidra til å undergrave tilliten til og effekten av offentlig pengebruk. Økonomiske misligheter kan også ha direkte negativ innvirkning på utviklingen i landene der midlene brukes, det motsatte av intensjonen med bistanden.

Flere aktører, som FN og OECDs utviklingskomité, gir anbefalinger om og føringer for hvordan man skal håndtere risikoen for korrupsjon. OECDs utviklingskomité viser til at risikoen ikke enkelt lar seg håndtere, og anbefaler en allsidig tilnærming, med løpende intern og ekstern risikohåndtering i koordinasjon med andre. Utviklingskomiteen viser samtidig til at aktørene i internasjonal bistand spiller en rolle i arbeidet med å redusere korrupsjon i utviklingsland.³

Prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter har ligget til grunn for tildeling og forvaltning av midler over Utenriksdepartementets budsjett siden tidlig på 2000-tallet.⁴ Alle tilskuddsmottakere skal forplikte seg til prinsippet og rapportere avvik fra det. Det følger av prinsippet at Utenriksdepartementet vil reagere på ethvert avvik fra de forutsetningene som ligger til grunn for bruk av departementets midler. Departementet viser til at eksempler på økonomiske misligheter er korrupsjon, underslag, økonomisk utroskap, bedrageri, tyveri, regnskapsovertredelser, favorisering/nepotisme eller annen misbruk av stilling i tilknytning til norsk støtte.⁵

I tillegg til nulltoleranseprinsippet, er antikorrupsjon som tverrgående hensyn en viktig forutsetning for forvaltningen av norske bistandsmidler.

Antikorrupsjon som tverrgående hensyn skal gi tilstrekkelig sikkerhet for at tiltak som støttes av Norge ikke bidrar til korrumpert praksis, verken i tiltaket eller i samfunnet, jf. Meld. St. 24 (2016–2017).

Bistandsbudsjettet har økt betydelig de siste årene. Samlet har bistandsutbetalingene fra Utenriksdepartementet i Oslo, utenriksstasjoner og Norad økt fra 34,4 milliarder kroner i 2016 til 50,8 milliarder kroner i 2023.

¹ Bærekraftsmål 16 handler om å fremme fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner. Vesentlig reduksjon i korrupsjon og bestikkelser inngår som delmål 16.5 under bærekraftsmål 16.

² Jf. Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017) og Innst. 7 S (2017–2018).

³ 2016 OECD Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption. (2016). OECD.

⁴ Jf. omtale av tiltak mot korrupsjon i forvaltningen av bistandsmidlene i blant annet St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom* s.19, 29–30 og St. prp. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet s.12.

⁵ *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*. (2018, 21. desember). Utenriksdepartementet.

Norads andel av utbetalingene har økt fra 12 til 51 prosent i samme periode, mens utenriksstasjonenes andel har holdt seg stabilt på omtrent 15 prosent. Multilaterale aktører har gått fra å motta 46 prosent i 2016 til 62 prosent i 2023.⁶

Målet med denne undersøkelsen har vært å vurdere om Utenriksdepartementet og Norad håndterer risikoen for økonomiske misligheter effektivt i forvaltningen av bistanden. Undersøkelsen har et systemperspektiv. Vi har ikke hatt til hensikt å avdekke økonomiske misligheter.

Undersøkelsen har hatt to problemstillinger:

1. Forebygger og avdekker Utenriksdepartementet og Norad økonomiske misligheter effektivt i forvaltningen av bistanden?
2. Følger Utenriksdepartementet og Norad effektivt opp mistanker om økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden?

Problemstilling 1 handler om Utenriksdepartementets og Norads styrings- og kontrollmiljø, risikovurderinger og kontrollaktiviteter rettet mot risikoen for økonomiske misligheter i bistanden. Problemstilling 2 ser på hvordan Utenriksdepartementet og Norad har lagt til rette for å motta meldinger om mistanke om økonomiske misligheter, og hvordan de følger opp mistanken.

Til sammen dekker de to problemstillingene alle elementene som ifølge god praksis bør inngå i en helhetlig, og derav effektiv, håndtering av risikoen for økonomiske misligheter.⁷ Når det gjelder hva som utgjør god praksis, har vi tatt utgangspunkt i rammeverk og veiledning fra Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk, jf. Innst. 440 S (2016–2017).
- Utenriksdepartementets budsjettproposisjoner for perioden 2007–2024, jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 og Innst. 7 S.

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet ved brev 21. juni 2024. Departementet har i brev 9. september 2024 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 10. oktober 2024 og statsrådenes svar 25. oktober 2024 følger som vedlegg.



COSO

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) er et privat initiativ i regi av foreninger innenfor fagområdene regnskap og revisjon. COSO veileder gjennom å utvikle rammeverk for temaområdene internkontroll, risikostyring og håndtering av risikoen for økonomiske misligheter. Regelverket for økonomistyring i staten er inspirert av COSOs rammeverk.

⁶ Norad. [Bistandsresultater \(norad.no\)](https://www.norad.no). Administrasjon er holdt utenfor analysen. Det samme gjelder klima- og skogsatsingen som forvaltes av Norad.

⁷ *Internal Control – Integrated Framework*. (2013). COSO; *Fraud Risk Management Guide*. (andre utgave 2023, første gang utgitt i 2016). COSO; *Sammenhengen mellom risikostyring og internkontroll*. (u.å., sist oppdatert 26. april 2022). DFØ.

2 Konklusjoner



- Den overordnede styringen i Utenriksdepartementet og Norad ivaretar ikke i tilstrekkelig grad håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter.
- Vesentlige svakheter i vurderingen av risikoen for økonomiske misligheter i tilskuddsforvaltningen svekker muligheten for effektiv forebygging og avdekking.
- Svakheter i innretningen og utøvelsen av forebyggende og avdekkende tiltak svekker håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter.
- Oppfølgingen av mistanke om økonomiske misligheter er ikke tilstrekkelig.

3 Overordnet vurdering

Kritikkverdig



Det er **kritikkverdig** at Utenriksdepartementets og Norads arbeid med å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter ikke er i samsvar med hva bistandsforvaltningens egenart, risiko og vesentlighet skulle tilsi. Samlet sett er forvaltningens håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden ikke så effektiv som den kunne og burde ha vært. Svakheteene øker risikoen for at økonomiske misligheter i tilknytning til norske bistandsmidler begås og ikke avdekkes eller stoppes på et tidlig tidspunkt.

4 Utdyping av konklusjoner

Midler til utviklingsformål og humanitær bistand innebærer generelt en høy risiko for økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet har vært tydelige på at bistand forutsetter en vilje til å ta risiko, men at risikoen skal kartlegges og være kjent for bevilgende myndigheter. Videre skal risikoreduserende tiltak iverksettes for å forebygge misligheter og begrense skaden hvis misligheter skulle skje.⁸ Dette er forhold som gjør at Riksrevisjonen mener det er rimelig å forvente at Utenriksdepartementet og Norad legger til grunn og har en høy standard på håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter. Vi viser i denne sammenheng til reglement for økonomistyring i staten § 4, der det står at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Også sentrale fagmiljøer⁹ peker på at en risikobasert tilnærming er viktig for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter, der håndteringen inngår i virksomhetsstyringen.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet og Norad har etablert flere prosesser og tiltak som skal bidra til å forebygge, avdekke og reagere på mistanke om økonomiske misligheter i bistandsporteføljen. Blant annet er det gjennom internt regelverk og avtalemaler stilt krav både til tilskuddsmottakers håndtering av risikoen og til saksbehandlers vurderinger, oppfølging og kontroll. Det er også etablert kanaler for å melde fra om mistanke om økonomiske misligheter, og retningslinjer for videre oppfølging.

Undersøkelsen viser likevel at Utenriksdepartementets og Norads håndtering har vesentlige mangler sett opp mot god praksis. Det er mangler ved alle elementene som skal inngå i en helhetlig og effektiv håndtering av risikoen for økonomiske misligheter. Manglene knytter seg til overordnet styring, vurdering av risiko, målretting og gjennomføring av kontrolltiltak, samt oppfølging av mistanke og illeggelse av reaksjon når det forekommer økonomiske misligheter.

Utenriksdepartementets retningslinjer for tilskuddsforvaltning legger opp til en risikobasert tilnærming, noe som Riksrevisjonen i utgangspunktet vurderer som positivt. Vi ser at det likevel er vanskelig for saksbehandlerne å gjennomføre dette i praksis fordi de har et for svakt grunnlag for å vurdere risikoen for økonomiske misligheter i hvert enkelt tilfelle. Dermed blir ikke kontrolltiltak i tilstrekkelig grad iverksatt og begrunnet på bakgrunn av identifisert risiko. Dette skyldes blant annet mangler ved prosesser for risikovurderinger, utilstrekkelige veilednings- og kompetansetiltak og det at systemene ikke legger til rette for at viktig informasjon om tilskuddsmottakerne blir gjort tilgjengelig for deling og gjenbruk.

Samlet sett er forvaltningens håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden etter Riksrevisjonens vurdering ikke så effektiv som den kunne og burde ha vært. Arbeidet med å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter er ikke i samsvar med hva

⁸ Prop. 1 S (2017–2018) for Utenriksdepartementet.

⁹ Som Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) og Association of Certified Fraud Examiners (ACFE).

bistandsforvaltningens egenart, risiko og vesentlighet skulle tilsi. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig.

Svakhetene øker risikoen for at økonomiske misligheter i tilknytning til norske bistandsmidler begås og ikke avdekkes eller stoppes på et tidlig tidspunkt. Det innebærer igjen en risiko for omdømmetap, økonomisk tap og svekket måloppnåelse for bistandsmidlene.

4.1 Den overordnede styringen i Utenriksdepartementet og Norad ivaretar ikke i tilstrekkelig grad håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll. Internkontrollen skal blant annet sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes, jf. § 14 i reglement for økonomistyring i staten. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) peker på at styrings- og kontrollmiljøet er viktig for en effektiv internkontroll. Styrings- og kontrollmiljøet omfatter alt fra holdninger, adferd, verdier og kompetanse til hvordan ledelsen fordeler ansvar og myndighet, organiserer arbeidet og utvikler virksomhetens menneskelige ressurser.¹⁰ Styrings- og kontrollmiljøet har en formell og en uformell del. Den formelle delen er formalisert og dokumentert, mens den uformelle delen handler om virksomhetskulturen.

Undersøkelsen viser flere svakheter ved Utenriksdepartementets og Norads overordnede styring for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter i bistanden. Svakheterne i den formelle delen av styrings- og kontrollmiljøet omfatter blant annet at innholdet i sentrale føringer ikke er formidlet tydelig nok, og at ledelsen ikke har god nok oversikt over og styringsinformasjon om effekten av etablerte tiltak for å håndtere risikoen. Disse svakheterne svekker forutsetningene for en effektiv håndtering av risikoen for økonomiske misligheter.

4.1.1 Det er ikke tilstrekkelig tydeliggjort og kommunisert hva føringene om nulltoleranse for økonomiske misligheter og antikorrupsjon som tverrgående hensyn innebærer

Nulltoleranse for økonomiske misligheter er et helt grunnleggende premiss for tildeling og forvaltning av bistandsmidler. I tillegg er antikorrupsjon som tverrgående hensyn en viktig forutsetning. Arbeidet med antikorrupsjon skal gi tilstrekkelig sikkerhet for at tiltak som støttes av Norge, ikke bidrar til korrumpert praksis, verken i tiltaket eller i samfunnet, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* og Innst. 440 S (2016–2017).

Undersøkelsen viser at selv om både Utenriksdepartementet og Norad legger begge føringene til grunn i sin innretning av internkontrollen, er det



Internkontroll

Internkontroll er en prosess som utføres av en virksomhets styre, ledelse og øvrige ansatte. Den er utformet for å gi rimelig sikkerhet for at virksomhetens mål knyttet til drift, rapportering og etterlevelse oppnås. Internkontrollen består av fem integrerte komponenter: internt kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og oppfølgingsaktiviteter.

¹⁰ Sammenhengen mellom risikostyring og internkontroll: Styrings- og kontrollmiljø som reflekterer ønsket holdning og kultur. (u.å.). DFØ.

utfordringer knyttet til begge føringene. Utfordringene handler både om forståelse og praktisering, og om hvordan føringene er dokumentert og kommunisert i ulike styringsdokumenter.

Utenriksdepartementet publiserte i 2018 retningslinjer for praktisering av nulltoleranseprinsippet, der det slås fast at prinsippet innebærer en *forpliktelse til å reagere ved mistanke* om økonomiske misligheter. Retningslinjene gir videre bred omtale av forvaltningens oppfølging ved mistanke. Retningslinjene nevner også forebygging i flere sammenhenger, men uten å utdype eller klargjøre hva prinsippet innebærer av forventninger og forpliktelser når det gjelder forebygging og avdekking av økonomiske misligheter. I avtalemaler for tilskudd setter Utenriksdepartementet og Norad på den annen side både forebygging og avdekking av økonomiske misligheter i direkte sammenheng med prinsippet om nulltoleranse. I avtalemalene står det for eksempel at tilskuddsmottakeren *for å innfri krav til nulltoleranse* skal organisere sin drift og sine internkontrollsystemer på en måte som gjør at økonomiske misligheter forebygges og avdekkes. Hvordan nulltoleranseprinsippet skal forstås, og hva det omfatter, er altså til dels ulikt kommunisert i ulike dokumenter.

Norad evaluerte i 2020 Norges antikorrupsjonsinnsats i bistanden og pekte da på at nulltoleranseprinsippet forstås ulikt. Eksterne aktører forstår prinsippet slik at det hovedsakelig handler om oppfølging av mistanke, mens departementet opererer med en bredere forståelse, som omfatter alle faser av prosjektsyklusen, inkludert forebyggende og avdekkende tiltak.¹¹ I etterkant av evalueringen har en intern arbeidsgruppe i Utenriksdepartementet og Norad sett på praktiseringen av nulltoleranseprinsippet. Gruppen leverte sin rapport i 2021 og anbefalte en bred tilnærming til prinsippet, det vil si en forståelse der prinsippet inkluderer arbeidet med å forebygge og avdekke økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet har ikke tydeliggjort forventningene på området i etterkant av de framlagte rapportene.

Arbeidsgruppen la også fram et forslag om økonomisk risikodeling mellom forvaltningen og tilskuddsmottakeren i tilfeller der det er kjent at risikoen for tap og skade er høy og vanskelig å forbygge. Arbeidsgruppens forslag ville innebære å gå bort fra forståelsen av tilskuddsmottakerens tilnærmet objektive og absolutte ansvar for tilskuddsmidlene. Den politiske ledelsen besluttet den gang at forslaget måtte utredes nærmere. Tre år senere er dette spørsmålet fortsatt til vurdering. Norad har i tildelingsbrevene for 2022, 2023 og 2024 fått i oppdrag å følge opp arbeidsgruppens rapport. Ifølge tildelingsbrevet for 2024 skal anbefalingene knyttet til risikodeling prioriteres.

Undersøkelsen viser at det også har vært diskusjoner internt i Utenriksdepartementet, basert på enkeltsaker, om hvordan nulltoleranseprinsippet skal praktiseres. Enkeltsakene gjelder tap av verdier i forbindelse med tyveri, ran og plyndring utført av eksterne uten tilknytning til prosjektet. Disse sakene er ikke utelukket fra definisjonen av økonomiske misligheter i departementets retningslinjer, men bærer ikke de sentrale

¹¹ *Evaluation of Norway's Anti-Corruption Efforts as part of its Development Policy and Assistance*. Rapport 5 / 2020. (2020). Evalueringsavdelingen. Norad.

kjennetegnene ved økonomiske misligheter, som brudd på tillit og å være en villet handling. Utenriksdepartementet besluttet i 2017 og 2018 å ikke illegge reaksjon i de nevnte enkeltsakene. Argumentasjonen i sakene har fått presedens for skjønnsutøvelsen i andre saker og er også reflektert i departementets interne rutiner. Det framgår av rutinene at hvis en tilskuddsmottaker har gjort sitt ytterste for å forebygge og håndtere økonomiske misligheter, og derfor ikke er å laste, vil for eksempel tyveri eller plyndring ikke være å anse som avtalebrudd.

Også når det gjelder antikorrupsjon som tverrgående hensyn, er det ulik forståelse og tolkning både internt i forvaltningen og blant tilskuddsmottakere. Norad viser i intervju til det som en utfordring at antikorrupsjon som tverrgående hensyn misforstås hos tilskuddsmottakerne. Utfordringer knyttet til forståelsen av antikorrupsjon som tverrgående hensyn var også et funn i Norads evaluering fra 2020, og det bekreftes i vår egen gjennomgang av et utvalg avtaler. I disse avtalene varierer det hvordan tilskuddsmottakeren tolker antikorrupsjon som tverrgående hensyn. Noen tolker det slik at prosjektet ikke må føre til økonomiske misligheter på samfunnsnivå i landet der det gjennomføres, andre tolker det slik at det ikke må skje økonomiske misligheter i selve prosjektet.

Både nulltoleranse og antikorrupsjon som tverrgående hensyn er helt sentrale føringer for håndteringen av risikoen for misligheter, både i etats- og virksomhetsstyringen og for den enkelte saksbehandler og tilskuddsmottaker i den løpende forvaltningen av bistandsmidler. Føringerne burde derfor etter Riksrevisjonens vurdering ha vært tydeligere presisert og kommunisert.

4.1.2 Utenriksdepartementet og Norad mangler en helhetlig dokumentasjon av etablert internkontroll for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter

Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.4, stiller krav om at internkontrollen skal dokumenteres. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring trekker et skille mellom overordnet dokumentasjon av *hvem og hva* og mer detaljerte prosedyrer for *hvordan* internkontroll skal utføres.¹² Videre anbefaler COSO at virksomheter etablerer et eget dokument eller dokumenthierarki for håndteringen av økonomiske misligheter for å sikre en helhetlig og effektiv håndtering.¹³

Verken Utenriksdepartementet eller Norad har et dokument eller dokumenthierarki som gir en samlet og helhetlig oversikt over virksomhetens tilnærming til håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter.

Utenriksdepartementet og Norad henviser i stedet til ulike styringsdokumenter i form av instruksjer og retningslinjer, som blant annet handler om etablert internkontroll og tilhørende roller og ansvar for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter.

¹² *Veileder i internkontroll*: punkt 3.2.3. Dokumentasjon av internkontrollen. (u.å.). DFØ.

¹³ *Fraud Risk Management Guide*. (andre utgave 2023, første gang utgitt i 2016). COSO.

Den viktigste kilden som gir en oversikt over tilnærmingen til økonomiske misligheter, er ifølge Utenriksdepartementet og Norad retningslinjene og malene for tilskuddsforvaltning, som er samlet i Grant Management Assistant (GMA), departementets digitale verktøy for tilskuddsforvaltning. GMA er imidlertid det Direktoratet for forvaltning og økonomistyring viser til som prosedyrer og beskrivelse av hvordan roller og ansvar skal utøves i forvaltningen av den enkelte avtale. GMA er saksbehandlerens verktøy i utøvelsen av tilskuddsforvaltning, det er ikke et verktøy i ledelsens virksomhetsstyring på området. I tillegg er både Utenriksdepartementet og Norad tydelige på at GMA ikke treffer godt for forvaltningen av alle avtaletyper i bistandsporteføljen. Dette gjelder særlig for multilaterale bistandsavtaler, som utgjør en betydelig del av bistandsbudsjettet. Vi ser samtidig at flere seksjoner i departementet og i Norad har utarbeidet og bruker andre rutiner og maler enn dem som er å finne i GMA, og at disse også delvis avviker fra GMA.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Utenriksdepartementet gjennom GMA har samlet retningslinjer som dekker et bredt spekter av temaer innenfor tilskuddsforvaltning. Likevel er ikke GMA tilstrekkelig som dokumentasjon av internkontrollen som Utenriksdepartementet og Norad har etablert for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter i bistanden.

4.1.3 Utenriksdepartementet og Norad mangler vesentlig styringsinformasjon om utøvelsen av internkontrollen når det gjelder økonomiske misligheter

Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.4, har virksomhetens ledelse ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, og at den fungerer på en tilfredsstillende måte.

Verken Utenriksdepartementet eller Norad har etablert systemer eller rutiner som gir ledelsen styringsinformasjon om hvordan håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter fungerer. Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet og internrevisjonen i Norad legger fram sine årsrapporter for ledelsene i virksomhetene, men formålet med årsrapportene er ifølge departementet i første rekke å kommunisere til offentligheten. Rapportene inneholder informasjon om arbeidet i de to kontrollenhetene, men gir ikke grunnlag for en systematisk vurdering av om håndteringen fra forebygging og avdekking til oppfølging av mistanke fungerer etter hensikten. Når departementet verken har overordnede risikovurderinger om økonomiske misligheter (se nærmere omtale i punkt 4.1.4) eller en samlet oversikt over tiltak som viser hvordan risikoen er håndtert, mangler også fundamentet for å kunne gjøre en systematisk vurdering.

Utenriksdepartementet og Norad har de siste årene samarbeidet om å få på plass et nytt, felles saksbehandlingsverktøy for tilskuddsforvaltningen. Dette skulle etter planen også gi større sporbarhet og mulighet for kontroll med forvaltningen. Arbeidet med systemet stoppet opp i 2023.

Utenriksdepartementet og Norad har dermed ikke lyktes i å få enklere tilgang på relevant styringsinformasjon om kvalitet og etterlevelse i tilskuddsforvaltningen, inkludert praktiseringen av tiltak for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter.



Grant Management Assistant (GMA)

Grant Management Assistant (GMA) er Utenriksdepartementets digitale verktøy for tilskuddsforvaltning. Det erstattet i 2019 departementets trykte håndbok i tilskuddsforvaltning.



Utenriksdepartementets sentrale kontrollenhet og internrevisjonen i Norad

Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet og internrevisjonen i Norad har grovt sett tre hovedoppgaver: De skal følge opp saker med mistanke om økonomiske misligheter, behandle varsler mot egne ansatte og utføre ulike kontroll- og tilsynsoppgaver knyttet til virksomhetens oppgavegjennomføring.

I tillegg har departementet i perioden etter 2020 i praksis hatt svekket kontroll med utøvelsen av tilskuddsforvaltningen. Grunnen til dette er at det har tatt lang tid for departementet å finne løsninger på hvordan de skulle videreføre Norads tidligere forvaltningsgjennomganger. Disse gjennomgangene var under Norads regi omfattende gjennomganger av tilskuddsforvaltningen ved utenriksstasjonene. Utenriksdepartementet har gjennomført en prøveordning der enkelte sider av tilskuddsforvaltningen på utvalgte utenriksstasjoner er kontrollert som ledd i helhetlige inspeksjoner. Våren 2024 ble dette gjort til en permanent ordning. Kontrollene er imidlertid av begrenset omfang. Mindre kontroll med tilskuddsforvaltningen i utenriksstjenesten bidrar til at mulighetene for å skaffe til veie styringsinformasjon om praktiseringen av tiltak som skal redusere risikoen for økonomiske misligheter, blir ytterligere svekket.

4.1.4 Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter er i begrenset grad tema i etats- og virksomhetsstyringen

I henhold til § 15 i reglement for økonomistyring i staten skal den overordnede virksomheten kontrollere at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14 *Intern kontroll*.

Undersøkelsen viser at håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i begrenset grad er tema i Utenriksdepartementets etatsstyring av Norad og i virksomhetsstyringen i departementet og direktoratet. Det aspektet som går igjen, er en henvisning til at bistandsmidlene skal forvaltes i tråd med prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter og antikorrupsjon som tverrgående hensyn. I Utenriksdepartementets etatsstyring av Norad handler håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter først og fremst om oppfølging av mistanke. Vi ser ingen systematisk dialog om aspektene forebygging og avdekking.

Verken Utenriksdepartementet eller Norad har etablert prosedyrer for å sikre at risikoen for økonomiske misligheter vurderes på virksomhetsnivå. Det foreligger heller ingen overordnede risikovurderinger av økonomiske misligheter i bistandsporteføljen. COSO anbefaler på sin side at virksomheter alltid vurderer muligheten for at økonomiske misligheter kan påvirke virksomhetens måloppnåelse negativt, og at det gjennomføres spesifikke risikovurderinger av økonomiske misligheter. Formålet er å sikre at virksomheten identifiserer relevante risikoer og etablerer tilpassede tiltak for å håndtere disse.¹⁴

Når det gjelder virksomhetsstyringen i utenriksstjenesten, er økonomiske misligheter i noen grad tema i styringsdialogen med utenriksstasjoner som forvalter betydelige bistandsmidler. I virksomhetsplanene til tre avdelinger i departementet som forvalter bistandsmidler, er økonomiske misligheter imidlertid kun konkret nevnt i ett tilfelle i perioden 2019–2023. En virksomhetsplan skal inneholde både rapportering fra foregående år og informasjon om avdelingens mål og planer med tilhørende risikovurderinger for kommende år. For Norads del er håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden bare omtalt på overordnet nivå, ved en

¹⁴ *Fraud Risk Management Guide*. (andre utgave 2023, første gang utgitt i 2016). COSO.

henvisning i den årlige planen. Her står det at direktoratet skal være oppmerksomt på antikorrupsjon i alle bistandstiltak.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det en risiko for at styringen på området er lite effektiv når en generell henvisning til føringene om nulltoleranse og antikorrupsjon som tverrgående hensyn er den mest framtrædende og gjennomgående referansen vi finner i etats- og virksomhetsstyringen. Risikoen for at håndteringen av økonomiske misligheter ikke blir tilstrekkelig vektlagt og innlemmet i styringen, forsterkes av at begrepene til dels er uklart definert og ulikt forstått.

4.2 Vesentlige svakheter i vurderingen av risikoen for økonomiske misligheter i tilskuddsforvaltningen svekker muligheten for effektiv forebygging og avdekking

Utenriksdepartementet har understreket at nulltoleranseprinsippet ikke innebærer nulltoleranse for risiko, jf. Prop. 1 S (2017–2018). Departementet viser til at risikoen må kartlegges og være kjent for bevilgende myndigheter. Risikoreduserende tiltak skal iverksettes for å forebygge misligheter og begrense skaden hvis misligheter skulle skje. Departementet påpeker at risikoen gjerne er høyest der nøden er størst, og at aktsomhet mot korrupsjon handler om risikohåndtering – ikke risikoliminering.

Risikovurderinger er helt sentralt for å kunne ha en god risikohåndtering. Samlet viser undersøkelsen vesentlige svakheter ved risikovurderingene. Som vist i punkt 4.1.4 blir ikke risikoen for økonomiske misligheter systematisk vurdert på virksomhetsnivå. Heller ikke i forvaltningen av den enkelte tilskuddsavtalen er det sørget for at tilskuddsmottakeren og saksbehandleren foretar og dokumenterer en grundig vurdering av risikoen for økonomiske misligheter. Konsekvensen er at forvaltningen ikke har tilstrekkelige forutsetninger for å etablere kontrolltiltak som er tilpasset risikoen.

4.2.1 Forvaltningen stiller ikke krav til verken tilskuddsmottakeren eller saksbehandleren om å vurdere risikoen for at økonomiske misligheter påvirker måloppnåelsen

Tiltak for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter skal i henhold til god praksis være basert på en vurdering av hvor og hvordan risikoen for økonomiske misligheter kan vise seg i den aktuelle sammenhengen. Tiltakene bør være spesifikt rettet mot å forebygge og avdekke økonomiske misligheter.¹⁵

Utenriksdepartementets og Norads retningslinjer og maler for tilskuddsforvaltning gir generelle føringer om risikovurderinger, men ingen eksplisitte føringer om at saksbehandleren og/eller tilskuddsmottakeren skal

¹⁵ *Internal Control – Integrated Framework*. (2013). COSO; *Fraud Risk Management Guide*. (andre utgave 2023, første gang utgitt i 2016). COSO.

vurdere hvordan risikoen for økonomiske misligheter vil kunne påvirke resultatene og måloppnåelsen i det enkelte prosjektet negativt.

Før avtaleinngåelse skal saksbehandleren utarbeide et beslutningsdokument. I dette dokumentet skal saksbehandleren dokumentere sin vurdering av kvaliteten på tilskuddsmottakerens risikostyring og eventuelle risikoer som er forbundet med norsk støtte til prosjektet, og som ikke er trukket fram av tilskuddsmottakeren. Saksbehandleren er imidlertid ikke pålagt å kommentere om tilskuddsmottakeren har vurdert hvordan risikoen for økonomiske misligheter kan påvirke resultatene og måloppnåelsen i prosjektet negativt. Det er heller ikke et uttalt krav til tilskuddsmottakeren om å vurdere dette. Systemet som er etablert, sikrer med andre ord ikke at tilskuddsmottakeren vurderer risikoen for økonomiske misligheter. Riksrevisjonen mener dette er en svakhet ved systemet, i og med at bistand gis i land der den iboende risikoen for økonomiske misligheter generelt er høy, og det derfor må legges til grunn at økonomiske misligheter vil kunne ha vesentlig negativ påvirkning på måloppnåelsen.

4.2.2 Risikoen for økonomiske misligheter blir i liten grad vurdert i den enkelte avtale

Ifølge punkt 6.3 i bestemmelser om økonomistyring i staten skal tilskuddsforvalteren kartlegge risikoen for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.

I fire av ni bistandsavtaler som ble gjennomgått som ledd i undersøkelsen, kommenterer ikke tilskuddsmottakeren hvorvidt og hvordan økonomiske misligheter kan påvirke måloppnåelsen i prosjektene negativt. I de avtalene der risikoen er nevnt, er den i hovedsak vist til på et overordnet nivå, for eksempel i form av en generell henvisning til risikoen for korrupsjon og misbruk av midler under en omtale av den finansielle risikoen.

I henhold til departementets digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, GMA, skal saksbehandleren vurdere tilskuddsmottakerens risikostyring og peke på eventuelle risikoer som er forbundet med norsk støtte til tiltaket, og som ikke er identifisert av tilskuddsmottakeren. GMA viser til nyttige eksterne kilder som saksbehandleren kan bruke. En spørreundersøkelse vi har gjennomført, viser at få saksbehandlere bruker eksterne kilder. 14 prosent hadde brukt eksterne analyser av risikoen for økonomiske misligheter i den aktuelle sektoren, og 22 prosent hadde brukt analyser av risikoen for økonomiske misligheter i aktuelle land og regioner.

Å erkjenne at det er risiko for økonomiske misligheter i et prosjekt, er bare starten på en prosess der det planlegges hvordan risikoen skal håndteres. Hvis tilskuddsmottakerens risikovurderinger er lite konkrete, danner de et svakt grunnlag for dialog om og avklaring av hvordan risikoen skal håndteres i den enkelte avtale. Det gjør det også vanskelig å følge opp risiko underveis i avtaleperioden. Dette bekreftes av avtalegjennomgangen, som viser at det ikke er dokumentert noen systematisk oppfølging av risikoen etter avtaleinngåelse, verken i rapporteringen eller årlige møter. Riksrevisjonen



Iboende risiko

Iboende risiko er nivået på risikoen når man ikke tar hensyn til de ulike tiltakene og kontrollaktivitetene som er etablert for å redusere den.

vrderer mangelfull vektlegging av risikoen for økonomiske misligheter, både før og etter avtaleinngåelse, som en vesentlig svakhet. Det betyr at forvaltningen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar ansvaret sitt for å forsikre seg om at tilskuddsmottakeren har en risikobasert og forsvarlig kontroll med bevilgede midler.

4.3 Svakheter i innretningen på og utøvelsen av forebyggende og avdekkende tiltak svekker håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter

Virksomheten skal føre kontroll med opplysninger som ligger til grunn for tildeling av tilskudd, og som inngår i etterfølgende rapportering, jf. bestemmelser om og reglement for økonomistyring i staten.¹⁶ Tilskuddsforvalteren skal kontrollere at tilskuddsmottakeren oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang med hensyn til nytten og kostnadene med kontrollen. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Den overordnede virksomheten har forpliktelser i henhold til § 15 i reglement for økonomistyring i staten. Ifølge § 15 skal den overordnede virksomheten kontrollere at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14 *Intern kontroll*.

Undersøkelsen viser flere svakheter i tilskuddsforvaltningen, både før avtaleinngåelsen og ved kontroll i etterkant. Dette svekker mulighetene for en risikobasert og effektiv kontroll av bruken av tilskuddsmidler.

4.3.1 Vesentlige mangler ved dokumentasjonen forvaltningen mottar fra tilskuddsmottakeren før avtaleinngåelse, svekker forvaltningens beslutningsgrunnlag og mulighet for målrettet oppfølging av risiko

Undersøkelsen viser at forvaltningen i flere tilfeller inngår avtaler og betaler ut penger til prosjekter til tross for at tilskuddsmottakeren ikke oppfyller forvaltningens krav til dokumentasjon på avtaletidspunktet. Det er flere svakheter i dokumentasjonen som vi har funnet i saksmappene for et utvalg avtaler, blant annet mangelfull redegjørelse for tiltaket og svakheter forbundet med bruken av implementerende partnere, budsjett og vurdering av risiko.

I de gjennomgåtte avtalene merker forvaltningen seg svakheter i dokumentasjonen fra tilskuddsmottakerne og har dialog med dem om behovet for utbedringer. Men dialog og utbedringer tar tid og legger beslag på ressurser som i stedet kunne vært brukt på å vurdere innholdet i dokumentasjonen, inkludert risikoen for økonomiske misligheter. Svakheter i



Implementerende partner

En juridisk enhet som mottar midler fra tilskuddsmottaker som tilskudd og som tar på seg ansvaret for gjennomføringen av prosjektet. Implementerende partner står ansvarlig overfor tilskuddsmottaker for bruken av midlene.

¹⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 6.2.1. Hovedelementene i en tilskuddsordning og punkt 6.3.8 Oppfølging og kontroll; reglement for økonomistyring i staten, § 15.

dokumentasjonen finnes også hos mottakere som har mottatt norsk bistand i mange år.

I en av de gjennomgåtte avtalene doubles den beløpsmessige rammen et halvt år inn i avtaleperioden, uten at tilskuddsmottakeren har innfridd krav nedfelt i avtalen om å utbedre dokumentasjon i den opprinnelige søknaden. Utenriksstasjonen som forvalter avtalen, gjør heller ingen ny risikovurdering av tilskuddsmottakeren og planlagte aktiviteter i forbindelse med utvidelsen av avtalen, selv om utvidelsen også innebærer nye aktiviteter som ikke står i den opprinnelige avtalen. Utenriksstasjonen letter i stedet på avtalte kontrolltiltak knyttet til anskaffelser, til tross for at tilskuddsmottakeren er ny, og at krav til dokumentasjon ikke er innfridd.

Når det er mangelfull informasjon og dermed begrenset forståelse av risikoen knyttet til prosjektet og tilskuddsmottakeren på avtaletidspunktet, svekkes forvaltningens mulighet for målrettet oppfølging underveis i avtaleperioden. Det bidrar igjen til økt risiko for at eventuelle økonomiske misligheter ikke avdekkes av forvaltningen.

4.3.2 Kontrollen i forbindelse med utbetalinger er for svak

I henhold til departementets digitale verktøy for tilskuddsforvaltning (GMA) skal alle tilskuddsmidler betales ut i henhold til avtale og utelukkende når tilskuddsmottakeren trenger midlene for å dekke faktiske utgifter i prosjektet. Det skal ikke betales ut midler for utgifter som ligger mer enn seks måneder fram i tid. Tilskuddsmottakeren må be skriftlig om midler og dokumentere det økonomiske behovet. Saksbehandleren skriver under på at tilskuddsmottakeren har oppfylt de kontraktmessige forpliktelsene, før utbetalingen godkjennes av en person med budsjett disponeringsmyndighet. Alle ikke-norske tilskuddsmottakere skal også bekrefte at de har mottatt utbetalingen.

Forvaltningen har selv gjennom egne undersøkelser og stikkprøver avdekket svakheter ved kontrollen som utøves i tilskuddsforvaltningen. Norad gjennomførte i 2022 en undersøkelse av kvalitet i tilskuddsforvaltningen, og pekte da blant annet på mangler i dokumentasjon og kontroll knyttet til utbetalinger. Norad fant ingen sammenheng mellom vesentlighet og risiko og graden av dokumentasjon av vurderinger før utbetalinger fra saksbehandlerens side. I avtalegjennomgangen så vi også på de vurderingene saksbehandleren hadde gjort av dokumentasjonen i forkant av utbetalinger, og fant at disse til dels er mangelfullt dokumentert og vanskelige å finne igjen. På bakgrunn av sin egen undersøkelse stilte Norad spørsmål om hva personene med budsjett disponeringsmyndighet, som godkjenner utbetalingene, hadde sett på av dokumenterte vurderinger fra saksbehandlerens side. Også Utenriksdepartementet har pekt på mangler i kontroller utført av personer med budsjett disponeringsmyndighet, da i forbindelse med avtaleinngåelse. Påpekningen kom etter stikkprøver av tilskuddsforvaltningen i både Norad og Utenriksdepartementet i 2017.

Norad fant videre i 2022 at saksbehandleren i de fleste tilfeller de sjekket, ikke gjennomførte og dokumenterte den pålagte kontrollen av om tilskuddsmottakeren faktisk mottar pengene. Norad trekker selv fram at dette er en sentral kontroll for å avdekke svindelforsøk utført av cyberkriminelle. I

GMA er det også vist til at denne kontrollen er et antikorrupsjonstiltak for å unngå at uærlige aktører midlertidig setter pengene på private konti for å tjene opp renter. I avtalegjennomgangen ser vi også flere eksempler på at bekreftelser på at utenlandske tilskuddsmottakere har mottatt midler, ikke er arkivert i saksmappene i Utenriksdepartementet og Norad. Det kommer dermed ikke fram om kontrollen er utført av saksbehandleren.

I en avtale vi gjorde et dypdykk i, hadde dokumentasjonen fra tilskuddsmottakeren avvik og mangler som bryter med forutsetningene for utbetaling av tilskudd. Selv om forutsetningene for utbetaling ikke var oppfylt, ble det utbetalt tilskudd i flere omganger. I flere omganger er det feil i regnskapsbilagene som ligger til grunn for godkjenningen av utbetalingene. Avvikene i denne avtalen handler blant annet om at tilskuddsmottakeren ikke redegjør tilstrekkelig for det finansielle behovet, at revisjonen ikke gjennomføres i henhold til avtale og at det utbetales et høyere beløp enn tilskuddsmottakeren ber om i utbetalingsanmodningen. Avtalen forvaltes av en utenriksstasjon.

Riksrevisjonen merker seg at forvaltningen over tid har vært kjent med svakheter i kontrollen som skal utføres av personene med budsjett disponeringsmyndighet, og at disse personene har en sentral rolle i å ivareta internkontrollen som skal forebygge og avdekke økonomiske misligheter. Utøvelsen av denne rollen er særlig viktig på utenriksstasjonene, der lokalt ansatte kan være utsatt for press fra lokalt forankrede tilskuddsmottakere. Riksrevisjonen vil peke på at kontroll i forbindelse med utbetalinger er et grunnleggende ansvar i all tilskuddsforvaltning. Kontrollen er også særlig viktig for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter, da den er en mulighet for å avdekke og stoppe forsøk på økonomiske misligheter idet de er i ferd med å skje. Å stoppe dem på dette tidspunktet vil kunne innebære betydelige besparelser, både finansielt, omdømmemessig og med tanke på de negative konsekvensene eventuelle misligheter kan ha for målgruppene for prosjektene.

4.3.3 utfordringer med kompetanse og kapasitet hos både forvaltningen og tilskuddsmottakeren bidrar til en lite effektiv håndtering av risikoen

For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet ledelsens og ansattes kompetanse og holdning til resultatoppfølging og kontroll, jf. punkt 2.4 i bestemmelser om økonomistyring i staten. Utenriksdepartementet har i diverse budsjettproposisjoner trukket fram kvalitet i tilskuddsforvaltningen som helt sentralt for departementets tilnærming til håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden.

I spørreundersøkelsen vår skulle saksbehandlerne i utenriksstasjonen og Norad ta stilling til påstanden om at de får den opplæringen de trenger for effektivt å forebygge, avdekke og reagere på økonomiske misligheter. Kun 7 prosent sa seg helt enig i påstanden om at de får nødvendig opplæring. Til sammen 28 prosent av saksbehandlerne var enten helt eller delvis uenig i påstanden. Utenriksdepartementets og Norads opplæring i tilskuddsforvaltning har vært under utvikling de seneste årene. Det har blitt

flere digitalt tilgjengelige kurs, men mindre opplæring med fellesundervisning. Dette blir pekt på som uheldig av saksbehandlerne og forvaltningen.

Spørreundersøkelsen viser at mer enn en tredjedel (39 prosent) av saksbehandlerne anser sin egen kompetanse til å vurdere risikoen for økonomiske misligheter i et prosjekt som enten lav eller verken lav eller høy. Halvparten av saksbehandlerne (49 prosent) vurderer sin egen kompetanse til å tilpasse krav i avtalen til risikoen for økonomiske misligheter som enten lav eller verken lav eller høy, det vil si i den nedre halvdel av skalaen blant svaralternativene. Både det å vurdere risikoen og det å tilpasse avtalen til risikoen er sentrale oppgaver i håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forkant av avtaleinngåelse. Som nevnt i punkt 4.2 er det også vesentlige svakheter i vurderingene av risikoen i forbindelse med avtaleinngåelse.

Undersøkelsen viser videre at gjennomgangen av økonomi- og revisjonsrapporter blir pekt på som en særlig utfordring av både Norad, Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene. Det blir vist til at forvaltningen har knapt med personell som har forutsetninger for å gjennomgå og forstå finansiell rapportering. Enkelte seksjoner og utenriksstasjoner har benyttet et eksternt konsulentselskap til å gå gjennom disse rapportene. Denne gjennomgangen kan også inkludere sammenligning av finansiell rapportering med ikke-finansiell framdriftsrapportering fra tilskuddsmottakeren. Dette innebærer at oppgaver som er helt sentrale i tilskuddsforvaltningen, ved enkelte avtaler er satt ut til eksterne konsulenter og ikke ivaretas fullt ut av forvaltningens egne ressurser. Dette er også oppgaver som er helt sentrale med hensyn til å avdekke mistanke om økonomiske misligheter.

Samtidig viser undersøkelsen at det også er utfordringer med tilskuddsmottakerens kompetanse og kapasitet. I svar på spørreundersøkelsen sier kun 51 prosent av saksbehandlerne seg helt enig i at tilskuddsmottakerne i deres portefølje hovedsakelig har den nødvendige kompetansen og kapasiteten til å håndtere risikoen for økonomiske misligheter effektivt. Vi ser eksempler på dette i avtalegjennomgangen, blant annet ved at en tilskuddsmottaker ikke fanger opp åpenbare røde flagg hos en implementerende partner. Dette gjelder også blant mottakere som har mottatt norsk bistand i mange år, og blant så vel norske som internasjonale bistandsaktører.

Norske sivilsamfunnsorganisasjoner gikk i 2019 på eget initiativ sammen og ba Utenriksdepartementet om mer kunnskapsoverføring og veiledning i hvordan risikoen for økonomiske misligheter i bistanden skal håndteres med hensyn til både forebygging og oppfølging når mistanken oppstår. Norad jobber i 2024 fortsatt med oppdraget.

4.3.4 Mange identifiserer røde flagg for økonomiske misligheter i forvaltningen av avtaler, men det er ingen systematisk dokumentasjon og oppfølging av disse

Saksbehandlere må kunne identifisere røde flagg som kan indikere risiko for økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet og Norad trekker fram at

dette er nødvendig for at mislighetene skal forebygges og avdekkes. Når saksbehandlerne identifiserer røde flagg, skal de i henhold til forvaltningens retningslinjer for tilskuddsforvaltning være særlig oppmerksomme på risikoen for økonomiske misligheter i prosjektet.

I spørreundersøkelsen svarte nær sagt alle saksbehandlerne at de i den siste toårsperioden hadde sett ett eller flere av et utvalg røde flagg som er framhevet i forvaltningens kurs og retningslinjer. Nær halvparten av saksbehandlerne hadde for eksempel opplevd ett eller flere tilfeller av overprising av varer og tjenester i avtaler de hadde forvaltningsansvaret for. Halvparten hadde opplevd mangel på signatur på dokumenter. 11 prosent svarte at de ofte eller svært ofte hadde mottatt motstridende eller usammenhengende rapportering fra tilskuddsmottakeren.

Røde flagg av denne typen utgjør ikke med nødvendighet økonomiske misligheter, og de vil i mange sammenhenger ha en annen forklaring. Det er positivt at saksbehandlere merker seg eventuelle røde flagg. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at Utenriksdepartementet og Norad ikke har noe krav til systematisk registrering av røde flagg eller dokumentasjon av saksbehandlerens videre oppfølging av disse. Dette svekker etter Riksrevisjonens vurdering både oppfølgingen av risikoen i den enkelte avtale, og forvaltningens mulighet til å gjøre seg kjent med risiko og se tendenser på tvers av avtaler i bistandsporteføljen. Dette er kunnskap som i sin tur kunne ha vært brukt til å styrke kontrollmiljøet både internt i forvaltningen og lenger ut i tilskuddskjeden.

4.3.5 Norge som styremedlem lyktes ikke i å fange opp og bruke informasjon om risiko og røde flagg som styret til FN's kontor for prosjektjenester (UNOPS) ble forelagt

Multilaterale aktører mottok 62 prosent av norske bistandsmidler i 2023, og andelen har vært sterkt økende de siste årene. Også når det gjelder støtten Norge gir gjennom multilaterale organisasjoner, forventes det nulltoleranse for økonomiske misligheter, jf. Prop. 1 S for Utenriksdepartementet, både for 2023–2024 og foregående år. Ansvar for å forebygge, avdekke og håndtere økonomiske misligheter ligger hos de multilaterale organisasjonene selv, men Norge skal gjennom deltakelse i styrende organer arbeide for å styrke organisasjonenes arbeid på området.

Vi har med utgangspunkt i et kjent tilfelle av anklager om styringssvikt og mulige økonomiske misligheter sett nærmere på Utenriksdepartementets arbeid i det aktuelle styret. Det ble i mai 2022 offentlig kjent at UNOPS var anklaget for styringssvikt og mulige økonomiske misligheter i tilknytning til et initiativ for innovativ finansiering. Saken innebar et mulig økonomisk tap på 400 millioner kroner.



Røde flagg

Forhold som kan være en indikasjon på økonomiske misligheter.

Faktaboks 1 Kort om FNs kontor for prosjektjenester (UNOPS) og deres initiativ for innovativ finansiering

UNOPS er en tjenestetilbyder for andre FN-organisasjoner, sivilsamfunnsorganisasjoner og myndigheter i utviklingsland. Kontoret tilbyr tjenester innenfor infrastruktur, anskaffelser, prosjektledelse, personalforvaltning og økonomistyring.

UNOPS la i 2014 for første gang fram ideer for styret om hvordan kontoret kunne styrke sitt bidrag til utviklingsagendaen gjennom innovativ finansiering. Initiativet skulle finansieres ved bruk av UNOPS' overskudd, som kommer fra UNOPS' salg av tjenester til blant andre FN-organisasjoner og myndigheter i utviklingsland. UNOPS' investeringer i innovativ finansiering er på denne måten i stor grad en reinvestering av bistandsmidler.

Kilde: UNOPS nettsider og styrebehandlede dokumenter.

Kontroll- og tilsynsenheter i FN pekte over flere år på risiko av relevans for initiativet. FNs tilsynsenhet (Joint Inspection Unit of the United Nations System) pekte i 2018 på svakheter i styrings- og kontrollmiljøet i UNOPS, inkludert styrets mulighet til å utøve sin kontrollfunksjon. Flere av svakheterne som ble påpekt av FNs tilsynsenhet, ble igjen trukket fram i uavhengige gjennomganger styret etterspurte etter at mislighetssaken var kjent – da som mulige årsaker til at det kunne skje. I mellomtiden hadde FNs revisjonsråd (UN Board of Auditors) over flere år pekt på røde flagg i det konkrete initiativet. Denne informasjonen er i alle de aktuelle rapportene lett tilgjengelig i innledende oppsummeringer.

Rapportene fra FNs tilsynsenhet og revisjonsråd inngikk i Utenriksdepartementets saksgrunnlag for styremøter, men ble likevel i liten grad fulgt opp av departementet i årene før saken ble kjent. Etter Riksrevisjonens vurdering ivaretok ikke Utenriksdepartementet i dette tilfellet sitt kontrollansvar overfor multilaterale organisasjoner på en tilfredsstillende måte.

4.4 Oppfølgingen av mistanke om økonomiske misligheter er ikke tilstrekkelig

COSO trekker fram systemer og prosedyrer for varsling av mistanke om økonomiske misligheter. Ifølge COSO er dette en viktig komponent i en helhetlig tilnærming til risikoen for økonomiske misligheter.¹⁷ I henhold til nulltoleranseprinsippet er alle tilskuddsmottakere forpliktet til å informere forvaltningen umiddelbart om enhver indikasjon på økonomiske misligheter i tilknytning til prosjektet det er bevilget midler til.¹⁸ Forvaltningen skal på sin side reagere på ethvert avvik fra de forutsetningene som ligger til grunn for bruk av departementets midler. Reaksjonen skal være tilpasset avvikets karakter og alvorlighetsgrad.¹⁹

¹⁷ *Fraud Risk Management Guide*. vedlegg F1: Sample fraud control policy framework. (andre utgave 2023, første gang utgitt i 2016). COSO.

¹⁸ *Avtalemal for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022*: Del II Generelle vilkår for tilskudd fra Det norske utenriksdepartementet, Artikkel 15.2. Utenriksdepartementet.

¹⁹ *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*. (2018, 21. desember). Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet har fastsatt retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter, og det er etablert kanaler for varsling. Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet og internrevisjonen i Norad har ansvaret for å motta og følge opp meldinger om mistanke. Gjennom retningslinjer, varslingskanaler og kontrollenheter har dermed forvaltningen på plass systemer og prosedyrer for å følge opp mistanke. Likevel viser undersøkelsen flere svakheter i hvordan systemet er innrettet og blir praktisert. Det er indikasjoner på at mistanke ikke blir identifisert og meldt inn av tilskuddsmottakere i tråd med forutsetningene, og det er svakheter oppfølgings- og reaksjonsfasen.

4.4.1 Forvaltningen har i liten grad analysert årsakene til et lavt antall meldinger om mistanke om økonomiske misligheter

Høy iboende risiko for økonomiske misligheter i bistanden gjør at man må vente tilfeller av økonomiske misligheter i bistandsporteføljen. Meldinger om mistanke kan derfor være positivt ved at det viser at varslingskanaler og tiltak for å avdekke økonomiske misligheter virker etter hensikten.

Tall for perioden 2016–2023 viser at Norad og Utenriksdepartementet årlig mottok mellom 118 og 164 nye meldinger om mulige kritikkverdige forhold, inkludert økonomiske misligheter. De fleste varslene kommer fra tilskuddsmottakeren selv. Svensk bistandsforvaltning, som har et lavere bistandsbudsjett enn Norge, registrerte til sammenligning mellom 261 og 326 nye saker per år i perioden 2019–2022. Forvaltningen peker i intervju på flere mulige årsaker til at antallet meldinger er vesentlig lavere i Norge enn i Sverige, men har ikke gjort en systematisk analyse av dette.

Oversikter over sakene til internrevisjonen i Norad viser at avsluttede saker gjelder et fåtall sivilsamfunnsorganisasjoner. Kun 20 prosent av tilskuddsmottakerne i perioden 2016–2023 har hatt avsluttede saker hos internrevisjonen, det vil si saker der mistanke enten var bekreftet eller avkreftet. 70 prosent av sakene i 2018–2023 var konsentrert om ti sivilsamfunnsorganisasjoner, og ni av dem var norske. To sivilsamfunnsorganisasjoner stod for mer enn halvparten av alle tilskuddsbeløp som ble tilbakebetalt til staten som følge av mislighold.

De årlige rapportene om kontrollenhetenes arbeid inneholder ingen sammenligninger mellom mottatte meldinger om mistanke eller avsluttede saker og porteføljen av tilskuddsmottakere. Svensk bistandsforvaltning legger på sin side fram flere analyser av dette. Registreringspraksisen i sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet og internrevisjonen i Norad er også ulik, noe som begrenser muligheten for analyser på tvers. I begge enheter legger dessuten registreringspraksisen begrensninger på muligheten for analyser, både på overordnet nivå og av den enkelte tilskuddsmottaker. For eksempel registrerer ingen av kontrollenhetene i sine registreringsverktøy hvordan tilskuddsmottakeren fikk kjennskap til mistanken om økonomiske misligheter, selv om dette kunne gitt verdifull innsikt i effekten av internkontrollen lenger ut i tilskuddskjeden. Til sammenligning rapporterer svensk bistandsforvaltning om hvordan tilskuddsmottakeren har fått kjennskap til mistanken.

Det lave antallet meldinger om mistanke og avsluttede saker kan skyldes at det er så få tilfeller av økonomiske misligheter i tilknytning til norske bistandsmidler. Men det kan også være en indikasjon på at avdekkende tiltak ikke fungerer fullt ut etter hensikten, eller at mistanke ikke blir meldt inn. Riksrevisjonen registrerer i den sammenheng også at avtalemalerne ikke stiller eksplisitte krav til tilskuddsmottakere om å etablere varslingskanaler, og at norske sivilsamfunnsorganisasjoner har etterspurt mer veiledning fra forvaltningen om hvordan risikoen for økonomiske misligheter skal håndteres.

4.4.2 Sen involvering av kontrollenhetene i oppfølging av mistanke og variabel kvalitet på granskninger fra tilskuddsmottakerne

Tilskuddsmottakeren er i henhold til gjeldende avtalemaler pliktig til å varsle forvaltningen umiddelbart om enhver indikasjon på økonomiske misligheter. Betydningen av riktig og rask respons er også understreket i faglitteraturen, blant annet for å legge til rette for eventuell anmeldelse og straffeforfølgning.²⁰

Undersøkelsen viser at sen varsling er et gjentakende problem. Norads internrevisjons register over avsluttede kontrollsaker i perioden 2019–2023 viser at mistanke i halvparten av sakene meldes inn mer enn to uker etter at tilskuddsmottakeren har blitt kjent med mistanken. I en fjerdedel av sakene går det mer enn tre måneder. En gjennomgang av et utvalg saker i sentral kontrollenhet og internrevisjonen, og intervjuene vi har gjort med disse enhetene, bekrefter problemet med sen varsling.

Ved mistanke om økonomiske misligheter plikter tilskuddsmottakeren å redegjøre for alle kjente fakta og å vurdere hvordan saken bør følges opp. Dette innebærer gjerne at tilskuddsmottakeren legger fram en granskningsrapport. Begge kontrollenhetene viser i intervju til at kvaliteten på granskningsrapportene er varierende. Svak kvalitet handler blant annet om granskningenes innretning og granskernes uavhengighet, kompetanse og kontekstforståelse. Ett av tiltakene internrevisjonen i Norad treffer, er å be om å få mandatet for granskningen til godkjenning. Noen ganger involveres de imidlertid for sent til å kunne kommentere innretningen før granskningene settes i gang. Riksrevisjonen merker seg at sentral kontrollenhet i september 2024 har utarbeidet minimumskrav til granskningsrapporter fra tilskuddsmottakerne.

Undersøkelsen viser at sen varsling og svak kvalitet på granskninger ikke ser ut til å få konsekvenser ved videre tildeling av midler til organisasjonene. Ved tildeling av nye midler viser forvaltningen til at de har mottatt norsk støtte i mange år, og at de har gode systemer for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter, uten at erfaringer fra konkrete saker tas til følge. Dette viser mangelfull konsekvens av de erfaringene forvaltningen gjør seg med tilskuddsmottakernes håndtering.

²⁰ *Fraud Examiners Manual: 2022 Edition*. (2022). Association of Certified Fraud Examiners (ACFE).

Når så mye av ansvaret for å følge opp og granske er lagt til tilskuddsmottakeren, er det etter Riksrevisjonens vurdering helt sentralt at forvaltningen følger tett opp at kravet om umiddelbar varsling blir etterlevd, og at kvaliteten på granskninger blir tilfredsstillende. Riksrevisjonen vil i den sammenheng peke på at svakheter i oppfølgingen igjen kan få konsekvenser for muligheten til å bruke reaksjoner, inkludert eventuell anmeldelse og straffeforfølgning.

5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet styrker håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i departementets og Norads forvaltning av bistanden ved å

- tydeliggjøre innholdet i føringene om nulltoleranse og antikorrupsjon som tverrgående hensyn
- utarbeide policy- og prosedyredokumenter som samlet gir en helhetlig oversikt over systemet for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter
- foreta overordnede vurderinger av risikoen for økonomiske misligheter i bistandsporteføljen som helhet, som grunnlag for prioritering av forebyggende og avdekkende tiltak
- etablere systemer og rutiner som gir ledelsen i Utenriksdepartementet og Norad styringsinformasjon om hvordan den samlede håndteringen – fra forebygging og avdekking til oppfølging av mistanke – fungerer
- styrke opplæringen av ansatte slik at de er i stand til å ivareta prioriterte forebyggende og avdekkende tiltak innenfor sitt ansvarsområde
- stille krav til tilskuddsmottakere innenfor søknadsbaserte tilskuddsordninger om å dokumentere hvordan risikoen for økonomiske misligheter gjør seg gjeldende i prosjektene
- sørge for at utbetaling ikke foretas før krav knyttet til utbetalingen er innfridd så langt mulig

6 Statsrådets svar

Dokument 3:4 (2024–2025) *Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden* ble sendt utviklingsministeren. Statsrådets svar følger i vedlegg 2.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen merker seg at statsråden vil bruke funn og anbefalinger til å jobbe videre med og forbedre departementets håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden, fra prosjektnivå og opp til ledelsen i departementet. For anbefalingen om overordnede

risikovurderinger viser imidlertid statsråden til at departementet vil fortsette å gjøre jevnlige vurderinger av risiko for økonomiske misligheter i bistandsporteføljen og bruke disse som grunnlag for utvikling og prioritering av forebyggende og avdekkende tiltak. Riksrevisjonen vil påpeke at de risikovurderingene som gjøres per i dag er generelle risikovurderinger på virksomhetsnivå. Det gjøres ikke spesifikke, overordnede vurderinger av risikoen for økonomiske misligheter for bistandsporteføljen. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av å foreta slike risikovurderinger for å prioritere innsatsen.

Gjennom undersøkelsen er det funnet svakheter og mangler ved alle elementene som bør inngå i en helhetlig og effektiv håndtering av risikoen for økonomiske misligheter. Riksrevisjonen vil derfor understreke at det er behov for at Utenriksdepartementet sørger for at det skjer vesentlige forbedringer. Riksrevisjonen vil spesielt peke på at det er viktig å styrke forvaltningens kontroll før utbetalinger, slik at utbetalinger ikke blir gjort før kravene som er knyttet til utbetalingen er innfridd så langt som mulig.

Medlemmet Lønnum bemerker at krav knyttet til antikorrupsjon ikke bør kunne være innfridd bare «så langt mulig» før utbetalinger skjer. Stortinget bør vurdere om statsrådets svar målbærer visshet om at norske bistandsmidler ikke havner i gale hender.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 14. november 2024

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Charister Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Karine Thorsell Hansen 22241331

Vår dato

09.10.2024

Deres dato

Vår referanse

2022/00908-272

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

UTENRIKSDEPARTEMENTET

Postboks 8114 DEP

0032 OSLO

Att. statsråd Anne Beathe Tvinnereim

Riksrevisjonens undersøkelse av håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden – oversendelse av utkast til Dokument 3:X (2024–2025)

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2024–2025) *Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Utenriksdepartementet ved vårt brev 21. juni 2024, og på departementets svar 9. september 2024.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 23. oktober 2024.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:X (2024–2025) *Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden*

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



**DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT**

Utviklingsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Oslo, 23. oktober 2024

**RESULTAT AV RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV
UTENRIKSDEPARTEMENTETS OG NORADS HÅNDTERING AV RISIKOEN FOR
ØKONOMISKE MISLIGHETER I FORVALTNINGEN AV BISTANDEN.**

Jeg viser til Riksrevisjonens rapport om Utenriksdepartementets (UD) og Norads håndtering av risikoen for økonomiske misligheter, hvor målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Utenriksdepartementet og Norad håndterer risikoen for økonomiske misligheter effektivt i forvaltningen av bistanden. Undersøkelsen har hatt et systemperspektiv og ikke til hensikt å avdekke økonomiske misligheter.

Jeg takker Riksrevisjonen for godt samarbeid gjennom undersøkelsen. Funnene og anbefalingene vil være viktige i departementets videre arbeid med å styrke håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden.

Jeg vil med dette gjøre rede for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger samt belyse bakgrunnen for noen av funnene Riksrevisjonen har gjort.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet styrker håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i Utenriksdepartementet og Norads forvaltning i bistanden ved å:

- tydeliggjøre innholdet i føringene om nulltoleranse og antikorrupsjon som tverrgående hensyn
- utarbeide policy- og prosedyredokumenter som samlet gir en helhetlig oversikt over systemet for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter
- foreta overordnede vurderinger av risikoen for økonomiske misligheter i bistandsporteføljen som helhet, som grunnlag for prioritering av forebyggende og avdekkende tiltak

- etablere systemer og rutiner som gir ledelsen i Utenriksdepartementet og Norad styringsinformasjon om hvordan den samlede håndteringen - fra forebygging og avdekking til oppfølging av mistanke – fungerer
- styrke opplæringen av ansatte slik at de er i stand til å ivareta prioriterte forebyggende og avdekkende tiltak innenfor sitt ansvarsområde
- stille krav til tilskuddsmottaker innen søknadsbaserte tilskuddsordninger om at de dokumenterer hvordan risikoen for økonomiske misligheter gjøre seg gjeldende i prosjektene
- sørge for at utbetaling ikke foretas før krav knyttet til utbetalingen er innfridd så langt som mulig

Departementets oppfølging

Utenriksdepartementet har nulltoleranse for økonomiske misligheter og denne rapporten gir oss gode anbefalinger for hvordan vi skal fortsette arbeidet med å styrke håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter, fra prosjektnivå og opptil ledelsen i departementet.

Departementet og Norad jobber stadig med tiltak som skal utbedre systemer og rutiner i utenriktjenesten, for å sikre god oppfølging av bistandsmidlene. Riksrevisjonens funn peker imidlertid på at det er svakheter i den formelle delen av styrings- og kontrollmiljøet knyttet til blant annet mangel på avklaring av innholdet i sentrale føringer og at ledelsen ikke har tilstrekkelig oversikt og styringsinformasjon. Dette svekker forutsetningene for en effektiv håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden.

Jeg erkjenner behov for tiltak som styrker departementsledelsen i å ivareta sitt ansvar for hvordan den samlede håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistand fungerer. Overordnet vil vi følge opp dette både internt i departementet, internt i Norad og i departementets etatsstyring av Norad. Ulike tiltak som allerede er iverksatt, og som vi vil iverksette, omtales under.

Norad er i 2024 styrket som fagmiljø for bistand, ved at de både forvalter en større del av bistandsbudsjettet, og at de har fått det overordnede systemansvaret for bistandsforvaltningen. Dette inkluderer ansvaret for opplæring innen tilskuddsforvaltning av bistandsmidler for både Norad, departementet og ambassadene. Ved å rendyrke Norad som et fagmiljø på bistandsforvaltning, får vi et tungt kompetansemiljø på forvaltning. Jeg mener dette overordnet er et godt grep for å sikre en mer helhetlig oppfølging av forvaltningen av norsk bistand, herunder håndteringen av risiko for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden.

I det etterfølgende ønsker jeg kort å kommentere Riksrevisjonens syv anbefalinger.

Tydeliggjøre innholdet i føringene om nulltoleranse, og antikorrupsjon som tverrgående hensyn

I omtalen av nulltoleranseprinsippet i Prop. 1 S (2024-2025) kap. 2 er det spesifisert at nulltoleranseprinsippet gjelder i alle faser av tilskuddsforvaltningen. For tilskuddsmottakerne

følger det av tilskuddsavtalene at nulltoleranse for økonomiske misligheter omfatter krav til forebygging, avdekking og oppfølging av mistanke. Riksrevisjonens funn viser likevel at det er behov for tydeligere kommunikasjonen om dette.

Tiltak:

- Departementet vil tydeliggjøre innholdet i prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter i interne styringsdokumenter og veiledere som også omfatter underliggende virksomheter, og i ekstern kommunikasjon, for å sikre en entydig forståelse av dette.
- Utenriksdepartementet har nylig initiert og gjennomført en evaluering av de tverrgående hensynene i bistanden og Riksrevisjonens anbefaling vil tas inn i oppfølgingen av denne evalueringen

Utarbeide policy- og prosedyredokumenter som samlet gir en helhetlig oversikt over systemet for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter

Riksrevisjonen påpeker at verken departementet eller Norad har et dokument eller et dokumenthierarki som gir en samlet og helhetlig oversikt over virksomhetens tilnærming til risikoen for økonomiske misligheter. Jeg vil igangsette tiltak i departementet og underliggende virksomheter for å få på plass dette.

Tiltak:

- Departementet vil i løpet av første halvår 2025 utarbeide et overordnet policydokument på området, hvor vi tar utgangspunkt i den veiledning og anbefalinger som ligger i OECD/DAC sitt dokument «*Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption*».
- Departementet har igangsatt en revisjon av instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i utenriktjenesten, hvor nødvendig endringer og presiseringer vil vurderes. Herunder vurderer tiltak for å styrke god etterlevelse.

Foreta overordnede risikovurdering av økonomiske misligheter i bistandsporteføljen som helhet som grunnlag for prioritering av forebyggende og avdekkende tiltak

Riksrevisjonen mener at Utenriksdepartementet og Norad ikke har prosesser for spesifikke vurderinger av risikoen for økonomiske misligheter. Både Utenriksdepartementet og Norad har imidlertid etablert systemer for generelle risikovurderinger på virksomhetsnivå.

Tiltak:

- Departementet vil fortsette å gjøre jevnlig vurderinger av risiko for økonomiske misligheter i bistandsporteføljen og bruke disse som grunnlag for utvikling og prioritering av forebyggende og avdekkende tiltak.
- Norad igangsatte i 2023 en oppdatering av systemet for risikostyring med særlig oppmerksomhet mot driftsmidler, dette arbeidet vil nå utvides til å også dekke bistandsmidler.

Etablering av systemer og rutiner som gir ledelsen i Utenriksdepartementet og Norad styringsinformasjon om hvordan den samlede håndteringen - fra forebygging og avdekking til oppfølging av mistanke - fungerer

Riksrevisjonen mener at Utenriksdepartementet og Norad mangler vesentlig styringsinformasjon i utøvelsen av internkontrollen når det gjelder økonomiske misligheter. Jeg erkjenner at det er behov for etablering og justeringer av systemer og rutiner som gir ledelsen bedre grunnlag til å gjøre en systematisk vurdering om håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden fungerer.

Norads internrevisjon gjorde i 2023 en gjennomgang av egen internkontroll. Som en oppfølging av dette har de utarbeidet en rekke prosess- og rutinedokumenter og har etablert flere sentrale nøkkelkontroller.

Tiltak:

- Departementet vil vurdere hvordan eksisterende systemer og rutiner kan styrkes eller utvides for å kunne gi ledelsen tilstrekkelig styringsinformasjon om hvordan den samlede håndteringen på området fungerer.
- Norad har igangsatt videre oppfølging av den nevnte internrevisjonsrapporten, hvor de bl.a. vil utbedre sitt system for overordnet styringsinformasjon. Dette vil gi en helhetlig oversikt over hvordan forebygging og avdekking av økonomiske misligheter håndteres i bistandsforvaltningen.
- Et nytt saksbehandlingsverktøy for tilskuddsforvaltningen for hele utenriksstjenesten og Norad er under utarbeidelse, og utviklingen av verktøyet vil ha oppstart ila. 2025. Verktøyet vil gi bedre datagrunnlag for god styringsinformasjon om den samlede håndteringen av risiko for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden.

Styrke opplæringen av ansatte slik at de er i stand til å ivareta prioriterte forebyggende og avdekkende tiltak innenfor sitt saksområde

Jeg noterer at Riksrevisjonen anbefaler at opplæringen av ansatte styrkes. I forbindelse med UD/Norad reformen ble kursansvar for bistandsforvaltningen overført til Norad. Opplæringsmiljøet i Norad er nylig styrket og har fått økt kapasitet. Norad gjennomfører allerede høsten 2024 flere webinarer med ambassader og flere kurs i bistandsforvaltning for egne ansatte. Ytterligere opplæringstilbud, inkludert e-læringskurs, vil vurderes fortløpende. Departementet vil videreutvikle opplæringen av ansatte og ledere i utenriksstjenesten, og styrke denne i tråd med funn og anbefalinger i Riksrevisjonens rapport.

Stille krav til tilskuddsmottaker innen søknadsbaserte tilskuddsordninger om at de dokumenterer hvordan risikoen for økonomiske misligheter gjør seg gjeldende i prosjektene

Jeg noterer at Riksrevisjonen anbefaler å stille krav om at tilskuddsmottakere dokumenterer hvordan risikoen for økonomiske misligheter gjør seg gjeldende i prosjektene. Det stilles krav til tilskuddsmottaker om å levere oppdaterte risikovurderinger gjennom hele støtteperioden. Risikovurderingen skal dekke alle relevante risikoer med særlig oppmerksomhet på områdene med høyest risiko, men det er ikke spesifisert som krav at risiko for økonomiske misligheter alltid skal vurderes.

Jeg tror det er hensiktsmessig med flere tiltak for å sikre at tilskuddsmottaker leverer gode vurderinger av risikoen for økonomiske misligheter og andre relevante risikoer. Krav til risikovurderinger må innrettes slik at også andre viktige hensyn, som lokalisering og lokalt eierskap og hurtigheten i responsen ved akutte krise, blir ivaretatt.

I oktober 2024 ble Tilskuddsguiden publisert på Norads hjemmesider. Denne guiden er et veiledningsdokument for tilskuddsmottakere hvor krav er tydelig og klart kommunisert, og oppdateres fortløpende.

Tiltak:

- Det vil stilles krav til tilskuddsmottaker om å dokumentere hvordan spesifiserte risikoer gjør seg gjeldende i prosjektene, herunder risikoen for økonomiske misligheter.
- Veiledningen til tilskuddsmottakere forbedres gjennom Tilskuddsguiden der veiledning oppdateres fortløpende og kommuniseres tydelig.

Sørge for at utbetalinger ikke foretas før krav knyttet til utbetalingen er innfridd så langt som mulig

Norad gjorde i 2022 en gjennomgang av kvalitet i forvaltningen, inkludert etterlevelse av krav ved utbetalinger, og har gitt flere anbefalinger som er under oppfølging.

Riksrevisjonenes anbefaling vil også bli ivaretatt gjennom styrking av opplæringen, med særlig oppmerksomhet på ansvaret som følger med rollen for budsjettdisponeringsmyndighet (BDM).

Til slutt vil jeg understreke at jeg aksepterer Riksrevisjonens anbefalinger og vi vil bruke funn og anbefalinger til å jobbe videre med og forbedre vår håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden.

Vennlig hilsen



Anne Beathe Kristiansen Tvinnereim

Vedlegg 3:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9
- INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon

Innhold

1	Bakgrunn	8
2	Mål og problemstillinger	10
3	Revisjonskriterier	11
3.1	Føringer for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden	11
3.1.1	FNs bærekraftsmål – mål om å oppnå betydelig reduksjon i alle former for korrupsjon og bestikkelser	11
3.1.2	Anbefalinger fra OECDs utviklingskomité til givers håndtering av risikoen	11
3.1.3	Antikorrupsjon som ett av fire tverrgående hensyn i bistanden	11
3.1.4	Prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter	12
3.2	Krav i økonomiregelverket til Utenriksdepartementets og Norads forvaltning av bistanden ...	13
3.2.1	Krav om internkontroll	13
3.2.2	Krav til tilskuddsforvaltningen.....	15
3.2.3	Krav til departementets styring av underliggende virksomheter	16
4	Metodisk tilnærming og gjennomføring	17
4.1	Dokumentanalyse	17
4.1.1	Gjennomgang av styringsdokumenter, retningslinjer og rapporter	17
4.1.2	Gjennomgang av saksmappene for utvalgte bistandsavtaler	17
4.1.3	Gjennomgang av saksmapper for utvalgte meldinger om mistanke om økonomiske misligheter	18
4.2	Intervju og skriftlige spørsmål	19
4.2.1	Intervjuer med forvaltningen og tilskuddsmottakere	19
4.2.2	Skriftlige spørsmål til forvaltningen	19
4.3	Spørreundersøkelse.....	19
4.4	Data fra forvaltningens registreringsverktøy	20
5	Utenriksdepartementets og Norads styrings- og kontrollmiljø for risikoen for økonomiske misligheter	21
5.1	Utenriksdepartementets og Norads dokumentasjon av virksomhetenes overordnede tilnærming til håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden.....	21
5.1.1	Utenriksdepartementets og Norads forpliktelse til å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter er ikke enhetlig kommunisert og forstått	23
5.1.2	Begrepet økonomiske misligheter er definert, men beskrevet ulikt i ulike dokumenter.....	25
5.1.3	Ingen samlet oversikt over roller og ansvar for håndteringen av risikoen	26
5.1.4	Systemet for overordnede risikovurderinger er ikke tilrettelagt for å sikre vurdering av risikoen for økonomiske misligheter	26
5.1.5	Forvaltningen har ikke en samlet oversikt over sentrale forebyggende og avdekkende tiltak	27
5.1.6	Både Utenriksdepartementet og Norad har varslingskanaler for mistanke	27
5.1.7	Både Utenriksdepartementet og Norad har etablert rutiner for å følge opp mistanke om økonomiske misligheter	28

5.1.8	Hvordan Utenriksdepartementets og Norads ledelse skal følge opp mislighetsområdet, er lite dokumentert og systematisert	28
5.2	Fordelingen av roller og ansvar i Utenriksdepartementet og Norad for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter	29
5.2.1	Førstelinjetjenester – avdelings- og stasjonslederen har et tydelig definert ansvar for løpende forvaltning av bistandsmidlene, og det omfatter ansvar for å gjennomføre internkontrollen ...	30
5.2.2	Andrelinjetjenester – utfører rådgivning og utviklingsarbeid, men henter ikke systematisk inn og analyserer informasjon om kvaliteten på tilskuddsforvaltningen som utøves	31
5.2.3	Tredjelinjetjenester – følger opp mislighetssaker og utfører kontroll- og revisjonsoppgaver ..	33
5.3	Behandlingen av risikoen for økonomiske misligheter i etats- og virksomhetsstyringen	35
5.3.1	Behandlingen av risikoen for økonomiske misligheter i Utenriksdepartementets etatsstyring av Norad.....	35
5.3.2	Behandlingen av risikoen for økonomiske misligheter i Utenriksdepartementets virksomhetsstyring	36
5.3.3	Behandlingen av risikoen for økonomiske misligheter i Norads virksomhetsstyring	38
5.4	Forvaltningens kompetanse og ressurser til å håndtere risikoen for økonomiske misligheter	38
5.4.1	Saksbehandleres opplevde kompetansenivå	38
5.4.2	Opplæring om økonomiske misligheter – synspunkter og tilbud	40
6	Tiltak som er fastsatt for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter gjennom tilskuddsforvaltningen.....	45
6.1	Krav til tilskuddsmottakerens håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i avtalemaler	45
6.1.1	Tilskuddsmottakeren er ifølge avtalemalen forpliktet til nulltoleranseprinsippet	46
6.1.2	Avtalemalen spesifiserer at tilskuddsmottakeren har ansvar for tildelte midler, også ved bruk av implementerende partnere	47
6.2	Forvaltningens tiltak før avtaleinngåelse for å forebygge økonomiske misligheter	47
6.2.1	Forebygging av misligheter er et implisitt krav i vurderingen av tilskuddsmottakerens administrative kompetanse og kapasitet	48
6.2.2	GMA presiserer at vurdering av budsjett er viktig for å forebygge økonomiske misligheter....	50
6.2.3	GMA stiller krav om å vurdere tilskuddsmottakerens risikostyring, men delelementet om vurdering av antikorupsjon som tverrgående hensyn forstås ulikt.....	51
6.2.4	Ingen krav til beslutningsdokumentet om å kommentere risikoen for økonomiske misligheter forbundet med avtalen	52
6.3	Forvaltningens tiltak for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter etter avtaleinngåelse	52
6.3.1	GMA har flere tiltak for å forebygge økonomiske misligheter ved utbetalinger	53
6.3.2	GMA lister opp en rekke røde flagg i tilskuddsmottakerens rapportering som saksbehandleren skal være oppmerksom på, men tilhørende forklaringer er få	53
6.3.3	Feltbesøk og formelle møter <i>kan</i> innrettes for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter, men GMA gir lite veiledning i hvordan.....	55
7	Forvaltningens praktisering av forebyggende og avdekkende tiltak mot økonomiske misligheter	56
7.1	Praktiseringen av forebyggende tiltak før avtaleinngåelse	57

7.1.1	Vurderinger av tilskuddsmottakerens administrative kompetanse og kapasitet	57
7.1.2	Forvaltningens og tilskuddsmottakerens vurdering av risikoen for økonomiske misligheter ...	63
7.1.3	Forvaltningens vurdering av tilskuddsmottakerens budsjettforslag	66
7.1.4	Nedfelling av oppfølgingstiltak i avtalen for å håndtere risiko	68
7.2	Praktiseringen av forebyggende og avdekkende tiltak etter avtaleinngåelse	69
7.2.1	Forvaltningens forebygging og avdekking i forbindelse med utbetalinger	69
7.2.2	Forvaltningens forebygging og avdekking i forbindelse med gjennomgang av finansiell og ikke-finansiell rapportering fra tilskuddsmottakeren	71
7.2.3	Forvaltningens bruk av feltbesøk som virkemiddel for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter	76
7.3	Et eksempel på risiko som ikke ble fanget opp – UNOPS' initiativ for bærekraftige investeringer i infrastruktur og innovasjon	76
7.3.1	Informasjon lagt fram for UNOPS' styre	77
7.3.2	Utenriksdepartementets oppfølging gjennom UNOPS' styre	81
7.3.3	Etterspill av saken i UNOPS, styret og departementet	87
8	Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av mistanke om økonomiske misligheter	90
8.1	Mistanke som meldes inn til kontrollenhetene i Utenriksdepartementet og Norad	90
8.1.1	Ingen tydelig trend i utviklingen i antallet nye og avsluttede saker hos kontrollenhetene	90
8.1.2	Avsluttede saker er konsentrert om et fåtall tilskuddsmottakere	92
8.1.3	De fleste meldinger om mistanke kommer fra tilskuddsmottakeren	93
8.2	Dialogen mellom forvaltningen og tilskuddsmottakeren i etterkant av mistanke	94
8.2.1	Kontrollenhetene involveres ikke i den utstrekning avtaler og retningslinjer har krav om	94
8.2.2	Kontrollenhetene mottar granskningsrapporter av varierende kvalitet	95
8.3	Ileggelse av reaksjon ved økonomiske misligheter	96
8.3.1	Forvaltningens bruk av ulike reaksjonsformer	96
8.3.2	Forvaltningens vurderinger ved ileggelse av reaksjon	100
8.4	Lærdom fra avdekkede saker	104
8.5	Rapportering fra og registrering av data hos kontrollenhetene	105
8.5.1	Rapporteringen fra kontrollenhetene omfatter ikke all bistand	105
8.5.2	Det er forskjeller i kontrollenhetenes registrering av data	106
8.5.3	Årsaken til fraværet av saker fra tilskuddsmottakere er ikke analysert på overordnet nivå ..	107
9	Vurderinger	108
9.1	Den overordnede styringen i Utenriksdepartementet og Norad ivaretar ikke i tilstrekkelig grad håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter	109
9.1.1	Det er ikke tilstrekkelig tydeliggjort og kommunisert hva føringene om nulltoleranse for økonomiske misligheter og antikorrupsjon som tverrgående hensyn innebærer	109
9.1.2	Utenriksdepartementet og Norad mangler en helhetlig dokumentasjon av etablert internkontroll for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter	111
9.1.3	Utenriksdepartementet og Norad mangler vesentlig styringsinformasjon om utøvelsen av internkontrollen når det gjelder økonomiske misligheter	111

9.1.4	Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter er i begrenset grad tema i etats- og virksomhetsstyringen	112
9.2	Vesentlige svakheter i vurderingen av risikoen for økonomiske misligheter i tilskuddsforvaltningen svekker muligheten for effektiv forebygging og avdekking	113
9.2.1	Forvaltningen stiller ikke krav til verken tilskuddsmottakeren eller saksbehandleren om å vurdere risikoen for at økonomiske misligheter påvirker måloppnåelsen	113
9.2.2	Risikoen for økonomiske misligheter blir i liten grad vurdert i den enkelte avtale, verken av tilskuddsmottakeren eller av forvaltningen	114
9.3	Svakheter i innretningen på og utøvelsen av forebyggende og avdekkende tiltak svekker håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter	114
9.3.1	Vesentlige mangler ved dokumentasjonen forvaltningen mottar fra tilskuddsmottakeren før avtaleinngåelse, svekker forvaltningens beslutningsgrunnlag og mulighet for målrettet oppfølging av risiko	115
9.3.2	Kontrollen i forbindelse med utbetalinger er for svak	115
9.3.3	Utfordringer med kompetanse og kapasitet hos både forvaltningen og tilskuddsmottakeren bidrar til en lite effektiv håndtering av risikoen	116
9.3.4	Mange identifiserer røde flagg som kan indikere risiko for økonomiske misligheter i forvaltningen av avtaler, men det er ingen systematisk dokumentasjon og oppfølging av disse	117
9.3.5	Norge som styremedlem lyktes ikke i å fange opp og bruke informasjon om risiko og røde flagg som styret til FNs kontor for prosjektjenester (UNOPS) ble forelagt	118
9.4	Oppfølgingen av mistanke om økonomiske misligheter er ikke tilstrekkelig, og sentrale spørsmål er ikke avklart	118
9.4.1	Forvaltningen har i liten grad analysert årsakene til et lavt antall meldinger om mistanke om økonomiske misligheter	119
9.4.2	Sen involvering av kontrollenhetene i oppfølging av mistanke og variabel kvalitet på granskninger fra tilskuddsmottakerne	119
10	Referanseliste.....	121

Tabelloversikt

Tabell 1	Svarprosent i spørreundersøkelsen	20
Tabell 2	Oversikt over forvaltningens dokumentasjon av elementer i en helhetlig tilnærming til økonomiske misligheter	22

Figuroversikt

Figur 1	Saksbehandleres vurdering av egen kompetanse	39
Figur 2	Andelen saksbehandlere per arbeidssted som vurderer egen kompetanse som lav eller verken lav eller høy	40
Figur 3	Saksbehandleres synspunkter på om de får nødvendig opplæring	41
Figur 4	Saksbehandleres vurderinger av tilskuddsmottakeres økonomiforvaltning og styring	58
Figur 5	Saksbehandleres vurderinger av tilskuddsmottakeres bruk av implementerende partnere	61
Figur 6	Saksbehandleres vurdering av tilskuddsmottakeres risikovurdering	64
Figur 7	Saksbehandleres vurderinger av tilskuddsmottakeres budsjett	66
Figur 8	Saksbehandleres oppfølging av finansiell og ikke-finansiell rapportering	72

Figur 9 Forekomst av røde flagg i forvaltningen av avtaler	75
Figur 10 Utvikling i antall saker og meldinger om mistanke	91
Figur 11 Utvikling i antall avsluttede saker med reaksjon	92

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Eksempel på at utfordringer som er kjent på avtaletidspunktet, ikke blir fulgt opp	62
Faktaboks 2 Avtale der man ikke har vurdert den iboende risikoen for økonomiske misligheter i tilknytning til aktivitetene i prosjektet	65
Faktaboks 3 Eksempel på mangel på informasjon for vurdering av lønnsutgifter	67
Faktaboks 4 Avtale med flere brudd på rutiner i forbindelse med utbetaling	69
Faktaboks 5 Eksempel der finansiell rapportering ikke er i henhold til avtalen og inneholder feil som ikke følges opp av utenriksstasjonen.....	73
Faktaboks 6 UNOPS og initiativet for bærekraftige investeringer i infrastruktur og innovasjon (S3I)...	77
Faktaboks 7 Oppfølging gjennom styret.....	81

Ordliste og forkortelser

ACFE	Association of Certified Fraud Examiners – verdens største antikorruptjonsorganisasjon. Organisasjonen tilbyr kursing og sertifisering innenfor antikorruptjonsområdet.
COSO	The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – et privat initiativ i regi av foreninger innenfor fagområdene regnskap og revisjon. COSO veileder gjennom utvikling av rammeverk på temaområdene internkontroll, risikostyring og håndtering av risikoen for økonomiske misligheter.
DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
GMA	Grant Management Assistant – Utenriksdepartementets og Norads digitale samling av artikler som gjelder tilskuddsforvaltning. Samlingen inneholder gjeldende versjon av regelverk, maler, prosedyrer, rutiner og veiledning i tilskuddsforvaltning.
JIU	Joint Inspection Unit of the United Nations System – FNs tilsynsenhet.
OECD DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Assistance Committee (DAC) – utviklingskomiteen til Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling.
S3I	Sustainable investments in infrastructure and innovation – UNOPS' initiativ for bærekraftige investeringer i infrastruktur og innovasjon.
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete – Sveriges bistandsmyndighet.
UNOPS	United Nations Office for Project Services – FNs kontor for prosjektjenester.

Kilde: Forklaringene er basert på informasjon fra enhetenes nettsider og deres omtale av egen virksomhet på disse.

1 Bakgrunn

Å oppnå betydelig reduksjon i alle former for korrupsjon og bestikkelser inngår i FNs bærekraftsmål¹, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Ifølge meldingen er korrupsjon et fenomen som går igjen i alle samfunn, men som har størst konsekvenser i land med svake institusjoner og svake systemer for åpenhet og kontroll.² I behandlingen av meldingen sluttet Stortinget seg til FNs bærekraftsmål som en sentral rettesnor for norsk utviklingspolitikk.³

Korrupsjon utgjør en alvorlig trussel mot utviklingsmål og kan svekke effekten av og omdømmet til bistanden.⁴ Flere aktører, som FN og OECDs utviklingskomité, gir på bakgrunn av dette anbefalinger og føringer for hvordan man skal håndtere risiko for korrupsjon.⁵

OECDs utviklingskomité viser til at risikoen for korrupsjon ikke enkelt lar seg håndtere. Håndtering av risikoen forutsetter snarere en allsidig tilnærming, med løpende intern og ekstern risikohåndtering i koordinasjon med andre. Komiteen viser samtidig til at aktørene i internasjonal bistand spiller en rolle i arbeidet med å redusere korrupsjon i utviklingsland.⁶

Utenriksdepartementet skal ha nulltoleranse for økonomiske misligheter knyttet til bruk av midler over departementets budsjett.⁷ Prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter har ligget til grunn for tildeling og forvaltning av midler over Utenriksdepartementets budsjett siden tidlig på 2000-tallet.⁸ Alle tilskuddsmottakere skal forplikte seg til nulltoleranse for økonomiske misligheter og rapportere avvik fra prinsippet. Prinsippet innebærer at Utenriksdepartementet vil reagere på ethvert avvik fra de forutsetningene som ligger til grunn for bruk av departementets midler. Eksempler på hva økonomiske misligheter kan være, er ifølge departementet korrupsjon, underslag, økonomisk utroskap, bedrageri, tyveri, regnskapsovertredelser, favorisering/nepotisme eller annen misbruk av stilling i tilknytning til norsk støtte.⁹ I tillegg til nulltoleranseprinsippet er antikorrupsjon som tverrgående hensyn en viktig forutsetning for forvaltningen av norske bistandsmidler. Antikorrupsjon som tverrgående hensyn skal gi tilstrekkelig sikkerhet for at tiltak som støttes av Norge, ikke bidrar til korrumpert praksis, verken i tiltaket eller i samfunnet, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*¹⁰.

Bistandsbudsjettet har økt betydelig de siste årene. Samlet har bistandsutbetalingene fra Utenriksdepartementet i Oslo, utenriksstasjoner og Norad økt fra 34,4 milliarder kroner i 2016 til 50,8 milliarder kroner i 2023. Norads andel av utbetalingene har økt fra 12 til 51 prosent i samme periode, mens utenriksstasjonenes andel har holdt seg stabilt på omtrent 15 prosent. Multilaterale aktører har gått fra å motta 46 prosent i 2016 til 62 prosent i 2023.¹¹

Regjeringen besluttet i 2023 at utenriktjenesten skal rendyrke departements- og direktoratsmodellen. Derfor skal Norad høsten 2024 overta forvaltningsansvaret for blant annet humanitær bistand,

¹ Bærekraftsmål 16 handler om å fremme fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner, og vesentlig reduksjon av korrupsjon og bestikkelser inngår som delmål 16.5 under dette.

² S.19.

³ Jf. Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017) og Innst. 7 S (2017–2018).

⁴ OECD 2016: 4.

⁵ United Nations 2003. [FNs konvensjon mot korrupsjon]; OECD 2016, november.

⁶ OECD 2016: 5.

⁷ Jf. St.prp. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet s. 12 med tilhørende innstilling, Budsjett-innst. S. nr. 3 (2006–2007). Regjeringen viser eksplisitt til prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter for første gang i budsjettforslaget for Utenriksdepartementet som ble lagt fram høsten 2006. Prinsippet er siden gjentatt flere ganger, med tilslutning fra Stortinget, senest i Prop. 1 S (2023–2024) for Utenriksdepartementet s.13.

⁸ Jf. omtale av tiltak mot korrupsjon i forvaltningen av bistandsmidlene i blant annet St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom* s.19, 29–30 og St.prp. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet s.12.

⁹ Utenriksdepartementet. (2018). *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter. Punkt 2 Økonomiske misligheter og mislighold*. Det finnes ikke én definisjon av korrupsjon. Ulike instanser har ulike definisjoner som favner ulike forhold. Det varierer også hvilke begreper som brukes. Utenriksdepartementet har valgt å bruke økonomiske misligheter som samlebetegnelse. Vi bruker derfor også økonomiske misligheter i den videre omtalen i rapporten.

¹⁰ S. 29–30.

¹¹ Norad. [Bistandsresultater \(norad.no\)](https://www.norad.no). Administrasjon holdt utenfor. Også klima- og skogsatsingen som forvaltes av Norad, er holdt utenfor analysen.

menneskerettigheter og store deler av FN-støtten.¹² Vi omtaler denne omstillingen som «UD-Norad 2024» i rapporten.

Utenriksdepartementet og Norad tildeler betydelige beløp til bistand i land hvor korrupsjonsrisikoen generelt er høy.¹³ Noe som bidrar til å forsterke risikoen, er de mange forskjellige tilskuddsmottakerne og et utbredt ønske om rask responstid. Økonomiske misligheter svekker måloppnåelsen og virkningene av bistanden, ved at midler ikke brukes til formålet og overordnede mål om sosial og økonomisk utvikling undergraves. Summen av de nevnte faktorene danner grunnlaget for at vi satte i gang denne undersøkelsen av hvordan forvaltningen håndterer risikoen for økonomiske misligheter i bistanden.

¹² Utenriksdepartementet 2023. [Tydeligere arbeidsdeling mellom UD og Norad - regjeringen.no](#)

¹³ Se for eksempel Transparency Internationals korrupsjonspersepsjonsindeks, [2023 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](#)

2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Utenriksdepartementet og Norad har en effektiv håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden. Med «effektiv» mener vi formålseffektiv. Følgende problemstillinger inngår i undersøkelsen:

1. Forebygger og avdekker Utenriksdepartementet og Norad økonomiske misligheter effektivt i forvaltningen av bistanden?

Problemstilling 1 handler om Utenriksdepartementets og Norads styring, risikovurderinger og kontrollaktiviteter rettet mot risikoen for økonomiske misligheter i bistanden.

2. Følger Utenriksdepartementet og Norad effektivt opp mistanker om økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden?

Problemstilling 2 handler om hvordan Utenriksdepartementet og Norad har lagt til rette for å motta meldinger om mistanke om økonomiske misligheter, og hvordan de følger opp mistanken.

Undersøkelsen har et systemperspektiv. Det innebærer at vi ser på hvordan Utenriksdepartementet og Norad har innrettet håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter, med hovedvekt på hvordan systemet er innrettet i dag. Som en del av dette har vi sett på den overordnede etats- og virksomhetsstyringen. Vi har i tillegg forsøkt å belyse hvordan forvaltningen praktiserer systemet. Undersøkelsen har ikke hatt til hensikt å avdekke økonomiske misligheter. Vi ser heller ikke på måloppnåelsen og virkningene av bistandsmidler som Utenriksdepartementet og Norad gir til godt styresett, som ellers også er et element i arbeidet med å redusere forekomsten av økonomiske misligheter og risikoen forbundet med dette.¹⁴

I denne undersøkelsen bruker vi Utenriksdepartementets begrep *økonomiske misligheter*. Utenriksdepartementet viser til at økonomiske misligheter er et samlebegrep for økonomiske forhold som er ulovlige, eller som innebærer misbruk av departementets midler (se *Retningslinjer for Utenriksdepartementets håndtering av mistanke om økonomiske misligheter* (2018)). Eksempler på økonomiske misligheter er ifølge retningslinjene korrupsjon, underslag, økonomisk utroskap, bedrageri, tyveri, regnskapsovertredelser, favorisering/nepotisme eller annen misbruk av stilling i tilknytning til den norske støtten.

¹⁴ Riksrevisjonen har tidligere undersøkt dette, jf. Dokument 3:9 (2014–2015).

3 Revisjonskriterier

3.1 Føringer for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden

3.1.1 FNs bærekraftsmål – mål om å oppnå betydelig reduksjon i alle former for korrupsjon og bestikkelser

Stortinget har sluttet opp om FNs bærekraftsmål som en sentral rettesnor for norsk utviklingspolitikk.¹⁵ Å oppnå betydelig reduksjon i alle former for korrupsjon og bestikkelser er et delmål under FNs bærekraftsmål 16, delmål 16.5, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Ifølge meldingen er korrupsjon et fenomen som går igjen i alle samfunn, men som har størst konsekvenser i land hvor det er svake institusjoner og svake systemer for åpenhet og kontroll, og hvor det legges begrensninger på offentlig debatt. Korrupsjon og økonomisk kriminalitet finnes i mange former, blant annet bestikkelser, bedrageri, underslag, utpressing, favorisering og nepotisme. Ifølge meldingen er korrupsjon et av de aller største hindrene for utvikling.¹⁶

3.1.2 Anbefalinger fra OECDs utviklingskomité til giveres håndtering av risikoen

Norge er ett av medlemslandene i OECDs utviklingskomité (OECD DAC). OECD DAC offentliggjorde i 2016 nye anbefalinger om hvordan utviklingsaktører skal håndtere risikoen for økonomiske misligheter i bistand.¹⁷ Anbefalingene foreslår tiltak for å forebygge, avdekke og reagere på økonomiske misligheter. Giverne tilrådes å ha en helhetlig håndtering av risikoen i egen virksomhet og å samarbeide med andre givere når de responderer på tilfeller av økonomiske misligheter. Giverne tilrådes videre å kommunisere med skattebetalere og lovgivende organer om håndteringen av risiko.¹⁸ I Prop. 1 S (2017–2018) framheves det at anbefalingene gir viktige føringer for hvordan medlemslandene skal håndtere risikoen for økonomiske misligheter, blant annet når det gjelder rådgivning, opplæring, internrevisjon, risikostyring, varsling og sanksjoner.¹⁹

3.1.3 Antikorrupsjon som ett av fire tverrgående hensyn i bistanden

Utenriksdepartementet viser i Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* til at antikorrupsjon er ett av fire tverrgående hensyn i bistanden. Arbeidet med antikorrupsjon skal gi tilstrekkelig sikkerhet for at tiltak som støttes av Norge, ikke bidrar til korrumpert praksis, verken i tiltaket eller i samfunnet.²⁰ I innstillingen til meldingen, Innst. 440 S (2016–2017), sluttet en samlet utenriks- og forsvarskomiteé seg til dette. Komiteen viste til at antikorrupsjon er gitt status som tverrgående hensyn i norsk utviklingspolitikk og bistand fordi det er viktig for bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon. Komiteen merket seg at alle utviklingstiltak skal vurderes ut ifra hvordan de påvirker eller påvirkes av de tverrgående hensynene²¹. Hensynene er ifølge komiteen så viktige at de løpende tas opp i dialogen med samarbeidslandene, i styrende organer for multilaterale organisasjoner og med andre samarbeidspartnere.²²

Utenriksdepartementet har i budsjettforslaget for 2022 utdypet hva det innebærer at antikorrupsjon inngår som et tverrgående hensyn i tilskudsforvaltningen. Ifølge departementet skal samtlige prosjekter vurderes i lys av prosjektets og organisasjonens interne risiko for økonomiske misligheter

¹⁵ Jf. Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017) og Innst. 7 S (2017–2018) til Prop. 1 S (2017–2018).

¹⁶ S. 19.

¹⁷ OECD 2016: New OECD guidance aims to reduce corruption in aid sector. <https://www.oecd.org/corruption/new-oecd-guidance-aims-to-reduce-corruption-in-aid-sector.htm>.

¹⁸ OECD (2016). *Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption*.

¹⁹ Prop. 1 S (2017–2018) for Utenriksdepartementet, s. 370.

²⁰ S. 29–30.

²¹ De øvrige tverrgående hensynene i bistanden er menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling samt klima og miljø.

²² Innst. 440 S (2016–2017): 9.

og annet misbruk av midler, i tillegg til utenforliggende faktorer som kan føre til forhøyet risiko for korrupsjon.²³

3.1.4 Prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter

Regjeringen viste eksplisitt til nulltoleranseprinsippet for første gang i budsjettforslaget som ble lagt fram for Utenriksdepartementet høsten 2006, samme år som Norge ratifiserte FNs konvensjon mot korrupsjon. Prinsippet er siden gjentatt i ulike sammenhenger, og Stortinget har uttrykt sin støtte til prinsippet, som innebærer at det skal reageres på ethvert avvik fra forutsetningene i avtalen.²⁴

Utenriksdepartementet viser i *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*²⁵ og tilhørende utdypning i *Retningslinjer for Utenriksdepartementets håndtering av mistanke om økonomiske misligheter* fra 2018 til at prinsippet om nulltoleranse gjelder både drifts- og tilskuddsmidler. Alle tilskuddsmottakere skal forplikte seg til nulltoleranse for økonomiske misligheter som er knyttet til norsk støtte, og til å rapportere avvik fra dette prinsippet. Departementet skriver videre at praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter må ses i sammenheng med gjeldende regelverk for bruk av bevilgede midler og etiske retningslinjer for statstjenesten.²⁶ Utenriksdepartementet skriver i budsjettforslaget for 2013 at nulltoleranse for økonomiske misligheter forutsetter god kvalitet på forvaltningen og skjerpet oppmerksomhet på å forebygge, avdekke, rapportere om og håndtere økonomiske misligheter.²⁷

En samlet utenriks- og forsvarskomiteé uttrykte i Innst. 7 S (2012–2013) at den er tilfreds med at regjeringen følger prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter, og at prinsippet gjelder alle avvik fra gjeldende regelverk eller avtale, både ved forsett og uaktsomhet. Komiteen var videre tilfreds med at penger som er brukt i strid med budsjettvedtak, lov, forskrift eller avtale, skal søkes tilbakeført til fellesskapet.²⁸

Risiko skal kartlegges og risikoreduserende tiltak skal iverksettes

Utenriksdepartementet har satt målet om nulltoleranse for økonomiske misligheter i sammenheng med målet om effektiv forvaltning og styrket risikostyring.²⁹ Departementet spesifiserer i budsjettforslaget for 2018 at nulltoleranse for økonomiske misligheter ikke betyr nulltoleranse for risiko. Risikoen må imidlertid kartlegges og være kjent for bevilgende myndigheter. Risikoreduserende tiltak skal iverksettes for å forebygge misligheter og begrense skaden hvis misligheter skulle skje. Departementet viser videre til at risikoen gjerne er høyest der nøden er størst, og at aktsomhet mot korrupsjon handler om risikohåndtering – ikke risikoeeliminering.³⁰ Dette er i tråd med at en samlet utenriks- og forsvarskomiteé viste til at Norge må bruke bistand effektivt og vise at den gir resultater, samtidig som man må være villig til å ta den risikoen det innebærer å være engasjert i land som av ulike grunner har en høy grad av sårbarhet, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* og tilhørende Innst. 440 S (2016–2017).³¹

I forbindelse med behandlingen av budsjettforslaget for 2017 registrerte utenriks- og forsvarskomiteen at departementet understreket at det er risiko knyttet til forvaltningen av bistandsmidler, og at nye bistandsformer krever stadig utvikling av forvaltningen. Komiteen støttet at Utenriksdepartementet i den sammenheng la vekt på å styrke både kompetansen og kapasiteten til å håndtere mulig

²³ Prop. 1 S (2021–2022) for Utenriksdepartementet: 29, jf. Innst. 7 S (2021–2022).

²⁴ Jf. Prop. 1 S for Utenriksdepartementet, senest for budsjettåret 2022 og innstillinger fra Utenriks- og forsvarskomiteen til budsjettforslag for Utenriksdepartementet i perioden 2011 til 2017, herunder Innst. 7 S (2012–2013). Innstillingen til budsjettforslaget for 2013 har den mest fyllestgjørende og altomfattende omtalen av nulltoleranseprinsippet fra komiteens side.

²⁵ Utenriksdepartementet. (2018). *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter. Innledning.*

²⁶ Utenriksdepartementet. (2018). *Retningslinjer for utenriksdepartementets håndtering av mistanke om økonomiske misligheter. Innledning.*

²⁷ Prop. 1 S (2012–2013) for Utenriksdepartementet: 16.

²⁸ Innst. 7 S (2012–2013): 25.

²⁹ Prop. 1 S for Utenriksdepartementet for (2010–2011), (2011–2012), (2012–2013), (2013–2014), (2014–2015), (2015–2016), (2016–2017) og (2017–2018). Målformuleringen viser til effektiv forvaltning med styrket risikostyring og nulltoleranse for økonomiske misligheter i de tre første periodene, før henvisningen til styrket risikostyring tas ut av målformuleringen.

³⁰ Prop. 1 S (2017–2018) for Utenriksdepartementet: 369.

³¹ Innst. 440 S (2016–2017): 6.

korrupsjon og mislighold av midlene. Komiteen viste videre til at Riksrevisjonen i flere rapporter har pekt på manglende kontroll av prosjekter ute i felt.³² Komiteen har for øvrig i Innst. 7 S (2012–2013) påpekt at utenriksstasjonene er en viktig kilde til varsling om mulige økonomiske misligheter, og at styrket oppfølging betyr at misligheter oppdages og forebygges.³³

Krav om innsynsmulighet, sporbarhet, forebyggende tiltak, kontrollrutiner og reaksjoner hos tilskuddsmottakere av norske bistandsmidler

En samlet utenriks- og forsvarskomiteé har ved flere anledninger pekt på viktigheten av at Norge i forlengelsen av prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter stiller krav til tilskuddsmottakerne om innsyn, gjennomsiktighet og sporbarhet for norske midler. I tillegg skal tilskuddsmottakerne ha gode forebyggende tiltak, kontrollrutiner og reaksjoner ved avdekkede misligheter.³⁴

Komiteen har videre understreket at nulltoleranseprinsippet også omfatter internasjonale institusjoner, organisasjoner og programmer, jf. Innst. 7 S (2012–2013). Komiteen viste i den sammenheng til at tilstrekkelig innsynsmulighet, gjennomsiktighet og sporbarhet knyttet til økonomiske forhold er en grunnleggende forutsetning for norske bidrag til internasjonale institusjoner, organisasjoner og programmer.³⁵

Komiteen forutsatte i behandlingen av budsjettforslagene for Utenriksdepartementet for 2017 og 2018 at de internasjonale organisasjonene og institusjonene som mottar midler fra Norge, har gode forebyggende tiltak, kontrollrutiner og reaksjoner som tilfredsstillende kravet om nulltoleranse for korrupsjon og andre økonomiske misligheter.³⁶

3.2 Krav i økonomiregelverket til Utenriksdepartementets og Norads forvaltning av bistanden

Økonomiregelverket består av reglementet for økonomistyring i staten (heretter reglementet) med tilhørende bestemmelser om økonomistyring i staten (heretter bestemmelsene). Dette regelverket skal bidra til at statlige midler brukes effektivt og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. § 1 i reglementet. Regelverket stiller krav om at alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, blant annet krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4 *Grunnleggende styringsprinsipper*.

3.2.1 Krav om internkontroll

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll. Internkontrollen skal blant annet sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes, jf. § 14 *Intern kontroll* i reglementet. Bestemmelsene viser i punkt 2.4 *Internkontroll* til tilsiktede handlinger som er utført i strid med gjeldende lover og regler, og som internkontrollen har til hensikt å forebygge og avdekke. Slike tilsiktede handlinger omfatter manipulasjon, forfalskning eller endring av regnskapsdata eller annen resultatinformasjon.

³² Innst. 7 S (2016–2017) for Utenriksdepartementet: 23.

³³ Innst. 7 S (2012–2013) for Utenriksdepartementet: 25.

³⁴ Jf. blant annet Innst. 7 S for perioden (2012–2013), (2013–2014), (2016–2017) og (2017–2018).

³⁵ Innst. 7 S (2012–2013) for Utenriksdepartementet: 25.

³⁶ Innst. 7 S (2016–2017) for Utenriksdepartementet: 18. Innst. 7 S (2017–2018) for Utenriksdepartementet: 16–17.

Økonomiregelverket er inspirert av internasjonale rammeverk for internkontroll utgitt av Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).³⁷ COSOs rammeverk for internkontroll (2013) viser til 17 prinsipper som i henhold til COSO må være til stede for at man skal ha en effektiv internkontroll. I prinsipp 8 heter det at virksomheten i vurderingen av risiko tar hensyn til muligheten for økonomiske misligheter. God praksis for etterlevelse av prinsippet står beskrevet i COSOs *Fraud Risk Management Guide*, som kom ut for første gang i 2016 og ble oppdatert i 2023. Tilnærmingen som foreslås i veilederen, skal bidra til en internkontroll som forebygger og avdekker feil som er begått med hensikt, noe som er et avgjørende kjennetegn ved økonomiske misligheter. Internkontrollen skal bidra til en effektiv håndtering av denne risikoen. Veilederen foreslår en tilnærming som er konsistent med og supplerer de fem komponentene som i henhold til COSO inngår i en effektiv internkontroll: styrings- og kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og monitorering.³⁸

Kapittel 2 i bestemmelsene i økonomiregelverket handler om virksomhetens interne styring. Ifølge punkt 2.2 *Myndighet og ansvar* skal virksomhetens ledelse definere myndighet og ansvar og fastsette instruksjoner innenfor eget ansvarsområde for å sikre at reglementet og bestemmelsene blir oppfylt.

Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres, jf. punkt 2.4 *Internkontroll* i bestemmelsene. Internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler blant annet slik at

- ressursbruken er effektiv
- regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig
- økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder at transaksjoner er i samsvar med underliggende forhold
- misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet

- ledelsens og ansattes kompetanse og holdning til resultatoppfølging og kontroll
- identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse
- sikring av kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling, og produktivitet i arbeidsprosessene
- informasjonsrutiner som sikrer at viktig og pålitelig informasjon av betydning for måloppnåelsen, kommuniseres på en effektiv måte
- rutiner for behandling og lagring av vesentlig informasjon som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet

I henhold til bestemmelsene i punkt 2.4 skal virksomhetens ledelse ved etablering av kontrolltiltak vurdere hvilke kostnader tiltaket fører til, og sammenligne kostnadene med den nytte og de fordeler som kan oppnås. Alle tiltak skal forankres på overordnet nivå for å sikre relevans og fullstendighet i risikobildet. For spesielt viktige rutiner skal virksomhetens ledelse vurdere om det er behov for tilleggsrapportering og spesielle analyser for å avdekke eventuelle framtidige avvik.

Den overordnede virksomheten har forpliktelser i henhold til reglementets § 15 *Kontroll av underliggende virksomheter og andre som utøver forvaltningsmyndighet samt tilskuddsmottakere*. Ifølge § 15 skal den overordnede virksomheten kontrollere at underliggende virksomheter og enheter

³⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (DFØ). (u.å.). *Sammenhengen mellom risikostyring og internkontroll*, sist oppdatert 26. april 2022. COSOs rammeverk for internkontroll, *Internal Control – Integrated Framework*, ble sist oppdatert i 2013. COSO ga tre år senere ut en veileder som supplerer rammeverket, og som viser til god praksis knyttet til håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter, *COSO Fraud Risk Management Guide* (2016).

³⁸ COSO 2016.

utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14 *Intern kontroll*.

3.2.2 Krav til tilskuddsforvaltningen

Krav om system og rutiner for tilskuddsforvaltningen

Departementet skal for den enkelte tilskuddsordning beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Disse hovedelementene skal inngå i tildelingsbrev, oppdragsbrev til tilskuddsforvaltere utenom statsforvaltningen eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen, jf. § 8 *Tilskudd og garantier* i reglementet.

Videre skal tilskuddsforvalteren i henhold til § 8 i reglementet, i tilskuddsbrev³⁹ til den enkelte mottaker angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll i samsvar med bevilgningsreglementet § 10 annet ledd. Bevilgningsreglementet § 10 stiller krav om at tilskuddsforvalteren skal ha adgang til å føre kontroll med at tilskuddsmottakeren benytter midlene etter forutsetningene.

Bestemmelsenes kapittel 6 *Utforming og forvaltning av tilskuddsordninger* viser til at utformingen av tilskuddsordninger skal understøtte målet med tilskuddet og gi grunnlag for at det kan forvaltes uten uforholdsmessig store kostnader hos tilskuddsforvalteren og tilskuddsmottakeren.

Punkt 6.2.1. *Hovedelementene i en tilskuddsordning* og punkt 6.3.8 *Oppfølging og kontroll* i bestemmelsene spesifiserer krav i reglementet om oppfølging og kontroll av tilskudd. I bestemmelsene heter det at departementet skal utarbeide et opplegg for kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling eller inngår i etterfølgende rapportering.

Etter bestemmelsenes punkt 6.2.4 *Etablering av en forvaltningsorganisasjon* skal Utenriksdepartementet påse at forvaltning av tilskuddsordninger er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Krav knyttet til avtaleinngåelse

I henhold til bestemmelsenes punkt 6.3.2 skal behandlingen av søknader om tilskudd følge reglene i *lov om behandlingssåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), tilskuddsregelverket og annet relevant regelverk. Ifølge forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Ifølge bestemmelsenes punkt 6.3.8.2 skal tilskuddsforvalteren kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for departementets søknadsbehandling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang med hensyn til nytten og kostnadene med kontrollen.

Vedtak om å tildele tilskudd skal meddeles søkeren i et tilskuddsbrev. For tilskuddsordninger der det inngås avtale med den enkelte tilskuddsmottaker, kan hele eller deler av innholdet i et tilskuddsbrev tas inn i avtalen. Brevet skal ifølge bestemmelsenes punkt 6.3.3 blant annet beskrive

- hva mottakeren får tilskudd til
- tilskuddsbeløp
- utbetalingsordning, herunder om tilskuddet utbetales før, under eller etter tiltaket, samt antall utbetalinger og tidspunkt for utbetalingene
- eventuelle vilkår for bruken av midlene, krav til rapportering og kontrolltiltak som kan bli iverksatt
- reaksjoner ved brudd på betingelser og vilkår for tilskuddet

³⁹ I bestemmelsenes punkt 6.3.3 *Tilskuddsbrev* heter det at vedtak om å tildele tilskudd skal meddeles søkeren i et tilskuddsbrev.

Det er gitt unntak fra bestemmelsenes punkt 6.2 og 6.3 i tilfeller der tilskuddsbevilgningens karakter gjør at enkelte av kravene ikke er aktuelle, jf. punkt 6.4.2 *Andre unntak*. Bestemmelsene nevner tilfeller der tilskuddsmottakeren er navngitt i bevilgningsvedtaket eller omtalt i budsjettproposisjonen på en slik måte at tilskuddsbevilgningen må anses som øremerket. Unntak kan da gjøres for krav om å fastsette tildelingskriterier og tilskuddsregelverk og krav om utlysning. Kravene til utlysning, søknad og utforming av tilskuddsbrev gjelder ikke for tilskudd som staten gir som medlem av en internasjonal organisasjon, etter avtale med andre land om samarbeidstiltak eller etter avtale med internasjonale frivillige organisasjoner, jf. punkt 6.4.2.

Krav til kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller vilkår for tilskuddet

Ifølge § 15 i reglementet skal tilskuddsforvalteren kontrollere at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet. I punkt 6.3.8.2 i bestemmelsene står det at tilskuddsforvalteren skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og målet med den. Kontrollen skal ha et rimelig omfang med hensyn til nytten og kostnadene ved kontrollen.

Videre heter det i bestemmelsene under punktet om kontroll av informasjon fra mottakeren at tilskuddsforvalteren skal kartlegge risikoen for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene, og risikoen for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.

3.2.3 Krav til departementets styring av underliggende virksomheter

Kapittel 1 i bestemmelsene handler om departementets organisering og styring av underliggende virksomheter, blant annet styringsdialogen med den enkelte virksomhet. I henhold til punkt 1.3 *Myndighet og ansvar* har departementet det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter bruker ressurser effektivt, at styringsdialogen mellom departement og virksomhet fungerer på en hensiktsmessig måte, at det gjennomføres kontroll med underliggende virksomheter, og at de underliggende virksomhetene har en forsvarlig internkontroll. Departementets systemer og rutiner for å følge opp den underliggende virksomheten skal være tilpasset risiko og vesentlighet.

I henhold til punkt 1.4 *Generelt om styringsdialogen* i bestemmelsene skal departementet i samråd med virksomheten «fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav med mer». Styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal dokumenteres.

Departementet skal følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde krav til innhold i årsrapporten og til annen rapportering, jf. punkt 1.5 *Tildelingsbrevet* i bestemmelsene. Årsrapporten skal inneholde seks deler, blant annet et kapittel om styring og kontroll i virksomheten, jf. punkt 1.6 *Oppfølging av virksomheten* og punkt 1.6.1 *Rapportering*.

I punkt 1.6.2 *Departementets overordnede kontroll* i bestemmelsene heter det at departementet skal sikre at alle virksomheter har tilfredsstillende internkontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstilling 1, som handler om hvorvidt Utenriksdepartementet og Norad forebygger og avdekker økonomiske misligheter effektivt i forvaltningen av bistanden, brukte vi i hovedsak dokumentanalyse, saksmappegjennomgang for et utvalg bistandsavtaler, intervju, skriftlige spørsmål og spørreundersøkelse. For å belyse problemstilling 2, som handler om hvorvidt Utenriksdepartementet og Norad effektivt følger opp mistanke om økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden, brukte vi i hovedsak dokumentanalyse, gjennomgang av saksmappene til et utvalg saker der det er mistanke om økonomiske misligheter, intervju og analyse av data fra forvaltningens registreringsverktøy for mislighetssaker.

Utenriksdepartementet og Norad er kjent med hvilke avtaler og tilskuddsmottakere som inngår i utvalgene vi har gjort. Med unntak av en multilateral bistandsaktør navngir vi ikke tilskuddsmottakerne i rapporten, fordi målet med undersøkelsen er å vurdere Utenriksdepartementets og Norads arbeid. Bistandsavtalene i utvalget er eksempler på hva Utenriksdepartementet og Norad forholder seg til i forvaltningen av bistanden, og på hvordan man praktiserer relevante retningslinjer og rutiner for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter. Vi har ikke hatt til hensikt å undersøke og vurdere risikohåndteringen hos spesifikke tilskuddsmottakere.

4.1 Dokumentanalyse

4.1.1 Gjennomgang av styringsdokumenter, retningslinjer og rapporter

For å se på hvordan forvaltningen har innrettet håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter, gikk vi gjennom relevant dokumentasjon innenfor disse kategoriene:

- budsjettproposisjoner for Utenriksdepartementet
- Utenriksdepartementets etatsstyring av og styringsdialog med Norad
- Utenriksdepartementets virksomhetsstyring
- Norads virksomhetsstyring
- veiledninger, retningslinjer og rutiner for arbeidet mot økonomiske misligheter
- årsrapporter fra internrevisjonen i Norad og sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet
- retningslinjer og maler for tilskuddsforvaltning
- interne og eksterne rapporter og evalueringer
- dokumentasjon fra kurs i Utenriksdepartementet og Norad der økonomiske misligheter har vært tema

Vi brukte forvaltningens digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant (GMA), til flere formål. I dokumentanalysen gjennomgikk vi GMA for å se hvor og hvordan håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter inngår i forvaltningen av tilskudd. Videre brukte vi deler av retningslinjene som grunnlag for å utarbeide analyseskjemaer for saksmappegjennomganger og spørsmål i spørreundersøkelsen til saksbehandlere, der formålet var å se på om kravene i GMA ble fulgt.

4.1.2 Gjennomgang av saksmappene for utvalgte bistandsavtaler

Vi undersøkte hvordan Utenriksdepartementet og Norad praktiserer tiltak for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter, ved blant annet å gjennomgå saksmappene for et utvalg bistandsavtaler. Vi gjorde et strategisk utvalg av bistandsavtaler, som ble drøftet med forvaltningen i forkant av gjennomgangen. I utvalget la vi vekt på variasjon og bredde med hensyn til

- hvem som forvalter avtalen: Norad, Utenriksdepartementet i Oslo og utenriksstasjoner
- type bistand: humanitær og langsiktig
- om det hadde vært avdekkede mislighetssaker i avtalen
- økonomisk størrelse på avtalen
- hvorvidt avtalen var inngått med en ny eller langvarig tilskuddsmottaker
- type tilskuddsmottaker: norsk, internasjonal og lokal sivilsamfunnsorganisasjon

Vi valgte ut tre avtaler som forvaltes av Utenriksdepartementet i Oslo, to som forvaltes av utenriksstasjoner, og fire som forvaltes av Norad. Alle de ni avtalene er inngått med sivilsamfunnsorganisasjoner, hvorav tre norske, i tidsrommet 2017 til 2021.

Avtalene i utvalget er av forskjellig varighet, fra seks måneder til fem år, og har en økonomiske ramme som varierer fra 2,3 til 984 millioner kroner. Flere av avtalene er forlenget og/eller får økte økonomiske rammer underveis i avtaleperioden. Flere av tilskuddsmottakerne mottar norske bistandsmidler over flere avtaler parallelt.

For å sikre systematikk utarbeidet vi et analyseskjema for å gå gjennom dokumentasjon i saksmappene. I analyseskjemaet så vi blant annet på saksbehandlerens

- vurderinger i forkant av avtaleinngåelse, inkludert vurderinger av tilskuddsmottakerens administrative kompetanse og kapasitet samt budsjett og risikovurdering for aktuelt prosjekt
- oppfølging av inngått avtale, inkludert tilskuddsmottakerens oppdaterte plan og budsjett samt finansiell og ikke-finansiell rapportering

I tillegg til de ni avtalene med sivilsamfunnsorganisasjoner har vi gjennomgått saksmapper for årene 2018–2022 for forvaltningens oppfølging av en multilateral tilskuddsmottaker, FNs kontor for prosjektjenester (UNOPS). Vi har sett på forvaltningens saksbehandling i forkant og etterkant av en mulig mislighetssak i UNOPS, som fikk mye mediedekning våren 2022.

For enkelte av avtalene supplerte vi dokumentgjennomgangen med intervju og skriftlige spørsmål til den ansvarlige enheten. Vi intervjuet også to tilskuddsmottakere og hentet inn ytterligere dokumentasjon fra dem. Vi har også hentet informasjon fra nettsidene til tilskuddsmottakere og implementerende partnere av disse.

4.1.3 Gjennomgang av saksmapper for utvalgte meldinger om mistanke om økonomiske misligheter

Vi gikk gjennom dokumentasjon av saksbehandlingen av ni meldinger om mistanke om økonomiske misligheter. Saksbehandlingen var blitt gjort av internrevisjonen i Norad og av sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet, og formålet vårt var å se hvordan Utenriksdepartementet og Norad har fulgt opp sakene, og å sammenligne oppfølgingen med god praksis og forvaltningens retningslinjer på området. Sakene i utvalget ble avsluttet i perioden 2021–2023.

I det strategiske utvalget av saker la vi blant annet vekt på å få med saker

- fra både internrevisjonen i Norad og sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet
- fra avtaler i avtalegjennomgangen vår
- som ble opprettet i 2020 eller senere
- som ble avsluttet med reaksjon
- som ble avkreftet

Vi utarbeidet også her et analyseskjema. I gjennomgangen av sakene så vi blant annet på rollefordeling og kommunikasjon underveis i behandlingen av saken, og forvaltningens illeggelse av reaksjon.

4.2 Intervju og skriftlige spørsmål

4.2.1 Intervjuer med forvaltningen og tilskuddsmottakere

Vi har intervjuet

- Utenriksdepartementet og Norad i hvert sitt innledende intervju der de forklarte hvordan de styrer og følger opp risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden
- Utenriksdepartementet og Norad i et felles intervju om norsk oppfølging av UNOPS
- enhet for tilskuddsforvaltning i Utenriksdepartementet
- sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet
- seksjon for forvaltningssystemer i Norad
- internrevisjonen i Norad
- to tilskuddsmottakere, som begge inngikk i utvalget av bistandsavtaler

Alle intervjuene er dokumentert gjennom verifiserte referater. Vi har brukt intervjuene til å supplere og utdype informasjon vi har fått fra de andre datakildene, og de har omfattet begge problemstillingene.

4.2.2 Skriftlige spørsmål til forvaltningen

Vi sendte brev med skriftlige spørsmål til stasjonssjefene ved alle utenriksstasjoner som forvalter tilskudd til bistandsformål. Formålet med spørsmålene var å få informasjon om utenriksstasjonenes risikovurderinger og eventuelle lokale tiltak for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistand. Vi stilte også spørsmål om kompetanse og opplæringstiltak. Av 39 utenriksstasjoner som mottok spørsmålene, fikk vi svar fra 34, noe som utgjør en svarprosent på 85 prosent.

4.3 Spørreundersøkelse

Vi sendte ut en spørreundersøkelse på engelsk til alle saksbehandlere ved Utenriksdepartementet i Oslo, utenriksstasjoner og Norad med ansvar for å forvalte bistandsavtaler. Saksbehandlerne fikk spørsmål om hvordan de hadde håndtert risikoen for økonomiske misligheter i tilskuddsforvaltningen før og etter avtaleinngåelse, hvilken erfaring de hadde med avdekket mistanke, og hvilken kompetanse og hvilke ressurser de satt på.

Formålet med spørreundersøkelsen var å få informasjon om saksbehandleres praksis og erfaring med å forebygge, avdekke og reagere på økonomiske misligheter. Vi har brukt svarene på spørreundersøkelsen i besvarelsen av begge problemstillingene i undersøkelsen.

Vi fikk svar fra 215 av 379 saksbehandlere (57 prosent) som mottok spørreundersøkelsen. Tabell 1 viser svarprosent per arbeidssted.

Tabell 1 Svarprosent i spørreundersøkelsen

	Svarprosent	Antall som svarte	Antall som mottok spørreundersøkelsen
Totalt	57 %	215	379
Norad	55 %	66	120
Utenriksdepartementet totalt	58 %	149	259
<i>Utenriksdepartementet i Oslo</i>	<i>40 %</i>	<i>38</i>	<i>95</i>
<i>Utenriksstasjoner</i>	<i>68 %</i>	<i>111</i>	<i>164</i>

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse.

Som tabellen viser, er det noe ulik deltakelse i undersøkelsen fra de ulike arbeidsstedene. Utenriksstasjonene har høyest svarprosent (68 prosent) og Utenriksdepartementets kontorer i Oslo lavest (40 prosent).

Saksbehandlere svarte på hele eller deler av spørreundersøkelsen, alt etter hvilke faser av tilskuddsforvaltningen og hvilke typer bistandsavtaler de har ansvar for. Antall respondenter for de ulike temaene i spørreundersøkelsen varierte fra 95–215. Avtalekategorien med flest respondenter og svar var «prosjekt- og programstøtte med unntak av prosjekt- og programstøtte til multilaterale aktører og fond».

Siden ikke alle forhold vi spurte om, er aktuelle for alle avtaler, tok vi med svaralternativet «ikke aktuelt». Vi la til forklarende tekst i spørreskjemaet for å veilede respondenten i bruk av dette alternativet. På spørsmålet om saksbehandleren hadde vurdert om budsjetterte konsulentkostnader er rimelige og nødvendige, ba vi eksempelvis respondenten velge «ikke aktuelt» som svar dersom budsjettet ikke hadde noen konsulentkostnader. Spørreundersøkelsen ble pilotert før ferdigstilling og utsendelse.

4.4 Data fra forvaltningens registreringsverktøy

Vi analyserte data fra sentral kontrollenhets og internrevisjonens registreringsverktøy for meldinger om mistanke, henholdsvis FileMaker og Varslingslisten. I tillegg gjennomgikk vi Utenriksdepartementets kvartalsvise rapporter om økonomiske mislighetssaker som er publisert på regjeringen.no, hovedsakelig fra perioden 2016–2023. Formålet med analysene var å kartlegge utviklingen i omfanget av mislighetssaker og egenskaper ved sakene.

Som et ledd i undersøkelsen sammenlignet vi Utenriksdepartementet og Norad med Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) i Sverige. Vi brukte Sidas årsrapporter og årlige rapporter om håndtering av mistanke om økonomiske misligheter i perioden 2019–2022 som grunnlag for sammenligningen.

5 Utenriksdepartementets og Norads styrings- og kontrollmiljø for risikoen for økonomiske misligheter

COSOs *Fraud Risk Management Guide* (2023) peker på at styrings- og kontrollmiljøet er viktig for en effektiv internkontroll og håndtering av risiko.⁴⁰ Styrings- og kontrollmiljøet omfatter alt fra holdninger, adferd, verdier og kompetanse til hvordan ledelsen fordeler ansvar og myndighet, organiserer arbeidet og utvikler virksomhetenes menneskelige ressurser.⁴¹

Styrings- og kontrollmiljøet har en formell og en uformell del. Den formelle delen er formalisert og dokumentert, mens den uformelle delen handler om virksomhetskulturen.⁴² I dette kapittelet vil vi ta utgangspunkt i ulike styringsdokumenter og bruke dem til å belyse den formelle delen av Utenriksdepartementets og Norads styrings- og kontrollmiljø for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden. I slutten av kapittelet ser vi på opplæring, kunnskap og kompetanse.

5.1 Utenriksdepartementets og Norads dokumentasjon av virksomhetenes overordnede tilnærming til håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden

Vi vil her se nærmere på Utenriksdepartementets og Norads overordnede tilnærming til håndteringen av økonomiske misligheter i bistanden, og hvorvidt den er dokumentert. Vi har i analysen tatt utgangspunkt i COSOs *Fraud Risk Management Guide* (2023), som supplerer de faglige standardene som økonomiregelverket bygger på i kravene til internkontroll.

COSO framhever at virksomheter bør forplikte seg til å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter, og gjøre temaet til en del av virksomhetsstyringen. I dette ligger også COSOs anbefaling om å ha en helhetlig tilnærming til risikoen for økonomiske misligheter. Komiteen anbefaler videre at virksomheter dokumenterer og kommuniserer virksomhetens tilnærming i ett eller flere styringsdokumenter, for å legge til rette for en koordinert og effektiv håndtering. COSO argumenterer for at det kan være hensiktsmessig å ha et eget dokument eller dokumenthierarki for virksomhetens håndtering av risikoen for økonomiske misligheter, som supplement til øvrig dokumentasjon av internkontrollen.⁴³ Krav om dokumentasjon av internkontrollen følger også av bestemmelser om økonomistyring i staten. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring anbefaler i likhet med COSO et dokumenthierarki, med en policy som kort angir hva virksomheten gjør på området, og hvordan den tilhørende ansvarsfordelingen er, i tillegg til mer detaljerte prosedyrer som beskriver hvordan arbeidet skal utføres.⁴⁴

Verken Utenriksdepartementet eller Norad har et eget dokument eller dokumenthierarki for hvilken tilnærming virksomhetene skal ha til å håndtere risikoen for økonomiske misligheter.⁴⁵ Tilnærmingen er omtalt i ulike styringsdokumenter, noen av dem med et bredere nedslagsfelt enn håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter.

Flere fagmiljøer har påpekt at den norske bistandsforvaltningen mangler en strategi for å håndtere økonomiske misligheter. Norads evalueringsavdeling evaluerte Norges antikorrupsjonsinnsats i 2020,

⁴⁰ COSO 2023: 10.

⁴¹ DFØ. (u.å.) *Sammenhengen mellom risikostyring og internkontroll*: Styrings- og kontrollmiljø som reflekterer ønsket holdning og kultur.

⁴² DFØ. (u.å.) *Sammenhengen mellom risikostyring og internkontroll*: Styrings- og kontrollmiljø som reflekterer ønsket holdning og kultur.

⁴³ COSO 2023: 6, 11 og 15.

⁴⁴ DFØ. (2016). *Veiledning – dokumentasjon av etablert internkontroll*.

⁴⁵ Intervju med Utenriksdepartementet 21.10.2022 og Norad 28.10.2022.

og noen av hovedanbefalingene de kom med til Utenriksdepartementet, var å formulere og vedta en bredt anlagt antikorrupsjonsstrategi og sette av økte ressurser til å operasjonalisere antikorrupsjonsinnsatsen.⁴⁶ OECD DAC gjorde en fagfellevurdering av norsk bistandsforvaltning i 2019 og anbefalte at Norge burde «adopt better tailored anti-corruption approaches and ensure staff and partner capacity to implement and follow-up».⁴⁷ Norad opplyser i intervju at de har diskutert internt om de skal ha en strategi, men at det ikke har vært prioritert eller funnet nødvendig.⁴⁸ Utenriksdepartementet viser til at de har hatt en stor opprydning i strategier internt, og at strategier på alle felt gjør at omfanget blir for stort.⁴⁹

Vi har undersøkt om og hvordan Utenriksdepartementet og Norad har etablert og dokumentert elementer COSO trekker fram som sentrale i en helhetlig tilnærming til risikoen for økonomiske misligheter. Tabell 2 viser på overordnet nivå resultatet av analysen og angir en fargekode som indikerer i hvilken grad elementet er avklart og dokumentert. Vi redegjør deretter nærmere for hvert enkelt element. Som tabellen viser, er noen av elementene i COSOs veiledning godt dokumentert, mens andre elementer er delvis dokumentert eller mangler.

Tabell 2 Oversikt over forvaltningens dokumentasjon av elementer i en helhetlig tilnærming til økonomiske misligheter

Elementer i en helhetlig tilnærming	Vurdering
Forpliktelse til å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter	●
Definisjon på økonomiske misligheter	●
Roller og ansvar	●
System for vurdering av risiko for økonomiske misligheter	●
Forebyggende og avdekkende tiltak	●
Varslingskanaler	●
Rutiner for å følge opp mistanke om økonomiske misligheter	●
Ledelsens oppfølging og evaluering	●

Kilde: Riksrevisjonen

⁴⁶ Norad, Evalueringsavdelingen. (2020). [Brev til Utenriksdepartementet 18.09.2020]: 3.

⁴⁷ OECD 2019: Recommendation 7.

⁴⁸ Intervju med Norad, 28.10.2022.

⁴⁹ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

5.1.1 Utenriksdepartementets og Norads forpliktelse til å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter er ikke enhetlig kommunisert og forstått

COSO anbefaler at virksomheter dokumenterer og kommuniserer sin forpliktelse til å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter som en del av en helhetlig tilnærming. Hensikten er å avskrekke fra å begå økonomiske misligheter mot virksomheten og å bidra til en virksomhetskultur som bygger opp under håndteringen av risikoen.⁵⁰

Både Utenriksdepartementet og Norad opplyser i intervju at de legger til grunn prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter og antikorrupsjon som tverrgående hensyn i håndteringen av økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden.⁵¹ Det er altså gjennom disse to føringene forvaltningen kommuniserer sin forpliktelse til å håndtere risikoen for økonomiske misligheter.

Utenriksdepartementet og Norad har nulltoleranse for økonomiske misligheter, men rammene for prinsippet er ikke entydig kommunisert og forstått

Departementet anser nulltoleranseprinsippet som et godt styringsverktøy. De begrunner det med at prinsippet er godt kjent, både internt og blant tilskuddsmottakerne, noe som gjør det enkelt å styre etter og å ha som utgangspunkt for dialog.⁵²

Nulltoleranseprinsippet utdypes i departementets retningslinjer *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter* (2018), som ifølge departementet er et sentralt styringsdokument.⁵³ Ifølge retningslinjene innebærer nulltoleransen at departementet vil reagere på ethvert avvik fra forutsetningene som ligger til grunn for bruk av departementets midler. Alle tilskuddsmottakere skal også forplikte seg til nulltoleranse for økonomiske misligheter i forvaltningen av norske midler, og rapportere avvik fra prinsippet. Retningslinjene beskriver mulige reaksjonsformer ved mistanke om avvik eller ved avvik som er avdekket, før det avslutningsvis vises til samarbeid med andre givere og multilaterale kanaler i oppfølgingen av prinsippet.⁵⁴

Norads evaluering av Norges antikorrupsjonsinnsats fra 2020⁵⁵ peker på at nulltoleranseprinsippet er forstått ulikt av eksterne aktører og forvaltningen. Eksterne aktører forstår prinsippet slik at det hovedsakelig handler om oppfølging av mistanke, mens departementet opererer med en bredere forståelse, som omfatter alle faser av prosjektsyklusen, inkludert forebyggende og avdekkende tiltak.

Retningslinjene inneholder en bred omtale av forpliktelsen til å reagere ved mistanke om økonomiske misligheter, og hva som da gjøres fra forvaltningens side. Forebygging og avdekking av økonomiske misligheter blir på den annen side kun kort nevnt i forbindelse med forvaltningens og tilskuddsmottakerens ansvar. Retningslinjene henviser innledningsvis til at Utenriksdepartementet tilstreber å redusere risiko og forebygge økonomiske misligheter i alle deler av virksomheten, men omtaler ikke dette nærmere. Det vises også kort til at dokumentet må ses i sammenheng med gjeldende regelverk for bruk av bevilgede midler, men heller ikke dette utdypes eller settes i sammenheng med forebygging og avdekking av økonomiske misligheter.

Under omtalen i retningslinjene av hva som skal forstås som økonomiske misligheter, kommer departementet igjen kort inn på forebygging. Departementet skriver at tilskuddsavtalene definerer og gir eksempler på økonomiske misligheter som omfattes av plikten til å forebygge og reagere. Forebygging er også nevnt under omtalen av midler som er kanalisert gjennom multilaterale kanaler, ved at departementet viser til at det er forventet at multilaterale tilskuddsmottakere følger opp

⁵⁰ COSO 2023: 15–16.

⁵¹ Intervju med Utenriksdepartementet 21.10.2022 og Norad 28.10.2022.

⁵² Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

⁵³ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

⁵⁴ Utenriksdepartementet. (2018). *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*. Innledning.

⁵⁵ Norad, Evalueringsavdelingen 2020: 5.

nulltoleranse for økonomiske misligheter gjennom forebyggende tiltak, kontrollsystemer og interne retningslinjer og reaksjoner i tilfelle overtredelse.

Vi ser at en bred tilnærming til nulltoleranseprinsippet som omfatter alle faser av prosjektsyklusen, legges til grunn i avtalemaler for tilskudd, der det står at kravene for å innfri nulltoleranseprinsippet omfatter å forebygge, avdekke og reagere på økonomiske misligheter.⁵⁶ At forebygging og avdekking av økonomiske misligheter skal være en integrert del av prinsippet, er dermed i større grad kommunisert i avtalemaler for tilskudd enn i departementets retningslinjer for praktiseringen av prinsippet.

Utenriksdepartementet kommenterer i brev på forskjellen i omtalen av nulltoleranseprinsippet i retningslinjene og avtalemalen. Departementet mener at det ikke er motstrid mellom retningslinjene og avtalemalen i omtalen av prinsippet. Forskjellen i omtalen skyldes ifølge departementet at retningslinjene har et snevrere innholdsmessig nedslagsfelt enn avtalemalen. Departementet viser til at avtalemalen inneholder rettslig forpliktende krav til tilskuddsmottaker på alle stadier i anvendelsen av tilskuddsmidler. Retningslinjene *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter* (2018) handler ifølge departementet derimot bare om hvordan mistanke følges opp av Sentral kontrollenhet, og er ikke ment å utgjøre et helhetlig veiledningsdokument for alle sider av nulltoleranseprinsippet. Hovedhensikten med dokumentet er ifølge departementet å være åpen om hvordan mistanke om økonomiske misligheter følges opp og reageres på, slik at dette er kjent for tilskuddsmottakeren. Departementet viser videre til at veiledning om forebygging og avdekking av økonomiske misligheter primært er tilgjengelig i interne dokumenter, særlig i forvaltningens digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant (GMA). Departementet skriver at de ikke har en samlet, overordnet oversikt over alle sider ved nulltoleranseprinsippet, jf. også punkt 5.1.3.⁵⁷

En intern arbeidsgruppe i Utenriksdepartementet og Norad som så på praktiseringen av nulltoleranseprinsippet i 2021, argumenterer i sin rapport for at nulltoleranseprinsippet må forstås slik at det omfatter forvaltningens innsats for å forebygge, avdekke og reagere på økonomiske misligheter. Arbeidsgruppen peker på at nulltoleranseprinsippet opprinnelig ble oppfattet som hovedsakelig et anliggende for Utenriksdepartementets og Norads *oppfølging* av tilskuddsforvaltningen etter at midler er utbetalt. Arbeidsgruppen mente derimot at det var for snevert med en ensidig vektlegging av reaksjon og sanksjonering som virkemidler i nulltoleransepolitikken. For å oppnå en helhetlig og risikobasert tilnærming til hele forvaltningssyklusen burde det derfor legges mer vekt på forebygging. Arbeidsgruppen henviser også til omtalen under overskriften *Nulltoleranse for økonomiske misligheter* i budsjettproposisjonene for Utenriksdepartementet, der tiltak for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter også har vært omtalt.⁵⁸ Vi kommer tilbake til hvordan departementet har jobbet med anbefalingene fra arbeidsgruppen, blant annet i punkt 5.1.8.

Antikorrupsjon som tverrgående hensyn er kommunisert, men ulikt forstått og praktisert

Antikorrupsjon som tverrgående hensyn skal ifølge Utenriksdepartementets omtale i Prop. 1 S «*gi tilstrekkelig sikkerhet for at tiltak som støttes av Norge ikke bidrar til korrupt praksis, verken i tiltaket eller i samfunnet*».⁵⁹ Hensynet innebærer ifølge departementet krav om at alle bistandsprosjekter vurderes i lys av prosjektets eller organisasjonens interne risiko for økonomiske misligheter og annet misbruk av midler, i tillegg til utenforliggende faktorer som kan føre til forhøyet risiko for korrupsjon.⁶⁰

⁵⁶ *Avtalemal for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022*: Del II Generelle vilkår for tilskudd fra Det norske utenriksdepartementet, Artikkel 15.2. Utenriksdepartementet.

⁵⁷ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

⁵⁸ *Praktisering av nulltoleranseprinsippet i tilskuddsforvaltningen: Rapport fra en intern arbeidsgruppe i Utenriksdepartementet/Norad*. (2021, 26. april). Utenriksdepartementet. s.12 og 14.

⁵⁹ Prop. 1 S (2017–2018) for Utenriksdepartementet: 49–50.

⁶⁰ Prop. 1 S (2021–2022) for Utenriksdepartementet: 29. Hensynet blir også omtalt i flere andre av Utenriksdepartementets proposisjoner, men med litt ulik ordlyd, f.eks. Prop. 1 S (2011–2012), s. 15, Prop. 1 S (2015–2016), s. 47, og Prop. 1 S (2018–2019).

Selv om Utenriksdepartementet har kommunisert hva de legger i antikorrupsjon som tverrgående hensyn i flere stortingsdokumenter, har dette, i likhet med nulltoleranseprinsippet, gitt grunnlag for ulik forståelse og tolkning både internt i forvaltningen og blant tilskuddsmottakere. Dette kommer fram både i Norads evaluering av Norges antikorrupsjonsinnsats⁶¹ og i datainnsamlingen vi har gjennomført. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 6 og 7.

Det foreligger ikke et dokument der departementet kommuniserer grenseoppgangen eller sammenhengen mellom nulltoleranseprinsippet og antikorrupsjon som tverrgående hensyn. I intervju viser departementet til at nulltoleranseprinsippet og antikorrupsjon som tverrgående hensyn er beslektet, men ikke det samme. Nulltoleranseprinsippet er ifølge departementet begrunnet i hensynet til at skattebetalernes penger ikke skal misbrukes. Antikorrupsjon som tverrgående hensyn er begrunnet i hensynet til at korrupsjon er svært skadelig for utviklingen i landene som pengene går til, og at man derfor må ta hensyn til og redusere risikoen for korrupsjon ved tildelingen av midler.⁶²

5.1.2 Begrepet økonomiske misligheter er definert, men beskrevet ulikt i ulike dokumenter

Den rettslige og kulturelle forståelsen av økonomiske misligheter varierer i ulike deler av verden. COSO anbefaler derfor at virksomheter definerer og dokumenterer hva de legger i begrepet økonomiske misligheter.⁶³

Departementet definerer økonomiske misligheter i retningslinjene *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*. Tilsvarende definisjon er tatt inn i Utenriksdepartementets og Norads retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter. Departementet skriver at økonomiske misligheter brukes som et samlebegrep for økonomiske forhold som er ulovlige, eller som innebærer misbruk av departementets midler. Eksempler på økonomiske misligheter som trekkes fram, er korrupsjon, underslag, økonomisk utroskap, bedrageri, tyveri, regnskapsovertredelser, favorisering/nepotisme eller annen misbruk av stilling i tilknytning til den norske støtten. Departementet behandler misligheter som en underkategori av mislighold av avtale.⁶⁴

Også forvaltningens avtalemaler for prosjekt- og programstøtte definerer økonomiske misligheter ved å vise til eksempler på hva som vil falle inn under økonomiske misligheter.⁶⁵ Ordlyden her er imidlertid en annen enn i retningslinjene. I stedet for tyveri og underslag er det for eksempel vist til at økonomiske misligheter omfatter alle former for urettmessig tilegnelse av kontanter, varer og alle andre eiendeler. Økonomiske misligheter blir listet som et eksempel på vesentlig mislighold av avtale.

I flere saker over tid har departementet selv stilt spørsmål ved om avtaleteksten gir grunnlag for å ilegge reaksjon i alle de tilfellene som kan forstås som økonomiske misligheter i departementets retningslinjer.⁶⁶ Tyveri utført av eksterne er trukket fram. Definisjonene er like fullt ikke blitt harmonisert på tvers av dokumentene, selv om både retningslinjer og avtalemaler er oppdatert etter at disse spørsmålene for første gang ble tatt opp internt i forvaltningen. Se også nærmere omtale i kapittel 8, punkt 8.3.2.

Utenriksdepartementet viser til ulike formål med dokumentene som årsaken til forskjellen i definisjonen av økonomiske misligheter i de offentlig tilgjengelige retningslinjene og avtalemalen. Departementet skriver at de har forsøkt å gjøre definisjonen i de offentlig tilgjengelige retningslinjene

⁶¹ Norad, Evalueringsavdelingen 2020: 5, 16 og 25.

⁶² Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

⁶³ COSO 2023: vedlegg F1 Sample fraud control policy framework.

⁶⁴ Utenriksdepartementet. (2018). *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*: 2 Økonomiske misligheter og mislighold. Utenriksdepartementet. (2018). *Retningslinjer for utenriksstjenestens håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*: 2.1 Økonomiske misligheter og mislighold. Norad. (2019). *Retningslinjer for Norad – Håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*: 2.1 Økonomiske misligheter og mislighold.

⁶⁵ *Avtalemal for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022*: Del II Generelle vilkår for tilskudd fra Det norske utenriksdepartementet, artikkel 15.2. Utenriksdepartementet.

⁶⁶ *Tyveri og nulltoleranse* [notat]. (01.11.2017). Utenriksdepartementet; *Avklaring av reaksjon @ Varslingsaker som gjelder manglende oppfylning av tilskuddsavtale på grunn av force majeure eller lignende situasjoner* [notat]. (12.04.2018).

så enkel som mulig, mens definisjonen i avtalen, som er juridisk bindende, må være mer presis. Departementet viser videre til at avtalemalens bestemmelser om skjønnsutøvelse i forbindelse med reaksjon, gir grunnlag for en vurdering av om det i det enkelte tilfelle skal ilegges reaksjon ved vesentlig mislighold av avtale.⁶⁷

5.1.3 Ingen samlet oversikt over roller og ansvar for håndteringen av risikoen

COSO anbefaler at virksomheter dokumenterer og definerer roller og ansvar i håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter. Forskjellige nivåer og funksjoner i virksomheten vil ha ulike oppgaver og roller knyttet til ansvaret for å håndtere risikoen. Dette bør være dokumentert.⁶⁸

Verken Utenriksdepartementet eller Norad har en samlet oversikt over hvilket ansvar de ulike delene av virksomheten har i håndteringen.⁶⁹ Ulike enheter er gitt ansvar for deler av håndteringen, men det foreligger ikke en helhetlig oversikt over roller og ansvar på området.

I en internrevisjonsrapport fra 2023 anbefaler internrevisjonen i Norad at direktoratet definerer roller og ansvar for internkontroll hos den øverste ledelsen, linjeledere og faglige støttefunksjoner, og innarbeider dette i styrende dokumenter. De anbefaler også å etablere et styringsdokument som beskriver Norads tilnærming til internkontroll.⁷⁰

Utenriksdepartementet opplyser i brev at Norad i 2024 har satt inn tiltak for å styrke internkontrollen i direktoratet. Det inngår i dette arbeidet å etablere et styringssystem med beskrivelse av roller og ansvar for internkontrollen.⁷¹

5.1.4 Systemet for overordnede risikovurderinger er ikke tilrettelagt for å sikre vurdering av risikoen for økonomiske misligheter

I rammeverket for internkontroll (2013) anbefaler COSO at virksomheter i vurderingen av risiko alltid vurderer muligheten for at økonomiske misligheter kan påvirke virksomhetens måloppnåelse negativt. Dette ble lagt til som et eget element i oppdateringen av rammeverket i 2013 ut fra erkjennelsen av at risikoen for økonomiske misligheter ellers lett ble glemt eller ikke tilstrekkelig behandlet. COSOs *Fraud Risk Management Guide* (2023) tar dette videre ved å anbefale at virksomheter gjennomfører spesifikke risikovurderinger av økonomiske misligheter, og at de etablerer en egen prosess for dette. Formålet er å sikre at virksomheten identifiserer relevant risiko og setter inn tilpassede tiltak for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter.⁷² Det bør ifølge COSO foreligge et dokumentert system som beskriver hvordan prosessen skal gjennomføres (hvem, hvordan, når), og hvordan virksomhetene skal behandle og følge opp risikovurderingene.⁷³

Utenriksdepartementet og Norad har ikke prosesser for spesifikke vurderinger av risikoen for økonomiske misligheter. Både Utenriksdepartementet og Norad har imidlertid etablert et system for generelle risikovurderinger på virksomhetsnivå.

Utenriksdepartementet har et system for å utarbeide risikovurderinger som en del av de årlige virksomhetsplanene til de ulike avdelingene og utenriksstasjonene. Veiledningen i å gjennomføre disse viser at risiko skal vurderes opp mot målene for den enkelte avdeling eller stasjon. Det blir ikke spesifikt vist til at det skal vurderes hvordan økonomiske misligheter kan påvirke måloppnåelsen, slik COSO anbefaler.⁷⁴ Avdelingene bes om å utarbeide og vurdere de inntil tre viktigste risikofaktorene som kan

⁶⁷ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁶⁸ COSO 2023: 14–15. Principle 1, Points of Focus nr. 4.

⁶⁹ Intervjuer med Utenriksdepartementet 21.10.2022 og Norad 28.10.2022. Norad presenterte en oversikt over roller og ansvar i PowerPoint-format på møtet, men presiserte at dette var basert på en kartlegging som var under arbeid.

⁷⁰ *Internkontroll i Norad. Revisjonsrapport B2023-01* [Intern rapport]. (2023). Norad, internrevisjonen.

⁷¹ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

⁷² COSO 2023: 18–20.

⁷³ COSO 2023: kapittel 2 og vedlegg F1 Sample fraud control policy framework, punkt. 4.

⁷⁴ *Intern veiledning– Avdelingenes virksomhetsplanlegging – Bestilling og veileder*. Utenriksdepartementet.

hindre måloppnåelse for kommende år. I veiledningen til departementet framgår det videre at risikovurderingene på de enkelte stasjonene og avdelingene skal inngå i en overordnet evaluering som vurderes i utenriksrådets ledergruppe.

Norad oppdaterte i 2023 sitt system for gjennomføring av risikovurderinger som en del av virksomhetsstyringen.⁷⁵ Den enkelte avdeling skal gjennomføre risikovurderinger opp mot de fem hovedmålene fra Norads virksomhetsstrategi og tilhørende arbeidsoppgaver. Risiko fra disse skal danne grunnlag for en overordnet risikovurdering på virksomhetsnivå (risikomatrix). Heller ikke her er det spesifisert krav om å vurdere muligheten for at økonomiske misligheter påvirker måloppnåelsen negativt.⁷⁶

5.1.5 Forvaltningen har ikke en samlet oversikt over sentrale forebyggende og avdekkende tiltak

Virksomheter bør i henhold til COSO ha et bevisst forhold til og oversikt over hvilke forebyggende og avdekkende tiltak som er etablert. Det bør foreligge en dokumentert oversikt over tiltak virksomheten har etablert for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter, eksempelvis innenfor strategiske beslutningsprosesser, transaksjonskontroller og logiske kontroller.⁷⁷ Dette sammenfaller med anbefalingen fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), som er at man skal dokumentere hva som er etablert av internkontroll, og at man skal skille mellom overordnet dokumentasjon av «hva og hvem» gjennom policydokumenter og mer detaljerte prosedyrebeskrivelser av «hvordan».⁷⁸

Vi har spurt Utenriksdepartementet og Norad hva de anser som de mest sentrale kontrolltiltakene som er etablert for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter i bistandsporteføljen, og om de har en samlet oversikt over disse. Både departementet og direktoratet viser i intervju til forvaltningens digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant (GMA). Utenriksdepartementet opplyser i intervju at de ikke har en samlet, skriftlig oversikt over forebyggende og avdekkende tiltak, men at obligatoriske og anbefalte kontrolltiltak er innarbeidet i GMA, kurs og avtalemaler. Norad viser også til GMA, i tillegg til ordningsregelverk, interne Norad-rutiner og krav i avtalemaler.⁷⁹

GMA er det DFØ viser til som prosedyrer og beskrivelse av hvordan roller og ansvar skal utøves. Det er i GMA ikke lagt til rette for at man som bruker enkelt kan få oversikt over hva og hvor i virksomheten det er etablert forebyggende og avdekkende tiltak for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter, jf. DFØs anbefalinger om policydokumenter.⁸⁰ GMA er saksbehandlerens verktøy i utøvelsen av tilskuddsforvaltning, det er ikke et verktøy i ledelsens virksomhetsstyring på området.

5.1.6 Både Utenriksdepartementet og Norad har varslingskanaler for mistanke

COSO trekker fram system og prosedyrer for varsling av mistanke om økonomiske misligheter som en viktig komponent i en helhetlig tilnærming.⁸¹

I Utenriksdepartementets og Norads retningslinjer for håndtering av økonomiske misligheter framgår det at ansatte har plikt til å varsle om mistanke om økonomiske misligheter. Retningslinjene henviser til varslingsplakater som angir prosedyrer for intern varsling, og som er tilgjengelige på Utenriksdepartementets og Norads intranett og nettsider på engelsk og norsk.

⁷⁵ Intervju med Norad, 28.10.2022.

⁷⁶ Norads presentasjon fra oppstartsmøte med finansiell revisjon i Riksrevisjonen 20.10.2023. *Norads årlige plan 2023*.

⁷⁷ COSO 2023: Kapittel 3 og vedlegg F1 Sample fraud control policy framework, punkt. 5.

⁷⁸ DFØ. (u.å.). *Veileder i internkontroll*: Punkt 3.2.3. Dokumentasjon av internkontrollen.

⁷⁹ Intervjuer med Utenriksdepartementet 21.10.2022 og Norad 28.10.2022.

⁸⁰ DFØ (versjon 2 oppdatert 06.01.2016): s. 5. Veiledning – dokumentasjon av etablert internkontroll, punkt 3. Policyer.

⁸¹ COSO 2023: 17 og vedlegg F1 Sample fraud control policy framework, punkt. 5.

Vår gjennomgang viser at varslingsplakatene beskriver hvordan ansatte og innleide i utenriktjenesten og Norad kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, for eksempel økonomiske misligheter. Retningslinjene gjelder så langt de passer, når personer uten tilknytning til utenriktjenesten eller Norad varslers. Plakatene gir informasjon om ulike måter å varsle på, og det informeres også om en ekstern varslingskanal. Det framgår i begge plakatene at det er mulig å varsle anonymt.

5.1.7 Både Utenriksdepartementet og Norad har etablert rutiner for å følge opp mistanke om økonomiske misligheter ●

COSO anbefaler at virksomheter dokumenterer rutiner for hvordan de følger opp meldinger om mistanke om økonomiske misligheter, reaksjonsformer når misligheter avdekkes, og hvordan resultater av undersøkelser rapporteres og kommuniseres.⁸²

Utenriksdepartementet og Norad har retningslinjer som er tilgjengelige internt og eksternt som beskriver virksomhetenes rutiner for oppfølging av meldinger om mistanke om økonomiske misligheter.⁸³ Retningslinjene beskriver stegene i saksgangen, fra et varsel eller en sak blir rapportert inn, via undersøkelse, vurdering og konklusjon, til ulike former for reaksjon. Dokumentene viser videre til kilder med oversikt over Norads og Utenriksdepartementets rapportering om oppfølging av mistanke. Se ellers kapittel 8 for mer informasjon om praktiseringen av rutinene og rapporteringen om resultatene av kontrollenhetenes undersøkelser.

5.1.8 Hvordan Utenriksdepartementets og Norads ledelse skal følge opp mislighetsområdet, er lite dokumentert og systematisert ●

COSO anbefaler at ledelsen i virksomheten har oversikt over og sikrer at tilnærmingen eller strategien for å håndtere risiko for økonomiske misligheter som helhet fungerer etter hensikten.⁸⁴ Det anbefales at tilnærmingen evalueres jevnlig.⁸⁵

Faglige standarder anbefaler at en egen enhet eller person får det overordnede ansvaret for å lede, utvikle og overvåke håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i virksomheten.⁸⁶ COSO beskriver at deler av ansvaret for håndteringen kan ligge i ulike enheter eller funksjoner, men at det likevel er ansett som viktig at en person på ledelsesnivå har det overordnede ansvaret.⁸⁷

I økonomi- og virksomhetsinstruksene til Utenriksdepartementet og Norad henvises det til det generelle kravet fra økonomibestemmelsene i staten om at ledelsen skal påse at internkontrollen fungerer på en tilfredsstillende måte.⁸⁸ I Utenriksdepartementet har både enhet for tilskuddsforvaltning og sentral kontrollenhet fått ansvar for å ha kunnskap om kvalitet, etterlevelse og effekter av internkontrollen og risikostyringen generelt.⁸⁹

Tilsvarende har internrevisjonen i Norad fått ansvar for å bistå direktøren med å påse at direktoratet drives i henhold til grunnleggende styringsprinsipper for statlige virksomheter, som fastsatt i regelverket for økonomistyring i staten. Internrevisjonen skal blant annet vurdere behov for og kvaliteten på virksomhetens internkontroll.⁹⁰ Vi kommer tilbake til disse enhetenes roller og ansvar i punkt 5.2.

⁸² COSO 2023: Kapittel 4 og vedlegg F1 Sample fraud control policy framework, punkt. 7.

⁸³ Utenriksdepartementet. (2018). *Retningslinjer for utenriktjenestens håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*; Norad. (2019). *Retningslinjer for Norad – Håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*.

⁸⁴ COSO 2023: 13.

⁸⁵ COSO 2023: 69.

⁸⁶ Government Accountability Office (GAO) 2015: Punkt 1.2.

⁸⁷ COSO 2023: 14.

⁸⁸ *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Utenriktjenesten*: punkt 4.3 i versjon 14.11.2018 og punkt 3.6 i versjon 01.11.2022. Utenriksdepartementet.

⁸⁹ *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Utenriktjenesten*: s. 12, versjon 14.11.2018. Utenriksdepartementet; *Reform 2019. Oppsett for støttefunksjonene i tilskuddsforvaltningen* [Notat fra Avdeling for kompetanse og ressurser] 19.12.2019: Intern organisering i UD. Utenriksdepartementet.

⁹⁰ *Instruks for internrevisjon i Norad*: punkt 2 og 5. Norad.

Utenriksdepartementets og Norads ledelse skal motta og behandle de overordnede risikovurderingene i virksomhetene.⁹¹ Som nevnt i punkt 5.1.4 er det i liten grad lagt til rette for at risikovurderingene omfatter risikoen for økonomiske misligheter. Det er derfor vanskelig å se hvordan ledelsen gjennom disse vurderingene får oversikt over status og utvikling for mislighetsrisikoen i bistanden eller virksomheten generelt. Sentral kontrollenhet viser i intervju til at kontrollenheten kan ta opp saker knyttet til økonomiske misligheter med politisk nivå og utenriksrådets ledergruppe, men at dette gjøres sjelden.⁹²

Utenriksdepartementet og Norad opplyser i intervjuer at sentral kontrollenhet og internrevisjonen i Norad legger fram sine årsrapporter for ledelsene i virksomhetene. Rapportene inneholder informasjon om arbeidet i disse enhetene. Vi ser at sentral kontrollenhets rapporter i hovedsak vil gi ledelsen informasjon om den delen av mislighetsarbeidet som handler om oppfølging og reaksjon på mistanke. Internrevisjonens rapporter, spesielt den fra 2022, gir mer direkte informasjon om effekten av forebyggende og avdekkende arbeid. Se også punkt 8.5 om rapportering og registrering av data hos kontrollenhetene.

Utenriksdepartementet og Norad har siden 2017 jobbet med å få på plass et nytt felles saksbehandlingssystem, Tilskuddsportalen. En ambisjon med Tilskuddsportalen var å digitalisere arbeidsprosessene i tilskuddsforvaltningen, fra utlysning av tilskudd til avslutning av avtale, og gi mulighet for flere automatiserte kontroller av forvaltningen.⁹³ Arbeidet med portalen stanset imidlertid opp i 2023 av juridiske årsaker.⁹⁴ Utenrikstjenestens og Norads nåværende forvaltningsverktøy, PTA, brukes primært til å holde oversikt over forbruk (utbetalingsplan). Det er stor variasjon i hva saksbehandlere ellers legger inn av informasjon om avtalen og oppfølgingen av denne. Det er derfor begrensede muligheter til å kontrollere og analysere om saksbehandlere etterlever obligatoriske og anbefalte tiltak, inkludert tiltak knyttet til håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter.

Utenriksdepartementet gjennomførte i 2020/2021 en intern gjennomgang av hvordan nulltoleranseprinsippet ble praktisert i tilskuddsforvaltningen. Gjennomgangen ble initiert etter at en gruppe norske sivilsamfunnsorganisasjoner hadde kritisert departementets og Norads praktisering av nulltoleranseprinsippet. Arbeidsgruppen behandlet og la fram forslag til endringer i praksis på ti punkter knyttet til praktiseringen av prinsippet, blant annet kommunikasjon av krav og forventninger til tilskuddsmottakeren og nulltoleranse som gjennomgående prinsipp i bistandsforvaltningen.⁹⁵ Basert på gjennomgangen la arbeidsgruppen fram tilrådinger for politisk ledelse i Utenriksdepartementet våren 2021. Ti av disse tilrådingene gjaldt praktiseringen av nulltoleranseprinsippet i forbindelse med økonomiske misligheter.⁹⁶ Departementet opplyser i intervju at det er jobbet videre med fire av disse i Utenriksdepartementet og Norad, men at oppfølgingen er forsinket på grunn av et ønske om å avvente varslede endringer i ansvarsfordeling i tilskuddsforvaltningen som følge av «UD–Norad 2024».⁹⁷

5.2 Fordelingen av roller og ansvar i Utenriksdepartementet og Norad for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter

Vi vil her se nærmere på fordelingen av roller og ansvar for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i Utenriksdepartementet og Norad. Vi bruker en trelinjemodell for å synliggjøre de ulike typene oppgaver som faglige standarder peker på som sentrale for å ha en god virksomhets- og

⁹¹ *Internt Notat Utenriksdepartementet – Avdelingenes virksomhetsplanlegging – Bestilling og veileder*, punkt. 6. Utenriksdepartementet. *Norads årlige plan 2023*. Norad.

⁹² Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

⁹³ Intervju med Norad, 28.10.2022.

⁹⁴ Verifisert referat fra intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023 (men her trenger vi flere kilder – gjelder for de to siste setningene).

⁹⁵ *Praktisering av nulltoleranseprinsippet i tilskuddsforvaltningen: Rapport fra intern arbeidsgruppe i Utenriksdepartementet/Norad* [Intern rapport], (2021, 26. april). Utenriksdepartementet, s. 3.

⁹⁶ *Oppfølging av arbeidsgruppens rapport om praktisering av nulltoleranseprinsippet i tilskuddsforvaltning* [Notat]. (04.06.2021). Utenriksdepartementet, enhet for tilskuddsforvaltning.

⁹⁷ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

risikostyring, og med utgangspunkt i modellen beskrive hvordan Utenriksdepartementet og Norad har fordelt roller og ansvar.⁹⁸ Dette er de tre linjene i modellen:

- Førstelinje: ansatte og ledere i linjen med ansvar for å gjennomføre etablert internkontroll gjennom sine daglige arbeidsoppgaver.
- Andrelinje: ulike støttefunksjoner som legger til rette for, bistår og følger opp gjennomføringen av internkontrollen som gjennomføres i førstelinjen.
- Tredjelinje: en funksjon uavhengig av linjen, vanligvis en internrevisjonsfunksjon eller annen uavhengig part, som vurderer om hele eller deler av internkontrollsystemet er tilstrekkelig og hensiktsmessig og fungerer etter forutsetningene. Denne instansen bør rapportere direkte til øverste ledelse.⁹⁹

Ledelsen av virksomheten har i tillegg et ansvar for å utforme og følge opp internkontrollen.

5.2.1 Førstelinjetjenester – avdelings- og stasjonslederen har et tydelig definert ansvar for løpende forvaltning av bistandsmidlene, og det omfatter ansvar for å gjennomføre internkontrollen

Førstelinjen i håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter består av de ansatte i utenriksstasjonen og Norad som forvalter bistandsmidlene. Her kommenterer vi kort hvem som inngår i håndteringen i førstelinjen, mens vi kommer nærmere tilbake til hvilke oppgaver de konkret er tillagt, og hvordan oppgavene utøves, i kapittel 6 og 7.

Lederen av den enkelte avdeling og utenriksstasjon har, innenfor budsjettkapitler og -poster som er tillagt avdelingen, ansvar for at internkontroll er etablert og dokumentert og fungerer som forutsatt. Dette framgår av *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i utenriksstasjonen*, der det videre i omtalen av internkontroll er vist til at kontrollen blant annet skal bidra til at misligheter forebygges og avdekkes.¹⁰⁰ Norads økonomiinstruks har tilnærmet samme ordlyd som instruks for utenriksstasjonen i sin delegering av ansvar for internkontroll og forvaltning av tilskudd, men her er ikke forebygging og avdekking av økonomiske misligheter et uttalt mål med internkontrollen.¹⁰¹

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at ansvaret for å forebygge og avdekke misbruk av bistandsmidlene følger budsjettmyndigheten¹⁰² som er delegert til fagseksjoner.¹⁰³ Budsjettmyndigheten som er gitt til lederen, innebærer blant annet å godkjenne avtaleinngåelse og å gjennomføre ulike kontroller før utbetaling av midler, som å påse at disposisjonen er i overensstemmelse med lover og regler og er økonomisk forsvarlig.¹⁰⁴

Utenriksdepartementet og Norad uttrykker i intervjuer at den enkelte saksbehandler som forvalter tilskuddsavtaler, har en sentral rolle i å forebygge og avdekke økonomiske misligheter. De viser til forvaltningens digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant (GMA), og til beskrivelsen av oppgaver og kontrolltiltak som ligger her.¹⁰⁵ Vi kommer tilbake til dette i kapittel 6.

⁹⁸ Institute of Internal Auditors (IIA) 2020: 1. DFØ. (u.å.). *Veileder i internkontroll*: Punkt 3.2.4, Første-, andre- og tredjelinjeforsvar.

⁹⁹ DFØ. (u.å.) *Veileder i internkontroll*: punkt. 3.2.4.

¹⁰⁰ *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Utenriksstasjonen*: versjon 14.11.2018, punkt. 2.1.2, 2.1.3 og kap. 4.3. Utenriksdepartementet. Instruksene viser til «Grant Management Manual», som er den gamle versjonen av Grant Management Assistant (GMA).

¹⁰¹ *Instruks for intern virksomhets- og økonomistyring i Norad* fastsatt 22.12.2020. Norad.

¹⁰² Budsjettmyndigheten er myndighet til å bestemme hva budsjettmidlene som er avsatt til nærmere avgrensede formål, skal brukes til. Det inkluderer myndighet til å inngå avtaler og gi tilsagn som fører til økonomisk binding for staten. Virksomhetslederen har budsjettmyndighet og kan delegerer denne helt eller delvis til ansatte på lavere nivåer. Kilde: DFØ. (u.å.) *Budsjettmyndighet*: Innledning.

¹⁰³ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

¹⁰⁴ *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Utenriksstasjonen*, fastsatt 14.11.2018: punkt 5.2.1.1. Utenriksdepartementet. *Instruks for intern virksomhets- og økonomistyring i Norad*, fastsatt 22.12.2020: punkt. 3.1. Norad.

¹⁰⁵ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022. Svar fra Norad på skriftlige spørsmål, e-post av 31.01.2024.

5.2.2 Andrelinjetjenester – utfører rådgivning og utviklingsarbeid, men henter ikke systematisk inn og analyserer informasjon om kvaliteten på tilskuddsforvaltningen som utøves

Både Utenriksdepartementet og Norad har andrelinjetjenester som er dels spredt utover ulike organisatoriske enheter, dels samlet i egne enheter. I begge virksomhetene er det over den siste femårsperioden gjort organisatoriske endringer som blant annet har hatt til hensikt å styrke andrelinjetjenesten. Ytterligere endringer i andrelinjetjenesten ble gjort med virkning fra august 2024 som følge av «UD–Norad 2024»¹⁰⁶.

Andrelinjetjenester i Utenriksdepartementet gir råd og veiledning, men henter ikke systematisk inn informasjon om kvaliteten på tilskuddsforvaltningen

I Utenriksdepartementet var andrelinjetjenester for tilskuddsforvaltningen fram til august 2024 primært lagt til enhet for tilskuddsforvaltning. I tillegg har departementet opprettet underdirektørstillinger med særlig ansvar for tilskuddsforvaltning. Stillingen supplerer ordinær seksjonsledelse i seksjoner med stor tilskuddsportefølje.¹⁰⁷

I henhold til mandatet har enhet for tilskuddsforvaltning både en normativ og rådgivende funksjon. Enheten deler ansvaret for rådgivning med Norad.¹⁰⁸

Den normative funksjonen til enhet for tilskuddsforvaltning innebærer blant annet ansvar for maler, veiledere og forvaltningssystemene som er i bruk i tilskuddsforvaltningen i departementet, Norad og på utenriksstasjonene.¹⁰⁹ Enhet for tilskuddsforvaltning opplyste i intervju høsten 2023 at Norad i forbindelse med omstillingsprosessen «UD–Norad 2024» ville overta ansvaret for systemene for tilskuddsforvaltning, inkludert GMA og utarbeidelse av retningslinjer.¹¹⁰

Den rådgivende funksjonen til enhet for tilskuddsforvaltning gjelder for tilskudd under utenriksministerens ansvarsområde og omfatter rådgivning til fagseksjoner og utenriksstasjoner om juridiske spørsmål, økonomi/budsjett/regnskap, risikostyring, resultatoppfølging og partnervurderinger.¹¹¹ Enheten opplyser at de ønsker å tilby rådgivning, men har hatt kapasitetsutfordringer. Etter innføringen av underdirektørstillinger for tilskudd opplever enheten en økning i antall henvendelser til dem, og at spørsmålene også er mer kompliserte.¹¹²

Mandatet til enhet for tilskuddsforvaltning inneholder ikke noen direkte referanse til håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter. Man kan imidlertid tolke det slik at ansvaret for å håndtere økonomiske misligheter ligger implisitt i mandatets henvisning til krav om internkontroll i statens økonomiregelverk. Enheten bekrefter selv dette i intervju, og de viser til at de ivaretar dette ansvaret først og fremst gjennom krav og veiledning, der GMA er det sentrale virkemiddelet. I tillegg gir enheten råd på mislighetsområdet til saksbehandlere som sitter med vanskelige avveininger i forvaltningen av enkeltavtaler.¹¹³

Enhet for tilskuddsforvaltning opplyser at de i liten grad går aktivt inn og vurderer kvaliteten på tilskuddsforvaltningen, men at de får kunnskap om dette gjennom rådgivning, kurs og dialog med seksjoner og stasjoner.¹¹⁴ Det framgår av enhetens mandat fra desember 2019, at Enhet for

¹⁰⁶ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

¹⁰⁷ Reform 2019. Oppsett for støttefunksjonene i tilskuddsforvaltningen [Notat fra avdeling for kompetanse og ressurser] 19.12.2019: Intern organisering i UD. Utenriksdepartementet.

¹⁰⁸ Reform 2019. Oppsett for støttefunksjonene i tilskuddsforvaltningen [Notat fra Avdeling for kompetanse og ressurser] 19.12.2019. Enhet for tilskuddsforvaltning bekrefter i intervju 28.11.2023 at dette notatet er å regne som enhetens mandat.

¹⁰⁹ Mandatet beskriver at Norad etter Reform 2019 har ansvar for å vedlikeholde og utvikle forvaltningsverktøyene PTA og Tilskuddsportalen, mens endelig godkjenning av systemene (overordnet ansvar) fortsatt skal ligge i Utenriksdepartementet.

¹¹⁰ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

¹¹¹ Mandatet viser til at Norad, som følge av Reform 2019, gis ansvar for å veilede og rådgi i alle saker under utviklingsministerens ansvarsområde. Norad gis også ansvar for juridisk veiledning i forbindelse med avtaleinngåelse innenfor 03-området.

¹¹² Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

¹¹³ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

¹¹⁴ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

tilskuddsforvaltning har ansvar for å ha kunnskap om kvaliteten på forvaltningen i hele organisasjonen og å bidra til overordnet god risikostyring. Enheten overtok i 2019 også ansvaret for forvaltningsgjennomgangene av utenriksstasjonene, som tidligere hadde ligget hos Norad. Enhet for tilskuddsforvaltning fikk ansvar for å videreutvikle forvaltningsgjennomgangene til å omfatte hele utenriksstjenesten.¹¹⁵

Det er så langt ikke gjennomført forvaltningsgjennomganger av Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning i Oslo. Det er heller ikke gjennomført forvaltningsgjennomganger på utenriksstasjonene etter «Reform 2019»^{116,117} Det er imidlertid gjennomført en pilot høsten 2023, der vurderinger av etterlevelse i tilskuddsforvaltningen inngår i sentral kontrollenhets inspeksjoner av utenriksstasjoner. Departementet viser til at instruksen for inspeksjonsvirksomheten ble endret våren 2024, slik at inspeksjonene omfatter en begrenset kontroll av tilskuddsforvaltningen på bistandsområdet. Vurderingene er ikke like omfattende som de tidligere forvaltningsgjennomgangene.¹¹⁸

Andrelinjetjenester i Norad ivaretas av flere enheter og funksjoner: seksjon for forvaltningssystemer, staber i fagavdelingene og kompetanselag

Norads andrelinjetjenester var fram til en intern omorganisering i september 2021 primært samlet i én avdeling, avdeling for metode og resultater. Etter omorganiseringen ble rådgivningstjenestene i denne avdelingen organisert som stabsfunksjoner i de ulike fagavdelingene i Norad. Systemarbeidet ble lagt til den nyopprettede seksjon for forvaltningssystemer.¹¹⁹ Ellers er det departementet som skal fastsette regelverk.¹²⁰

Ansvaret til seksjon for forvaltningssystemer er ifølge mottatt funksjonsbeskrivelse fra januar 2024 todelt. Seksjonen har for det første et overordnet ansvar for å utvikle og vedlikeholde forvaltningsfaglige rutiner, veiledere og maler for en samlet bistandsforvaltning¹²¹. For det andre har seksjonen ansvar for opplæring og veiledning i forvaltningsfaglige spørsmål.¹²² Departementet viser høsten 2024 til at seksjon for forvaltningssystemer har ansvar for at tilfredsstillende systemer er på plass, inkludert opplæringsmateriell og kursinnhold. Men seksjonen har ikke noe ansvar knyttet til å sikre etterlevelse av systemene, ei heller for å kurse alle ansatte.¹²³

Det framgår videre av funksjonsbeskrivelsen at seksjon for forvaltningssystemer har ansvar for å utvikle regelverk knyttet til nulltoleranse for økonomiske misligheter. Dette ansvaret utdypes ikke videre. Dokumentet beskriver ikke om seksjonen har ansvar for å utvikle eller følge opp Norads system for håndtering av risiko for økonomiske misligheter.¹²⁴

Norad opplyser i intervju at stabsfunksjonene i fagavdelingene jobber tett sammen med saksbehandlere i førstelinjen og har ansvar for å besvare spørsmål og gi råd i tilskuddsforvaltningen.¹²⁵ Stabene har kun en veiledende funksjon, og er som hovedregel ikke tillagt

¹¹⁵ *Reform 2019. Oppsett for støttefunksjonene i tilskuddsforvaltningen* [Notat fra Avdeling for kompetanse og ressurser] 19.12.2019, punkt om normative og pålagte oppgaver.

¹¹⁶ Gjennom Reform 2019 fikk Norad fra 01.02.2020 ansvar for å forvalte delene av bistandsbudsjettet som utviklingsministeren har ansvaret for, med unntak av midler forvaltet av ambassader, Norfund og Norec. Endringene innebar en større grad av rendyrking av departementets ansvar for politikkutforming og den overordnede innretningen av bistanden. *Gjennomgang av Reform 2019 og oppfølging av områdegjennomgangen – Delrapport 1* [Intern rapport]. (2023). Utenriksdepartementet.

¹¹⁷ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023; *Reform 2019. Oppsett for støttefunksjonene i tilskuddsforvaltningen* [Notat fra avdeling for kompetanse og ressurser] 19.12.2019. Utenriksdepartementet.

¹¹⁸ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

¹¹⁹ *Gjennomgang av Reform 2019 og oppfølging av områdegjennomgangen – Delrapport 1* [Intern rapport publisert på Utenriksdepartementets intranett 14.02.2023]: 12.

¹²⁰ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

¹²¹ Med «en samlet bistandsforvaltning» menes Norad, Utenriksdepartementet/utenriksstasjoner og Klima- og miljødepartementet.

¹²² *Funksjonsbeskrivelse for Seksjon for forvaltningssystemer*. (Godkjent januar 2024). Mottatt fra Norad 31.01.2024.

¹²³ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

¹²⁴ *Funksjonsbeskrivelse for Seksjon for forvaltningssystemer*. (Godkjent januar 2024). Mottatt fra Norad 31.01.2024.

¹²⁵ Intervju med Norad, 28.10.2022.

noe kontrollansvar. Unntaket fra dette er juridisk kvalitetssikring, som innebærer at alle avtaler over en viss størrelse må gjennom kvalitetssikring av jurist.¹²⁶

For å opprettholde et fagmiljø inngår medarbeiderne i stabene i kompetanselag som koordineres av seksjon for forvaltningssystemer, henholdsvis et kompetanselag for juridisk, et for resultatstyring og et for økonomi og forvaltning. Kompetanselagene og stabene består følgelig av de samme personene. Kompetanselagene skal være en arena som skal sikre enhetlig praksis og der prinsipielle problemstillinger drøftes. Kompetanselagene har ikke noe ansvar for rådgivning i enkeltsaker (verken på mislighetsområdet eller annet). I tillegg er deltagerne i kompetanselagene/stabene forventet å bidra inn på systemoppgaver som initieres av seksjon for forvaltningssystemer.¹²⁷

Norad gir bistandsfaglige råd til Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene og forvaltningsfaglige råd i saker som gjelder utviklingsministerens midler.¹²⁸ I en intern rapport fra Utenriksdepartementet går det fram at fagseksjoner og ambassader har problemer med å finne ut hvem i Norad man skal henvende seg til for å få forvaltningsfaglige råd, og at arbeidsdelingen mellom Utenriksdepartementet og Norad oppleves utydelig. Mange ambassader rapporterer at Norads kapasitet til bistandsfaglig rådgivning er mindre enn før, ifølge rapporten. Fra Norads side forklares dette med et betydelig økt forvaltningsansvar uten økt ressurstilføring. De påpeker også at mangel på ressurser, og svakheter i systematisk dialog, reduserer evnen til å dekke behovet.¹²⁹

5.2.3 Tredjelinjetjenester – følger opp mislighetssaker og utfører kontroll- og revisjonsoppgaver

Tredjelinjetjenester er i vår sammenheng sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet og internrevisjonen i Norad. Begge enhetene har grovt sett tre hovedoppgaver: å følge opp saker der det er mistanke om økonomiske misligheter, behandling av varslingssaker mot egne ansatte og å føre kontroll og tilsyn med virksomhetens oppgavegjennomføring. Vi vil her se nærmere på ansvaret for enhetene, skriftliggjøringen av dette og noen ulikheter mellom dem.

Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet kontrollerer ikke om håndteringen av risikoen for misligheter er effektiv

Sentral kontrollenhets mandat framgår av departementets økonomiinstruks, og det gir enheten ansvar for å følge opp saker med mistanke om økonomiske misligheter i utenriktjenesten.¹³⁰ Enheten utdypes i intervju at ansvaret ikke omfatter saker i multilaterale organisasjoner.¹³¹ Dette har sammenheng med at ansvaret her er lagt til organisasjonene selv.¹³² Enhetens ansvar blir videre operasjonalisert i *Retningslinjer for utenriktjenestens håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*, som beskriver gangen i sakene fra mottak til reaksjon.

Mandatet beskriver at kontrollenheten også skal føre tilsyn med behandlingen av mislighetssaker i Norad. Ifølge sentral kontrollenhet utøves i praksis dette tilsynet i liten grad, da enheten har blitt betrygget av hva de har sett av Norads rutiner og arbeid i enkeltsaker.¹³³ Men sentral kontrollenhet viser til at de gir innspill til departementets etatsstyringsmøter med Norad, og deltar på møtene ved behov.¹³⁴

¹²⁶ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

¹²⁷ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

¹²⁸ Instruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) 2020: § 2, jf. Virksomhets- og økonomiinstruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) 2021: punkt 2.2.

¹²⁹ Gjennomgang av Reform 2019 og oppfølging av områdegjennomgangen – Delrapport 1 [Intern rapport]. Publisert på Utenriksdepartementets intranett 14.02.2023. s. 12.

¹³⁰ Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Utenriktjenesten av 14.11.2018: Punkt. 2.2. Utenriksdepartementet.

¹³¹ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

¹³² Prop. 1 S (2023–2024) for Utenriksdepartementet: 13–14.

¹³³ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

¹³⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

Sentral kontrollenhet har også som oppgave å føre tilsyn med at virksomheten, hjemme og ute, gjennomføres i tråd med vedtak, bestemmelser og instruksjer, inkludert etiske retningslinjer, samt påpeke mangler og svakheter i forvaltningen. Her har sentral kontrollenhet fått overordnede tilsynsoppgaver på vegne av utenriksråden.¹³⁵

Inn under tilsynsfunksjonen faller enhetens *inspeksjonsvirksomhet*, som er å kontrollere om driften av utenriksstasjoner er i samsvar med mål og gjeldende regelverk. Utenriksstasjonenes tilskuddsforvaltning inngikk tidligere ikke i disse kontrollene.¹³⁶ Som nevnt i redegjørelsen for andrelinjetjenestene gjennomførte sentral kontrollenhet og enhet for tilskuddsforvaltning en pilot i 2023, der de testet ut en begrenset gjennomgang av tilskuddsforvaltningen som del av inspeksjonene. Utenriksråden besluttet våren 2024 å endre instruksjen for inspeksjonsvirksomheten, slik at inspeksjonene nå skal omfatte en begrenset kontroll av tilskuddsforvaltningen. Det er lagt vekt på å vurdere organisering og kvalitetssikring av tilskuddsforvaltningen på stasjonene, i tillegg til å kontrollere etterlevelsen av forvaltningskrav i et lite antall tilskuddsavtaler gjennom stikkprøver.¹³⁷ Pilotordningen tok ikke for seg tilskuddsforvaltningen som gjøres i Utenriksdepartementet i Oslo. Ut fra den informasjonen vi har mottatt, ser vi at sentral kontrollenhet ikke gjennomfører noen særskilte analyser eller kontroller av hvorvidt håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistandsporteføljen er effektiv eller fungerer etter hensikten.

Når det gjelder oppgaver knyttet til kontroll og tilsyn, påpeker Utenriksdepartementet at sentral kontrollenhet ikke formelt er en internrevisjon, men utfører mange av de samme funksjonene som en internrevisjon ville hatt. Utenriksdepartementet har to ganger vurdert å opprette en internrevisjon (2015 og 2020), men har ikke valgt en slik løsning.¹³⁸ Sentral kontrollenhet kan gjennomføre revisjoner i henhold til sitt mandat; «utføre andre oppgaver [...] som pålegges Sentral kontrollenhet av utenriksråden.» Dette gjøres imidlertid i begrenset grad, og har de siste årene ikke omfattet oppdrag knyttet til håndtering av risiko for økonomiske misligheter i bistanden.¹³⁹

Departementet viser i brev til at Sentral kontrollenhet bringer læring fra enkeltsakene til tilskuddsmottakerne og til virksomheten. Dette gjøres ifølge departementet gjennom behandlingen av den enkelte sak og ved generelle møter med tilskuddsmottakere, og overfor utenriksstasjonen ved læringsnotater, kommunikasjon på intranettet og under inspeksjoner av utenriksstasjoner.¹⁴⁰

Internrevisjonen i Norad har gjennomført revisjoner som er relevante for håndteringen av økonomiske misligheter, og gjennomfører også stikkprøver hos tilskuddsmottakerne

Norads internrevisjon ble opprettet i september 2021.¹⁴¹ Internrevisjonens ansvar og oppgaver som en uavhengig bekreftelses- og rådgivningsfunksjon er fastsatt i *Instruks for internrevisjon i Norad*. I instruksjen går det fram at lederen av internrevisjonen er leder av varslingsmottaket i Norad.¹⁴²

Internrevisjonens ansvar for å følge opp innmeldt mistanke om økonomiske misligheter følger av en egen retningslinje, på samme måte som for sentral kontrollenhet. Retningslinjens omtale av ansvar og saksgang er tilnærmet lik det som gjelder for sentral kontrollenhet, men da for mistanke knyttet til midler forvaltet av Norad.¹⁴³

Når det gjelder kontrolloppgaver, skiller internrevisjonen seg fra sentral kontrollenhet ved at de i henhold til sin instruks skal gjennomføre revisjoner av ulike sider ved virksomhetens drift. Avhengig av

¹³⁵ *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Utenriksstasjonen* av 14.11.2018: Punkt 2.2. Utenriksdepartementet.

¹³⁶ *Instruks for inspeksjonsvirksomheten* av 21.03.2022. Utenriksdepartementet.

¹³⁷ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023; Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

¹³⁸ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

¹³⁹ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

¹⁴⁰ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

¹⁴¹ *Norad 2022 Norads årsrapport 2021*: 46.

¹⁴² *Instruks for internrevisjon i Norad 2021*: Punkt 9.

¹⁴³ Norad. (2019). *Retningslinjer for Norad – Håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*. 1 Innledning.

innretning kan revisjonene bidra til å gi informasjon som er relevant for håndteringen av økonomiske misligheter. De siste par årene har internrevisjonen for eksempel gjennomført revisjoner av kontrollregimet for utbetalinger, forvaltningskrav og kvalitet i Norads tilskuddsvirksomhet og internkontroll i Norad.¹⁴⁴

Vi ser også at Internrevisjonen har en mulig forebyggende og avdekkende rolle ved at de tar stikkprøver av internkontrollen hos tilskuddsmottakere og deres implementerende partnere. Internrevisjonen opplyser at stikkprøvene skiller seg fra andre etablerte kontrolltiltak i Norad ved at de er eksplisitt innrettet mot å vurdere risiko for økonomiske misligheter. Enheten tar stikkprøvene på områder med kjent høy risiko og går i dybden på disse, for eksempel anskaffelsesområdet. Dette kontrolltiltaket ble formalisert i november 2022, og internrevisjonen har siden da tatt 31 stikkprøver.¹⁴⁵ Internrevisjonen publiserer resultater fra kontrollene i sin årlige rapport.¹⁴⁶

5.3 Behandlingen av risikoen for økonomiske misligheter i etats- og virksomhetsstyringen

Vi har sett på om og hvordan håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden inngår i Utenriksdepartementets etatsstyring av Norad og i departementets og direktoratets virksomhetsstyring.

5.3.1 Behandlingen av risikoen for økonomiske misligheter i Utenriksdepartementets etatsstyring av Norad

Departementet henviser til nulltoleranseprinsippet og tverrgående hensyn i etatsstyringen

Departementet utøver etatsstyringen av Norad gjennom blant annet instruks, tildelingsbrev og formelle etatsstyringsmøter.

Departementet har i *Virksomhets- og økonomiinstruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)* slått fast at Norad skal gjennomføre tilskudsforvaltningen på grunnlag av prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon og økonomiske misligheter.¹⁴⁷ Nulltoleranseprinsippet er også omtalt i tildelingsbrevene til Norad, som vi har gjennomgått for årene 2019–2023. Departementet ber i tillegg Norad om å ivareta de tverrgående hensynene i bistanden, der antikorrupsjon inngår. Tildelingsbrevene gir ikke videre føringer eller styringssignaler om hvordan Norad skal innrette håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden.

Norad får i tidsperioden to oppdrag som handler om håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter:

- oppdrag om å bidra i oppfølgingen av tiltak fra rapporten *Praktisering av nulltoleranseprinsippet i tilskudsforvaltningen (2022 og 2023)*¹⁴⁸. Det går fram av Norads årsrapporter at deler av oppdraget i 2022 ble utsatt, mens oppdraget i 2023 ble løst med et dialogmøte, og arbeidet fortsetter i 2024;¹⁴⁹

¹⁴⁴ Revisjonsrapport B2022-03 Kontrollregimet for utbetalinger [Intern rapport]. (2022). Norad, internrevisjonen *Revisjonsrapport B2022-06 Tilskudsforvaltning* [Intern rapport]. (2022). Norad, internrevisjonen. *Revisjonsrapport B2023-01 Internkontroll i Norad* [Intern rapport]. (2022). Norad, internrevisjonen.

¹⁴⁵ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

¹⁴⁶ Norad, internrevisjonen 2024: 4.

¹⁴⁷ *Virksomhets- og økonomiinstruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) 2021*: punkt 2.2 Myndighet og ansvar.

¹⁴⁸ For 2022 var oppdraget å bidra til å følge opp forslag/tiltak om differensiert oppfølging av avvik og kompetansehevende tiltak. For 2023 var oppdraget å bidra til å følge opp tiltak om veiledning til tilskuddsmottakere. *Praktisering av nulltoleranseprinsippet i tilskudsforvaltningen: Rapport fra intern arbeidsgruppe i Utenriksdepartementet/Norad* [Intern rapport]. (2021, 26. april). Utenriksdepartementet.

¹⁴⁹ Norad. (2024). *Årsrapport 2023*: 50. Norad. (2023). *Årsrapport 2022*: 49.

- oppdrag om å bidra i oppfølgingen av evalueringen av Norges antikorrupsjonsinnsats (2021).¹⁵⁰ Norad rapporterer i årsrapporten for 2021 at oppfølgingen er i gang ved at de utarbeider en veileder og deltar i arbeidsgruppen for praktisering av nulltoleranse.

Utenriksdepartementet gir i alle tildelingsbrevene en generell føring om at midler skal forvaltes/disponeres i samsvar med gjeldende regelverk.

Ut fra referater fra etatsstyringsmøtene ser vi ingen behandling av temaet, ut over en tilbakemelding fra departementet til Norad i 2023 om at de ser fram til fortsatt god rapportering om mislighetssaker fra internrevisjonen.

Norad rapporterer noe om oppfølging av nulltoleranseprinsippet i årsrapportene til departementet

Departementet gir i tildelingsbrevene ingen konkrete føringer til Norad om å rapportere om arbeidet med å forebygge og avdekke økonomiske misligheter. Norad skal imidlertid rapportere om oppnåelse av overordnede mål og prioriteringer, hvor nulltoleranse for økonomiske misligheter inngår.

Vår gjennomgang av Norads årsrapporter for årene 2019–2023 viser at de i alle årene har omtale av direktoratets oppfølging av meldinger om mistanke om økonomiske misligheter, inkludert antall mottatte meldinger. For enkelte år opplyses det om beløp som er tilbakebetalt som følge av mislighold av avtaler. I årsrapportene henvises det videre til internrevisjonens årlige rapporter om varslingsaker, som inneholder mer detaljert informasjon om mislighetssaker og trekk og utvikling knyttet til disse.

Ellers inneholder årsrapportene noe informasjon om aktiviteter Norad gjør for å forebygge og avdekke misligheter i bistanden. I 2021 er det informasjon om kursvirksomhet der misligheter er tema, og i 2022 informerer de om internrevisjonens revisjonsrapporter, der enkelte har relevans for mislighetsarbeidet. I årsrapporten for 2022 beskrives også Norads bidrag til departementets arbeid med en konkret mislighetssak. Norad bekrefter i intervju at rapporteringen til departementet om antikorrupsjonsarbeidet ikke er systematisk¹⁵¹.

5.3.2 Behandlingen av risikoen for økonomiske misligheter i Utenriksdepartementets virksomhetsstyring

Avdelingene i departementet omtaler ikke håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i sine egne virksomhetsplaner

Avdelingene i departementet utarbeider årlige virksomhetsplaner. Virksomhetsplanene inneholder rapportering fra foregående år, avdelingenes mål og planer for kommende år samt tilhørende risikovurderinger. Utenriksdepartementet utarbeider ikke virksomhetsplan for virksomheten som helhet. Vi har gått gjennom virksomhetsplanene for årene 2020–2023 for tre avdelinger som forvalter bistandsmidler: avdeling for bærekraftig utvikling¹⁵², multilateral avdeling¹⁵³ og regionavdelingen. Vi har også sett på utenriksrådets tilbakemeldingsnotater til virksomhetsplanene.

Overordnet viser gjennomgangen vår at departementets arbeid for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter i tilskudsforvaltningen ikke er nevnt, verken som tema, oppgave eller risiko. Et unntak er regionavdelingens plan for 2023, som nevner mislighold/korrupsjon som en risikofaktor i bistandsforvaltningen for dette året. Tilbakemeldingsnotatene fra utenriksråden, hvor planenes innhold blir kommentert og godkjent, nevner ikke økonomiske misligheter, og de kommenterer ikke at økonomiske misligheter ikke blir omtalt i virksomhetsplanene.

¹⁵⁰ Norad. (2022). *Årsrapport 2021*: 43.

¹⁵¹ Intervju med Norad 28.10.2022.

¹⁵² For 2020 har vi gått gjennom virksomhetsplanen til det som da het avdeling for økonomi og utvikling.

¹⁵³ For 2020 har vi gått gjennom virksomhetsplanen til det som da het avdeling for FN og humanitære spørsmål.

I virksomhetsplanene beskriver avdelingene noen generelle utfordringer med tilskuddsforvaltningen. I planene for 2020 og 2021 nevner avdelingene at omorganiseringen «Reform 2019» kan være en risikofaktor som kan påvirke måloppnåelse negativt på grunn av uklare ansvarsforhold mellom Utenriksdepartementet og Norad.¹⁵⁴ To av avdelingene legger i alle årene vekt på at det generelt er manglende samsvar mellom tildelte ressurser og arbeidsoppgaver.¹⁵⁵ Multilateral avdeling trekker i 2022 og 2023 fram redusert kvalitet og økt arbeidspress som en risikofaktor i tilskuddsforvaltningen. Dette begrunnes med sterk økning i budsjett og begrensede ressurser i avdelingen og støttefunksjoner i departement og direktorat.

Økonomiske misligheter er tidvis tema i dialogen om risiko i styringen av utenriksstasjonene

Departementets styring av utenriksstasjonene skjer blant annet gjennom årsinstruks og årlige tildelingsskriv til stasjonene.¹⁵⁶ Stasjonene har i tillegg årlige virksomhetsplaner.¹⁵⁷

Årsinstruksen til utenriksstasjonene for årene 2019–2022 viser til nulltoleranseprinsippet og at alle stasjoner skal rapportere inn mistanke om økonomiske misligheter til sentral kontrollenhet. I henhold til instruksen gjelder dette også for saker som angår multilaterale organisasjoner og fond som Norge gir støtte til, og som har virksomhet innenfor stasjonens embetsdistrikt.

Vi har gått gjennom departementets tildelingsskriv for 2019–2022 til fire utenriksstasjoner som forvalter bistandsmidler.¹⁵⁸ For tre av stasjonene trekker departementet fram i tildelingsskrivet at korrupsjon er en betydelig utfordring i de respektive landene.¹⁵⁹ Tildelingsskrivene til alle fire stasjonene slår fast at stasjonene skal praktisere nulltoleranse for økonomiske misligheter i forvaltningen av tilskuddsmidler.

Skrivene inneholder i noen grad stasjonsspesifikke krav til håndtering av risiko for misligheter. Den mest konkrete mislighetsrelaterte føringen i tildelingsskrivene vi har gjennomgått, er at departementet i 2019 gir en ambassade beskjed om midlertidig å stanse utbetalinger til et prosjekt som er under oppfølging for mulige økonomiske misligheter hos sentral kontrollenhet. Departementet etterspør i tildelingsskriv til to av stasjonene en utdyping av tiltak mot korrupsjon i utenriksstasjonens risikovurdering.¹⁶⁰ Departementet ber også to av ambassadene om å sikre at funnene i gjennomførte forvaltningsgjennomganger blir fulgt opp.¹⁶¹ Misligheter er ikke direkte nevnt i den forbindelse, men ivaretagelse av tverrgående hensyn og risikoreducerende tiltak er nevnt i ett tilfelle¹⁶².

Vi har også gått gjennom virksomhetsplaner fra de samme fire utenriksstasjonene. Gjennomgangen viser at utenriksstasjonene i årsrapportene som inngår i planene, i liten grad omtaler misligheter, verken i sitt eget arbeid på området eller i konkrete saker.¹⁶³ Det er ett tilfelle der en ambassade viser til oppfølgingen av en konkret mislighetssak.¹⁶⁴ Plandelen av virksomhetsplanene har ingen beskrivelse av oppgaver som handler om forebygging og avdekking av økonomiske misligheter i tilskuddsforvaltningen, foruten enkelte henvisninger til at stasjonene vil ha fokus på tverrgående hensyn. To av stasjonene beskriver oppfølging av pågående mislighetssaker som en sentral oppgave.

¹⁵⁴ Avdeling for bærekraftig utvikling: virksomhetsplan for 2020 og 2021. Multilateral avdeling: virksomhetsplan for 2020 og 2021. Regionavdelingen: virksomhetsplan for 2020, 2021 og 2022.

¹⁵⁵ Avdeling for bærekraftig utvikling og multilateral avdeling.

¹⁵⁶ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

¹⁵⁷ Årsinstruksen til utenriksstasjonene inneholder de viktigste politiske og administrative føringene og prioriteringene for stasjonene for de enkelte årene. Tildelingsskriv angir stasjonenes tildelte budsjettmidler for året, departementets synspunkter på forrige års årsrapport samt årets styringssignaler og prioriterte oppgaver fra departementet. Departementet får innspill til tildelingsskrivene om behov og utfordringer for stasjonene via stasjonenes virksomhetsplaner som utarbeides i forkant av skrevet.

¹⁵⁸ Ambassadene i Dar-es-Salaam (Tanzania), Kampala (Uganda), Lilongwe (Malawi) og Maputo (Mosambik).

¹⁵⁹ Tildelingsskriv til ambassadene i Kampala for 2020, Dar-es-Salaam for 2020 og 2021 og Maputo for 2020, 2021 og 2022.

¹⁶⁰ Tildelingsskriv til ambassaden i Maputo for 2021 og tildelingsskriv til ambassaden i Lilongwe for 2019.

¹⁶¹ Tildelingsskriv til ambassaden i Kampala for 2020 og 2022, til ambassaden i Lilongwe for 2020.

¹⁶² Tildelingsskriv til ambassaden i Lilongwe for 2020.

¹⁶³ Dar-es-Salaam: Ingenting. Kampala: Ingenting. Maputo: Ingenting.

¹⁶⁴ Lilongwe nevner en konkret mislighetssak i årsrapporten for 2021.

I risikovurderingsdelen av virksomhetsplanene er mislighetstematikken klarere til stede, og det blir her for tre av fire stasjoner identifisert mislighetsrisiko i forvaltningen av bistand¹⁶⁵.

5.3.3 Behandlingen av risikoen for økonomiske misligheter i Norads virksomhetsstyring

Ingen direkte omtale av håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i virksomhetsplanene

Vi har gjennomgått *Norads årlige plan* for 2023 samt to eksempler på virksomhetsplaner på avdelingsnivå for 2023.¹⁶⁶

I *Norads årlige plan* beskrives direktørens prioriteringer for året. En av disse er kvalitet i forvaltningen, og som ledd i dette skal Norad rette oppmerksomheten mot blant annet antikorrupsjon i alle bistandstiltak. Norad har i årsplanen utarbeidet interne styringsparametere. I utarbeidelsen av disse har direktoratet tatt utgangspunkt i tre hovedmål for programkategori 3 (internasjonal bistand), blant annet *Det er nulltoleranse for økonomiske misligheter*.¹⁶⁷ Tilhørende styringsparameter er *Risiko tilknyttet driftsmidler og anskaffelser*. Målet om nulltoleranse gjelder altså Norads egne driftsmidler og ikke bistandsmidlene. Norad opplyser at datagrunnlaget for å måle parameteren stammer fra oppfølging av tiltak fra gjennomført mislighetsrisikovurdering fra 2022. Vi har mottatt dokumentasjon på vurderingen, som tok for seg risiko knyttet til driftsmidler.

De to planene vi har gjennomgått på avdelingsnivå, er relativt ulike i omfang. Ingen av dem har omtale av oppgaver eller prioriteringer som direkte viser til håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter. I den mest omfattende av de to planene er det imidlertid vist til en oppgave som vil kunne omfatte håndtering av risikoen for økonomiske misligheter, nemlig å følge opp tilskuddsmottakere med formål om å sikre at pengene blir brukt effektivt og gir gode resultater.

5.4 Forvaltningens kompetanse og ressurser til å håndtere risikoen for økonomiske misligheter

Ifølge internasjonale standarder og fagmiljøer er det viktig med relevant og oppdatert kunnskap og kompetanse tilpasset den enkeltes rolle. Dette er sentralt for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter på en effektiv måte.¹⁶⁸ Det er viktig at ansatte kan identifisere relevant risiko og vet hva som forventes av den enkelte i håndteringen av denne.¹⁶⁹ Utenriksdepartementet omtaler selv opplæring som et sentralt tiltak for å sikre kvalitet i tilskuddsforvaltningen.¹⁷⁰

Dette delkapittelet handler om saksbehandlernes opplevde kompetanse og opplæringen de blir tilbudt.

5.4.1 Saksbehandleres opplevde kompetansenivå

Mange saksbehandlere vurderer det slik at deres egen kompetanse er i nedre halvdel av skalaen for sentrale oppgaver knyttet til risikohåndteringen

I spørreundersøkelsen henvendte vi oss til de saksbehandlerne i Utenriksdepartementet, Norad og på utenriksstasjonene som har ansvar for å forvalte tilskuddsavtaler. Vi ba dem om å vurdere egen kompetanse knyttet til fire arbeidsoppgaver som er sentrale for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter.

¹⁶⁵ Disse tre er Dar-es-Salam, Kampala og Lilongwe.

¹⁶⁶ De to er avdeling for klima og miljø og avdeling for velferd og menneskerettigheter.

¹⁶⁷ Prop. 1 S (2022–2023) for Utenriksdepartementet: 63.

¹⁶⁸ Standard Norge 2016: punkt 7.4 Bevisstgjøring og opplæring. OECD 2016: Punkt 3.

¹⁶⁹ OECD 2016: punkt 3. iii.

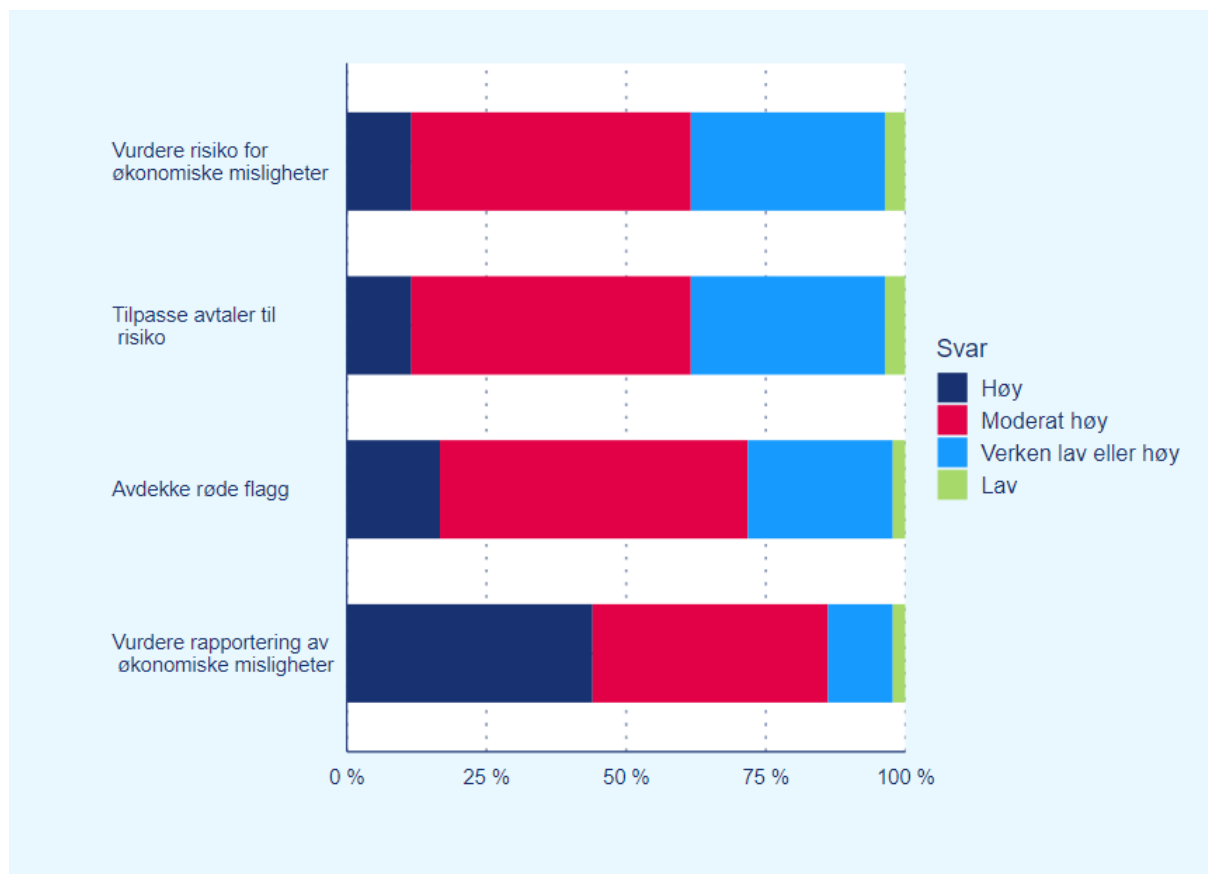
¹⁷⁰ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning i Utenriksdepartementet, 28.11.2023.

Figur 1 viser hvordan saksbehandlerne vurderer egen kompetanse til å

- vurdere risikoen for økonomiske misligheter i prosjekter
- tilpasse avtaler til risikoen for økonomiske misligheter
- avdekke røde flagg i oppfølgingen av avtaler
- vurdere om, og hvor, en mistanke om økonomiske misligheter skal rapporteres

Alle de fire oppgavene tilfaller saksbehandlerne i forvaltningen av tilskuddsavtaler i henhold til Utenriksdepartementets og Norads retningslinjer.¹⁷¹

Figur 1 Saksbehandleres vurdering av egen kompetanse



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 215).

Kategorien moderat høy kompetanse er den største kategorien for tre av de fire oppgavene. Mellom 41 og 55 prosent av saksbehandlerne vurderer egen kompetanse som moderat høy. Samtidig viser svarene på spørreundersøkelsen at det for tre av fire oppgaver er en relativt høy andel (mellom 26 og 37 prosent) saksbehandlere som vurderer egen kompetanse som verken lav eller høy.

Den høyeste andelen er saksbehandlere som har en positiv vurdering av egen kompetanse på oppgaven å vurdere om og hvor mistanke om økonomiske misligheter skal rapporteres, der til sammen 86 prosent svarer at de har høy eller moderat høy kompetanse. Andelen er også høy for oppgaven å avdekke røde flagg i oppfølging av avtaler (72 prosent).

Tolv prosent av saksbehandlerne svarer at de har lav kompetanse til å tilpasse avtaler til risiko. Til sammen er det rett under halvparten av saksbehandlerne, 49 prosent, som svarer at de har lav eller verken lav eller høy kompetanse på dette området. Det er også mange saksbehandlere (til sammen

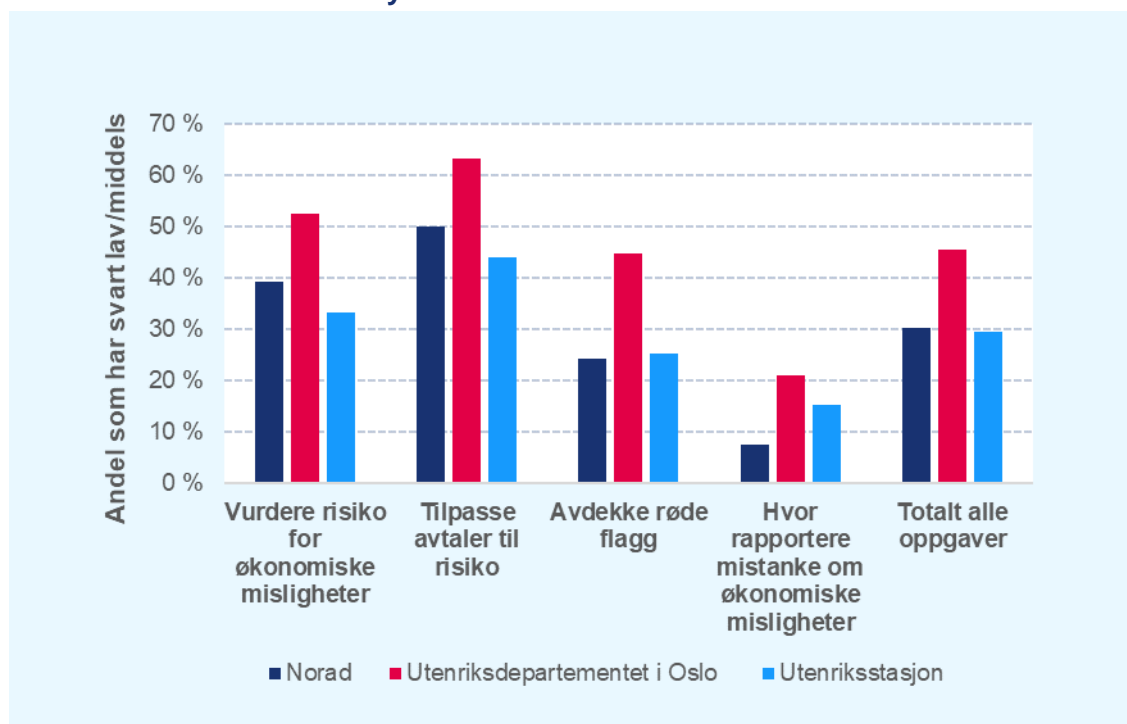
¹⁷¹ Grant Management Assistant (GMA). (u.å.). Utenriksdepartementet.

39 prosent) som svarer at de har lav eller verken lav eller høy kompetanse til å vurdere risikoen for økonomiske misligheter i et prosjekt. Begge disse oppgavene, både å vurdere risikoen og å tilpasse avtalen til risikoen, utføres før avtaleinngåelse og er sentrale for den videre oppfølgingen etter avtaleinngåelse.

Den opplevde kompetansen er lavest i Utenriksdepartementet i Oslo

Dersom vi ser på svarene fordelt på arbeidssted, ser vi at opplevd kompetanse er ulikt fordelt, jf. Figur 2.

Figur 2 Andelen saksbehandlere per arbeidssted som vurderer egen kompetanse som lav eller verken lav eller høy



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N: Norad 66 / Utenriksdepartementet Oslo 38 / utenriksstasjon 111).

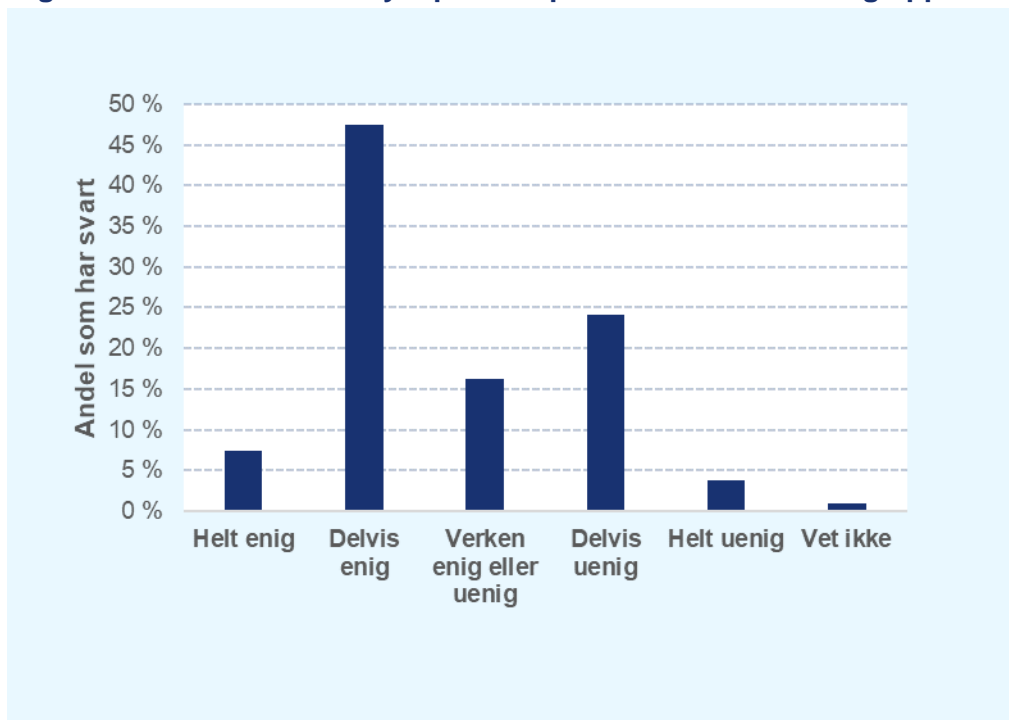
Som figuren viser, skiller Utenriksdepartementet i Oslo seg ut ved at svarene fra saksbehandlere her trekker opp andelen som vurderer egen kompetanse som lav eller verken lav eller høy for alle de fire oppgavene. Forskjellen er størst for oppgaven å avdekke røde flagg. Saksbehandlere i Norad plasserer seg nær snittet for alle oppgavene, med unntak av hvor de skal rapportere om mistanke, som er noe flere i Norad er godt kjent med enn på de øvrige arbeidsstedene.

5.4.2 Opplæring om økonomiske misligheter – synspunkter og tilbud

Ikke alle saksbehandlere opplever å få nødvendig opplæring på mislighetsområdet

I spørreundersøkelsen ba vi saksbehandlerne ta stilling til følgende påstand: *Jeg mottar den nødvendige opplæringen for effektivt å bidra til å forebygge, avdekke og reagere på økonomiske misligheter.* Fordelingen av svarene framgår av Figur 3.

Figur 3 Saksbehandleres synspunkter på om de får nødvendig opplæring



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 215).

I underkant av halvparten av respondentene, 47 prosent, sier de er delvis enige i at de får nødvendig opplæring i å bidra effektivt til å forebygge, avdekke og reagere på økonomiske misligheter. Syv prosent er helt enig. Til sammen 28 prosent av saksbehandlerne er helt eller delvis uenig i påstanden om nødvendig opplæring. 16 prosent av respondentene er verken enig eller uenig i påstanden om at de mottar nødvendig opplæring til å kunne bidra effektivt i håndteringen av mislighetsrisikoen. Det er kun mindre variasjoner mellom de ulike arbeidsstedene.

I spørreundersøkelsen hadde saksbehandlerne mulighet til å skrive inn en kommentar om det de måtte ønske. Av 70 kommentarer som ble lagt inn, handlet 17 om temaet opplæring. Et fellestrekk i et flertall av disse kommentarene er at saksbehandlerne ønsker mer opplæring i økonomiske misligheter. Noen skriver at de ikke har fått denne typen opplæring i det hele tatt, mens andre savner økt frekvens eller tilgang til oppdateringskurs. Flere peker på at kompetanse til å vurdere økonomirapportering er en særskilt utfordring. Ansatte ved utenriksstasjoner dominerer blant de som kommenterer opplæringen.

Utenriksdepartementet og Norad tilbyr opplæring i håndtering av økonomiske misligheter

Utenriksdepartementet og Norad holder kurs i hvordan man skal håndtere økonomiske misligheter. Som en del av revisjonen har vi gjennomgått dokumentasjon fra disse kursene.¹⁷²

Kursene og opplæringen i økonomiske misligheter skiller ikke mellom ulike typer bistand. For eksempel skiller de ikke mellom bistand som er gitt via multilaterale kanaler, og bistand som er gitt via bilaterale kanaler, og de skiller ikke mellom kjernestøtte og prosjektstøtte. Dokumentasjonen saksbehandleren må forholde seg til, og hvordan avtalen følges opp, varierer imidlertid på flere punkter, avhengig av type bistand.

¹⁷² Dokumentasjonen består for en stor del av kopi av kurspresentasjoner som internrevisjonen i Norad (IR) og sentral kontrollenhet (SKE) holder og tidligere har holdt for ansatte.

Grunnkurset for saksbehandlere som skal jobbe med tilskuddsforvaltning i utenriksstjenesten og Norad, inkluderer en kursmodul om økonomiske misligheter. Grunnkurset er en forutsetning for å få skriveutgang i forvaltningsverktøyet PTA.¹⁷³ Grunnkurset ble tidligere gitt i form av et femdagers klasseromskurs, men ble endret til et heldigitalt kurs bestående av nettseminarer og selvstudium under koronapandemien. Kurset er videreutviklet i etterkant av pandemien og består i 2024 av et grunnkurs i e-læringsformat med syv moduler. Modulen om økonomiske misligheter er utarbeidet i et samarbeid med sentral kontrollenhet og internrevisjonen i Norad. Utenriksdepartementet opplyser i september 2024 at grunnkurset i e-læringsformat vil bli supplert med fysiske kurs og webinarer. Departementet viser også til planer om mer opplæring til lokalt ansatte på utenriksstasjonene, både digitalt og fysisk. Departementet tester i den forbindelse ut en webbasert opplæring spesifikt rettet mot lokalt ansatte.¹⁷⁴

Kursmodulen om økonomiske misligheter fra 2022 dekker sentrale temaer som forebygging, avdekking, varslingsprosedyrer og oppfølging av økonomiske misligheter.¹⁷⁵ For eksempel framhever kurset at det er viktig at saksbehandleren gjennomfører de forebyggende tiltakene som ligger i prosessen før avtaleinngåelsen, som partnervurdering, risikovurdering og vurdering av budsjett. Det blir også vist til som viktig å følge retningslinjene for tilskuddsforvaltning i forvaltningens digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant (GMA), for å forebygge økonomiske misligheter. Når det gjelder avdekking av økonomiske misligheter, har kurset en presentasjon av «røde flagg» som kan gi grunn til mistanke hvis de oppdages. Mange av disse er koblet til den økonomiske rapporteringen, for eksempel avvik mellom budsjett og regnskap (eller ingen avvik), avrundede tall, oppblåste godtgjørelser/diettpenger eller endringer i kontonummer.

I tillegg til felles grunnkurs arrangerer Utenriksdepartementet og Norad enkelte andre kurs av relevans for temaet økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet avholder kurs i økonomiforvaltning for alle ansatte som skal reise ut (utreiseforbereende kurs), og for nytiltrådte ledere hjemme. Gjennomgang av kursdelene som handler om håndtering av økonomiske misligheter, viser at de er tilpasset de ulike målgruppene ved at de omtaler særskilte risikoer og temaer av relevans for dem. Disse kursene går imidlertid mindre i dybden enn grunnkursmodulen.¹⁷⁶ Sentral kontrollenhet har tidligere også sendt ut såkalte nano-kurs (dvs. korte kurs) om økonomiske misligheter via e-post. Vi ser at disse inneholder variert informasjon om økonomiske misligheter, med praktiske eksempler på hendelser som har skjedd.

Norad har sendt dokumentasjon på flere behovsbaserte kurs / ad-hoc-kurs innen områder som GMA, vurdering av revisjonsrapporter og tverrgående hensyn i tilskuddsforvaltningen. De handler ikke direkte om temaet økonomiske misligheter, men presenterer verktøy og kunnskap som kan benyttes i det forebyggende og avdekkende arbeidet. Internrevisjonen har et eget kurs fra høsten 2022 om varslingsfunksjon og -prosedyrer, for nyansatte og hjemvendte. Dette dekker mange av de samme temaene som grunnkursmodulen, men er mer rettet mot varsling og internrevisjonens saksgang, og mindre konkret enn grunnkurset når det gjelder informasjon om forebyggende og avdekkende tiltak. Norad opplyser at alle ansatte også har tilgang på kurs- og informasjonsmateriell fra U4, som er et ressurscenter for antikorrupsjonsarbeid.¹⁷⁷

Det stilles ikke krav til jevnlig opplæring eller oppdatert kompetanse

Grunnkurs i tilskuddsforvaltning, inkludert modulen om økonomiske misligheter, skal tas av alle ansatte i Utenriksdepartementet og Norad som skal forvalte bistandsavtaler. Utreiseforeberende kurs skal tas av Utenriksdepartement-ansatte som skal reise ut.

¹⁷³ Intervjuer med Utenriksdepartementet 21.10.2022, med Norad 28.10.2022 og med enhet for tilskuddsforvaltning 28.11.2023.

¹⁷⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024; Utenriksdepartementets svar på oppfølgingsspørsmål, 20.09.2024.

¹⁷⁵ Kursmodulen vi har sett på, er fra mai 2022 og er en oppdatert versjon av tidligere undervisning på området.

¹⁷⁶ *Styring, kontroll og varsling – Kurs for nye ledere og ledere i ny lederrolle* [Kursdokumentasjon]. (Datert 12.09.2022). Utenriksdepartementet. *Styring, kontroll og varsling – Kurs for utreise* [Kursdokumentasjon]. (Datert 06.05.2022). Utenriksdepartementet.

¹⁷⁷ Intervju med Norad, 28.10.2022.

Som nevnt ovenfor må ansatte ha gjennomført det obligatoriske kurset i tilskuddsforvaltning før de får skrive tilgang i tilskuddssystemet.¹⁷⁸ Med unntak av dette kurset framgår det ikke av mottatt dokumentasjon om Utenriksdepartementet har stilt noen konkrete krav om at ansatte som håndterer bistandsavtaler, skal ha kompetanse til å håndtere risiko for økonomiske misligheter. Norad opplyser at de ikke har stilt eksplisitte kompetansekrav knyttet til økonomiske misligheter for saksbehandlere generelt, men at et ønske om kompetanse innen feltet er tatt med i enkelte stillingsutlysninger.¹⁷⁹

Grunnkurset gis enten ved nyansettelse eller ved overgang til ny type stilling som innebærer tilskuddsforvaltning. En sentral anbefaling i en anerkjent standard er at opplærings- og bevisstgjøringstiltak om håndtering av risiko for økonomiske misligheter avholdes jevnlig (planlagte intervaller).¹⁸⁰ Utenriksdepartementet opplyser at enhet for tilskuddsforvaltning arrangerer flere oppfriskningskurs, men de sier for eksempel ikke noe om frekvensen på disse eller om de er obligatoriske etter en viss tid.¹⁸¹

Saksbehandleres kompetanse til å vurdere økonomi- og revisjonsrapporter fra tilskuddsmottakere blir pekt på som en særskilt utfordring, både ute og hjemme

Et viktig tiltak for å oppdage røde flagg og avdekke mistanke om økonomiske misligheter er å gjennomgå og vurdere økonomisk rapportering fra tilskuddsmottakere. Informasjon fra flere kilder viser at både Utenriksdepartementet, Norad og utenriksstasjoner opplever at de ikke har tilstrekkelig med ressurser med forutsetninger for å utføre denne oppgaven.

Både Utenriksdepartementet og internrevisjonen i Norad viser i intervju til at det ikke er tilstrekkelig kompetanse blant saksbehandlere til å lese og forstå revisjonsrapporter.¹⁸² I vår avtalegjennomgang stilte vi Utenriksdepartementet spørsmål om en konkret sak. Utenriksdepartementet svarer at saksbehandlerne normalt ikke har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere og følge opp svakheter som går fram av revisjonsrapporter, men må få råd fra enhet for tilskuddsforvaltning. I denne saken ble oppfølging av svakheter sterkt forsinket som følge av kapasitetsutfordringer i enheten.¹⁸³

Kompetanseutfordringer knyttet til den økonomiske rapporteringen blir også kommentert i flere åpne svar i spørreundersøkelsen og i utenriksstasjonenes svar på spørsmål vi har stilt i brev. Flere stasjoner opplyser at de som lokalt tiltak har ansatt lokale rådgivere eller har avtale med eksterne firmaer for å få bistand til å gjennomgå økonomi- og revisjonsrapporter. Én stasjon peker på at mange ansatte, både utsendte og lokalt ansatte, har en utdanningsbakgrunn eller tidligere arbeidserfaring som ikke omfatter kompetanse til å vurdere og forstå økonomirapporter, revisjonsrapporter og anskaffelser. Stasjonen gir uttrykk at for at dette er en stor utfordring med tanke på mislighetsarbeidet. Utenriksdepartementet opplyser at de har en rammeavtale med et konsulentselskap som kan benyttes av fagseksjoner for å få bistand til behandling av finansiell rapportering.¹⁸⁴

Internrevisjonen i Norad viser til Sverige, der Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida) har en vesentlig sterkere regnskaps- og revisjonsfaglig stab, inkludert på svenske ambassader. De peker på at dersom Norad hadde hatt flere jurister, revisorer og finansielle kontrollere, kunne trolig langt flere saker blitt forebygd, avdekket og behandlet. I tillegg er det et stort arbeidspress på saksbehandlere, noe som påvirker muligheten til tett oppfølging.¹⁸⁵

¹⁷⁸ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023. Enheten opplyser at det er mulig å hente ut rapporter fra Læreportalen om de som har gjennomført kursene, samt status på påbegynte kurs.

¹⁷⁹ Svar fra Norad på skriftlige spørsmål, mottatt 31.01.2024.

¹⁸⁰ Standard Norge 2016: punkt 7.3.

¹⁸¹ Intervju med Utenriksdepartementet 21.10.2022.

¹⁸² Intervjuer med internrevisjonen i Norad 27.11.2023 og Utenriksdepartementet 21.10.2022.

¹⁸³ Svar fra Utenriksdepartementet på spørsmål om en avtale i utvalget, 06.09.2023.

¹⁸⁴ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

¹⁸⁵ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

Utenriksstasjonene savner mer opplæring

Utenriksstasjonene har både utsendte og lokalt ansatte som jobber med tilskuddsforvaltning.¹⁸⁶ Ved utgangen av 2022 var det 97 lokalt ansatte på utenriksstasjoner som hadde ansvar for en eller flere bistandsavtaler.¹⁸⁷ Utsendte medarbeidere går som nevnt gjennom et fast opplæringsløp før de sendes ut på stasjonene.

Ledelsen på den enkelte stasjon har ansvar for å sikre nødvendig kompetanse hos stasjonens medarbeidere, slik at man får en effektiv tilskuddsforvaltning.¹⁸⁸ I brev til utenriksstasjoner som forvalter midler over bistandsbudsjettet, har vi spurt hvilken opplæring lokalt ansatte har fått i å forebygge og avdekke økonomiske misligheter, i perioden 2019–2023.

Svarene fra utenriksstasjonene viser at det generelt er et ønske om flere kurs og hyppigere opplæring fra Utenriksdepartementets side for å styrke kompetansen til å håndtere økonomiske misligheter og tilgrensende temaer. Et stort flertall av stasjonene¹⁸⁹ svarer, med litt ulik ordlyd, at lokalt ansatte i løpet av fireårsperioden har deltatt på Utenriksdepartementets grunnkurs i tilskuddsforvaltning. Dette kurset inneholder som omtalt en egen del om forebygging, avdekking og varsling av økonomiske misligheter. Flere stasjoner kommenterer at dette er et kurs som gis til nye ansatte, og at de ønsker hyppigere kursing. Noen stasjoner viser til at ansatte har deltatt på oppfriskningskurs, mens andre savner dette.

Litt over halvparten av stasjonene viser til at lokalt ansatte har deltatt på andre relevante kurs enn grunnopplæringen. Annen opplæring spenner fra seminarer holdt av Norad/interntrevisjonen, digitale kurs, antikorrupsjonskurs fra U4 eller utviklingspolitiske møter. Flere stasjoner oppgir også at de arrangerer ulike interne opplæringsaktiviteter innen tilskuddsforvaltning. Dette gjelder i hovedsak store bistandsstasjoner, som Dar-es-Salaam, Maputo og Bogotá. Samtidig er det flere stasjoner som viser til at ansatte ikke har deltatt på andre kurs enn standard grunnkurs, eller at de ikke kjenner til noe annet kurstilbud for lokalt ansatte. Dette tyder på at ikke alle stasjoner er like proaktive i å utarbeide egne interne opplæringspakker eller bruke muligheter som finnes ut over Utenriksdepartementets tilbud, for å styrke kompetansen til lokalt ansatte.

Det går igjen i mange av svarene at stasjonene savner kurs og opplæring med fysisk frammøte, slik situasjonen var før pandemien, fordi dette gir bedre rom for deling av erfaringer og refleksjoner.¹⁹⁰

Utenriksdepartementet har selv sett utfordringene knyttet til kompetanse på utenriksstasjonene og skriver følgende i en intern rapport: «Det er behov for flere kompetansehevede tiltak rettet mot lokalt ansatte knyttet til bistand og tilskuddsforvaltning.»¹⁹¹ Enhet for tilskuddsforvaltning utdyper i intervju at de er kjent med at flere utenriksstasjoner etterlyser fysiske samlinger, og de ønsker også dette, men poengterer at reising koster penger. Videre påpeker de at det er utfordrende å gi god nok oppfølging av lokalt ansatte over tid når opplæringen kun foregår digitalt. Enheten erkjenner at erfaringsbaserte diskusjoner, skreddersydde eksempler og tilpasset opplæring er viktig, men at det i liten grad er mulig innenfor dagens rammer for kurs og opplæring. Utvikling av opplæringstilbudet har også blitt til dels satt på vent, for ikke å legge for mange føringer for Norad, som overtar ansvaret for opplæringen etter omstillingen «UD–Norad 2024» (omstillingen er nærmere omtalt i kapittel 1).¹⁹²

¹⁸⁶ Deloitte 2021: 90. Det er drøyt 12200 lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner. Disse er ansatt i utenriksstasjonen ved en utenriksstasjon og har sin tilknytning til det lokale markedet i det landet stasjonen ligger i.

¹⁸⁷ Respondentliste fra Utenriksdepartementet i forbindelse med utsendelse av spørreundersøkelse. Mottatt 01.12.2022.

¹⁸⁸ Årsinstruks 2022 for utenriksstasjonene: punkt 12.4. Utenriksdepartementet.

¹⁸⁹ 23 av totalt 31 stasjoner hvor lokalt ansatte er registrert i PTA med ansvar for bistandsavtaler.

¹⁹⁰ En stasjon skriver: *Jeg mener e-læring ikke resulterer i samme kompetansenivå som tradisjonelle kurs, og at risikoen for feil og unøyaktigheter i forvaltningen dermed vil øke.*

¹⁹¹ *Gjennomgang av Reform 2019 og oppfølging av områdegjennomgangen – Delrapport 1* [Intern rapport publisert på Utenriksdepartementets intranett] 14.02.2023:4.

¹⁹² Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

6 Tiltak som er fastsatt for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter gjennom tilskuddsforvaltningen

God praksis tilsier at virksomheter treffer tiltak (kontroller) for å redusere risikoen for økonomiske misligheter og stoppe dem tidlig. Tiltakene skal være risikobaserte.¹⁹³ Generelt viser litteraturen til at forebyggende tiltak er mer kostnadseffektive enn tiltak som må settes inn etter at misligheter har skjedd.¹⁹⁴

Vi vil i dette kapittelet redegjøre for hvordan håndtering av risikoen for økonomiske misligheter inngår i tilskuddsforvaltningen, og hvilken håndtering som kreves av tilskuddsmottakerne.¹⁹⁵ I forrige kapittel så vi på styrings- og kontrollmiljøet i et mer overordnet perspektiv. I dette kapittelet vil vi se nærmere på hvordan den enkelte saksbehandler er forventet å bidra til å forebygge og avdekke økonomiske misligheter. Med utgangspunkt i forvaltningens digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant (GMA), har vi kartlagt enkelte tiltak som er trukket fram som spesielt relevante for å forebygge økonomiske misligheter, enten i GMA eller av forvaltningen i intervju.

GMA gjelder for alle tilskuddsmidler, men er ifølge Utenriksdepartementet og Norad primært tilpasset avtaler med sivilsamfunnsorganisasjoner og private aktører, de er ikke like godt egnet for forvaltningen av multilateral bistand.¹⁹⁶ Norad har i tillegg til GMA, egne interne sider for forvaltning av støtte til multilaterale aktører.¹⁹⁷ Utenriksdepartementet viser i brev høsten 2024 til at Norad jobber med å gjøre om de interne sidene for forvaltning av støtte til multilaterale aktører til e-læringskurs som vil være tilgjengelig også for ansatte i Utenriksdepartementet og på ambassadene.¹⁹⁸

6.1 Krav til tilskuddsmottakerens håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i avtalemaler

Utenriksdepartementet og Norad forvalter bistanden i samarbeid med tilskuddsmottakerne, som i mange tilfeller igjen inngår avtaler med implementerende partnere for å gjennomføre prosjektene.¹⁹⁹ Tilskuddsmottakerens ansvar framkommer av tilskuddsavtalen, som utgjør en kombinasjon av standardiserte krav og eventuelle krav tilført avtalen ut fra forvaltningens egne vurderinger. Dagens avtaleformat ble godkjent i 2016 og har blitt oppdatert løpende etter behov.

Det er i avtalen stilt en rekke krav til tilskuddsmottakeren. Disse kravene er relevante både for tilskuddsmottakerens håndtering av risiko for økonomiske misligheter og for forvaltningens mulighet til å føre kontroll med at tilskuddsmottakeren etterlever forpliktelsene. Avtalene inneholder krav som er relatert til blant annet²⁰⁰

- nulltoleranse for økonomiske misligheter
- utbetalinger
- finansiell og ikke-finansiell rapportering
- samarbeid med eventuelle implementerende partnere
- tilskuddsmottakerens risikohåndtering, og det framgår eksplisitt at tilskuddsmottakeren skal håndtere antikorrupsjon som tverrgående hensyn
- anskaffelser

¹⁹³ Reglement for økonomistyring i staten: § 14 Intern kontroll. COSO 2023: 43.

¹⁹⁴ Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) 2022.

¹⁹⁵ Tilskuddsmottaker er her synonymt med partner.

¹⁹⁶ Intervju med Utenriksdepartementet 21.10.2022 og Norad 28.10.2022.

¹⁹⁷ Norads ressursider for multilateralt samarbeid på Norads intranett, lesedato 14.11.2022.

¹⁹⁸ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

¹⁹⁹ For enkelhets skyld bruker vi begrepet «prosjekt» selv om vi er kjent med at bistandstiltak også eksempelvis kan være programmer og kjernestøtte.

²⁰⁰ Gjeldende versjon, som vi har tatt utgangspunkt i, er Utenriksdepartementets avtalemal for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022, og avtalemal for norske og utenlandske myndigheter, regime I.

Vi ser i det følgende nærmere på kravene i avtalemalene når det gjelder nulltoleranseprinsippet, da dette er et grunnleggende premiss for all bruk av bistandsmidler. Vi omtaler også avtalemalens krav til implementerende partnere, da mye bistand i praksis gjennomføres av de implementerende partnerne.

6.1.1 Tilskuddsmottakeren er ifølge avtalemalen forpliktet til nulltoleranseprinsippet

Gjennom avtalen er tilskuddsmottakeren forpliktet til nulltoleranseprinsippet. Vi har gått gjennom Utenriksdepartementets og Norads avtalemaler og sett at kravene for å innfri nulltoleranseprinsippet omfatter å forebygge, avdekke og reagere på økonomiske misligheter. Kravene er hovedsakelig overordnede. Det går fram av Utenriksdepartementets og Norads avtalemaler²⁰¹ at tilskuddsmottakeren skal

- a) organisere sin drift og sine internkontrollsystemer på en slik måte at økonomiske misligheter blir forebygget og oppdaget
- b) gjøre sitt ytterste for å forebygge og håndtere økonomiske misligheter i tilknytning til prosjektet
- c) kreve at alle ansatte som er involvert i prosjektet, og alle konsulenter, leverandører og entreprenører som finansieres under prosjektet, avstår fra økonomiske misligheter

I avtalemalene er det et krav at tilskuddsmottakeren umiddelbart skal informere forvaltningen om enhver indikasjon på økonomiske misligheter. Det er også et krav at tilskuddsmottakeren skal gi tilskuddsforvalteren en redegjørelse for alle kjente fakta og en vurdering av hvordan saken bør følges opp.

Det er i avtalemalene ikke krav om å etablere et system for å følge opp mistanke om økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet uttaler i intervju at de mener at avtalene inneholder et ganske tydelig implisitt krav om at tilskuddsmottakeren skal ha en varslingskanal og et system for å håndtere mistanke om økonomiske misligheter. De har derfor ikke stilt ytterligere krav om egenskaper ved varslingskanalen og systemet for å håndtere mistanke.²⁰²

Utenriksdepartementet utdyper i brev at de mener at det å avtalefeste krav om varslingskanal vil føre til behov for videre spesifisering av oppsett, inkludert om det skal være en intern eller ekstern varslingskanal, tilpasning til ulike kontekster, ulike størrelser på mottakerorganisasjoner osv. Flere forhold vil ifølge departementet ha innvirkning på varslingskanal. Departementet ønsker at tilskuddsmottaker tilpasser systemene sine til egen kontekst og størrelse. De viser videre til at avtalemalene har generelle krav til internkontroll for å avdekke og følge opp økonomiske misligheter. Selv om det ikke er et krav om å ha varslingskanal, mener departementet at det i avtalens krav knyttet til god internkontroll og avdekking av økonomiske misligheter som et minimum ligger et krav om at eventuelle varslere må vite hvor de skal henvende seg. Departementet viser videre til at sentral kontrollenhet stiller tilskuddsmottaker spørsmål om dette i forbindelse med håndtering av mislighetssaker.²⁰³

Norad har derimot kommunisert en forventning til sine tilskuddsmottakere om å etablere en varslingskanal og et system for å håndtere mistanke. Dette framkommer av *Veileder for utarbeidelse av etiske retningslinjer for Norads tilskuddsmottakere (2013)*. Norad kommuniserer i veilederen at tilskuddsmottakeren blant annet skal ha klare rutiner for varslingskanal, at undersøkelsen av innkomne varsler skal skje profesjonelt og konfidensielt, og at det skal tas tilbørlig hensyn til varslernes anonymitet.²⁰⁴ En gjennomgang av Norads ordningsregelverk for tilskuddsordningene viser at de fleste inneholder krav om at tilskuddsmottakeren skal ha etiske

²⁰¹ Avtalemal for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022: Del II Generelle vilkår for tilskudd fra Det norske utenriksdepartementet, artikkel 15.3. Utenriksdepartementet.

²⁰² Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning i Utenriksdepartementet, 28.11.2023.

²⁰³ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

²⁰⁴ Norad 2013: 3.

retningslinjer som oppfyller kravene i veilederen. Et krav om etiske retningslinjer inngår i Utenriksdepartementets og Norads avtalemaler fra 2022.²⁰⁵

Norad etablerte i 2023 en ordning der store, strategisk viktige sivilsamfunnsorganisasjoner kan søke om å bli plusspartnere, noe som gir forenklete søknadsrutiner og mer finansiell fleksibilitet. I den forbindelse stilte direktoratet for første gang krav om at tilskuddsmottakeren skal ha varslingskanaler som gir mulighet til å varsle anonymt om mistanke om økonomiske misligheter.²⁰⁶ I regelverket for plusspartnere er det også presisert at tilskuddsmottakeren skal beskytte individer som varsler.²⁰⁷

6.1.2 Avtalemalen spesifiserer at tilskuddsmottakeren har ansvar for tildelte midler, også ved bruk av implementerende partnere

Tilskuddsmottakeren har ansvar for at tildelte midler brukes i samsvar med avtalens bestemmelser, og er gjennom avtalen forpliktet til å holde forvaltningen skadesløs ved økonomiske misligheter. I Utenriksdepartementets og Norads avtalemaler er det spesifisert at tilskuddsmottakerne har ansvaret for tilskudd de overfører til implementerende partnere, og at tilskuddsmottakerne og de implementerende partnerne skal inngå kontrakter som viderefører blant annet forpliktelsen til nulltoleranseprinsippet og bestemmelser for anskaffelser.²⁰⁸

6.2 Forvaltningens tiltak før avtaleinngåelse for å forebygge økonomiske misligheter

I et intervju sier Utenriksdepartementet at vurdering av risiko i det enkelte prosjekt, er det mest avgjørende forebyggende tiltaket mot økonomiske misligheter.²⁰⁹ Det framgår av GMA at vurderinger som danner grunnlaget for å innvilge tilskudd, skal dokumenteres i et beslutningsdokument. Det er ingen formelle krav til formatet på beslutningsdokumentet, men GMA anbefaler å bruke Utenriksdepartementets mal.²¹⁰ I beslutningsdokumentet kan saksbehandleren spesifisere eventuelle risikoreduserende tiltak som bør reflekteres i avtalen, og videre oppfølging ut fra de innledende vurderingene.

I vår gjennomgang av GMA finner vi at veiledningen saksbehandleren forholder seg til for tilskuddsforvaltningen før avtaleinngåelse, i liten grad skiller mellom vurderinger som er spesifikt rettet inn mot å forebygge økonomiske misligheter, og vurderinger som har andre eller flere formål. GMA spesifiserer sjelden hva formålet med vurderingene er. Men de vurderingene saksbehandleren skal gjøre før avtaleinngåelse, har mange elementer som kan bidra til å forebygge økonomiske misligheter.

Vi ser i det følgende nærmere på tre sentrale vurderinger som skal gjøres før avtaleinngåelse, og som er relevante for å forebygge økonomiske misligheter:

- vurdering av søkers administrative kompetanse og kapasitet (partnervurderinger)
- vurdering av prosjektets budsjett
- vurdering av prosjektets risikostyring

I tillegg ser vi på hvordan vurderinger skal dokumenteres i beslutningsdokumentet før avtaleinngåelse.

²⁰⁵ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023. *Avtalemaler for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022: Del II Generelle vilkår for tilskudd* fra Det norske utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet.

²⁰⁶ Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023.

²⁰⁷ *Regelverk Plusspartner 2023*: punkt 5.2, f.

²⁰⁸ *Avtalemaler for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022: Del II Generelle vilkår for tilskudd* fra Det norske utenriksdepartementet, artikkel 21. Utenriksdepartementet.

²⁰⁹ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

²¹⁰ *Prepare decision document*. (u.å.). Grant Management Assistant (GMA). Utenriksdepartementet.

6.2.1 Forebygging av misligheter er et implisitt krav i vurderingen av tilskuddsmottakerens administrative kompetanse og kapasitet

Det er obligatorisk for saksbehandleren å vurdere tilskuddsmottakerens administrative kompetanse og kapasitet til å gjennomføre prosjektet.²¹¹ Dette innebærer at saksbehandleren alltid skal vurdere tilskuddsmottakerens økonomiforvaltning og styring samt valg og oppfølging av implementerende partnere.²¹²

Vurdering av tilskuddsmottakerens administrative kompetanse og kapasitet er ikke eksplisitt omtalt i GMA som et tiltak for å forebygge økonomiske misligheter. Det forebyggende elementet framgår likevel implisitt gjennom at saksbehandleren skal undersøke om tilskuddsmottakeren eksempelvis har en antikorrupsjonspolicy, anskaffelsesprosedyrer og en økonomimannual, inkludert rutiner for internkontroll, internrevisjon og finansiell revisjon. Tilskuddsmottakeren er pålagt å opplyse om disse forholdene i søknaden om tilskudd.²¹³ Ved større prosjekter og/eller når tilskuddsforvalteren har liten erfaring med tilskuddsmottakeren, skal saksbehandleren ifølge GMA også vurdere om blant annet roller og ansvar er tydelig definert og avklart i organisasjonen. Videre skal saksbehandleren vurdere om innholdet i tilskuddsmottakerens etiske retningslinjer er tilfredsstillende, og om tilskuddsmottakeren har rettet opp svakheter som er avdekket i revisjonsrapporter.

Vi har analysert noen spesifikke krav om å vurdere tilskuddsmottakers administrative kapasitet og kompetanse, og i denne analysen har vi sett følgende:

Det er ikke spesifisert i GMA hva saksbehandleren skal legge til grunn ved vurdering av tilskuddsmottakerens antikorrupsjonspolicy

Vår gjennomgang av GMA viser at den ikke gir veiledning i vurderinger av tilskuddsmottakerens antikorrupsjonspolicy. I større prosjekter og/eller når tilskuddsforvalteren har liten erfaring med tilskuddsmottakeren²¹⁴, skal saksbehandleren vurdere om tilskuddsmottakerens antikorrupsjonspolicy er i tråd med forvaltningens krav. GMA definerer imidlertid verken hva en antikorrupsjonspolicy er, eller hva som er forvaltningens krav til en slik policy. Enhet for tilskuddsforvaltning i Utenriksdepartementet uttaler i intervju at de ikke har vært oppmerksomme på dette, og ser at det burde vært gitt nærmere presisering og veiledning om dette kravet²¹⁵

Kravene til gjennomføring av utvidede partnervurderinger er endret

Basert på en risikovurdering skal saksbehandleren avgjøre om forvaltningen har behov for å hente inn informasjon som gir grunnlag for å vurdere tilskuddsmottakerens administrative kompetanse og kapasitet, ut over søknaden fra tilskuddsmottakeren. Ut ifra denne risikovurderingen skal saksbehandleren enten gjøre

- en ordinær vurdering av tilskuddsmottaker (minimumskrav)
- en grundig, ordinær vurdering av tilskuddsmottaker (krav til større prosjekter og/eller når tilskuddsforvalteren har liten erfaring med tilskuddsmottaker), eller
- en utvidet partnervurdering²¹⁶

Utenriksdepartementet og Norad trekker fram utvidede partnervurderinger som et viktig forebyggende tiltak mot økonomiske misligheter.²¹⁷

²¹¹ Mal for ordningsregelverk [Versjon 2023]. Utenriksdepartementet.

²¹² *Assessment of the applicant's competence and capacity.* (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²¹³ *Søknad om tilskudd fra Utenriksdepartementet: S012017: punkt 2:3. Veiledning: S01 – Søknadsskjema for prosjekt- og programstøtte* u.å.: punkt 2.3.

²¹⁴ Vi kategoriserer denne vurderingen som en grundig, ordinær vurdering av tilskuddsmottakeren.

²¹⁵ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

²¹⁶ *Extended partner assessment.* (u.å.) Grant Management Assistant (GMA). Utenriksdepartementet *Financial management and governance.* (u.å.). Grant Management Assistant (GMA). Utenriksdepartementet. Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

²¹⁷ Intervjuer med Utenriksdepartementet 21.10.2022, og seksjon for forvaltningssystemer i Norad 14.06.2023. Norad bruker begrepene organisasjonsgjennomgang og utvidet partnervurdering synonymt.

Utenriksdepartementet opplyser at de endret veiledningen i 2022 for å få en mer risikobasert tilnærming. Tidligere var det et krav å gjennomføre en utvidet partnervurdering i gitte situasjoner, men i 2022 ble det et krav å *vurdere* å gjennomføre en utvidet partnervurdering. Det er i GMA angitt noen egenskaper ved prosjekt og tilskuddsmottaker som kan tilsi at det bør gjennomføres en utvidet partnervurdering.²¹⁸ For nye tilskuddsmottakere er det i GMA definert noen minimumspunkter²¹⁹ som skal inngå i en utvidet partnervurdering, mens innretning og omfang av utvidede partnervurderinger for eksisterende tilskuddsmottakere er basert på en risikovurdering.

Også Norad har innført en mer risikobasert tilnærming enn tidligere i de utvidede partnervurderingene. Dette skjedde i 2023 og innebærer at Norad vil velge ut områder der de mener det er størst risiko hos partneren, istedenfor å bruke et standard oppsett for utvidede partnervurderinger, slik de tidligere har gjort.²²⁰

Utenriksdepartementet og Norad har ikke et system for å holde oversikt over utvidede partnervurderinger

Enhet for tilskuddsforvaltning opplyser i intervju at de ikke har et system for å holde oversikt over hvilke utvidede partnervurderinger som er gjennomført, og hvilke som eventuelt bør gjennomføres. Enheten kjenner kun til de utvidede partnervurderingene der saksbehandleren henvender seg til enheten for å få bistand med å gjennomføre partnervurderingen eller for å få råd, for eksempel i forbindelse med å utarbeide en oppdragsbeskrivelse for partnervurderingen. Enheten uttaler i intervju at det kan hende at det burde ha vært gjennomført flere utvidede partnervurderinger enn det som gjøres.²²¹

Norad er kjent med at det har vært utfordringer med de utvidede partnervurderingene. Utfordringene er relatert til liten grad av gjenbruk og stor variasjon i gjennomføring på tvers av seksjoner og ordninger. Dessuten har det vært vanskelig for saksbehandlerne å finne ut hvilke tilskuddsmottakere som har vært eller er planlagt vurdert, både internt i Norad og mellom Norad og utenriksstjenesten.²²² Det har over flere år vært jobbet med å få på plass et register for partnerinformasjon, inkludert partnervurderinger, men utfordringer har forsinket arbeidet.²²³ Både Norad og Utenriksdepartementet står dermed fortsatt uten et system for å holde oversikt over utvidede partnervurderinger.

Utenriksdepartementet viser i brev til at Norad tok i bruk et partnerregister i desember 2023. Registeret er tilgjengelig for alle ansatte i Norad og fylles med informasjon etter hvert som partnervurderinger utføres. Registeret hadde i september 2024 informasjon om totalt 37 tilskuddsmottakere. Registeret inneholder en kort oppsummerende tekst om tilskuddsmottakeren og Norads erfaring med denne, i tillegg til informasjon om blant annet tilskuddsmottakers oppfølging av nulltoleranse for misligheter og korrupsjon, herunder rutiner for varsling og varslingskanal, anskaffelsesrutiner og etiske retningslinjer. Registeret skal også ha informasjon tilgjengelig om sentrale forhold knyttet til tilskuddsmottakers økonomi og internkontroll, risikostyring samt valg og oppfølging av implementerende partnere og underleverandører. Registeret skal ha informasjon om eventuelle, identifiserte svakheter hos tilskuddsmottaker på de aktuelle områdene og forventet oppfølging.²²⁴

Retningslinjene legger ikke opp til at saksbehandleren skal vurdere den implementerende partneren

GMA spesifiserer at saksbehandleren i en ordinær vurdering skal kontrollere at tilskuddsmottakeren gjennomfører en partnervurdering (due diligence) og inngår avtaler med sine eventuelle

²¹⁸ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

²¹⁹ Blant disse er kontrollpunktene som framgår av figur 4 og figur 5 i punkt 7.1.1.

²²⁰ Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023.

²²¹ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

²²² *Beslutningsnotat – Etablering av et fast team i Norad for vurdering av partners systemer* [Internt notat]. (24.10.2022). Norad.

²²³ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

²²⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024; Utenriksdepartementets svar på oppfølgingsspørsmål, 20.09.2024.

implementerende partnere. I grundige, ordinære partnervurderinger og utvidede partnervurderinger skal saksbehandleren i tillegg vurdere kvaliteten på tilskuddsmottakerens prosedyrer for partnervurderinger, innholdet i avtaler med implementerende partnere og hvordan tilskuddsmottakeren følger opp de implementerende partnerne.

Norad opplyser i intervju at de generelt gjør vurderinger av *tilskuddsmottakeren*. Har Norad vurdert tilskuddsmottakeren som god nok til å følge opp den implementerende partneren, følger ikke Norad opp den implementerende partneren selv. Norad forutsetter at tilskuddsmottakerne vurderer implementerende partners kapasitet og kompetanse.²²⁵

I praksis kan det være begrensede muligheter for å følge opp GMAs krav om å vurdere innholdet i avtaler med implementerende partnere. Dette er fordi den implementerende partneren ikke nødvendigvis er avklart på tidspunktet for avtaleinngåelse. Norad opplyser i intervju at i tilfeller der de vet at tilskuddsmottakeren vil endre eller fornye avtaler med den implementerende partneren i løpet av avtaleperioden, legger de til en klausul i avtalen om å informere Norad underveis.²²⁶

Utenriksdepartementet understreker i brev at avtalene inneholder et krav om å opplyse om vesentlige endringer. Endringer i implementerende partnere kan være en slik vesentlig endring. Det legges ikke inn klausuler om at forvaltningen skal se avtaler med implementerende partner.²²⁷

Saksbehandleren har ikke nødvendigvis informasjon om hvorvidt det er mislighetssaker knyttet til en implementerende partner

Kontrollenhetene har siden 2017 kunnet markere tilskuddsmottakere som er under granskning, med en varseltekant i forvaltningsverktøyet PTA. Det framgår av GMA at saksbehandleren skal kontakte sentral kontrollenhet før en eventuell avtaleinngåelse dersom en tilskuddsmottaker er markert med varseltekant. GMA presiserer at formålet med varseltekant er å redusere risiko og forebygge misligheter.²²⁸ Ordningen med varseltekant er imidlertid ikke tilrettelagt for å tilgjengeliggjøre informasjon som kontrollenhetene har om implementerende partnere. Årsaken til dette er at forvaltningen ikke har en enhetlig praksis for å registrere implementerende partnere i forvaltningsverktøyet PTA.

Samtidig viser en analyse vi har gjort av mislighetssaker som er behandlet av internrevisjonen i Norad, at omtrent 90 prosent av sakene har vært relatert til forhold hos de implementerende partnerne.²²⁹ Samme organisasjon kan være implementerende partner for flere tilskuddsmottakere. Det mangler en oversikt over implementerende partnere, og det er ikke mulig å markere disse med varseltekant. Dermed er det en risiko for at forvaltningen gir midler til samme implementerende partner gjennom andre og eventuelt også nye avtaler, uten å vite at organisasjonen har vært eller er involvert i misbruk av norske bistandsmidler.

6.2.2 GMA presiserer at vurdering av budsjett er viktig for å forebygge økonomiske misligheter

Ifølge GMA er nøye vurdering av budsjett viktig for å forebygge økonomiske misligheter og misbruk av midler. Saksbehandler skal vurdere hvorvidt budsjettet er kostnadseffektivt og realistisk. GMA inneholder en sjekklister for minimumskrav til budsjett og en veiledning i analyse av de største kostnadskategoriene. Veiledningen i budsjettanalyse er imidlertid spredt på ulike steder i GMA, og disse stedene er ikke sammenkoblede, noe som fører til at saksbehandleren ikke nødvendigvis ser eller oppsøker all relevant veiledning i forbindelse med budsjettvurderingen.

²²⁵ Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023.

²²⁶ Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023.

²²⁷ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

²²⁸ *The Applicant's Competence and Capacity*. (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²²⁹ Basert på internrevisjonens varslingsliste i perioden 2019–2023.

Departementet viser i brev til at veiledningen om budsjett i GMA er strukturert på lik måte som for andre tema, der saksbehandler ved å følge lenkene i GMA får stadig mer detaljert veiledning om temaet. Samtidig ligger det informasjon om budsjettanalyse under lenker for utvidete partnervurderinger. Ved utvidete partnervurderinger er ifølge departementet praksis å koble på spesialister fra departementet eller Norad. Veiledningen er derfor tilpasset spesialister/erfarne saksbehandlere. Departementet skriver at de ser at dette ikke er spesifisert i GMA.²³⁰

6.2.3 GMA stiller krav om å vurdere tilskuddsmottakerens risikostyring, men delelementet om vurdering av antikorrupsjon som tverrgående hensyn forstås ulikt

Ifølge GMA er formålet med å vurdere tilskuddsmottakerens risikostyring å sikre at relevant risiko er identifisert og analysert, og at risikoreduserende tiltak er planlagt der det er hensiktsmessig.²³¹ Forebygging av økonomiske misligheter er omtalt indirekte gjennom en henvisning til å vurdere tverrgående hensyn.

Veiledningen til tilskuddsmottakers søknad legger opp til at tilskuddsmottakeren skal fylle ut en risikomatrix med de største identifiserte risikoene, inkludert vurdering av sannsynlighet, konsekvens og risikoreduserende tiltak.²³² Det framgår av GMA at saksbehandleren skal dokumentere en selvstendig vurdering av kvaliteten på søkerens oppsett for risikostyring, inkludert en vurdering av relevansen på søkerens risikovurdering og hvorvidt risikoreduserende tiltak er tilstrekkelige og hensiktsmessige.²³³

Saksbehandleren skal blant annet undersøke om tilskuddsmottakerens risikovurdering omfatter både risiko som kan ha negativ påvirkning på måloppnåelse, og risiko for at prosjektet kan få utilsiktede, negative konsekvenser. Krav om å vurdere risikoen for økonomiske misligheter inngår i form av krav om å ta med antikorrupsjon som tverrgående hensyn i vurderingen av om prosjektet har utilsiktede, negative konsekvenser.

Det er ingen føringer til saksbehandleren eller tilskuddsmottakeren om å vurdere risiko for økonomiske misligheter under omtalen av risiko som kan ha negativ påvirkning på måloppnåelse. Departementet viser i brev til at det heller ikke er lagt opp til at saksbehandleren må vurdere risikoen for økonomiske misligheter forbundet med avtalen i denne sammenheng. Utenom tverrgående hensyn spesifiseres det ikke krav om å vurdere noen konkrete risikoer. Departementet viser til at de har valgt å ha en veiledning der relevant risiko skal være fullt tilpasset den enkelte avtale. Systemet er slik at tilskuddsmottaker og saksbehandler skal bruke eget skjønn til å identifisere og vurdere relevante risikoer i den enkelte sak. Departementet viser til at risikoanalysen skal beskrive og vurdere de mest sannsynlige og alvorlige risikoene samt foreslå tiltak for å redusere risiko. Etter departementets erfaring vil risiko for at økonomiske misligheter påvirker måloppnåelsen som oftest, men ikke alltid, være vurdert av tilskuddsmottakere som betydelig, og derfor være inkludert i risikoanalysen.

Alternativet til dagens system er ifølge departementet at de lager sjekklister over hvilke risikoer som skal vurderes. Det har ikke vært ønske om å etablere slike sjekklister, men vurdert som mest hensiktsmessig at tilskuddsmottaker og saksbehandler best kan utøve eget skjønn i den enkelte sak. For at dagens system skal fungere, understreker departementet at det må gis tilstrekkelig opplæring, veiledning og støtte til saksbehandlerne, slik at de blir satt i stand til å identifisere og vurdere relevante risikoer i den enkelte sak. Departementet opplyser videre om at Norad arbeider med en veiledning til sivilsamfunnsorganisasjoner som vil tydeliggjøre forventningene til risikoanalysen tilskuddsmottakerne

²³⁰ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

²³¹ *Risk Management including cross-cutting issues.* (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²³² *Grant portal, Application form project support.* (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²³³ *Risk Management in the Preparatory Phase.* (u.å.) GMA. Utenriksdepartementet. For kjernestøtte til sivilsamfunnsorganisasjoner skal saksbehandleren gjøre en vurdering av organisasjonens overordnede risikoanalyse, mens det for prosjektstøtte er prosjektets risikovurdering som skal vurderes.

skal utarbeide og sende inn i forbindelse med søknadsprosessen. Denne skal etter planen bli publisert høsten 2024.²³⁴

Kilder viser at det eksisterer ulike oppfatninger i utenriktjenesten, Norad og hos tilskuddsmottakerne om hva antikorrupsjon som tverrgående hensyn innebærer.²³⁵ Ifølge GMA betyr en vurdering av antikorrupsjon som tverrgående hensyn å vurdere om prosjektet kan skape eller opprettholde korrupsjon praksis eller struktur i prosjektet, lokalsamfunnet, regionen eller landet.²³⁶ Ifølge seksjon for forvaltningssystemer i Norad er det en utfordring at tilskuddsmottakerne misforstår antikorrupsjon som tverrgående hensyn. Noen tilskuddsmottakere forstår det som at prosjektet skal bidra til antikorrupsjon, andre forstår det som en vurdering av risikoen for korrupsjon i prosjektet. Men vurderingen innebærer ifølge seksjonen å vurdere hvorvidt prosjektet kan ha negative konsekvenser på samfunnsnivå. Norad opplyser videre at misforståelser rundt tverrgående hensyn hos tilskuddsmottakerne er en generell utfordring, men at den er større for antikorrupsjon enn de øvrige tverrgående hensynene.²³⁷ Ulike tolkninger var også et funn i *Evaluering av Norges antikorrupsjonsinnsats* (2020), som pekte på at både forvaltere og tilskuddsmottakere i begrenset grad forstod hvordan antikorrupsjon som tverrgående hensyn skulle forstås og gjennomføres i praksis.

6.2.4 Ingen krav til beslutningsdokumentet om å kommentere risikoen for økonomiske misligheter forbundet med avtalen

Vi har gått gjennom malen for beslutningsdokumentet og veiledningen i utfylling av malen. Gjennomgangen viser at saksbehandleren skal dokumentere en rekke vurderinger av tilskuddsmottakeren og prosjektet i beslutningsdokumentet. I beslutningsdokumentet skal saksbehandleren blant annet

- gi en vurdering av kvaliteten på søkerens risikostyring
- redegjøre for risikoer som er beskrevet av tilskuddsmottakeren, og som kan virke negativt inn på antikorrupsjon som tverrgående hensyn
- beskrive eventuelle andre risikoer saksbehandleren ser er forbundet med tiltaket

Det imidlertid ikke lagt opp til at saksbehandleren må vurdere risikoen for økonomiske misligheter forbundet med avtalen i denne sammenhengen, jf. også departementets kommentar i punkt 6.2.3 om at de har valgt å la det være åpent hvilke konkrete risikoer som vurderes i det enkelte tilfelle, med unntak av risiko knyttet til tverrgående hensyn.

Beslutningsdokumentet skal formelt godkjennes av en leder med budsjettmyndighet. GMA har eksempler på kontrollspørsmål som lederen med budsjettmyndighet kan stille seg når vedkommende skal kvalitetssikre beslutningsdokumentet. En gjennomgang av kontrollspørsmålene viser at risiko for økonomiske misligheter inngår eksplisitt i listen over foreslåtte kontrollspørsmål, under spørsmål om søkerens risikostyring og om søkeren har nødvendig kapasitet til å gjennomføre prosjektet. Ingen av kontrollspørsmålene er imidlertid obligatoriske å besvare.

6.3 Forvaltningens tiltak for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter etter avtaleinngåelse

Utenriksdepartementet trekker i intervju fram viktigheten av at saksbehandleren følger med på gjennomføringen av avtalen for å forebygge og avdekke eventuelle økonomiske misligheter.²³⁸ I dette

²³⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

²³⁵ Norad, Avdeling for evaluering 2020: 5. Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023. *Anti-corruption*. (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²³⁶ *Anti-corruption*. (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²³⁷ Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023.

²³⁸ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

delkapittelet ser vi nærmere på enkelte av de oppfølgingstiltakene forvaltningen setter inn etter avtaleinngåelse:

- utbetalinger
- oppmerksomhet på røde flagg i tilskuddsmottakerens rapportering
- feltbesøk og formelle møter

6.3.1 GMA har flere tiltak for å forebygge økonomiske misligheter ved utbetalinger

GMA har flere tiltak som er eksplisitt relatert til forebygging av økonomiske misligheter ved utbetaling av tilskuddsmidler. I tillegg kommer andre tiltak som også vil kunne bidra til å forebygge økonomiske misligheter uten at dette er oppgitt som formålet.

I korte trekk beskriver GMA en utbetalingsprosess der første utbetaling kan skje på bakgrunn av signert avtale. Påfølgende utbetalinger må være basert på skriftlig betalingsanmodning fra tilskuddsmottakeren, som beskriver finansielt behov for den kommende perioden. Saksbehandleren skal i forbindelse med utbetaling blant annet verifisere finansielt behov og sjekke etterlevelse av tilskuddsavtalen. Når saksbehandleren og lederen med budsjettdisponeringsmyndighet godkjenner en utbetaling, skriver de under på at alle krav i avtalen er innfridd knyttet til utbetaling og rapportering. I tillegg skriver de under på at utbetalingen er korrekt, og at all annen informasjon, som tilskuddsmottakerens bankkonto, er korrekt.

Alle ikke-norske tilskuddsmottakere må ifølge GMA bekrefte at de har mottatt en utbetaling. GMA sier eksplisitt at formålet med dette kravet er å redusere risikoen for økonomiske misligheter. Det samme gjelder hovedregelen om å dele opp forskuddsutbetaling av tilskudd i perioder på maksimalt seks måneder og å etterbetale tilskudd. GMA beskriver i hvilke tilfeller det kan være aktuelt med etterbetaling av tilskudd.

6.3.2 GMA lister opp en rekke røde flagg i tilskuddsmottakerens rapportering som saksbehandleren skal være oppmerksom på, men tilhørende forklaringer er få

GMA poengterer at saksbehandleren skal være oppmerksom på røde flagg i oppfølgingen av finansiell og ikke-finansiell rapportering fra tilskuddsmottakeren. Identifisering av røde flagg som kan indikere at midler ikke blir brukt i henhold til avtalen, står som en av tre hovedoppgaver for saksbehandleren i vurderingen av økonomirapporter.

Det er spesifisert i avtalen hvilke rapporter og hvilken dokumentasjon tilskuddsmottaker skal sende forvaltningen i avtaleperioden. Generelt er det krav om at tilskuddsmottakeren årlig sender inn framdriftsrapport²³⁹, økonomirapport, revisjonsberetning som dekker årsregnskapet for prosjektet, samt årsrapport og revisjonsberetning for organisasjonen som helhet. I tillegg kommer krav om arbeidsplan og budsjett og sluttrapport. For avtaler over 50 millioner kroner er det obligatorisk med en evaluering. Basert på risikovurderingene før avtaleinngåelse kan det også avtales strengere rapporteringskrav i den enkelte avtale, eksempelvis at tilskuddsmottakeren skal sende inn dokumentasjon på anskaffelser over visse terskelverdier.

Det presiseres i GMA, under omtalen av mistanke om økonomiske misligheter, at nulltoleranseprinsippet innebærer at saksbehandlere må ta tak i alle mistanker om økonomiske misligheter i sine prosjekter og melde fra umiddelbart til sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet eller internrevisjonen i Norad. Det er videre listet opp eksempler på røde flagg saksbehandlere må

²³⁹ For flerårige avtaler er det krav om framdriftsrapporter. Gjelder avtalen kjernestøtte til en sivilsamfunnsorganisasjon, aksepteres organisasjonens årsrapport som framdriftsrapport.

være oppmerksomme på, eksempelvis at dokumenter forsvinner, rapporteringen er sen, tall er inkonsekvente eller narrativ rapportering uklar.²⁴⁰

Den aktuelle støttesiden i GMA gir ingen videre veiledning til saksbehandleren om hva saksbehandleren bør gjøre dersom ett eller flere av de røde flaggene gjør seg gjeldende i forvaltningen av avtalene, ut over at de skal være særlig oppmerksomme på risikoen for økonomiske misligheter. Det spesifiseres ikke om de opplistede røde flaggene skal forstås som tilstrekkelige til å utløse saksbehandlerens plikt til umiddelbart å rapportere mistanke til kontrollenhetene i departementet eller direktoratet. Norads og Utenriksdepartementets kursmodul om økonomiske misligheter fra 2022 gir noe utfyllende informasjon om hvordan enkelte røde flagg kan utgjøre indikasjoner på økonomiske misligheter. Listen over røde flagg i kursmodulen er for øvrig delvis forskjellig fra listen i GMA.

GMA har også en noe mer detaljert veiledning i røde flagg under omtalen av vurderingen av finansiell rapportering. Røde flagg saksbehandleren bes være oppmerksom på, er utgifter som er identiske med eller signifikant høyere enn den tilhørende budsjettlinjen, tall som framstår som avrundet, eller avvik som det ikke er gitt en grundig forklaring på. Saksbehandleren oppfordres også til å se etter røde flagg i notene til årsregnskapet.²⁴¹ Under omtalen av røde flagg i gjennomgangen av finansiell rapportering står det at saksbehandleren skal be om mer informasjon eller en forklaring når det dukker opp røde flagg.

GMA har ikke en tilsvarende veiledning i å identifisere røde flagg i ikke-finansiell rapportering, men det er påpekt under oppfølging av avtale at finansiell og ikke-finansiell rapportering må ses i sammenheng.

Saksbehandleren skal dokumentere vurderingen av mottatt rapportering fra tilskuddsmottakeren.²⁴² Det er imidlertid få krav i GMA til formen på vurderingen, det står at den kan dokumenteres i form av en e-post, et notat, kommentarer direkte på rapporten eller i møtereferater der det er relevant. Vi ser ingen krav om at saksbehandleren skal dokumentere eller rapportere avdekkede røde flagg systematisk, eller at saksbehandleren skal dokumentere den tilhørende oppfølgingen.

I rapporteringen om framdrift skal saksbehandleren følge opp at tilskuddsmottakeren rapporterer om risiko og risikohåndtering, inkludert tverrgående hensyn. Saksbehandleren skal forsikre seg om at tilskuddsmottakeren jevnlig gjennomgår og oppdaterer risikoanalysen, og selv jevnlig vurdere sin egen analyse av risikoen.²⁴³

GMA angir også hva som er de konkrete kravene til revisjon for ulike prosjekttypene, og gir veiledning i hvordan saksbehandleren kan lese og forstå revisjonsrapporter. Det poengteres i GMA at saksbehandleren må være oppmerksom på at en ren revisjonsberetning kun gir saksbehandleren forsikring om at årsregnskapet er ført i henhold til relevante regnskapsprinsipper. Ifølge GMA må innholdet i årsregnskapet, inkludert avvik fra budsjett, vurderes av saksbehandleren selv i tråd med krav til behandling av finansiell rapportering. GMAs beskrivelse av begrensningene ved å bruke revisjonsberetningen som kilde bekreftes av internrevisjonen i Norad, som i intervju advarer mot å oppfatte revisjon som et sterkt antikorrupsjonstiltak. Internrevisjonen viser til at deler av forvaltningen etter deres erfaring misforstår ren revisjonsberetning og tolker det slik at alt er i orden. Ifølge internrevisjonen mangler saksbehandlere til dels også kompetanse til å gjøre de analysene som skal avdekke røde flagg i rapporteringen.²⁴⁴

²⁴⁰ *Suspicion of financial irregularities*. (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²⁴¹ *Assessing financial reports*. (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²⁴² *Assessing reports*. (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²⁴³ *Risk management in the follow-up phase*. (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²⁴⁴ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

6.3.3 Feltbesøk og formelle møter *kan* innrettes for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter, men GMA gir lite veiledning i hvordan

I vår gjennomgang av GMA ser vi at saksbehandleren etter avtaleinngåelsen kan innrette noen oppfølgingstiltak mot å forebygge og avdekke økonomiske misligheter. Dette gjelder eksempelvis feltbesøk og formelle møter.

I GMA går det for eksempel fram at feltbesøk kan avdekke økonomiske misligheter eller mistanke om dette. Det er imidlertid ingen konkretisering av hvordan saksbehandleren kan eller bør innrette et feltbesøk for dette formålet. Forvaltningens mal for feltbesøk inneholder overordnede spørsmål relatert til prosjektgjennomføringen, som resultatavvik, risikostyring og tverrgående hensyn. Verken identifisering og håndtering av røde flagg eller mistanke om økonomiske misligheter er nevnt i forvaltningens mal.²⁴⁵

Forvaltningens retningslinjer for tilskuddsforvaltning foreslår at man kan bruke et årlig møte til å diskutere framdrift og resultater i prosjektet, inkludert faktiske versus budsjetterte utgifter og risikostyring. Møtene tar utgangspunkt i rapporteringen som er mottatt fra tilskuddsmottakeren. I malen for mandat for formelle møter er antikorrupsjon som tverrgående hensyn foreslått som et generelt tema for diskusjon.²⁴⁶ Risiko for økonomiske misligheter kan også inngå under andre punkter i malen, som avvik fra planlagte resultater eller kostnader, men det er ingen ytterligere veiledning i hvordan saksbehandleren kan eller bør innrette formelle møter med hensyn til å håndtere risikoen for økonomiske misligheter. Det framgår imidlertid av forvaltningens retningslinjer at saksbehandleren skal diskutere eventuelle røde flagg med en kollega før videre oppfølging. Internrevisjonen i Norad opplyser i intervju at de på forespørsel fra saksbehandleren kan delta på formelle møter. Internrevisjonen har ikke kapasitet til å delta på årlige møter med samtlige av Norads tilskuddsmottakere, men strekker seg langt for å delta når de blir forespurt.²⁴⁷ Også sentral kontrollenhet opplyser i intervju at de har deltatt på møter med enkelte store, norske sivilsamfunnsorganisasjoner.²⁴⁸ Denne muligheten er ikke nevnt i veiledningen.

²⁴⁵ *Field visit*. (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet. *S32EN Template for project and field visit*. (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²⁴⁶ *Template Mandate for Formal Meetings*. (Datert 2022). Utenriksdepartementet.

²⁴⁷ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

²⁴⁸ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

7 Forvaltningens praktisering av forebyggende og avdekkende tiltak mot økonomiske misligheter

Vi vil her gjøre rede for utenriksstjenestens og Norads praktisering av forebyggende og avdekkende tiltak mot økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden. Vi har tatt utgangspunkt i hva forvaltningen selv viser til av etablerte forebyggende og avdekkende tiltak, jf. nærmere omtale i kapittel 6, og deretter har vi brukt spørreundersøkelsen til saksbehandlere og gjennomgangen av saksmapper som kilder for å belyse praksis. Ni av de ti avtalene som er gjennomgått, er med sivilsamfunnsorganisasjoner. For to av disse har vi gått særlig i dybden. I kapittelet henviser vi til disse som avtale A og B. Avslutningsvis i kapittelet ser vi på den tiende avtalen, som er et eksempel på Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av en multilateral tilskuddsmottaker, FNs kontor for prosjektjenester (UNOPS).

Svarene vi mottok på spørreundersøkelsen, viser på overordnet nivå at det store flertall av saksbehandlere svarer ja på at de i sin forvaltning av tilskudd har vurdert de ulike kontrollpunktene vi trakk fram i spørsmålene. Det kan forklares med at dette er vurderinger som inngår i forvaltningens digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant (GMA). Samtidig ser vi at antallet saksbehandlere som svarer at vurderingene er gjort, faller noe for vurderinger som ikke er obligatoriske, og som gjelder mer spesifikke og avgrensede kontroller eller også bruk av eksterne kilder til informasjon. Dette kan ha sammenheng med at det for flere vurderinger ifølge GMA er opp til saksbehandleren og den ansvarlige seksjonen å vurdere behovet for kontroll og oppfølging.

Nyansene i saksbehandlerens vurderinger kan være av stor betydning for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter, og vi har sett nærmere på disse nyansene i avtalegjennomgangen. Vi ser blant annet at risikoen for økonomiske misligheter i mange tilfeller i begrenset grad er omtalt og konkretisert. Det er også flere tilfeller av at saksbehandleren ikke tar med seg vesentlig informasjon om prosjektet og tilskuddsmottakeren i den videre saksbehandlingen. Dermed håndteres ikke risikoen underveis.

Avtalegjennomgangen vår viser på overordnet nivå flere av de samme svakhetene som Utenriksdepartementet pekte på da de i 2017 tok en stikkprøve av forvaltningen av et utvalg bistandsavtaler i departementet og Norad.²⁴⁹ Departementet konkluderte den gang med at det var utfordringer knyttet til etterlevelsen av regelverket for tildeling og oppfølging av tilskudd. Blant annet fant de

- at obligatoriske vurderinger var utilstrekkelig dokumentert
- at det var stor grad av variasjon i detaljeringsgraden på vurderinger mellom saksbehandlere
- at det ofte var dårlig sammenheng mellom vurderingene som er dokumentert i beslutningsdokumenter i forkant av avtaleinngåelse, og innholdet i den signerte avtalen
- at det var gjennomgående svakheter ved oppfølgingen av avtaler, særlig knyttet til kontroll og vurdering av rapporter fra tilskuddsmottakeren²⁵⁰

Vi viser i vår tekst gjennomgående til «saksbehandler» der forvaltningens digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant (GMA), viser til «grant manager» eller «tilskuddsforvalter». Utenriksdepartementet viser i brev til at tilskuddsforvalter i GMA i mange tilfeller

²⁴⁹ Utenriksdepartementet, avdeling for økonomi og utvikling, seksjon for tilskuddsforvaltning (2017). *Stikkprøvegjennomgang av tildelingsprosessen og økonomistyring for utvalgte tilskuddsavtaler*. Regjeringen. Rapporten var del av bakgrunnen for rapporten «Gjennomgang av utenriksstjenestens forvaltning av samarbeidet med ILPI 2009-2016» (sentral kontrollenhet, mai 2017). Begge rapportene er vedlegg til brev fra utenriksministeren til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité (brev av 29.05.2017) der det redegjøres for oppfølgingen.

²⁵⁰ Utenriksdepartementet, avdeling for økonomi og utvikling. (2017). *Stikkprøvegjennomgang av tildelingsprosessen og økonomistyring for utvalgte tilskuddsavtaler* [Intern rapport fra mai 2017]. Utenriksdepartementet, avdeling for økonomi og utvikling.

er å forstå som saksbehandlende enhet, og at det ikke primært er personlig ansvar og oppgaver som følger av GMA.²⁵¹

I det følgende redegjør vi nærmere for funnene fra spørreundersøkelsen og avtalegjennomgangen. Vi har undersøkt situasjonen både før og etter avtaleinngåelse.

7.1 Praktiseringen av forebyggende tiltak før avtaleinngåelse

7.1.1 Vurderinger av tilskuddsmottakerens administrative kompetanse og kapasitet

Tilskuddsmottakeren skal i søknaden redegjøre for blant annet økonomiforvaltning og styring samt valg og oppfølging av implementerende partnere. Saksbehandleren skal i henhold til GMA vurdere disse forholdene i et beslutningsdokument, som en del av vurderingen av tilskuddsmottakerens kompetanse og kapasitet.²⁵²

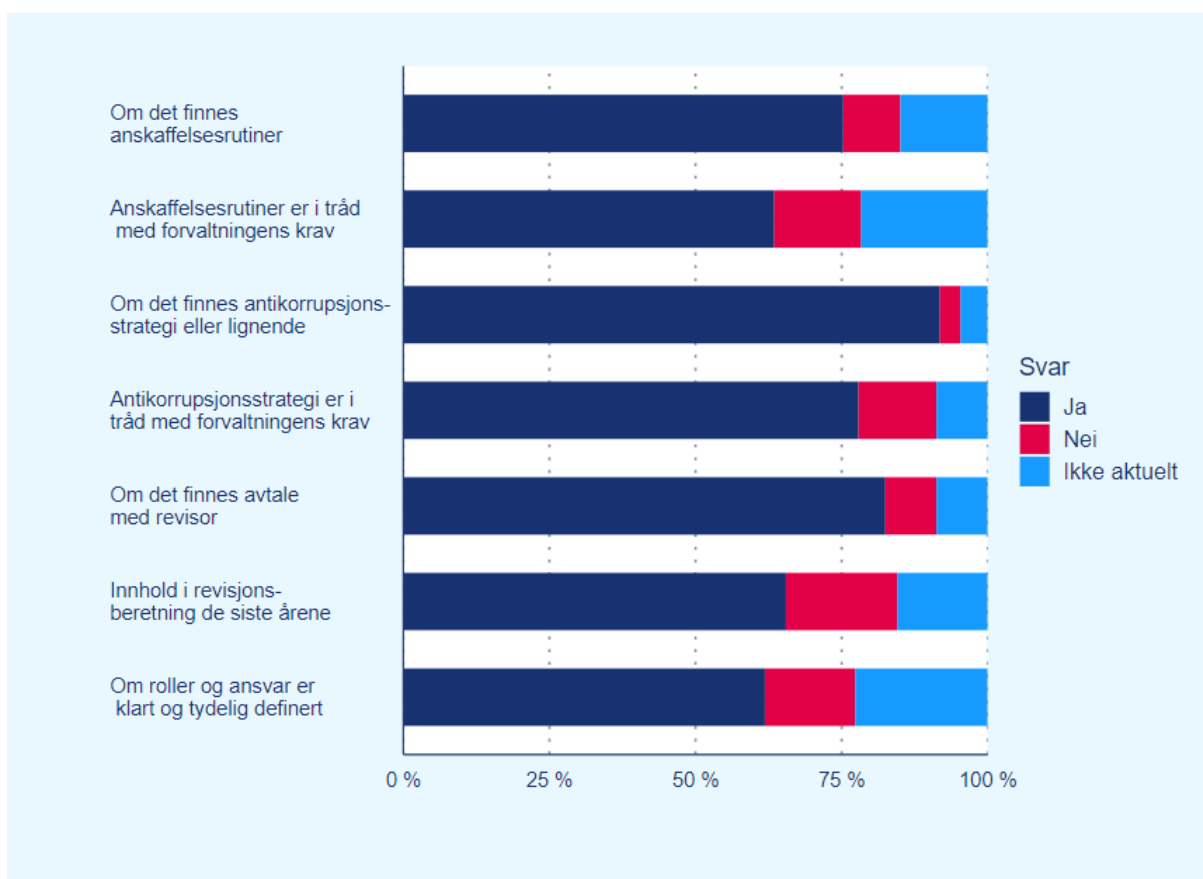
Tilskuddsmottakerens økonomiforvaltning og styring blir omtalt i beslutningsdokumentet, men varierer i omfang og innhold

Vi spurte saksbehandlerne i Utenriksdepartementet, Norad og på utenriksstasjonene hvilke vurderinger de gjorde av tilskuddsmottakerens økonomiforvaltning og styring i den forrige avtalen de hadde ansvaret for. Forholdene vi spurte om, er hentet fra forvaltningens digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant (GMA), og omfattet vurderinger av tilskuddsmottakerens anskaffelsesrutiner, antikorrupsjonsstrategi, revisjon samt roller og ansvar. Saksbehandlernes svar framkommer av Figur 4.

²⁵¹ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

²⁵² *Assessment of the applicant's competence and capacity*. (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet. Lesedato 22.09.2023.

Figur 4 Saksbehandleres vurderinger av tilskuddsmottakeres økonomiforvaltning og styring



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 193).

Mellom 62 og 92 prosent av saksbehandlerne svarte at de hadde sjekket disse forholdene. Det var gjennomgående noen flere saksbehandlere som svarte at det var vurdert om tilskuddsmottakeren har rutiner, strategi osv., enn det var saksbehandlere som svarte at innholdet i disse dokumentene var vurdert. Forholdet færrest svarte ja på at de hadde vurdert, var fordeling av roller og ansvar.

Forholdet som flest krysset av for at de hadde sjekket (92 prosent), var om tilskuddsmottakeren hadde en antikorrupsjonsstrategi eller andre rutiner for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter. 78 prosent av respondentene hadde også sjekket om innholdet i strategien var i tråd med Utenriksdepartementets og Norads krav på området. Som vist til i kapittel 6 er det ikke spesifisert i GMA hva som er departementets krav til en antikorrupsjonsstrategi, eller hva som skal forstås med begrepet antikorrupsjonsstrategi. I en kommentar til dette funnet i spørreundersøkelsen skriver Utenriksdepartementet i brev at saksbehandler ofte vil ha kjennskap til antikorrupsjon og kan gjøre vurderinger av kvalitet og innhold i en strategi til tross for denne mangelen i GMA. Flere eksempler på antikorrupsjonsstrategi finnes ifølge departementet åpent tilgjengelig eller fra tidligere søknader og kan brukes til sammenligning.²⁵³

Det at saksbehandleren sjekker om noe foreligger eller har ønsket innhold, betyr ikke med nødvendighet at saksbehandleren finner at tilskuddsmottakeren for eksempel har en antikorrupsjonsstrategi. Vi ser i avtalegjennomgangen både et eksempel på at saksbehandleren konkluderer med at tilskuddsmottakeren ikke har en antikorrupsjonsstrategi, og et eksempel på at saksbehandleren konkluderer med at den strategien som foreligger, ikke er i tråd med forvaltningens krav. Saksbehandler skriver i beslutningsgrunnlaget for avtalene at dette er svakheter ved

²⁵³ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

tilskuddsmottakeren. Det gis likevel tilskudd, men med henholdsvis anbefaling og krav om at tilskuddsmottakeren utbedrer situasjonen.

Vi finner i avtalegjennomgangen at saksbehandlerne i all hovedsak kommenterer i beslutningsdokumentet om tilskuddsmottakeren har rutiner for anskaffelser, antikorrupsjon og revisjon, men at omfang og innhold varierer. En mulig forklaring kan være forskjeller i maler for beslutningsdokument. I den enkleste malen i utvalget er det opp til saksbehandleren å vurdere hva som kommenteres, under et overordnet punkt om tilskuddsmottakerens kompetanse og kapasitet til å gjennomføre prosjektet. Dette overordnede punktet er i en annen mal delt opp i flere underkategorier med hver sine tilhørende vurderingspunkter, hvorav én underkategori, økonomiforvaltning, har tre konkrete vurderingspunkter om tilskuddsmottakerens håndtering av risikoen for økonomiske misligheter. Vi ser samtidig at beslutningsdokumenter som bygger på en mer detaljert mal, ikke automatisk gir bedre innsikt, fordi kildene og undersøkelsene som er gjort, til dels samsvarer med de vi ser i enklere maler for beslutningsdokument.

Avtalegjennomgangen viser at saksbehandleren i hovedsak bruker innsendt søknad fra tilskuddsmottakeren og en eventuell utvidet partnervurdering av organisasjonen som kilder til å vurdere tilskuddsmottakerens rutiner for anskaffelser, antikorrupsjon og internkontroll. For flere av avtalene har saksbehandleren også bedt om faglig bistand og vurderinger fra andre enheter i Norad og utenriksstjenesten.

Vi spurte også om bruk av kilder i spørreundersøkelsen, og svarene viser stor variasjon. Variasjonen sammenfaller for noen av kildene med arbeidssted. Det er for eksempel en vesentlig større andel av saksbehandlerne i Norad (69 prosent) enn i Utenriksdepartementet i Oslo (21 prosent) og på utenriksstasjonene (35 prosent) som svarer at de har brukt utvidede partnervurderinger som kilde til informasjon før avtaleinngåelse. Samtidig er det flere respondenter på utenriksstasjonene (41 prosent) som hentet inn andre givers vurdering av tilskuddsmottakeren, enn i Norad (26 prosent) og i Utenriksdepartementet i Oslo (18 prosent). En lavere andel av respondentene i Utenriksdepartementet i Oslo krysset av for at de brukte rutiner og retningslinjer fra søkeren (59 prosent), sammenlignet med i Norad (72 prosent) og på utenriksstasjonene (79 prosent).

I avtalegjennomgangen så vi kun et fåtall tilfeller av at saksbehandleren selv etterspør eller gjennomgår tilskuddsmottakerens antikorrupsjonsstrategi, anskaffelsesrutiner eller rutiner for vurdering av implementerende partnere før avtaleinngåelse. Vi ser imidlertid flere tilfeller av at saksbehandleren bruker kilder som har sett på dette, inkludert utvidede partnervurderinger.

Vi har gjennomgått fire utvidede partnervurderinger av bilaterale samarbeidspartnere. De inkluderer blant annet vurderinger av tilskuddsmottakerens styrings- og kontrollmiljø, økonomiforvaltning og konkrete tiltak for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter. Dette gjelder for både tilskuddsmottakeren og utvalgte implementerende partnere av tilskuddsmottakeren. De utvidede partnervurderingene ser i noen grad også på tilskuddsmottakerens praktisering av egne forvaltningsrutiner. I partnervurderingene vi har sett på, varierer det om tilskuddsmottakerens systemer og praksis blir vurdert positivt eller negativt.

Vi ser ulik bruk, og tilfeller av mangelfull oppfølging, av informasjonen i utvidede partnervurderinger i forkant av avtaleinngåelse. I to tilfeller kan vi ikke se at saksbehandler bruker den utvidede partnervurderingen som foreligger, og i det ene av disse tilfellene påpekes dette i kvalitetssikringen internt. I et tredje tilfelle blir det i utstrakt grad vist til partnervurderingen i beslutningsdokumentet som ligger til grunn for avtalen, men vi ser at vesentlige svakheter som er av relevans for blant annet risikoen for økonomiske misligheter, ikke problematiseres eller får innvirkning på avtalen. Saksbehandleren etterspør heller ikke dokumentasjon fra søkeren om hvordan anbefalingene i partnervurderingen er fulgt opp. Vi omtaler denne saken nærmere i faktaboks 1.

Da Utenriksdepartementet tok en stikkprøve av forvaltningen i et utvalg tilskuddsavtaler i 2017, fant også de at det var ulik praksis for å vurdere tilskuddsmottakeren i de forskjellige avtalene. Departementet fant også at detaljeringsnivået på vurderingene varierte betraktelig. I flere tilfeller erstattet saksbehandleren vurderingen av tilskuddsmottakeren med en henvisning til erfaringer fra tidligere samarbeid. Manglene omfattet også saksbehandlerens bruk av utvidede partnervurderinger, både med hensyn til å initiere en utvidet partnervurdering og å bruke den hvis den forelå.

Norad har et pågående arbeid med å effektivisere tilskuddsforvaltningen, og der har de identifisert noen av de samme utfordringene. Norad fant at enhetene i direktoratet har ulik praksis for innsamling av data om tilskuddsmottakere, at den innsamlede informasjonen og de tilhørende vurderingene er vanskelig tilgjengelig for ansatte, og at informasjonen i for liten grad brukes. I forbindelse med dette har Norad jobbet med å etablere et partnerregister som skal gi bedre tilgang på informasjon om tilskuddsmottakeren.²⁵⁴ Se også punkt 6.2.1 for nærmere omtale av status i arbeidet med et partnerregister.

Både forvaltningen og tilskuddsmottakere ser rom for å styrke tilskuddsmottakeres forutsetninger for en effektiv håndtering av risikoen for økonomiske misligheter

I spørreundersøkelsen ba vi saksbehandlerne ta stilling til følgende påstander²⁵⁵:

- «Tilskuddsmottakerne i min portefølje er hovedsakelig bevisste på risikoen for økonomiske misligheter.»
- «Tilskuddsmottakerne i min portefølje har hovedsakelig den nødvendige kompetansen og kapasiteten til å håndtere risikoen for økonomiske misligheter effektivt.»

For begge påstandene var det få respondenter som sa seg direkte uenige. Vel 90 prosent av respondentene var enten helt eller delvis enige i påstandene. Mens 65 prosent var helt enige i at tilskuddsmottakerne i deres portefølje hovedsakelig er bevisste på risikoen for økonomiske misligheter, var 51 prosent helt enige i at tilskuddsmottakerne i deres portefølje hovedsakelig har den nødvendige kompetansen og kapasiteten til å håndtere risikoen effektivt.

Norske sivilsamfunnsorganisasjoner gikk høsten 2019 sammen om et innspill til Utenriksdepartementet om håndhevingen av nulltoleranse for økonomiske misligheter i bistanden.²⁵⁶ I innspillet peker de blant annet på et ønske om større grad av kunnskapsoverføring og veiledning fra Utenriksdepartementet og Norad om hvordan risikoen kan håndteres, både forebyggende og når den har materialisert seg. Innspillet lå til grunn for arbeidet til den interne arbeidsgruppen i Utenriksdepartementet og Norad som så på praktiseringen av nulltoleranseprinsippet i 2021. Den interne arbeidsgruppen la fram flere forslag om veiledning og kompetanse. Blant annet foreslo gruppen å

- opprette en plattform for samlet veiledning til tilskuddsmottakeren, inkludert kurs
- innføre flere møtepunkter mellom forvaltningen og tilskuddsmottakeren
- åpne for mer bruk av tilskuddsmidler til tilskuddsmottakerens forebygging av risiko
- oppfordre til kompetanse- og erfaringsdeling organisasjonene imellom²⁵⁷

Utenriksdepartementet har lagt inn de to første forslagene i oppdraget til Norad i tildelingsbrevet for 2023.²⁵⁸ Norad viser i årsrapporten for 2023 til at direktoratet løste oppdraget i 2023 ved å avholde et

²⁵⁴ *Sprint 3 – Partnerregister – Demo – Kopi, Norad* [Intern presentasjon]. Norad. Delt i etterkant av intervju med seksjon for forvaltningssystemer, 14.06.2023.

²⁵⁵ Graderingsvar: helt uenig – delvis uenig – verken enig eller uenig – delvis enig – helt enig + Jeg vet ikke.

²⁵⁶ *Innspill fra sivilsamfunnsorganisasjonene vedrørende håndheving av nulltoleranse for økonomiske misligheter i internasjonal bistand* [brev til utviklingsministeren]. Dateret 22.11.2019.

²⁵⁷ *Praktisering av nulltoleranseprinsippet i tilskuddsforvaltningen: Rapport fra en intern arbeidsgruppe i UD/Norad.* (2021, 26. april). s. 22. Utenriksdepartementet.

²⁵⁸ Utenriksdepartementet 2023, 20. mars: 27–28.

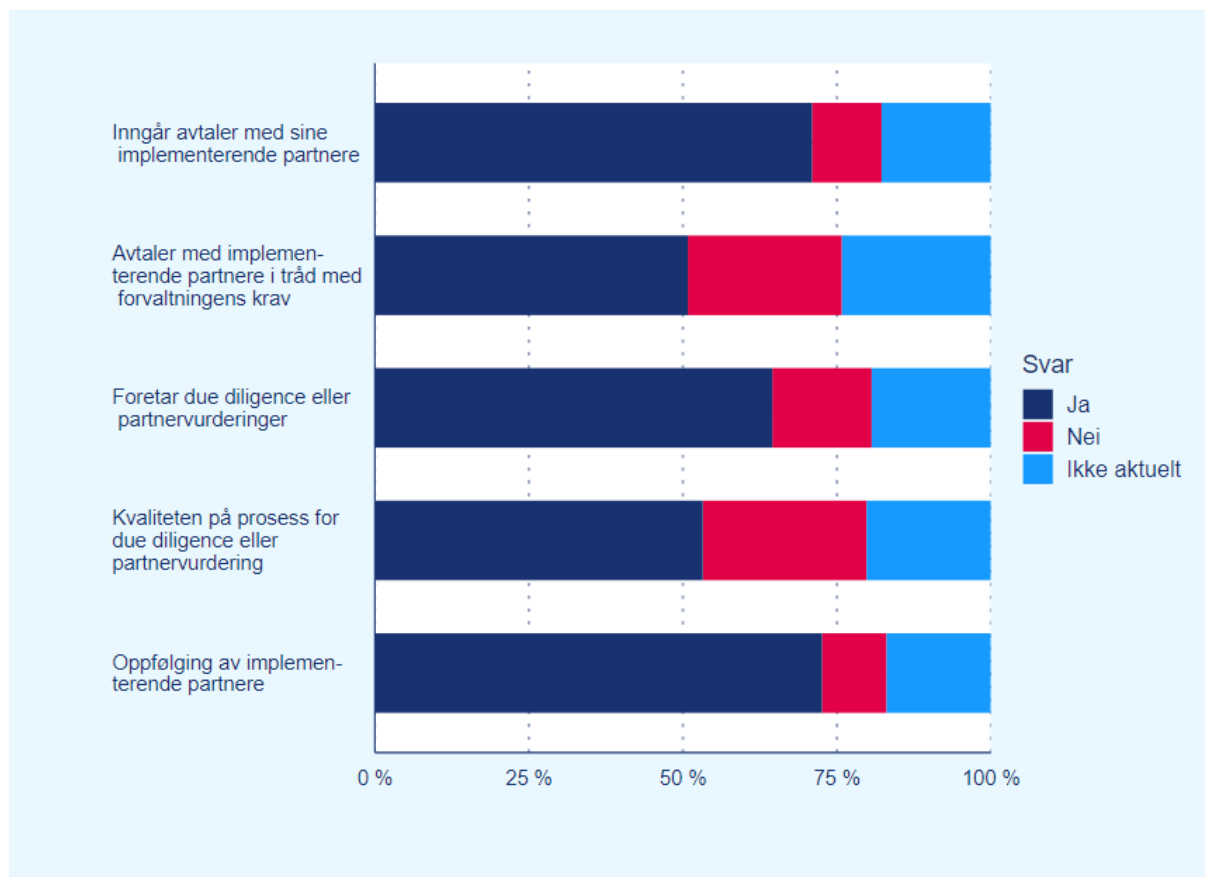
dialogmøte med sivilsamfunnsorganisasjoner og orientere dem om tilgjengelige kurs hos U4, som er et ressurscenter for antikorrupsjonsarbeid. Norads arbeid med oppdraget fortsetter i 2024.²⁵⁹

Saksbehandlerens vurdering av tilskuddsmottakerens valg og oppfølging av implementerende partnere gjøres i første rekke på systemnivå

Tilskuddsmottakeren vil i mange tilfeller inngå avtaler med implementerende partnere. En avtale med én tilskuddsmottaker kan omfatte prosjekter i flere land med til sammen flere titalls eller hundretalls implementerende partnere. Disse er forpliktet av nulltoleranseprinsippet på lik linje med tilskuddsmottakeren, som er forpliktet til å videreføre krav om dette i sine avtaler. Som vi vil komme inn på i kapittel 8, er et flertall av avdekkede tilfeller av økonomiske misligheter knyttet til implementerende partnere.

Vi spurte saksbehandlere som krysset av for at de hadde vurdert tilskuddsmottakerens bruk av implementerende partnere, om hvilke vurderinger som ble gjort. Figur 5 viser disse saksbehandlerens svar.

Figur 5 Saksbehandleres vurderinger av tilskuddsmottakeres bruk av implementerende partnere



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 123).

Av saksbehandlerne som hadde vurdert tilskuddsmottakerens bruk av implementerende partnere, var det mellom 51 og 73 prosent som hadde gjort vurderingene vi spurte om. Svarene viser imidlertid at mange saksbehandlere ikke ser på innhold og kvalitet når de vurderer tilskuddsmottakerens rutiner for valg og oppfølging av implementerende partnere. For eksempel svarte 25 prosent «nei» på spørsmålet om de hadde vurdert om innholdet i tilskuddsmottakerens avtaler med implementerende

²⁵⁹ Norad. (2024). Årsrapport 2023: 50.

partnere var i tråd med Utenriksdepartementets/Norads krav. Tilsvarende svarte 27 prosent «nei» på om de hadde vurdert kvaliteten på tilskuddsmottakerens prosess for due diligence eller partnervurdering av implementerende partnere. 16 prosent svarte at de overhodet ikke hadde sjekket om tilskuddsmottakeren foretar partnervurderinger (due diligence) av implementerende partnere.

I avtalegjennomgangen ser vi at det i hovedsak er omtale og vurderinger av tilskuddsmottakerens systemer for valg og oppfølging av implementerende partnere. Vi ser også at utvidede partnervurderinger²⁶⁰ er en hyppig kilde til informasjon om dette, og at det i de utvidede partnervurderingene har blitt tatt stikkprøver av tilskuddsmottakerens rutiner og oppfølging av implementerende partnere.

Som for andre vurderingspunkter varierer det om saksbehandleren i beslutningsdokumentet følger opp svakheter som påpekes om tilskuddsmottakerens oppfølging av implementerende partnere. I ett tilfelle foreslår saksbehandleren å be om ekstra rapportering fra tilskuddsmottakeren. I et annet tilfelle ser vi derimot at saksbehandleren påpeker svakheter i beslutningsdokumentet, men uten å følge dette opp før avtaleinngåelse. Vi kommer nærmere inn på denne avtalen i faktaboks 1.

Som et supplement til avtalegjennomgangen intervjuet vi to tilskuddsmottakere og hentet inn supplerende dokumentasjon fra dem. I begge tilfeller fant vi mangler i tilskuddsmottakerens dokumentasjon og oppfølging av implementerende partnere. Begge tilskuddsmottakerne viser i intervju til pågående eller nylig avsluttet arbeid med å styrke organisasjonenes vurdering og oppfølging av implementerende partnere.

Faktaboks 1 Eksempel på at utfordringer som er kjent på avtaletidspunktet, ikke blir fulgt opp

Avtale A ble inngått med en norsk sivilsamfunnsorganisasjon i 2020 og er på i underkant av 70 millioner kroner. Tilskuddsmottakeren har mottatt norsk bistand i mange år og har aktiviteter i flere land. Tilskuddsmottakeren mottar midler over flere avtaler parallelt, fra både Utenriksdepartementet og Norad.

For avtale A forelå det en utvidet partnervurdering av tilskuddsmottakeren. Den var gjennomført av eksterne konsulenter på oppdrag fra Norad et drøyt år før avtaleinngåelse. Den utvidede partnervurderingen så på forhold som var av relevans for å vurdere tilskuddsmottakerens håndtering av risikoen for økonomiske misligheter, og pekte på flere svakheter både hos tilskuddsmottakeren selv og de implementerende partnerne. Blant annet manglet tilstrekkelig formalisering og skriftliggjøring av rutiner og avklaring av roller og ansvar, for eksempel manglet det en avklaring av landkontorets rolle. I gjennomgangen av prosjektdokumentasjon fant konsulentene også svakheter knyttet til etterlevelse av anskaffelsesreglementet, et tilfelle av mulig interessekonflikt ved at samme selskap ivaretar både revisjons- og regnskapsoppgaver for implementerende partner, og mindre feil i regnskapet som ikke er påpekt av revisor.

Vi ser at det i beslutningsdokumentet for avtale A vises til både positive og negative forhold som framkommer av den utvidede partnervurderingen. Beslutningsdokumentet viser imidlertid i liten grad vurderinger av hvilke konsekvenser svakhetene som er kjent, bør få for krav i avtalen og den videre oppfølgingen. Ut fra beslutningsdokumentet er det uklart om og eventuelt hvordan svakhetene vil følges opp i forvaltningen av avtalen.

Den utvidede partnervurderingen hadde til sammen 13 anbefalinger til tilskuddsmottakeren. Norad spurte ikke tilskuddsmottakeren om anbefalingene var blitt fulgt opp, verken i forbindelse med inngåelse av ny avtale eller i etterkant. Dette er brudd på Norads retningslinjer på området.

Vi ba om dokumentasjon fra tilskuddsmottakeren for å ta stikkprøver av om svakheter som er påpekt i den utvidede partnervurderingen, også gjør seg gjeldende i ny avtale. I stikkprøvene fant vi mangelfull skriftliggjøring av planene for landkontorets arbeid, uklarheter knyttet til roller og ansvar samt mangler i landkontorets oppfølging av resultatene av eget

²⁶⁰ Inkludert «Appraisal» i Norads tilfelle.

kapasitetsbyggingsarbeid overfor mottakeren. Manglene i landkontorets oppfølging og kontroll blir ut fra foreliggende dokumentasjon heller ikke fanget opp av tilskuddsmottakerens hovedkontor.

Landkontoret vurderte mottakerens forvaltningsmessige kompetanse og kapasitet innledningsvis i avtaleperioden, og fant flere svakheter. Vi ba om tilskuddsmottakerens plan for å følge opp svakhetene. Den var ikke skriftliggjort. Ut fra dokumentasjonen vi er forelagt, framstår heller ikke landkontorets vurdering av mottakerens forvaltningsmessige kompetanse og kapasitet som kvalitetssikret og slutført.

Deler av kapasitetsbyggingen av målgruppen er satt ut til eksterne og håndteres ikke av tilskuddsmottakeren direkte. Vi ba om å få oversendt avtalen som landkontoret hadde inngått med en av aktørene som bistår i kapasitetsbyggingen. I henhold til avtalen skal en opplæringsplan for avtaleperioden følge som vedlegg. Opplæringsplanen var ikke vedlagt. Av oppgavene som er listet opp i selve avtalen, er det tilfeller av overlapp med det vi fikk opplyst skulle gjøres av tilskuddsmottakerens landkontor. Det mangler imidlertid skriftliggjorte oversikter og detaljer som gjør det mulig å få en fullstendig oversikt over hva som skal gjøres, og av hvem. Dette framgår ikke av dokumentasjonen verken hos Norad eller hos tilskuddsmottakeren selv.

Muligheten til å få oversikt over hvem som er involvert i prosjektgjennomføringen, er i det hele tatt vanskelig i dette tilfellet. Aktørene som ble nevnt i det opprinnelige prosjektdokumentet som lå til grunn for avtalen, er i varierende grad involvert i prosjektet etter avtaleinngåelse. Noen aktører har likevel ikke blitt med, noen har fått en annen rolle enn først beskrevet i søknaden, og andre er kommet til. Vi fant ikke relevant informasjon i saksmappen til Norad. Vi ba om et oppdatert prosjektdokument fra tilskuddsmottakeren. Heller ikke dette dokumentet gir en presis beskrivelse av aktørene involvert i prosjektet per 2023. Det gir heller ingen oversikt over dem.

Kilde: Prosjektdokumentasjon for avtalen fra forvaltningen og tilskuddsmottaker samt intervju med tilskuddsmottaker.

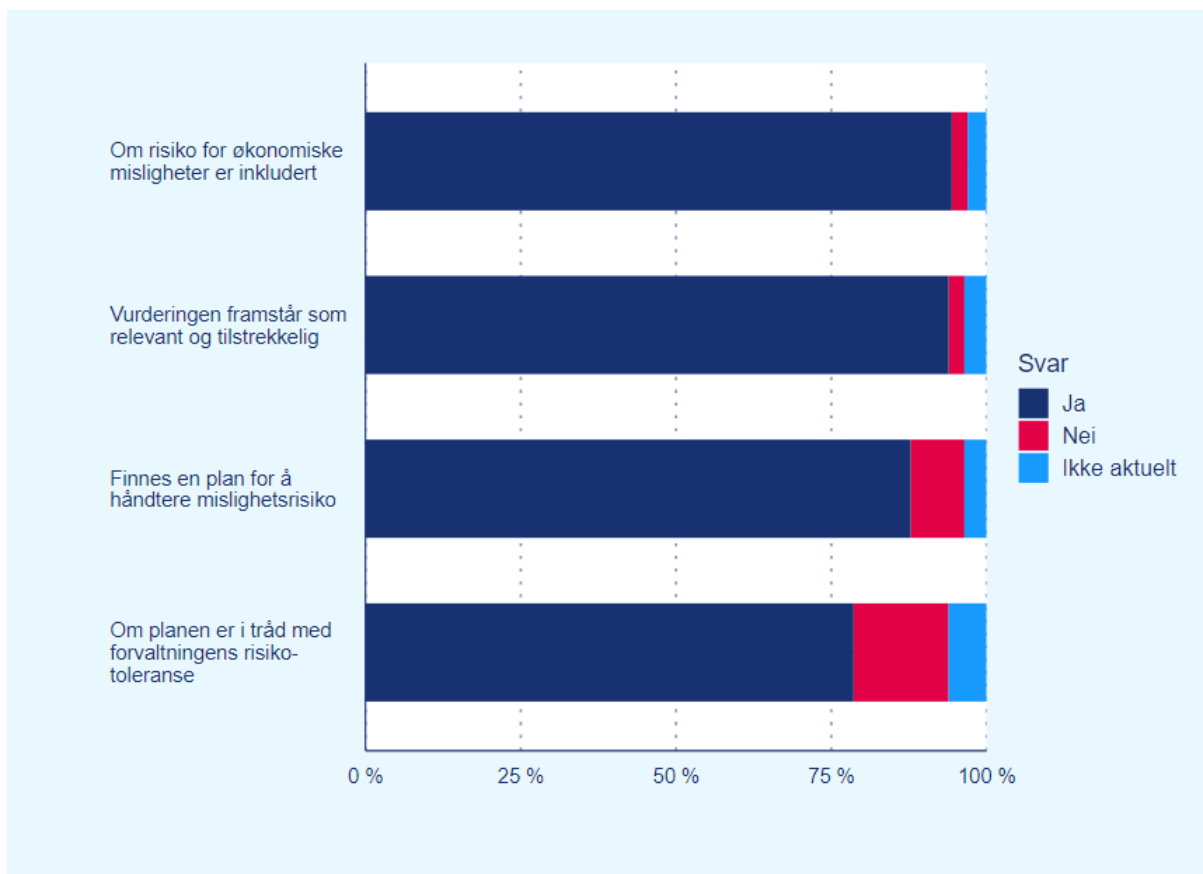
7.1.2 Forvaltningens og tilskuddsmottakerens vurdering av risikoen for økonomiske misligheter

Risiko for økonomiske misligheter er ofte nevnt, men sjelden konkretisert og spesifisert i risikoanalysene før avtaleinngåelse

Tilskuddsmottakeren er i henhold til GMA pålagt å redegjøre for risiko og tilhørende risikoreducerende tiltak for prosjektet det søkes om midler til, i forkant av avtaleinngåelse.²⁶¹ Vi spurte saksbehandlerne i utenriksstjenesten og Norad om de vurderte ulike forhold ved søkerens risikovurderinger, for den siste avtalen de hadde ansvaret for fram til avtaleinngåelse. Figur 6 viser svarene fra saksbehandlerne.

²⁶¹ *Assessment of risk management, including cross-cutting issues.* (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

Figur 6 Saksbehandleres vurdering av tilskuddsmottakeres risikovurdering



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 195).

Nesten alle, 94 prosent av respondentene, svarte at de hadde vurdert om tilskuddsmottakerens risikovurdering omfattet vurdering av risikoen for økonomiske misligheter, inkludert antikorrupsjon som tverrgående hensyn, og om risikovurderingen i så fall var relevant og tilstrekkelig. Noe færre, men fortsatt det store flertallet av respondentene, 88 prosent, oppga at de vurderte om tilskuddsmottakeren hadde en plan for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter. 78 prosent av respondentene hadde vurdert om tilskuddsmottakerens plan for håndteringen av risikoen er i tråd med Utenriksdepartementets/Norads risikotoleranse. 15 prosent svarte at dette ikke ble vurdert.

Som for øvrige forhold vi har spurt om saksbehandleren vurderte, kan forholdet være vurdert uten at saksbehandlerne mener at det de finner, innfrir krav og forventninger fra forvaltningen. Vi ser i avtalegjennomgangen eksempler på at saksbehandleren går i dialog med tilskuddsmottakeren om å utbedre risikovurderingen som er levert. Vi ser imidlertid også eksempler på at saksbehandlere ikke følger opp svakheter de ser ved risikovurderingen, som mangelfull utredning av risikoen eller vurderinger knyttet til sannsynligheten for og konsekvensen av om risikoen materialiserer seg. I to tilfeller ser vi at saksbehandleren konkluderer med at risikovurderingen har svakheter, men at saksbehandleren lar dette passere fordi det er snakk om erfarne bistandsaktører som er blitt vurdert før, og som skal ha god nok administrativ kompetanse og kapasitet til å motta midler. Det blir også vist til at risikoen for økonomiske misligheter alltid vil være til stede, og at dette er en kalkulert risiko som giveneren må akseptere.

Avtalegjennomgangen viser at risikoen for økonomiske misligheter generelt i begrenset grad framkommer av risikovurderingene fra tilskuddsmottakeren. Vi har da sett både på vurderingen av antikorrupsjon som tverrgående hensyn og på risikoen for at økonomiske misligheter fører til økonomisk tap eller svekket måloppnåelse i prosjektene. I to tilfeller finner vi at tilskuddsmottakeren i den opprinnelige risikomatriksen som legges ved søknaden om tilskudd, ikke har vurdert antikorrupsjon som tverrgående hensyn i det hele tatt. Det påpekes av saksbehandleren i disse tilfellene, men blir i

ett tilfelle ikke utbedret før avtaleinngåelse. For fire av ni avtaler har tilskuddsmottakeren ikke identifisert risikoen for at økonomiske misligheter kan føre til økonomisk tap eller svekke måloppnåelsen i prosjektet.

I de tilfeller der risikoen for økonomiske misligheter inngår i tilskuddsmottakerens risikomatrix, er det i første rekke på overordnet nivå, eksempelvis ved at korrupsjon som sådan er oppført som en intern og/eller finansiell risiko. Det er få eksempler på at tilskuddsmottakeren identifiserer og tar utgangspunkt i hvordan risikoen for økonomiske misligheter konkret kan materialisere seg i prosjektets aktiviteter. Der dette gjøres i noen grad, er likevel iboende risiko i liten grad uttømmende behandlet. Faktaboks 2 gir et eksempel på dette.

Faktaboks 2 Avtale der man ikke har vurdert den iboende risikoen for økonomiske misligheter i tilknytning til aktivitetene i prosjektet

Vi ser i avtale A et eksempel på en risikoanalyse utført av tilskuddsmottakeren. Risikomatriksen følger en mal for identifisering av risiko, vurdering av sannsynlighet og konsekvens samt plan for å håndtere risikoen. Matrisen lister opp risikoer for avtalen som helhet samt for hvert av prosjektene som inngår i avtalen.

For prosjektet vi har sett nærmere på, viser tilskuddsmottakeren til risikoen for økonomiske misligheter i risikoen: «Corruptions and mishandlings of funds (including theft of assets)». Ut over denne risikoen framkommer det imidlertid ikke av risikovurderingen eller søknaden ellers en vurdering av den iboende risikoen for økonomiske misligheter som følger av aktivitetene i prosjektet. Prosjektet omfatter opplæring, anskaffelser og håndtering av anskaffede varer, inkludert videre forvaltning, utleie og salg av enkelte av disse. Den iboende risikoen, og hvordan økonomiske misligheter vil kunne skje, vil variere mellom disse aktivitetene. Det vil også variere hva som er effektive tiltak for å forebygge og avdekke eventuelle misligheter. En analyse av mislighetsrisikoen på dette nivået framkommer verken av tilskuddsmottakerens risikovurdering eller Norads øvrige beslutningsgrunnlag for avtalen.

Kilde: Prosjektdokumentasjon for avtalen fra forvaltningen og tilskuddsmottakeren samt intervju med tilskuddsmottakeren.

Norad viser i intervju til at de ikke har spesifikke krav til hva de anser som en god nok vurdering av risikoen for økonomiske misligheter. Antikorrupsjon som tverrgående hensyn skal alltid vurderes av tilskuddsmottakeren, men ut over dette vil det ifølge Norad variere med kontekst og prosjekt hva som er en akseptabel vurdering av risikoen for økonomiske misligheter. Etter direktoratets mening er det for eksempel naturlig at et lite og konkret prosjekt har en mer detaljert risikomatrix enn en stor, global avtale. Direktoratet viser også til at de vurderer tilskuddsmottakerens systemer i en utvidet partnervurdering, og at de ser på om tilskuddsmottakeren har sendt inn varsler om mistanke om økonomiske misligheter i forbindelse med tidligere avtaler. Dette er forhold som spiller inn når direktoratet skal vurdere om det er sannsynlig at tilskuddsmottakeren håndterer risikoen for økonomiske misligheter godt nok.²⁶²

Få saksbehandlere bruker eksterne kilder til informasjon om iboende risiko

I spørreundersøkelsen ønsket vi også å kartlegge hvorvidt saksbehandlere brukte kilder ut over dokumentasjonen de mottar fra tilskuddsmottakeren når de vurderer den iboende risikoen for økonomiske misligheter i forbindelse med avtalen. Vi spurte om saksbehandlerne hadde brukt

- eksterne analyser av risiko for økonomiske misligheter, enten i landet, regionen eller sektoren
- informasjon fra sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet eller internrevisjonen i Norad

²⁶² Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023.

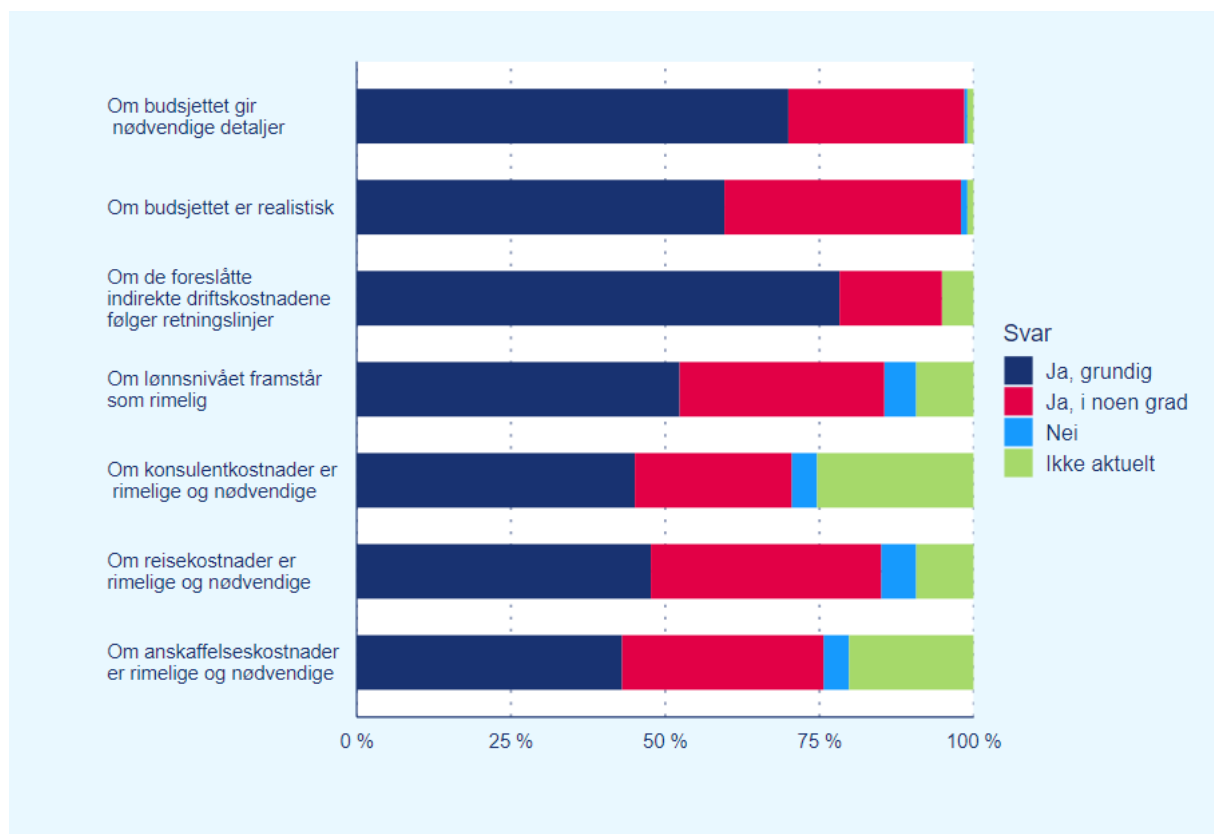
Det er få saksbehandlere som brukte disse informasjonskildene. 14 prosent hadde brukt eksterne analyser av risikoen for økonomiske misligheter i den aktuelle sektoren, og 22 prosent hadde brukt eksterne analyser av risikoen for økonomiske misligheter i aktuelle land og regioner. 15 prosent svarte at det var brukt informasjon fra sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet eller internrevisjonen i Norad. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom arbeidssted i bruken av disse kildene.

7.1.3 Forvaltningens vurdering av tilskuddsmottakerens budsjettforslag

De fleste av saksbehandlerne svarer at de har vurdert aspekter ved budsjettet enten grundig eller i noen grad

Vi spurte saksbehandlerne om hvilke vurderinger de hadde gjort av tilskuddsmottakerens budsjett før avtaleinngåelse i forbindelse med den siste avtalen de hadde ansvaret for. Figur 7 viser fordelingen av svarene.

Figur 7 Saksbehandleres vurderinger av tilskuddsmottakeres budsjett



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 192).

De aller fleste saksbehandlerne (70–98 prosent) krysset av for at de enten grundig eller i noen grad hadde vurdert de ulike aspektene som ble trukket fram ved budsjettet. Andelen som svarte at de i noen grad hadde gjort de ulike vurderingene, lå på mellom 16 og 38 prosent. Det aspektet som flest oppgir at de gjorde en grundig vurdering av, var om tilskuddsmottakerens budsjetterte indirekte kostnader²⁶³ er i henhold til Utenriksdepartementets og Norads retningslinjer. Det aspektet som flest svarte at de hadde vurdert i noen grad, var om budsjettet er realistisk.

Drøyt halvparten (52 prosent) svarer at det ble gjort en grundig vurdering av rimeligheten av lønnsnivået ut fra lokale forhold og planlagte aktiviteter. Vi sjekket i avtalegjennomgangen om

²⁶³ Indirekte kostnader er kostnader forbundet med generell administrasjon av tilskuddsmottakerens organisasjon. Dette er kostnader som påløper organisasjonen uavhengig av det spesifikke prosjekt (*Terminology – English and Norwegian terms.* (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet).

saksbehandleren har dokumentert en vurdering av lønnsnivået. For fem av ni avtaler framkommer det ingen vurdering av rimeligheten av lønnsnivået. Vi viser i faktaboks 3 til et eksempel på avtale og budsjett der saksbehandleren mangler informasjon av relevans for denne vurderingen.

Aspektet som færrest (43 prosent) saksbehandlerne oppgir å ha en gjort en grundig vurdering av, er rimeligheten og nødvendigheten av budsjetterte anskaffelseskostnader. 32 prosent svarte at de hadde vurdert det i noen grad, mens 4 prosent svarte at det ikke ble vurdert. Seksjon for forvaltningssystemer i Norad viser i intervju til at de anser en vurdering av budsjett for å være svak dersom saksbehandleren ikke har vurdert om tilskuddsmottakeren og implementerende partnere kjøper varer og tjenester til fornuftige priser, og om kostnadene er realistiske. Norad peker på at saksbehandleren gjennom stikkprøver i de fleste tilfeller kan finne ut av om varer og tjenester kjøpes inn til fornuftige priser.²⁶⁴

Faktaboks 3 Eksempel på mangel på informasjon for vurdering av lønnsutgifter

Avtale B ble inngått i desember 2018. Den har en økonomisk ramme på 90 millioner kroner og forvaltes av en utenriksstasjon. Avtalen er inngått med en lokal sivilsamfunnsorganisasjon. Dette er den første avtalen Norge inngår med tilskuddsmottakeren. Det er ikke gjennomført en utvidet partnervurdering av tilskuddsmottakeren.

Prosjektet har administrativt ansatte som også jobber med andre prosjekter der Norge bare finansierer deler av lønnen. Vi spurte om utenriksstasjonen er kjent med hvor stor andel av lønnen til de administrativt ansatte som Norge finansierer over avtalen. Vi spurte også om de kjenner til hvor mye andre givere bidrar med til disse stillingene. Vi fikk ikke svar på dette. Det framkommer heller ikke av dokumentasjonen i saksmappen for avtalen.

For å vurdere om det norske bidraget til lønnskostnader er rimelig, trenger man kjennskap til de totale lønnsbudsjettene for de aktuelle personene. Kjennskap til hvor mye av lønnen som dekkes av andre givere, vil også være en forutsetning for å kunne forsikre seg om at ikke flere givere finansierer samme stilling/andel.

I sitt svar til oss viser utenriksstasjonen til revisorens kontroll. Men ut fra avtalen er tilskuddsmottakeren kun forpliktet til å legge fram prosjektrengskap, og prosjektrengskapet gir ikke nødvendig informasjon. Det framkommer ikke av avtalen om organisasjonens samlede årsregnskap revideres. Vi har ved søk på tilskuddsmottakerens nettsider ikke funnet informasjon om ansatte ut over direktøren. Vi finner heller ikke årsregnskap eller samlet rapportering om organisasjonens aktiviteter og resultater.

Kilde: Tilskuddsmottakerens nettsider, prosjektdokumentasjon for avtalen og svar på skriftlige spørsmål til utenriksstasjonen med forvaltningsansvaret for avtalen.

Budsjettene for flere avtaler oppfyller ikke forvaltningens krav til informasjon

Vi sjekket i avtalegjennomgangen om budsjettene fra tilskuddsmottakeren viser hva som inngår i den enkelte budsjettlinje og tilhørende enhetskostnader. Dette framkommer ikke for fem av ni avtaler.

I flertallet av avtalene vi har sett på, går saksbehandleren i dialog med tilskuddsmottakeren om å utbedre det opprinnelige budsjettet som er lagt ved søknaden. Felles for disse tilfellene er at søkeren ikke har levert et budsjett som oppfyller forvaltningens krav til innhold. Blant budsjettene som ikke oppfyller minimumskravene til informasjon, er det eksempler på at budsjettet ikke oppgir detaljer om bruken av midler i det enkelte prosjektland eller detaljer om den implementerende partneren. Det er også eksempler at enhetskostnader mangler.

Vi snakket med Norad om hva vi ser i avtalegjennomgangen med hensyn til nivå og variasjoner i budsjett. Norad opplyser om at de for rundt fem år siden utviklet den første budsjettmalen for støtte til

²⁶⁴ Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023.

sivilsamfunn.²⁶⁵ Fra 2022 skal det for tilskudd på ti millioner kroner eller mer kun legges fram overordnet budsjett på søknadstidspunktet. Samtidig blir søkeren bedt om å gi mer informasjon enn tidligere om budsjettprosessen, som fordeling av felleskostnader og lønn. Avtaler over ti millioner kroner innebærer gjerne aktiviteter i mange land og bruk av mange implementerende partnere. Budsjettet som legges ved søknaden, skal framheve hovedkontorets ressursbruk og fordelingen av midler totalt per land og totalt per sektor. Gjennomgangen av overordnet budsjett skal suppleres med stikkprøver utført av saksbehandleren. Stikkprøvene skal gå helt ut til den lokale partneren for å undersøke eksempelvis om priser er markedsmessige, og om systemer for anskaffelser er på plass.²⁶⁶

Norad viser i intervju til at de nye budsjettmalene er et resultat av at Norad jobber for å effektivisere tilskuddsforvaltningen og å gjøre tilskuddsforvaltningen mer risikobasert. Ressursmessig har ikke Norad kapasitet til å gå inn i detaljene for alle tilhørende budsjetter for store avtaler. Små og store avtaler kan derfor ikke forvaltes likt. Norad har også lyttet til innspill fra sivilsamfunnsorganisasjonene, som opplevde at det var ressurskrevende å endre strukturen i egne budsjetter for å passe inn i Norads tidligere budsjettmal. På spørsmål fra oss om hvilke føringer som gjelder for saksbehandlerens stikkprøver av budsjett, svarer Norad høsten 2023 at det ikke er utarbeidet endelige rutiner på området, men at det ble gitt noen føringer for søknadsrunden som ble avholdt i 2022. Ifølge disse føringene er et hovedformål med stikkprøvene å få så detaljert informasjon at saksbehandleren kan vurdere enhetskostnader.²⁶⁷

7.1.4 Nedfelling av oppfølgingstiltak i avtalen for å håndtere risiko

Vi spurte saksbehandlerne om de i avtalen de sist hadde ansvaret for før avtaleinngåelse, hadde tilpasset oppfølgingstiltakene i avtalemalen for å redusere risikoen for økonomiske misligheter. Drøyt halvparten (52 prosent) hadde tilpasset oppfølgingstiltakene for å redusere risikoen for økonomiske misligheter.²⁶⁸ Blant disse var det flest som hadde nedfelt oppfølgingstiltak knyttet til rapportering (32 prosent). For andre oppfølgingstiltak var det relativt lave andeler per svaralternativ. Åtte prosent hadde tilpasset frekvens og innhold i møter med tilskuddsmottakeren, og én prosent hadde lagt inn oppfølgingstiltak knyttet til tilskuddsmottakerens antikorrupsjonspolicy.

Vi ser av avtalegjennomgangen at saksbehandleren i flere tilfeller nedfeller oppfølgingstiltak i avtalen for å be tilskuddsmottakeren rette opp og ettersende informasjon som egentlig skulle vært lagt fram før avtaleinngåelse. Eksempelvis blir det stilt som betingelse for andre utbetaling at dokumentasjonen foreligger. Dette innebærer at de første utbetalingene er gjort før saksbehandleren har hatt mulighet til å fullføre risiko- og vesentlighetsvurderingen av prosjektet og tilskuddsmottakeren.

I ett tilfelle ser vi at den beløpsmessige rammen for avtalen dobles et halvt år inn i avtaleperioden, uten at tilskuddsmottakeren har innfridd kravene i avtalen om å utbedre dokumentasjon i den opprinnelige søknaden. Saksbehandleren gjør heller ingen ny risikovurdering av tilskuddsmottakeren og planlagte aktiviteter i forbindelse med utvidelsen av avtalen, selv om utvidelsen også innebærer nye aktiviteter. Norge velger i forbindelse med utvidelsen å finansiere gjenoppbygging av infrastruktur som opprinnelig var finansiert av en annen giver. Utenriksstasjonen som forvalter avtalen, gjør samtidig et unntak fra krav i avtalen om å legge fram dokumentasjon for anskaffelser over bestemte terskelverdier. Unntaket gjelder for anskaffelser tilskuddsmottakeren gjør under den første utbetalingen på 500 000 amerikanske dollar. Utenriksstasjonen hadde per august 2023, foruten et innledende besøk i forbindelse med avtaleinngåelse, ikke gjennomført feltbesøk for å kontrollere resultater av arbeidet.

²⁶⁵ Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023.

²⁶⁶ Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023.

²⁶⁷ Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023; *Veiledning for stikkprøver norskerunden 2023*. Dokument utarbeidet av Norad for oss i forbindelse med undersøkelsen.

²⁶⁸ N = 193.

7.2 Praktiseringen av forebyggende og avdekkende tiltak etter avtaleinngåelse

7.2.1 Forvaltningens forebygging og avdekking i forbindelse med utbetalinger

I henhold til forvaltningens retningslinjer for tilskuddsforvaltning skal alle tilskuddsmidler betales ut i henhold til avtale og utelukkende når tilskuddsmottakeren trenger midlene for å dekke faktiske utgifter i prosjektet. Det skal ikke betales ut midler for utgifter som ligger mer enn seks måneder fram i tid. Tilskuddsmottakeren må be skriftlig om midler og dokumentere det økonomiske behovet. Tilskuddsmottakeren skal også vise til den sist godkjente arbeidsplanen og det sist godkjente budsjettet. Saksbehandleren skriver under på at tilskuddsmottakeren har oppfylt kontraktsmessige forpliktelser, før utbetalingen godkjennes av en ansatt med budsjettdisponeringsmyndighet.²⁶⁹

Hovedregelen om utbetalinger hver sjette måned innebærer at saksbehandlerne for flerårige avtaler som hovedregel forholder seg til to ulike dokumentsett fra tilskuddsmottakerne før utbetalinger. Det ene dokumentsettet omfatter foruten utbetalingsanmodningen en oppdatert arbeidsplan med tilhørende budsjett for kommende år. Det andre dokumentsettet omfatter den avtalefestede årlige rapporteringen, inkludert framdriftsrapport, økonomirapport og revisjonsberetning.

Flere brudd på interne retningslinjer i forvaltningens kontroll i forbindelse med utbetalinger

Vi gjorde en utvidet gjennomgang av en avtale og fant flere avvik i forvaltningens rutiner ved utbetalinger, se faktaboks 4. Gjennomgangen av regnskapsbilag (voucher) for utbetalinger over den aktuelle avtalen viser at det for flere utbetalinger over tid er gjort feil som ikke fanges opp av personene med budsjettdisponeringsmyndighet for avtalen.

Faktaboks 4 Avtale med flere brudd på rutiner i forbindelse med utbetaling

Ved en gjennomgang av avtale B finner vi flere forhold ved tilskuddsmottakerens og utenriksstasjonens forvaltning av utbetalinger som har betydning for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter. Funnene omfatter

- feil og mangler i økonomirapporteringen fra tilskuddsmottakeren som ikke avdekkes eller påpekes av utenriksstasjonen i deres kontroll av mottatt rapportering før utbetaling
- utbetalingsanmodninger fra tilskuddsmottakeren med mangelfull redegjørelse for finansielt behov
- utbetalinger til tross for mangelfull redegjørelse for finansielt behov
- utbetalinger ut over forespurt beløp fra tilskuddsmottakeren (et avvik på vel 7500 amerikanske dollar)

Vår gjennomgang av saksmappen for denne avtalen viser at utenriksstasjonen tar tak i flere forhold for å få ytterligere informasjon og forklaringer fra tilskuddsmottakeren. I den forstand kan avtalen framstå som godt og tett fulgt opp. Det er likevel mange avvik som utenriksstasjonen ikke tar tak i, inkludert personene som i perioden har hatt budsjettdisponeringsmyndighet. Flere av disse avvikene er til dels klare brudd både på forvaltningens retningslinjer for tilskuddsforvaltning og på den aktuelle avtalen.

Kilde: Prosjektdokumentasjon for avtalen og svar på skriftlige spørsmål til utenriksstasjonen med forvaltningsansvaret for avtalen.

²⁶⁹ Disbursements GMA. (u.å.). Utenriksdepartementet.

Vi merker oss at det for denne avtalen også ble foretatt videre utbetalinger til tilskuddsmottakeren til tross for høyt innestående beløp på konto (mellom 30–40 millioner kroner). Utenriksstasjonen har i skriftlig svar vist til at de har dokumentasjon på at tilskuddsmottakeren hadde store midler bundet opp i inngåtte kontrakter, og at dette er årsaken til at utenriksstasjonen betalte ut midler til tross for høyt innestående beløp på konto hos tilskuddsmottaker.²⁷⁰

Norad gjennomførte i 2022 et dypdykk for å vurdere kvaliteten på tilskuddsforvaltningen, der de blant annet så på utbetalinger.²⁷¹ Norad undersøkte da om saksbehandleren for utenlandske tilskuddsmottakere informerer om utført utbetaling og ber om bekreftelse på mottak av midler og valutakurs. Dette er handlinger som er pekt på som antikorrupsjonstiltak av forvaltningen selv i retningslinjene for tilskuddsforvaltning, og som det er krav om i GMA²⁷². Norad viser i rapporten til at dette ikke var gjort i de fleste tilfeller der det var relevant. I rapporten skriver Norad at det er særlig viktig å etterleve disse kravene, da både korrekt anmodning om midler og bekreftelse på mottatte midler er avgjørende kontrollhandlinger for å avdekke svindelforsøk fra cyberkriminelle. I rapporten blir det ut fra dette foreslått å styrke internkontrollen av at det foreligger en dokumentert utbetalingsanmodning fra mottakeren, og det blir foreslått å dokumentere og arkivere bekreftelser på mottak av midler.²⁷³ Vi ser i avtalegjennomgangen vår også flere eksempler på at utenlandske tilskuddsmottakeres bekreftelse på mottatte midler ikke er arkivert i saksmapper for avtalene. Slike bekreftelser skal arkiveres med tilhørende informasjon om blant annet vekslingskurs.

Våren 2022 innførte Norad krav om at saksbehandleren skal fylle ut og legge ved en sjekkliste eller et utbetalingsnotat til regnskapsbilaget for utbetalinger. En tilsvarende sjekkliste har også vært i bruk tidligere i deler av Norad og på utenriksstasjonene. Sjekklisten skal inngå i dokumentasjonen som legges fram for personen som har budsjettdisponeringsmyndighet, og som godkjenner utbetalingen. I sjekklisten skal saksbehandleren legge inn en kommentar om konklusjonen fra vurderingen av de ulike rapportene fra tilskuddsmottakeren. Da Norad gjorde sitt dypdykk i kvaliteten på tilskuddsforvaltningen høsten 2022, fant de svært varierende grad av dokumentasjon i sjekklisten som saksbehandlerne fyller ut i forkant av utbetalinger, og de så at mange ikke bruker den gjeldende versjonen av sjekklisten. De fant ingen sammenheng mellom variasjon i dokumentasjon og hensynet til vesentlighet og risiko. I rapporten blir det stilt spørsmål ved hva personen med budsjettdisponeringsmyndighet har sett på av dokumenterte vurderinger i forbindelse med godkjenning av utbetaling. Det blir i rapporten vist til at inntrykket er at det varierer mellom personer med budsjettdisponeringsmyndighet hvilke vurderinger de gjør før de godkjenner utbetalinger, og at denne variasjonen kan skyldes at rutineene som er i bruk i Norad, er lite spesifikke. Det blir videre anbefalt å vurdere å lære opp og veilede saksbehandlere og personer med budsjettdisponeringsmyndighet.²⁷⁴

Vi har i avtalegjennomgangen vår også sett på bruk og utfylling av sjekklister i forbindelse med utbetalinger. Sjekklister er brukt av saksbehandleren i flere avtaler, og gjennomgangen vår underbygger funnet fra Norads dypdykk. Sjekklistene viser i liten grad saksbehandlerens vurderinger og erfaringer fra avtaleforvaltningen, og i mindre grad enn hva som er gjeldende krav i Norad. Vi ser av flere saksmapper i vårt utvalg at dokumentasjonen som foreligger av saksbehandlerens vurderinger etter avtaleinngåelse, begrenser seg til hva saksbehandleren har av intern eller ekstern kommunikasjon i forbindelse med saksbehandlingen. Det igjen varierer mellom avtaler og innenfor avtaleperioden for den enkelte avtale. Dette vanskeliggjør en systematisk undersøkelse og analyse av forvaltningen av avtalene basert på arkivert dokumentasjon.

²⁷⁰ Utenriksdepartementets svar på oppfølgingsspørsmål, 26.09.2024.

²⁷¹ B2022-06-1 Kvalitet i tilskuddsforvaltning Beslutningsdokumenter og utbetalinger. Vedlegg 1 til rapport B2022-06 Tilskuddsforvaltning [intern rapport]. Norad, interrevisjonen.

²⁷² Confirmation of receipt of funds. (u.å.). GMA. Utenriksdepartementet.

²⁷³ B2022-06-1 Kvalitet i tilskuddsforvaltning Beslutningsdokumenter og utbetalinger. Vedlegg 1 til rapport B2022-06 Tilskuddsforvaltning [intern rapport]. Norad, interrevisjonen.

²⁷⁴ B2022-06-1 Kvalitet i tilskuddsforvaltning Beslutningsdokumenter og utbetalinger. Vedlegg 1 til rapport B2022-06 Tilskuddsforvaltning [intern rapport]. Norad, interrevisjonen.

Kvaliteten på kontrollen som utføres av personer med budsjettdisponeringsmyndighet, har også vært trukket fram som forbedringsområde i tidligere vurderinger av tilskuddsforvaltningen. Sentral kontrollenhet gjennomførte en stikkprøvebasert gjennomgang av tilskuddsforvaltningen i 2017. De fant mange eksempler på at feil og mangler ved beslutningsgrunnlaget for tilskudd ikke var fanget opp på ledelsesnivå, da i forbindelse med avtaleinngåelse.²⁷⁵ Departementet opplyser i brev at det i 2023 er utarbeidet og publisert e-læringskurs for personer med budsjettdisponeringsmyndighet.²⁷⁶

Forvaltningen orienteres underveis om kommende aktiviteter og utgifter, men framstillingen gjør det i flere tilfeller likevel vanskelig å bruke informasjonen til kontroll

For flerårige avtaler skal tilskuddsmottakeren normalt hvert år sende forvaltningen en oppdatert arbeidsplan med tilhørende budsjett for godkjenning.²⁷⁷ Saksbehandleren skal sammenligne denne dokumentasjonen med godkjent resultatrammeverk og budsjett for prosjektet. Saksbehandlerens godkjenning skal dokumenteres skriftlig, alternativt framgå av agendaen for det årlige møtet med tilskuddsmottakeren.²⁷⁸

Vi spurte saksbehandlerne om de sammenligner tilskuddsmottakerens oppdaterte arbeidsplan og budsjett med henholdsvis godkjent resultatrammeverk og godkjent budsjett for prosjektet. Andelen saksbehandlere som svarer at de gjør dette, er generelt svært høy, og særlig høy for prosjekt- og programstøtte. Andelen som sammenligner oppdatert budsjett med godkjent budsjett for prosjektet, er gjennomgående noe høyere (83–99 prosent avhengig av avtaletype) enn andelen som svarer at de sammenligner oversendt arbeidsplan med godkjent resultatrammeverk (67–95 prosent avhengig av avtaletype).

Funnene fra spørreundersøkelsen om sammenligning av budsjett bekreftes i avtalegjennomgangen, der vi fant at tilskuddsmottakerne i all hovedsak legger fram oppdaterte budsjetter som er sammenlignbare med godkjent budsjett for prosjektet, og at disse vurderes av saksbehandleren. Oppdaterte budsjetter er imidlertid i all hovedsak overordnede. I enkelte avtaler vil én budsjettlinje kunne vise til totalt budsjetterte kostnader for det som til sammen er mange enkeltprosjekter med flere ulike implementerende partnere.

Det er stor variasjon i hva tilskuddsmottakeren legger fram av arbeidsplaner. Denne variasjonen synes likevel å ligge innenfor det forvaltningen aksepterer, da flere bygger på maler fra forvaltningen. Norad bekrefter i intervju at det ikke er noen formkrav til arbeidsplanen.²⁷⁹ Vi ser imidlertid at det i flere tilfeller er stor forskjell på innhold og framstilling i arbeidsplanen og resultatrammeverk for ett og samme prosjekt. For eksempel er detaljeringsnivået i noen av arbeidsplanene mindre eller høyere enn i resultatrammeverket. Det gjør det vanskelig å vurdere planlagte aktiviteter og sammenligne dem med avtalte aktiviteter, om det i det hele tatt er mulig. Det varierer mellom avtalene i utvalget vårt om saksbehandleren påpeker svakheter i oppsettet for arbeidsplanen, og om svakhetene utbedres av tilskuddsmottakeren.

7.2.2 Forvaltningens forebygging og avdekking i forbindelse med gjennomgang av finansiell og ikke-finansiell rapportering fra tilskuddsmottakeren

Vi spurte saksbehandlerne om de vanligvis sjekker utvalgte forhold i forvaltningen av avtalene de har ansvaret for, se figur 8. Forholdene vi spurte om, inngår i forvaltningens retningslinjer for

²⁷⁵ Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet 2017, mai: 22.

²⁷⁶ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

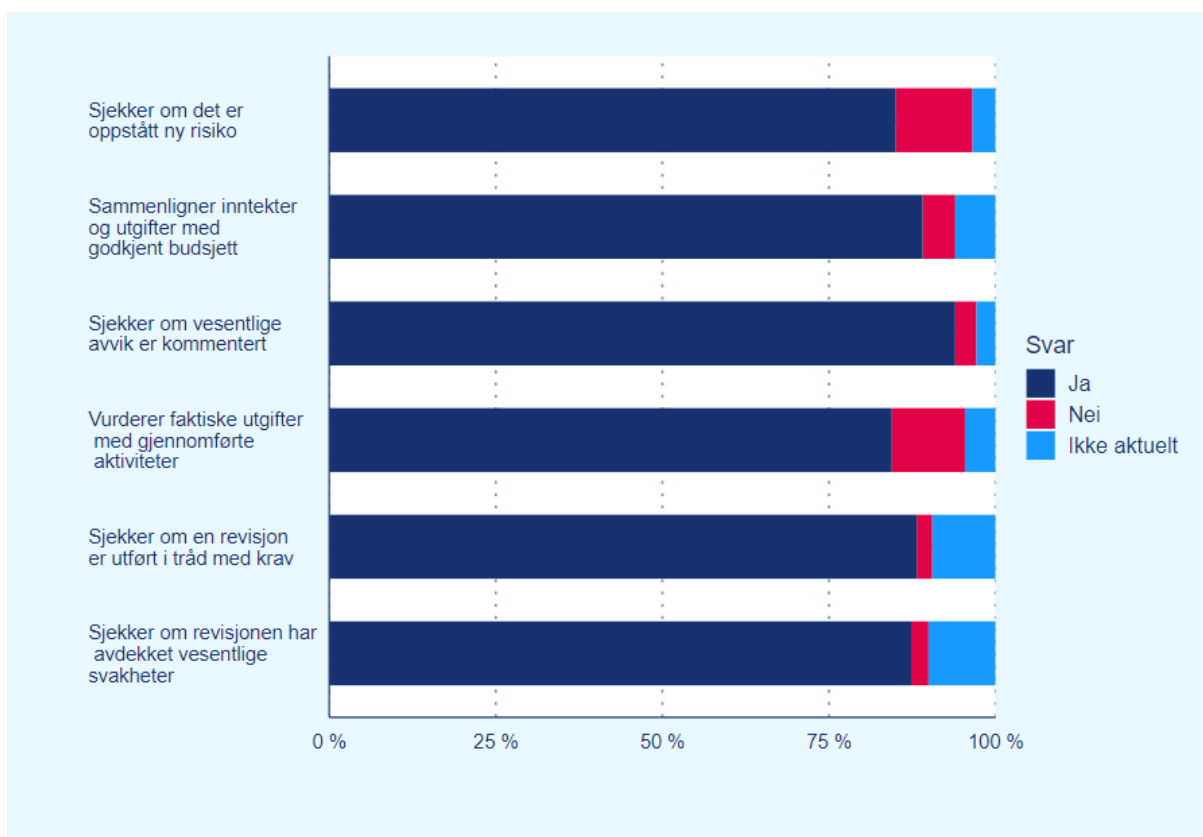
²⁷⁷ *Avtalemal for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022*: Del I Spesifikke vilkår for tilskudd fra Det norske utenriksdepartementet, artikkel 5. Utenriksdepartementet.

²⁷⁸ *Assessing updated work plans and budgets*, GMA. (u.å.). Utenriksdepartementet. *Avtalemal for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022*: Del II Generelle vilkår for tilskudd fra Det norske utenriksdepartementet, artikkel 1. Utenriksdepartementet.

²⁷⁹ Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad, 14.06.2023.

tilskuddsforvaltning og er relevante for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter, blant annet ved at de kan bidra til å avdekke røde flagg.

Figur 8 Saksbehandleres oppfølging av finansiell og ikke-finansiell rapportering



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse. Antall avtaler respondentene har basert svarene på, er 347, fordelt på seks ulike kategorier av avtaler.

Det var gjennomgående en høy andel saksbehandlere som svarte at de vanligvis sjekker forholdene vi trakk fram. Svarene viser at andelen som vanligvis sjekker forholdene vi spurte om, er noe lavere for avtaler som utgjør øremerket eller tematisk støtte til multilaterale aktører. Det er å forvente ut fra at forvaltningen også selv sier i intervju²⁸⁰ at forvaltningens retningslinjer for tilskuddsforvaltningen i mindre grad er tilpasset disse avtaletypene.

Det var flest respondenter²⁸¹ i kategorien prosjekt- og programstøtte. For denne kategorien svarte mer enn 90 prosent av respondentene at de hadde sjekket de aktuelle forholdene vi listet opp i forbindelse med saksbehandlerens gjennomgang av tilskuddsmottakernes finansielle rapportering. At de aller fleste saksbehandlere sjekker de aktuelle forholdene, er imidlertid ikke ensbetydende med at kontrollen fungerer fullt ut etter hensikten, eller at rapporteringen fra tilskuddsmottakeren innfrir avtalefestede krav.

Revisjon er trukket fram av forvaltningen som et sentralt forebyggende og avdekkende tiltak, samtidig er det utfordringer knyttet til kompetanse og kvalitet

De aller fleste saksbehandlere svarer at de sjekker om revisjon er utført i tråd med krav, og om revisjonen har avdekket vesentlige svakheter, jf. figur 8. Samtidig viser Utenriksdepartementet i intervju til at det kan være vanskelig for saksbehandlere å lese og forstå revisjonsrapporter og å finne

²⁸⁰ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

²⁸¹ 167 respondenter.

røde flagg for økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet har en rammeavtale med et revisjonsselskap som kan benyttes av enkelte seksjoner for å få bistand i behandlingen av den finansielle rapporteringen.²⁸²

Vi ser i avtalegjennomgangen et eksempel på at saksbehandleren i forkant av det årlige møtet med tilskuddsmottakeren sender mottatt rapportering fra tilskuddsmottakeren til en konsulent. I tilbakemeldingen skriver konsulenten dette: «Om dere vil se en revisjon som faktisk møter ISA standarden som er satt i avtalene, er dette et veldig godt eksempel og et sjeldent syn».

I en avtale vi gikk særlig i dybden på, fant vi et eksempel der både finansiell rapportering fra tilskuddsmottakeren og revisjonsrapporten for prosjektet på flere punkter avvok fra kravene i avtalen, jf. faktaboks 5. Flere av avvikene påpekes ikke av saksbehandleren.

Faktaboks 5 Eksempel der finansiell rapportering ikke er i henhold til avtalen og inneholder feil som ikke følges opp av utenriksstasjonen

For avtale B undersøkte og sammenlignet vi tilskuddsmottakerens finansielle rapportering for tre år (2019–2021). Vi så også på revisorens uttalelse for årsregnskapet for prosjektet for 2021.

Tilskuddsmottakerens finansielle rapportering mangler avtalefestet informasjon om

- avvik på mer enn ti prosent fra budsjett
- utgifter fra oppstart og fram til rapporteringstidspunktet
- regnskapsprinsippene som er benyttet

Det er også flere eksempler på inkonsistente tall i årsregnskapene, blant annet knyttet til

- lønnskostnader
- overførte prosjektmidler fra ett regnskapsår til et annet

Vi fant videre at revisoren ikke uttaler seg om regnskapet på det grunnlaget som var avtalefestet mellom utenriksstasjonen og tilskuddsmottakeren. Revisoren ser prosjektutgiftene i 2021 opp mot prosjektutgiftene i 2020, og ikke opp mot budsjett, som er kravet i avtalen. Dette gjør at revisoren ikke ser eller kommenterer på vesentlige avvik fra budsjettet. Prosjektregnskapet som er revidert, er dessuten et annet enn prosjektregnskapet som tilskuddsmottakeren har sendt utenriksstasjonen i forbindelse med den økonomiske rapporteringen.

Ut fra dokumentasjonen vi er forelagt, har utenriksstasjonen som forvalter avtalen, verken avdekket eller reagert på at den finansielle rapporteringen ikke er i samsvar med kravene i avtalen. Vi har spurt utenriksstasjonen om forvaltningen av avtalen, og i svarene framkommer det også at utenriksstasjonen legger til grunn at revisoren gjennomfører kontroller av anskaffelser, noe som ikke framkommer av revisorens uttalelse.

Kilde: Prosjektdokumentasjon for avtalen og svar på skriftlige spørsmål til utenriksstasjonen med forvaltningsansvaret for avtalen.

Tilskuddsmottakerens rapportering om oppstått eller ny risiko sjekkes av mange, men er den sjekken færrest svarer at de vanligvis gjør

Å kontrollere om tilskuddsmottakeren beskriver oppstått eller ny risiko for økonomiske misligheter i framdriftsrapporten, var den kontrollen færrest saksbehandlere (82–87 prosent avhengig av avtalekategori) svarte at de hadde gjort i gjennomgangen av rapportering fra tilskuddsmottakeren underveis i avtaleperioden.

²⁸² Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

Hvis tilskuddsmottakers rapportering om risiko skal kunne brukes i oppfølgingen av avtalen, må tilskuddsmottakeren klare å fange opp relevant risiko i forvaltningen av prosjektene. For en avtale vi gjennomgikk, ba vi tilskuddsmottakeren om eksempler på rapportering fra feltbesøket lengst ut i tilskuddskjeden. Vi ser av rapportene at tilskuddsmottakeren beskriver det som utgjør røde flagg for infrastrukturprosjekter, blant annet bygningsmaterialer av lavere kvalitet enn avtalt.

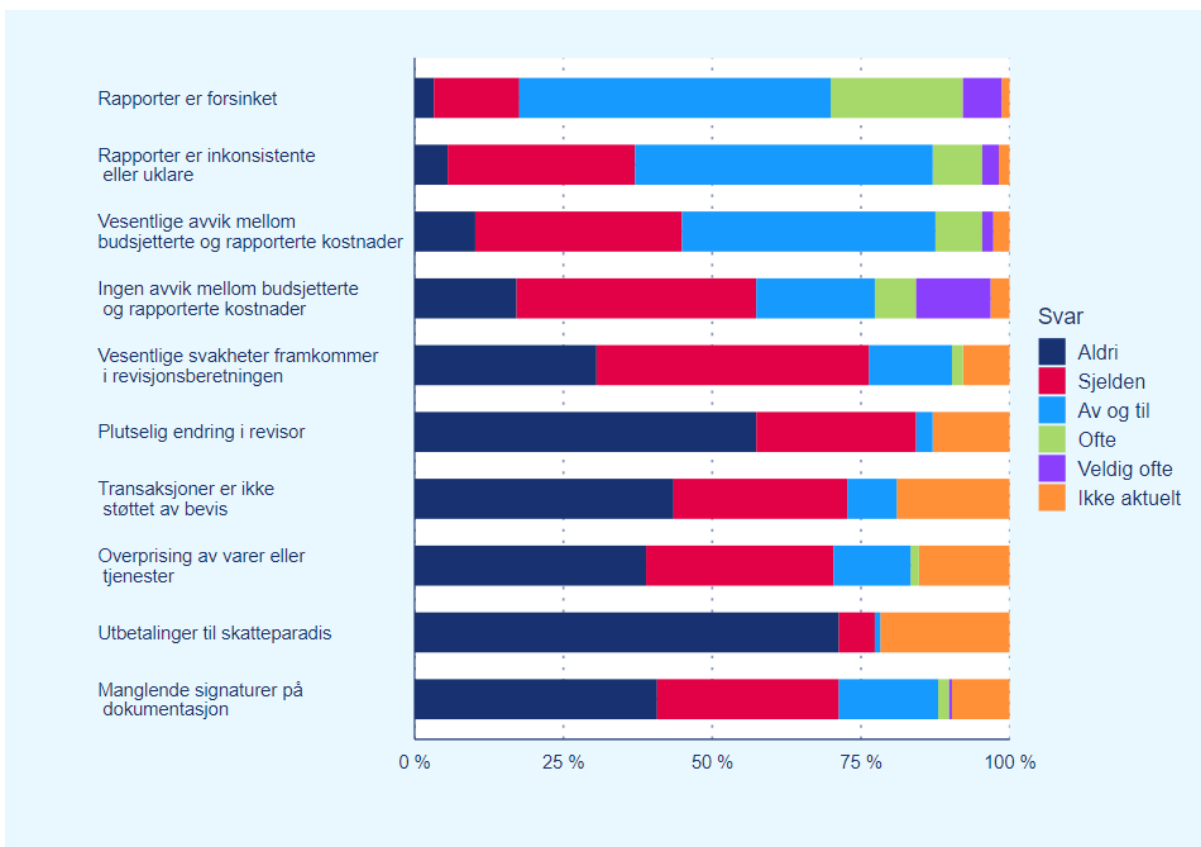
Tilskuddsmottakeren forstår imidlertid ikke at det som observeres og rapporteres, er røde flagg. Det er først gjennom andre informasjonskanaler på et senere tidspunkt at de blir bevisst på mulige økonomiske misligheter i prosjektet, noe som etter hvert også stadfestes.

I en annen avtale (avtale A) finner vi at det er kontroller som skulle vært gjort under feltbesøk, og som ut fra den foreliggende dokumentasjonen likevel ikke er gjort. Formålet med de planlagte kontrollene var å gi et innblikk i hvordan forvaltningen av prosjektet utøves, og et grunnlag for å vurdere internkontrollen i selskapene som prosjektet har hatt som formål å etablere og styrke. Rapporten fra feltbesøket gir likevel ikke denne informasjonen. Kontrollene som er skissert i formålet med besøket, er bare i noen grad reflektert i rapporteringen, og i flere tilfeller har man ikke vurdert informasjonen som gis. Det framkommer ikke om kontrollene er utført, og eventuelt hvordan informasjonen som er hentet inn, er brukt og fulgt opp. Tilskuddsmottakerens hovedkontor har ikke reagert på dette.

Mange saksbehandlere har funnet røde flagg i avtaler de har forvaltet de siste par årene

Som vist til i kapittel 6 inkluderer forvaltningens digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant (GMA), en liste over røde flagg som saksbehandlerne ifølge departementets vurderinger bør være oppmerksomme på når de går gjennom tilskuddsmottakerens finansielle og ikke-finansielle rapportering. Vi tok utgangspunkt i et utvalg på ti røde flagg fra forvaltningens lister. Deretter spurte vi om og hvor ofte saksbehandlerne hadde funnet disse i sin forvaltning av avtaler de siste par årene, se Figur 9. Noen av de røde flaggene er forsinket rapportering, inkonsistent eller uklar rapportering, betydelige avvik eller fravær av avvik mellom budsjetterte og faktiske kostnader, plutselig skifte av revisor og overprising av varer og tjenester.

Figur 9 Forekomst av røde flagg i forvaltningen av avtaler



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse (N = 215).

Svarene viser at nær sagt alle saksbehandlerne har opplevd at ett eller flere av de røde flaggene har gjort seg gjeldende i avtaler de har hatt forvaltningsansvaret for. For seks av de røde flaggene svarte halvparten eller flere av saksbehandlerne at disse har forekommet i forvaltningen av avtaler de har hatt ansvaret for.

Elleve prosent av saksbehandlerne svarte at de ofte eller svært ofte hadde opplevd å motta inkonsistente tall eller uklar skriftlig rapportering fra tilskuddsmottakeren. Kun tre prosent hadde aldri mottatt dette for avtaler de hadde hatt forvaltningsansvaret for i den siste toårsperioden.

Nær halvparten (46 prosent) oppgir at de har opplevd overprising av varer eller tjenester i avtaler de har hatt forvaltningsansvaret for de siste par årene. 32 prosent svarer at de har funnet dette sjelden, mens 13 prosent har funnet det av og til. Halvparten har opplevd at det mangler signatur på dokumentasjon de har mottatt den siste toårsperioden.

Betaling til skatteparadis skiller seg ut på den andre enden av skalaen, ved at kun syv prosent svarer at det har vært utbetalinger til skatteparadis i avtaler de har forvaltet i den siste toårsperioden. Som ved øvrige røde flagg kan det også være en legitim grunn for utbetalinger til skatteparadis.

Årlig møte med tilskuddsmottakeren er en arena for å diskutere risikoen for økonomiske misligheter underveis i avtaleperioden, men vi ser ikke en systematisk oppfølging av risiko

I flerårige avtaler er det krav om et årlig møte med tilskuddsmottakeren, der risiko er vist til som ett av flere relevante tema i forvaltningens retningslinjer. Spørreundersøkelsen viser at mange av saksbehandlerne svarer at de tar opp temaet risiko for økonomiske misligheter, inkludert antikorrupsjon som tverrgående hensyn, i det årlige møtet med tilskuddsmottakeren. Andelen respondenter som vanligvis har dette som tema i årlig møte, varierer mellom de ulike

avtalekategoriene og ligger på mellom 61 prosent (fond og programmer) og 77 prosent (prosjekt- og programstøtte). Samtidig svarer da 24 prosent av saksbehandlerne som har ansvar for kjernestøtte til sivilsamfunnsorganisasjoner,²⁸³ og 19 prosent av saksbehandlerne som har ansvar for prosjekt- og programstøtte, med unntak av prosjekt- og programstøtte til fond og multilaterale aktører²⁸⁴, at de vanligvis ikke tar opp risiko for økonomiske misligheter og antikorrupsjon som tverrgående hensyn i årlige møter med tilskuddsmottakere.

Vi har i avtalegjennomgangen sett på om og hvordan risiko og økonomiske misligheter er tema på det årlige møtet. Vi ser ingen systematisk bruk av det årlige møtet til oppdatering om utviklingen i risiko, inkludert risikoen for økonomiske misligheter generelt eller risikoen for antikorrupsjon som tverrgående hensyn. Vi ser imidlertid at håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter er tema på ett eller flere årlige møter for flere av avtalene, da først og fremst i forbindelse med oppfølging av mistanke. Saksbehandleren ber i et tilfelle tilskuddsmottakeren om å rapportere om mistanke tidligere enn hva som har vært gjort, og i et annet tilfelle minner saksbehandleren tilskuddsmottakeren om nulltoleranseprinsippet og spør om hvordan det ivaretas.

I en avtale så vi på mandat og referat for fire årlige møter. Det er heller ikke her noen systematisk behandling av risiko i møtene, verken generelt eller av antikorrupsjon som tverrgående hensyn. Det er imidlertid jevnlig oppfølging av forbedringsområder som er identifisert i en utvidet partnervurdering før avtaleinngåelse, blant annet knyttet til risikostyring og tilskuddsmottakerens kontroll med samarbeidspartnere. Vi ser også at saksbehandlerne og tilskuddsmottakerne bruker det årlige møtet til å diskutere risiko som tilskuddsmottakeren identifiserer hos sine samarbeidspartnere. Tilskuddsmottakeren er åpen om at det er vanskelig å innfri forvaltningskravene i alle ledd i tilskuddskjeden. Saksbehandleren henter i denne avtalen også gjennomgående innspill fra internrevisjonen i forkant av de årlige møtene og videreformidler disse til tilskuddsmottakeren. Internrevisjonen viser i dette tilfellet til godt samarbeid om mistanker om mulige misligheter og roser tilskuddsmottakeren for å melde fra.

7.2.3 Forvaltningens bruk av feltbesøk som virkemiddel for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter

Utenriksdepartementet viser i intervju til at de oppfordrer saksbehandlere til å reise ut og besøke prosjekter de har ansvaret for.²⁸⁵ I spørreundersøkelsen svarte flertallet av saksbehandlerne, 69 prosent, at de har vært på ett eller flere feltbesøk i forbindelse med forvaltningen av tilskudd i løpet av de siste fem årene. Andelen er høyere på utenriksstasjonene (86 prosent) enn i Norad (59 prosent) og i Utenriksdepartementet i Oslo (39 prosent).

Vi spurte videre saksbehandlerne om tilskuddsmottakernes tiltak for å forebygge, avdekke og følge opp mistanke om økonomiske misligheter var del av formålet med besøket. 22 prosent²⁸⁶ svarte at dette inngikk i formålet med besøket. Blant de som oppga å ha opplevd at det er fattet mistanke om økonomiske misligheter i avtaler de har forvaltet,²⁸⁷ var feltbesøk grunnlaget for mistanken i syv prosent av tilfellene.

7.3 Et eksempel på risiko som ikke ble fanget opp – UNOPS' initiativ for bærekraftige investeringer i infrastruktur og innovasjon

I mai 2022 ble det kjent at FNs kontor for prosjektjenester (UNOPS) var anklaget for styringssvikt og mulige økonomiske misligheter med et mulig tap på mer enn 400 millioner kroner. Anklagene fikk stor

²⁸³ N = 38.

²⁸⁴ N = 167. Prosjekt- og programstøtte til fond og multilaterale aktører var innlemmet i andre og egne avtalekategorier. Saksbehandlere med forvaltningsansvar for disse fikk tilsvarende spørsmål om forvaltningspraksis.

²⁸⁵ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

²⁸⁶ N = 149.

²⁸⁷ N = 95.

oppmerksomhet i mediene og i FN-systemet.²⁸⁸ Saken gjaldt UNOPS' initiativ for bærekraftige investeringer i infrastruktur og innovasjon (S3I)²⁸⁹, se nærmere omtale i faktaboks 6. Vi har sett på hva Utenriksdepartementet gjennom sin styredeltakelse ble gitt av informasjon om risiko i S3I, og hvordan Utenriksdepartementet og Norad forholdt seg til denne informasjonen. Utenriksdepartementet viser til styret i den enkelte FN-organisasjon som den primære arenaen for oppfølging av midler til FN.²⁹⁰

Faktaboks 6 UNOPS og initiativet for bærekraftige investeringer i infrastruktur og innovasjon (S3I)

UNOPS er en tjenestetilbyder for andre FN-organisasjoner, sivilsamfunnsorganisasjoner og myndigheter i utviklingsland. Kontoret tilbyr tjenester innenfor infrastruktur, anskaffelser, prosjektledelse, personalforvaltning og økonomistyring. UNOPS er selvfinansiert og mottar ingen kjernestøtte.

UNOPS la i 2014 for første gang fram ideer for styret om hvordan UNOPS kunne styrke sitt bidrag til utviklingsagendaen gjennom investeringer med sosialt og økonomisk utbytte, senere omtalt som S3I. Det var på dette tidspunktet et ønske i FN om nye finansieringskilder for utviklingsformål, inkludert gjennom samarbeid mellom det offentlige og det private. Styret ga sin tilslutning til initiativet i flere omganger, første gang i juni 2015. Initiativet inngikk i UNOPS' strategiske mål fra 2016.

UNOPS' midler i S3I kommer fra UNOPS' overskudd. UNOPS bygde seg opp et betydelig overskudd i årene i forkant av og under S3I, blant annet som følge av endringer i kontorets prissetting. Overskuddet til UNOPS kommer som et resultat av betaling fra FN-organisasjoner og andre som mottar tjenester fra UNOPS. UNOPS' investeringer i S3I er på den måten i stor grad en reinvestering av bistandsmidler.

Utenriksdepartementet og Norad har i perioden 2016–2023 utbetalt 1,4 milliarder kroner til i underkant av 50 UNOPS-prosjekter direkte, hvorav omtrent 70 prosent er forvaltet av utenriksstasjoner.

Kilde: Kontorets hjemmesider og strategiske plan for 2022–2025 samt styrevedtak og rapporter fra FNs revisjonsråd for årene 2017 og 2019. Tall for Utenriksdepartementets og Norads utbetalinger til UNOPS er hentet fra Norads «Norsk bistand i tall».

7.3.1 Informasjon lagt fram for UNOPS' styre

Vi har gjennomgått rapporter lagt fram for styret i perioden 2017–2022, inkludert UNOPS' årsrapporter²⁹¹ og rapporter fra ulike kontrollorganer i FN. Oppsummert viser dokumentene at UNOPS rapporterer til styret om vekst i investeringene i S3I, samtidig som kontrollorganer i FN over flere år rapporterer om risiko knyttet til styring og forvaltning, både i UNOPS generelt og i S3I spesielt.

UNOPS rapporterer i årsrapportene om rask vekst i ambisiøse investeringsprosjekter

En gjennomgang av UNOPS' årsrapporter viser at UNOPS fra 2016 har orientert styret hvert år om aktiviteter og investeringer som gjøres gjennom S3I.²⁹² De første investeringene knyttet til den senere mulige mislighetssaken i S3I ble gjort i 2018. Investeringene omtales i årsrapportene med henvisning til formål og måltall for prosjektene.²⁹³

I årsrapporten for 2018 ble styret informert om at UNOPS hadde inngått avtaler med myndighetene i to land om bygging av til sammen 200 000 hus over den kommende tiårsperioden. Realisering av prosjektene forutsetter at UNOPS mobiliserer ytterligere investeringer i millionklassen.²⁹⁴ Antallet hus

²⁸⁸ The New York Times. (2022). Skjeseth, Heidi T., Shahibzadeh, Roya, Hjetland, Geir B., Kirkaune, Eirik. (2022).

²⁸⁹ Sustainable investments in infrastructure and innovation (S3I). Initiativet har gått under flere navn, blant annet UNOPS Social Impact Investing Initiative og UNOPS Sustainable Infrastructure Impact Investments. Alle med samme forkortelse, S3I.

²⁹⁰ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

²⁹¹ Årsrapportene for foregående år styrebehandles i årsmøtet i juni påfølgende år.

²⁹² S3I omtales under punkt «C. Mobilizing a broader pool of resources» i 2017 og punkt «C. Expanding the pool and effect of resources» fra 2018 og framover i årsrapportene.

²⁹³ Annual report of the Executive Director, DP/OPS/2017/2, DP/OPS/2018/2, DP/OPS/2019/2, DP/OPS/2020/4, DP/OPS/2021/4, DP/OPS/2022/4.

²⁹⁴ Annual report of the Executive Director, DP/OPS/2019/2.

ble økt til 300 000 i de aktuelle landene i 2019. I årsrapporten for 2019 viser UNOPS til at S3I har vokst til å bli et av de største og mest ambisiøse prosjektene verden noen gang har sett for bygging av rimelige hus, og at de har forpliktet seg til å bidra til byggingen av til sammen 860 000 hus over den neste tiårsperioden.²⁹⁵ I årsrapporten for 2020 var antallet økt til mer enn 1,3 millioner hus fordelt på Ghana, Guinea, India, Kenya, Nigeria, Pakistan og de karibiske øyene.²⁹⁶

UNOPS har ved utgangen av 2020 investert til sammen 58,8 millioner amerikanske dollar i disse prosjektene i perioden 2018–2020. Det er ikke rapportert om noen resultater i årsrapportene ut over inngåtte avtaler om forpliktelser om å bidra til byggingen av husene.²⁹⁷

FNs tilsynsenhet peker i 2018 på svakheter i styrings- og kontrollmiljøet i UNOPS

Joint Inspection Unit of the United Nations System (JIU) er et FN-organ med mandat til å gjennomføre uavhengige evalueringer, inspeksjoner og granskninger av FNs ulike særorgan, fond og programmer. JIU skal se på tverrgående tema og bidra til bedre styring i FN.²⁹⁸

Tilsynsenheten la i 2018 fram en rapport der de vurderer styringssystemet til UNOPS, med søkelys på uavhengigheten til sentrale kontrollfunksjoner (internrevisjons- og granskningsenheten, revisjonskomiteen og etikkfunksjonen).²⁹⁹

Samtidig som JIU støtter UNOPS' ledelse i deres vurdering av at kontoret har et i hovedsak velfungerende rammeverk for internkontroll, kommer JIU med en rekke anbefalinger til utbedringer.³⁰⁰ Vi har sett nærmere på anbefalingene som kom ut av rapporten, og vi har sammenlignet dem med anbefalinger som kom ut av gjennomgangene styret og UNOPS igangsatte i etterkant av S3I-saken i 2022. Flere av svakheterne som påpekes av JIU i 2018, gjør seg fortsatt gjeldende i 2022. Dette gjelder blant annet anbefalinger knyttet til revisjonskomité, etikkfunksjon og ressursituasjonen til internrevisjons- og granskningsenheten, se redegjørelse i det følgende:

Sentrale kontrollfunksjoner er ikke i henhold til god praksis og forventninger i FN-systemet

Basert på gjennomgangene sine gir JIU et sett formelle og uformelle anbefalinger, der de uformelle anbefalingene supplerer de formelle. To av tre formelle anbefalinger i UNOPS-rapporten fra 2018 er knyttet til styrking av kontrollfunksjoner av direkte relevans for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter:

- Styret anbefales å vedta et nytt mandat for styrets revisjonskomité for å sikre komiteens uavhengighet.
- Lederen for UNOPS anbefales å styrke etikkrammeverket til kontoret ved å etablere en fulltidsstilling som etikkansvarlig på seniornivå og å sette av mer ressurser til etikkfunksjonen for å gjøre den mer proaktiv.

JIU påpeker at revisjonskomiteen til UNOPS skiller seg i oppsett og funksjon fra revisjonskomiteer i flere andre FN-organisasjoner og gjeldende god praksis på fagområdet. Blant annet peker tilsynsenheten på at det er uheldig at den øverste ledelsen i UNOPS kan møte i komiteen uten å være invitert, og at den øverste ledelsen også er styrende i utnevningen av medlemmer til komiteen. Etter JIUs vurdering har komiteen med det gjeldende mandatet kun en rådgivende rolle overfor den øverste ledelsen i UNOPS, og ikke overfor styret. JIU anbefaler at et forslag til nytt mandat for revisjonskomiteen legges fram for styret av daglig leder i UNOPS.³⁰¹

²⁹⁵ Annual report of the Executive Director, DP/OPS/2020/4.

²⁹⁶ Annual report of the Executive Director, DP/OPS/2021/4.

²⁹⁷ Annual report of the Executive Director, DP/OPS/2021/4, DP/OPS/2020/4, DP/OPS/2019/2.

²⁹⁸ Joint Inspection Unit u.å: About the Joint Inspection Unit.

²⁹⁹ Joint Inspection Unit. (2018).

³⁰⁰ Joint Inspection Unit 2018: iv-v.

³⁰¹ Joint Inspection Unit 2018: v, 10–11, anbefaling 1.

JIU peker videre på at etikkfunksjonen i UNOPS ikke har fått nødvendig uavhengighet og ressurser til å utføre oppdraget sitt.³⁰² Etikkfunksjonen skal bidra til en organisasjonskultur preget av etikk, integritet og ansvar,³⁰³ og den er også klageinstans dersom ansatte som varslere, opplever represalier.

JIU etterspør at UNOPS' ledelse i større grad bruker innspill fra ekstern og intern revisor, samt peker på at ansatte er tilbakeholdne med å varsle om misligheter

JIU ga i rapporten også uformelle anbefalinger med sikte på å styrke styrings- og kontrollmiljøet i UNOPS. Disse oppsummeres innledningsvis i rapporten før de belyses nærmere sammen med de formelle anbefalingene. Flere av dem er av relevans for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter, blant annet oppfordringer om å

- styrke UNOPS' internrevisjons- og granskningsenhet, inkludert ledelsens samarbeid med enheten³⁰⁴
- regelmessig gjennomgå og oppdatere UNOPS' rammeverk for forebygging og avdekking av økonomiske misligheter
- fortsette³⁰⁵ med ekstern revisors tilstedeværelse under styrebehandlingen av revisjonsrapporter
- være raskere til å gjennomføre anbefalinger fra FNs revisjonsråd (UN Board of Auditors), som er en ekstern revisor

I tillegg anbefaler JIU en forsiktig tilnærming til innovative investeringer.³⁰⁶

I utdypningen av anbefalingene viser JIU til årsrapportene internrevisjons- og granskningsenheten i UNOPS har lagt fram for styret og daglig leder i UNOPS i perioden 2015–2017. JIU viser til at enheten i perioden forsterker sin kritikk, og at den i 2017 rapporterer at UNOPS' styrings- og kontrollmiljø³⁰⁷ etter enhetens vurdering trenger betydelige utbedringer. JIU anbefaler basert på dette at daglig leder i UNOPS styrker internkontrollen på kritiske områder og bruker internrevisjons- og granskningsenheten som en strategisk partner i styringen av UNOPS.³⁰⁸

JIU gjør også en analyse av avdekkede tilfeller av økonomiske misligheter i UNOPS de seneste årene, og de argumenterer for at det er grunn til å anta at styrket innsats kunne bidratt til å avdekke og stoppe flere tilfeller. De roser samtidig tiltak som er truffet av kontoret i 2016 og 2017 for å styrke håndteringen av mislighetsrisikoen. JIU anbefaler at UNOPS regelmessig gjennomgår, oppdaterer og evaluerer effekten av UNOPS' rammeverk for forebygging og avdekking av økonomiske misligheter. JIU viser til at svarene de mottok på en spørreundersøkelse de gjorde blant ansatte i UNOPS, viste at de ansatte var tilbakeholdne med å varsle om mistanke om økonomiske misligheter. JIU understreker at de ansatte har en sentral rolle i å forebygge og avdekke økonomiske misligheter, og minner om viktigheten av gode systemer for vern av varslere, jf. den formelle anbefalingen om etikkfunksjonen.³⁰⁹

Under omtalen av ekstern kontroll peker JIU på at de ser med bekymring på at UNOPS bruker lang tid på å behandle anbefalinger til forbedringer i styring og kontroll fra FNs revisjonsråd (UN Board of Auditors), som utfører ekstern revisjon av FN. Selv om UNOPS siden 2000 har fått ren revisjonsberetning av FNs revisjonsråd, har den eksterne revisoren gitt en lang rekke anbefalinger til forbedringer i styring og kontroll. Med unntak av 2015 (med 51 prosent) var mellom 31–39 prosent av revisjonsrådets anbefalinger for UNOPS lukket ved årsslutt i perioden 2012–2015.³¹⁰

³⁰² Joint Inspection Unit 2018: iv, 12–14, anbefaling 2.

³⁰³ *United Nations system-wide application of ethics: separately administered organs and programmes*, Secretary-General's bulletin, 30.11.07, ST/SGB/2007/11.

³⁰⁴ Internal Audit and Investigations Group.

³⁰⁵ Første gang gjort i første regulære styremøte i 2018.

³⁰⁶ Joint Inspection Unit 2018: 43, avsnitt 175.

³⁰⁷ UNOPS Governance, Risk and Compliance (GRC) framework.

³⁰⁸ Joint Inspection Unit 2018: 9–10, avsnitt 34.

³⁰⁹ Joint Inspection Unit 2018: 9, avsnitt 38.

³¹⁰ Joint Inspection Unit 2018: 11, avsnitt 47.

FNs revisjonsråd peker på røde flagg og svakheter i S3I fra første investering

FNs revisjonsråd utarbeider årlig en revisjonsrapport for hver av FNes organisasjoner, fond og programmer. Sammen med det tilhørende årsregnskapet legges rapportene fram for FNes generalforsamling om høsten, før de styrebehandles i de respektive styrene sammen med en respons fra ledelsen i tilhørende organisasjon, fond eller program i januar påfølgende år.

Vi har gjennomgått rapportene fra FNs revisjonsråd for UNOPS i perioden for S3I for å se hva revisjonsrådet gjør styret oppmerksom på av risiko i S3I. Funn og anbefalinger knyttet til S3I inngår i den innledende oppsummeringen under hovedfunn i rapportene for regnskapsårene 2018, 2019, 2020 og 2021. Revisjonsrådet rapporterer om funn knyttet til både S3I og andre prosesser i UNOPS som utgjør forhøyet risiko for økonomiske misligheter. Funnene indikerer en kultur der det i noen tilfeller er aksept for at regler og rutiner omgås. Nedenfor lister vi opp risikoer som revisjonsrådet pekte på i S3I for det enkelte regnskapsår:

- **2018 – Brudd på UNOPS økonomireglement i den første investeringen til S3I.** Den første investeringen til S3I, en investering på 8,8 millioner amerikanske dollar, gjøres i strid med økonomireglementet til kontoret. UNOPS tar midler fra driftsreserven, selv om økonomireglementet forutsetter at det etableres en egen reserve med tilhørende forvaltningsrutiner for investeringene. Revisjonsrådet hadde anbefalt UNOPS å etablere en slik reserve året før. UNOPS forsvarer bruddet med at investeringen var godkjent av daglig leder. Samme år peker også revisjonsrådet på tilfeller av at kontoret ikke har tydelig ansvarsdeling (segregation of duties);³¹¹
- **2019 – Mangler i forvaltningsrutiner og mangel på åpen anbudskonkurranse.** UNOPS opprettet i november 2019 en vekst- og innovasjonsreserve, for første gang anbefalt i revisjonsrapporten for 2017. Det blir i februar og mars 2020 etablert rutiner og prinsipper for forvaltningen av midlene i reserven. S3I har da imidlertid allerede investert til sammen 58,8 millioner amerikanske dollar gjennom S3I. Revisjonsrådet peker på mangel på ansvarsdeling i forbindelse med investeringene som er gjort.³¹² I tillegg har S3I inngått avtaler uten bruk av åpen anbudskonkurranse. I utdypningen av funnet viser revisjonsrådet til at det i forkant av avtaleinngåelse ble ytret bekymring internt i UNOPS for at partneren ikke var tilstrekkelig vurdert. Revisjonsrådet fant at partneren hadde gått med økonomisk underskudd i årene før avtaleinngåelse, og at det var mangelfull finansiell rapportering i to av avtalepartnerens prosjekter;³¹³
- **2020 – Risiko i S3I fordi alle prosjektene er knyttet til kun ett holdingselskap.** I rapporten er det også pekt på tap av midler i innledende investeringer;³¹⁴
- **2021 – Ingen vesentlig progresjon i de fem gjenværende prosjektene i S3I, og feil og mangler i UNOPS kartlegging av partnerens mulighet for å tilbakebetale misligholdte lån.** Foruten S3I viser revisjonsrådet også i denne rapporten til eksempler på mangel på ansvarsdeling i UNOPS, denne gang i forbindelse med rekvisisjoner som initieres og godkjennes av samme person. I sitt svar på funnet uttaler UNOPS at en arbeidsdeling ville ført til ekstra tid og kostnad;³¹⁵

³¹¹ United Nations Office for Project Services, *Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2018 and Report of the Board of Auditors, A/74/5/Add.11.*

³¹² United Nations Office for Project Services, *Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2019 and Report of the Board of Auditors, A/75/5/Add.11.*

³¹³ United Nations Office for Project Services, *Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2019 and Report of the Board of Auditors, A/75/5/Add.11.*

³¹⁴ United Nations Office for Project Services, *Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2020 and Report of the Board of Auditors, A/76/5/Add.11.*

³¹⁵ United Nations Office for Project Services, *Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2021 and Report of the Board of Auditors, A/77/5/Add.11.*

- **2022 – Kritikk av UNOPS' innsats for å få tilbakebetalt misligholdte lån i S3I i perioden 2020–2022.** Rådet viser til at UNOPS gjør disse feilene til tross for at styret har oppfordret dem til å gjøre alt de kan for å få pengene tilbakebetalt.³¹⁶

7.3.2 Utenriksdepartementets oppfølging gjennom UNOPS' styre

Norge var blant landene som i 2016 ønsket velkommen UNOPS' opprettelse av det som senere skulle bli kjent som S3I.³¹⁷ Som medlem av styret mottok Utenriksdepartementet både UNOPS' årsrapporter og rapportene med kritikk og anbefalinger fra FNs tilsynsenhet og revisjonsråd, se faktaboks 7. Vi har sett på departementets forberedelser til styremøtene og hvordan de har forholdt seg til informasjonen de har mottatt.

Faktaboks 7 Oppfølging gjennom styret

Styret for UNOPS består av 36 medlemsland. Fordelingen av styreplasser rullerer og bestemmes etter en fordelingsnøkkel per region. Alle land har tale- og forslagsrett, men kun de til enhver tid sittende styremedlemmene har stemmerett. Alle styremedlemmer tilhører regionale grupper og kan velge å koordinere seg innad i disse gruppene. Norge tilhører vest-gruppen, Western and Other (WEOG). Gruppen avholder møter i forkant av og underveis i styremøter for å koordinere posisjoner.

I ukene før et styremøte starter styremedlemmer forhandlingsløpet om en beslutningstekst, en prosess som avsluttes under styremøtet. Det er formelt mulig at et vedtak går til avstemning, men etablert praksis er at alle vedtak fattes ved konsensus.

Norge har som policy alltid å delta på styremøter, uavhengig av om Norge er styremedlem. Generelt holder Norge enten nasjonale innlegg eller slutter seg til innlegg som holdes av andre land. Det vil variere hvilke land dette er.

For noen FN-organisasjoner har man i tillegg til deltakelse i styremøter, bilaterale årlige møter, og møter på ledelsesnivå dersom det er saker man ønsker å ta opp.

Kilde: Brev fra Utenriksdepartementet og intervju med Utenriksdepartementet og Norad.

Norge stiller seg i 2018 positiv til UNOPS' respons på anbefalingene fra FNs tilsynsenhet

Vi har sett på dokumentasjon og spurt Utenriksdepartementet og Norad om hvordan rapporten fra JIU ble fulgt opp av Norge og styret i 2018 og 2019. Rapporten fra JIU var tema i andre regulære styremøte i 2018. Departementet viser til at Norad i forkant av møtet gikk gjennom oppsummeringen av rapporten og UNOPS-ledelsens svar på den.

UNOPS' ledelse viser i sitt svar på rapporten til at anbefalingen knyttet til revisjonskomiteen ville forutsette justering av prosedyrene for styrets arbeid. Ledelsen hevder også at organiseringen av denne funksjonen i UNOPS er tråd med tilsvarende komiteer i to andre FN-organisasjoner. Ledelsen skriver at UNOPS vil styrke etikkfunksjonen i tråd med anbefalingene.³¹⁸

Norge følger ikke opp de to formelle anbefalingene om revisjonskomiteens sammensetning, mandat og uavhengighet og etikkfunksjonens kapasitet i 2018. Heller ikke øvrige anbefalinger trukket fram i vår omtale av rapporten i punkt 7.3.1 er kommentert i instruksen for styrebehandlingen.³¹⁹ Norge holdt på møtet et innlegg som også inkluderte Sverige, der UNOPS' ledelse berømmes for å ha gitt

³¹⁶ Innkrevningen av midler ble i juni 2022 flyttet fra UNOPS til UN Office of Legal Affairs, som også har ansvar for å vurdere disiplinære reaksjoner mot de involverte i S3I-saken.

³¹⁷ Instruks til første styremøte i UNDP, UNFPA og UNOPS 2018, New York, 22–26 januar 2018 [Intern instruks i Utenriksdepartementet]. Det er i instruksens vist til styrevedtak i 2016 om opprettelsen av det som senere ble kjent som S3I, og at Norge i styremøtet i 2016 etterlyste en plan fra UNOPS for disponeringen av det etter hvert betydelige overskuddet til UNOPS. S3I var del av UNOPS plan for disponering av overskuddet.

³¹⁸ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³¹⁹ Sammenstilling fra FN-delegasjonen (norsk diplomat som følger UNOPS) som en oppsummering av JIU oppfølgingen (mottatt av Utenriksdepartementet fra FN-del. på e-post 26.09.23), skriftlig svar utarbeidet for Riksrevisjonen september 2023.

tilfredsstillende, velfunderte og godt begrunnede svar på JIUs anbefalinger.³²⁰ Dette sammenfaller med norsk posisjon til styremøtet i tilhørende instruks.

Vi har sett på Norads innspill til departementet i forkant av styremøtet i 2018. Norad viser til at de baserer seg på en gjennomgang av de tre formelle anbefalingene fra JIU samt ledelsens svar på disse. Norad har ikke gjort en full gjennomgang av rapporten fra JIU.³²¹

Når det gjelder anbefalingen om styrets revisjonskomité, viser Norad i sitt innspill til at eventuelle endringer i denne anbefalingen bør ses i sammenheng med mulige systemendringer som følger av FN-reform. Det utdypes ikke hva som ligger i dette, verken i innspillet, tilhørende instruks eller departementets svar til oss i september 2023 på spørsmål om oppfølgingen av rapporten. Vi har sett på Norads gjengivelse av UNOPS-ledelsens svar på anbefalingen i sitt innspill. Ut fra dette kan vi ikke se at Norad stiller seg på noen måte kritisk til UNOPS-ledelsens svar på denne anbefalingen. Det er heller ingen henvisning til JIUs begrunnelse for anbefalingen om endringer i revisjonskomiteen, blant annet at det er uheldig at øverste ledelse i UNOPS både utpeker medlemmene av komiteen og selv deltar i komiteens møter.³²²

Norad foreslår i sitt innspill en tettere oppfølging av anbefalingen rettet mot etikkfunksjonen enn det vi finner i departementets instruks for styrebehandlingen. Norad skriver at det bør framkomme av UNOPS' årsrapport for 2018 at de følger opp anbefalingen om etikkfunksjonen, og at det igjen bør følges opp i 2019.³²³ Vi ser at etikkfunksjonen og ressursituasjonen for internrevisjons- og granskingsenheten er tema igjen under styrets behandling av budsjett i 2019. Norge er da pådriver for å få inn en paragraf i tilhørende styrevedtak om at styret oppfordrer UNOPS til å vurdere å ta inn en egen budsjettlinje for interne kontrollfunksjoner.³²⁴

Utenriksdepartementet viser til at styrebehandlingen av anbefalinger fra JIU er forbedret i etterkant av S3I-saken ved at representanter fra JIU er til stede på styremøtet og svarer på spørsmål som måtte komme fra styret når ledelsen for organisasjonen som har blitt undersøkt, legger fram sin respons på JIUs anbefalinger. Departementet viser videre til at Norge og Sveits initierte at spørsmålet om revisjonskomité ble tatt opp til diskusjon på årsmøtet i 2023, da spørsmålet om en revisjonskomité igjen var blitt aktualisert i etterkant av S3I-saken.³²⁵ Departementet utdyper at Norge og Sveits på årsmøtet i 2023 fremmet et vedtak som tok tak i anbefalinger fra JIUs rapport fra 2018 om å styrke uavhengigheten til styrets revisjonskomité og internrevisjons- og granskingsenheten til UNOPS. Blant annet lå det i vedtaket at revisjonskomiteens medlemmer skal velges, og eventuelle utskiftninger i komiteemedlemmer skal besluttes, av styret og ikke eksekutivdirektøren. Komiteen skal også rapportere direkte til styret.³²⁶

Norad vurderer blant annet utviklingen i antall anbefalinger fra FNs revisjonsråd i sine innspill i forkant av styremøtene

Vi har gjennomgått forvaltningens forberedelser til flere av styremøtene enn det nevnte i 2018, og vi ser at praksisen med at Utenriksdepartementet henter inn innspill fra Norad, er fulgt også for disse. Departementet opplyser i intervju at direktoratet gir innspill til departementet på alle dokumenter som gjelder kontrollfunksjonene for de New York-baserte FN-organisasjonene som får midler over programområde 03 på Utenriksdepartementets budsjett. Departementet ber i forkant av styremøter direktoratet om en overordnet faglig vurdering av de viktigste dokumentene og forslag til tre korte talepunkter under hvert agendapunkt.

³²⁰ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³²¹ Svar på bestilling for UNDP og UNOPS til styrets andre regulære sesjon 4.–7. september 2018 [fra Norad til Utenriksdepartementet 14.09.2018].

³²² Svar på bestilling for UNDP og UNOPS til styrets andre regulære sesjon 4.–7. september 2018 [fra Norad til Utenriksdepartementet 14.09.2018].

³²³ Svar på bestilling for UNDP og UNOPS til styrets andre regulære sesjon 4.–7. september 2018. [fra Norad til Utenriksdepartementet 14.09.2018].

³²⁴ Sammenstilling fra FN-delegasjonen (norsk diplomat som følger UNOPS) som en oppsummering av JIU oppfølgingen (mottatt til Utenriksdepartementet fra FN-del. på e-post 26.09.23), skriftlig svar utarbeidet for Riksrevisjonen september 2023.

³²⁵ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³²⁶ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

Vi har sett på den skriftlige dialogen mellom departementet og direktoratet i forbindelse med forberedelsen av styremøtene og påfølgende instruks for styremøtene. Her ser vi at behandlingen av informasjon fra FNs revisjonsråd følger et på flere punkter fast oppsett. Det blir i alle innspill fra Norad og påfølgende instruks vist til og gjort en vurdering av utviklingen i antall anbefalinger i revisjonsrapportene og organisasjonens arbeid med å behandle anbefalinger som er gitt. Norads innspill har også noen henvisninger til det substansielle innholdet i rapportene og anbefalingene, men uten at det framgår hva som er bakgrunnen for de valgene som gjøres med hensyn til hva som framheves her. Vi ser noen eksempler på at Norad har påpekt, og at Norge i styret skal ha fulgt opp, anbefalinger som er nær knyttet til risikoen for økonomiske misligheter. Blant annet påpeker Norad i sine innspill til det første regulære styremøtet i 2021 at Norad har merket seg at UNOPS fortsatt ikke har lukket en anbefaling om å automatisere genereringen av finansielle rapporter for å minimere menneskelige feil. Norad foreslår i sitt innspill til departementet at UNOPS oppfordres til å fortsette arbeidet med automatisering gjennom et pågående digitaliseringsarbeid.³²⁷ Dette innspillet fra Norad er imidlertid ikke tatt videre i den aktuelle instruks.³²⁸

Vi ser av departementets instruks for styremøtene at omtalen av agendapunktet om revisjonsrådets rapporter har en innledende tekst som går igjen over flere år. Det blir først slått fast at det er et norsk hovedansvarliggørende å sikre optimal ressursbruk ved å påse at forvaltningen i FN-organisasjonene er effektiv og robust. Videre gis det en innledende overordnet vurdering som gjelder for totalt fire New-York-baserte FN-organisasjoner, som alle får revisjonsrapportene behandlet samtidig av styret. Det blir pekt på at de alle, i likhet med tidligere år, mottar rene revisjonsberetninger uten forbehold. Det poengteres videre helt overordnet at alle rapportene likevel identifiserer utfordringer, før det blir konkludert med at rapportene generelt viser at organisasjonene har robuste systemer, og at forvaltningen er betryggende. I instruksens omtales så utviklingen i antall nye og lukkede anbefalinger før det i varierende grad legges til vurderinger av substansen i rapportenes anbefalinger og eventuelle norske posisjoner i saken.

Utenriksdepartementet viser i skriftlige svar og intervju til at styret generelt må støtte seg på FNs kontrollfunksjoner, som er ansvarlige for å informere styret om risiko. Departementet viser til at Norge har fulgt opp rapporter fra kontrollfunksjonene og kommentert funn/anbefalinger i disse ved behov. I flere vedtak har Norge i henhold til departementet medvirket til å påpeke at UNOPS må operere med nødvendig integritet og kapasitet.³²⁹

Revisjonsrådets påpekning av risiko i S3I ble ikke fanget opp i departementets og Norads forberedelser til styremøtene før i 2022

Departementet viser i skriftlige svar og intervju til at rapportertene fra FNs kontrollfunksjoner i tidsperioden fra 2015 i liten grad omtalte S3I. Departementet viser til at det ut fra det de har notert seg fra dokumenter og samtaler med kollegaer som deltok på styremøtene, er lite som tyder på at det fram til 2022 var tett oppfølging av S3I. Departementet viser til at styret i denne perioden var positivt til UNOPS' rosende omtale av progresjon.³³⁰

Departementet viser til at det første regulære styremøtet i 2022 var et møte der S3I ble tema. Dette kom av påpekninger i rapporten fra FNs revisjonsråd for 2020. Ifølge departementet ba styret UNOPS om å følge opp med risikoanalyser og -styring av initiativet. Tilsvarende fulgte styret ifølge departementet opp påpekninger om S3I fra FNs revisjonsråd på det første regulære styremøtet i 2023. Styret ba i den sammenheng om en oppdatert risikovurdering. Ifølge departementet var dette i henhold til norske posisjoner.³³¹

³²⁷ Svar på bestilling: *First Regular Session 2021 of the Executive Board for UNDP/UNFPA/UNOPS: Item 2: Joint segment: Recommendations of the Board and Auditors* [fra Norad 18.01.2014].

³²⁸ *Instruks til første regulære sesjon for styret i UNDP, UNFPA og UNOPS, New York, 1.– 4. februar 2021* [intern instruks]. Utenriksdepartementet.

³²⁹ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³³⁰ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³³¹ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

Vi har gjennomgått et utvalg av Utenriksdepartementets og Norads saksforberedelser til styremøter i UNOPS for å se hvordan de forholder seg til risikoen som FNs revisjonsråd peker på for S3I. Gjennomgangen viser at det i første rekke er på det første regulære styremøtet i 2022 at S3I trekkes fram i innspill og instruks til styremøtene.

Som nevnt under punkt 7.3.1 hadde FNs revisjonsråd påpekninger om S3I og brudd på UNOPS' økonomireglement allerede i rapporten for regnskapsåret 2018. Departementet kommenterer ikke dette i intervju eller påfølgende skriftlig redegjørelse. Det er likevel et faktum at rapporten fra FNs revisjonsråd for 2018 forelå i 2019, og at den dermed kunne ha gitt departementet mulighet til å ta opp risiko knyttet til S3I også på et tidligere tidspunkt, blant annet på det første regulære styremøtet i 2020. Bruddet som ble gjort i forbindelse med investeringene i 2018, var dessuten forespeilet av FNs revisjonsråd i anbefalingen i rapporten for 2017 om å opprette en egen reserve for vekst og innovasjon, slik at de investeringene som var planlagt da, ikke skulle bryte med gjeldende bestemmelser.

Rapporten fra FNs revisjonsråd for regnskapsåret 2019 ble behandlet i det første regulære styremøtet i 2021. I instruks for styremøtet og Norads innspill til styremøtet er det ingen omtale av funn og anbefalinger knyttet til S3I. Funnene omtales imidlertid både i oppsummeringen av revisjonsrådets rapport og over vel fire sider i hoveddelen av rapporten. I Norads referat fra styremøtet blir det vist til at ledelsen i UNOPS i styremøtet skal ha opplyst at anbefalingene, inkludert anbefalingene for driftsreserven, allerede var under utbedring som følge av tidligere styrevedtak. Det er imidlertid ikke spesifisert hvilke anbefalinger dette gjaldt. Norge skal ha sluttet seg til et innlegg holdt av USA i forbindelse med styrets behandling av revisjonsrådets rapporter, men dette handlet ikke om S3I spesielt. Norge skal også ha sluttet seg til et felles innlegg fra de nordiske landene om UNOPS, men det framgår heller ikke noe i gjengivelsen av dette innlegget som skulle tilsi at S3I og anbefalinger fra revisjonsrådet var tema i innlegget.

Vi merker oss at Norad i sitt svar til Utenriksdepartementet før styremøtet i 2021 påpeker at UNOPS ikke har lagt ut hovedrapporten fra revisjonsrådet som grunnlagsdokumentasjon. Norad viser til at det er uheldig og bør påpekes overfor organisasjonen. UNOPS har ifølge Norad kun lagt ut ledelsens svar på anbefalingene fra revisjonsrådet. Vi ser at Norad i 2022 også kun viser til svaret fra ledelsen i UNOPS som kilde for sine innspill. Revisjonsrådets rapporter legges fram sammen med årsregnskapet for organisasjonene i forbindelse med FNs generalforsamling høsten etter regnskapsårets slutt, et snaut halvår før ledelsens svar på disse rapportene i de enkelte FN-organisasjonenes første regulære styremøte påfølgende år.

Når det gjelder behandlingen av revisjonsrapporten for revisjonsåret 2020 på det første regulære styremøtet i 2022, ser vi at Norad til forskjell fra tidligere år merker seg anbefalingene om S3I og foreslår at de følges opp videre i innspillene til departementet. UNOPS' ledelse kommenterer dette året også selv anbefalingene og viser til tiltak som er satt i gang for å balansere risiko og håndtere usikre fordringer. Norad peker på at anbefalingene om risikovurderinger av S3I-porteføljen og underliggende investeringer er noe som bør følges opp tett framover. Norad gir også et forslag til talepunkt.³³²

S3I var også tema under et annet agendapunkt på det første regulære styremøtet i 2022, til forskjell fra de foregående årene. Styret skulle etter planen vedta å opprette en egen reserve for S3I, noe som også ble gjort. I forkant av møtet ble det også forventet at daglig leder av UNOPS skulle trekke fram S3I i sin tale under styremøtet, og da framheve S3I som en av tre hovedprioriteringer for UNOPS.³³³ Norad kommenterer i sitt innspill til departementet i forkant av styremøtet at det er gode argumenter for å skille ut S3I i en egen reserve, blant annet for å gi styret bedre oversikt over den finansielle situasjonen til S3I, spesielt over avkastning og tap av investeringer. Norad oppfordrer også til at Norge

³³² Svar på bestilling: UNDP/UNFPA/UNOPS første regulære sesjon 2022 [fra Norad 20.01.2022].

³³³ Instruks til første regulære sesjon for styret i UNDP, UNFPA og UNOPS, New York, 31. januar til 4. februar 2022 [intern instruks]. Utenriksdepartementet.

benytter anledningen i møtet til å spørre UNOPS hvorfor man har foreslått å sette verdien av reserven til hele 105 millioner amerikanske dollar, når det per 2022 kun er investert 58,8 millioner amerikanske dollar gjennom S3I. Norad oppfordrer til å etterspørre mer informasjon og høre om UNOPS har satt et øvre tak for investeringer som kan gjøres i initiativets pilotfase, som etter planen skal vare ut 2023.³³⁴

Vi har gått gjennom departementets godkjente instruks for det første regulære styremøtet i 2022. Gjennomgangen viser at når det gjelder behandlingen av revisjonsrådets rapport for regnskapsåret 2020, har departementet som posisjon at Norge vil oppfordre UNOPS til å foreta solide risikovurderinger av S3I-porteføljen og underliggende investeringer. På agendapunktet om å opprette en egen S3I-reserve er det norsk posisjon å støtte etableringen av en egen reserve for S3I og å be om begrunnelsen for nivået på reserven.³³⁵ Det ligger ikke noe referat fra den norske styredeltakelsen i styremøtet i departementets saksmappe.

Styrets vedtak fra møtet viser at funn og anbefalinger fra revisjonsrådet knyttet til S3I blir fulgt opp av styret i vedtakene fra det første regulære styremøtet i 2022. I vedtakene blir UNOPS oppfordret av styret til å styrke innsatsen for å kreve inn usikre fordringer, spre risikoen knyttet til investeringene og styrke risikostyringen. Når det gjelder spredning av risikoen i initiativet, blir UNOPS bedt om å orientere styret på årsmøtet i 2022.³³⁶

Departementet peker på flere årsaker til at de og styret ikke reagerte tidligere på risikoen i S3I

Departementet tar et visst forbehold når de svarer på spørsmålene våre, i og med at det ikke er noen i Norad eller departementet som har hatt ansvar for UNOPS lenge nok til å huske hele saksforløpet for S3I. Departementet viser til at selv om de har tilgang på mye dokumentasjon fra styremøtene, er det også noe informasjonsutveksling i forbindelse med styremøter som ikke er skriftliggjort, ut fra styremedlemmenes ønske om å legge til rette for en åpen dialog.³³⁷

På spørsmål om hva som har vært Norges tilnærming til S3I i oppfølging av UNOPS, viser departementet til en policy om ikke å detaljstyre FN. Fra 2015 har Norge fulgt S3I i samarbeid med øvrige styremedlemmer. I mangel av tydelige innspill om risiko var det ifølge departementet få «varsellamper» som lyste, og begrenset behov for å etterspørre mer detaljer. Særlig gjaldt det i de første årene. Styret forholdt seg til den informasjonen som ble gjort tilgjengelig. Departementet viser til at det er lite som tyder på at styret hadde tett oppfølging av S3I i perioden 2015–2022.³³⁸

Departementet peker på flere forhold som de mener forklarer at Norge og styret ikke reagerte tidligere på S3I og risikoen i initiativet:

- UNOPS var kjent som en velfungerende organisasjon.
- Norge har relativt sett lite midler i UNOPS, og organisasjonen har derfor ikke vært høyt prioritert.
- UNOPS' ledelse informerte ikke styret godt nok om risikoen i S3I.
- FNs kontrollorganer informerte ikke styret godt nok om risiko og røde flagg i S3I.
- Norge og styret ellers har begrenset erfaring med og kompetanse på innovativ finansiering, som S3I er et eksempel på.
- Det er strukturelle utfordringer med å utøve styrets kontrollfunksjoner i FN-sammenheng.³³⁹

Departementet viser til at UNOPS i 2022 omtalte S3I som sitt «mest risikofylte initiativ». Det viste seg å stemme, men ble formidlet for sent til styret. Departementet påpeker at UNOPS' leder samtidig

³³⁴ Svar på bestilling: UNDP/UNFPA/UNOPS første regulære sesjon 2022 [fra Norad 20.01.2022].

³³⁵ Instruks til første regulære sesjon for styret i UNDP, UNFPA og UNOPS, New York, 31. januar til 4. februar 2022. [intern instruks]. Utenriksdepartementet.

³³⁶ Decision 2022/1; Decision 2022/5.

³³⁷ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³³⁸ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³³⁹ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

forsikret styret om at tiltak var iverksatt. Departementet trekker også fram at det er viktig å merke seg at UNOPS i flere år på rad hadde fått ren revisjonsberetning fra FNs revisjonsråd.³⁴⁰

UNOPS' leder presenterte ifølge departementet S3I kun i bruddstykker for styret i perioden 2015 og fram til årsskiftet 2020/2021. Departementet mener lite tyder på at styret ble tilstrekkelig orientert om risiko, organisering og finansieringsmodell for S3I. Dette bekreftes ifølge departementet også av ulike gjennomganger gjort i 2022, inkludert ekstern gjennomgang utført av KPMG på oppdrag fra styret.³⁴¹

Utenriksdepartementet og Norad utdyper at det er en utfordring for styrenes oppfølging av FN-organisasjonene at det ikke alltid er tydelig hva som er den viktigste informasjonen i dokumenter som legges fram for styret. Når styremedlemmer må finne ut dette selv, er det krevende å skape felles forståelse og tillit mellom styremedlemmene om hva som er utfordringene. Det kan lett skapes en feilaktig forståelse av at noe trekkes fram av politiske årsaker. Det svekker igjen styrets mulighet for å samle seg om felles posisjoner og ha en effektiv oppfølging av og kontroll over organisasjonene. Styret ønsker derfor at organisasjonene selv peker på hva som er hovedutfordringene, og at det er lett tilgjengelig informasjon også for de styremedlemmene som ikke har store FN-delegasjoner å lene seg på i forberedelsen av styremøter.³⁴²

Departementet viser videre til at behovet for økte midler til FN aktualiserte styrets behov for å delta i nytenkning om partnerskap og private midler. UNOPS' tilnærming i S3I ble ifølge departementet en erfaring i utfordringer og risiko. Innovativ finansiering er et krevende tema for styret og Norge på grunn av begrenset kompetanse og erfaring. Departementet viser til at S3I-saken har vært en vekker for både Norge og andre styremedlemmer med hensyn til risikoen som ligger i innovativ finansiering, og saken har vist behovet for styrket risikostyring i FN-organisasjonene generelt.³⁴³

Med hensyn til strukturelle utfordringer i utøvelsen av styrets kontrollfunksjoner viser departementet til at det ikke er lagt opp til en reell dialog mellom styret og ledelsen i organisasjonene i styremøtene. Alle innlegg er forberedt og skrevet på forhånd. Møtene har et format som gjør dem lite egnet for oppfølgings spørsmål. Departementet viser til at dette, sammen med en tradisjon for at Norge og andre styremedlemmer ikke har fulgt opp UNOPS like tett som andre FN-organisasjoner, kan ha bidratt til at risiko knyttet til S3I ikke ble fanget opp. Det var ingen styremedlemmer som tok initiativet til å følge opp S3I.³⁴⁴ FNs tilsynsenhet, JIU, er bedt av styrene om å evaluere hvordan styrene utøver sin oppfølging og kontroll generelt, og hva som kunne vært gjort bedre i UNOPS' tilfelle. Rapporten skal etter planen behandles av styret i 2024, og den vil ifølge departementet være viktig i arbeidet med å vurdere hvordan styret kan følge opp organisasjonene hensiktsmessig.³⁴⁵

Vi har sett på rapporten fra JIU fra 2023 og ser at den kommer tilbake til forhold tilsynsenheten også påpekte i rapporten for UNOPS fra 2018. Blant annet peker den på at verken UNOPS eller de øvrige New York-baserte FN-organisasjonene har revisjonskomiteer i tilknytning til styret som kan legge til rette for direkte og uavhengig kommunikasjon mellom kontrollfunksjoner og styret. De viser også til at tiden som brukes på kontroll og tilsyn fra styrets side, er langt mindre i de New York-baserte FN-organisasjonene enn for andre deler av FN.³⁴⁶

Departementet viser i brev til at flere faktorer som er oppgitt som forklaringer på Norges arbeid i UNOPS sitt styre, også gjelder for styrearbeid i New York-baserte organisasjoner generelt.³⁴⁷

³⁴⁰ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁴¹ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁴² Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁴³ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁴⁴ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁴⁵ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁴⁶ Joint Inspection Unit 2023: v-vi.

³⁴⁷ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

7.3.3 Etterspill av saken i UNOPS, styret og departementet

Styret blir kjent med mistanken, og UNOPS setter i gang interne og eksterne gjennomganger som viser betydelige svakheter ved internkontrollen

Som nevnt i punkt 7.3.2 var S3I et eget agendapunkt på det første regulære styremøtet i månedsskiftet januar/februar 2022, da styret besluttet å opprette en egen reserve for S3I. Dette var ifølge Utenriksdepartementet første gang styret ble gitt en samlet presentasjon av S3I. Denne presentasjonen er senere blitt kritisert for å være ufullstendig, blant annet ble ikke styret informert om årsaken til at lederen for S3I var permittert og ikke holdt presentasjonen i styremøtet.

Utenriksdepartementet viser til at styret formelt ble informert om mulige økonomiske misligheter i S3I i brev 25. mars 2022. Styret ble informert om at mistanken var under oppfølging av United Nations Office of Internal Oversight Services (OIOS). Lederen for UNOPS trakk seg fra stillingen i mai 2022. En fungerende ledelse overtok og har hatt bred dialog med styret.

UNOPS' fungerende ledelse orienterte på styret 16. mai 2022 om den innledende oppfølgingen av saken, blant annet om at de hadde bedt KPMG Finland om å gjennomføre to uavhengige gjennomganger av henholdsvis S3I og hele styrings- og kontrollmiljøet i UNOPS. Konklusjoner og anbefalinger i disse ble tema på egne møter høsten 2022, der styret og UNOPS diskuterte hvordan totalt 47 anbefalinger fra KPMG skulle følges opp. Styret etterspurte også interne gjennomganger som ble lagt fram for dem.³⁴⁸

KPMG konkluderer i august 2022 med sviktende lederskap på øverste nivå i UNOPS, som drev igjennom investeringer til tross for røde flagg. S3I kritiseres for å ha vært håndtert utenfor UNOPS' regulære rutiner og for at kontroller ble omgått. Manglende kompetanse på sosiale investeringer gjorde også at ledelsen ikke fullt ut forstod risikoen som ble tatt. UNOPS kritiseres videre for en organisasjonskultur preget av frykt og svikt i interne kontrollmekanismer.³⁴⁹ Det kommer også fram i en selv-evaluering fra kontrollorganene internt i UNOPS at internrevisjons- og granskningsenheten ikke har hatt den uavhengigheten den skulle hatt.³⁵⁰

Norge stopper ikke norske midler til UNOPS, slik enkelte andre land gjorde da saken ble kjent

Enkelte land, blant andre Finland og USA, frøs alle midler til UNOPS da S3I-saken ble kjent våren 2022.³⁵¹ Norge gjorde ikke dette. I intervju forklarer Utenriksdepartementet dette med at Norge fulgte flere spor i sin reaksjon mot UNOPS. Ett spor var å gå i dialog med UNOPS med en forventning om å få tilgang på all informasjon og at UNOPS skulle handle og ta grep. Departementet gikk så en runde med tanke på frysing av midler, men konkluderte med at det ikke var grunnlag for dette. Begrunnelsen var at saken gjaldt S3I, og at det ikke er avdekket misbruk i andre deler av UNOPS. Konsekvensene av å fryse midler for hele UNOPS ville etter departementets vurdering blitt store.³⁵²

Oppfølgingen fra Utenriksdepartementet og styret ble tettere etter at saken ble kjent

Departementet viser til i intervju til at de siden 2022 har hatt en grundigere saksforberedelse før styremøtene i UNOPS sammenlignet med tidligere. Departementet framhever faglig bistand fra Norad som viktig i den sammenheng.³⁵³

Departementet viser til at Norge sammen med øvrige styremedlemmer foretok en grundig gjennomgang og avkrevde full åpenhet og etterrettelighet fra UNOPS og FNs kontrollorganer.

³⁴⁸ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁴⁹ KPMG 2022: 8 Conclusion.

³⁵⁰ *Assessment of the independence of the UNOPS Internal Audit and Investigations Group* (u.å.): 6–7, avsnitt 27.

³⁵¹ Skjeseth, Heidi T., Shahibzadeh, Roya, Hjetland, Geir B., Kirkaune, Eirik. (2022).

³⁵² Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁵³ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

Forbedringsprosesser ble satt i gang, med tett oppfølging fra styret. Siden årsmøtet i juni 2022 har styret krevd månedlig informasjon fra UNOPS, foreløpig fram til 2024. Etersom styret fikk større klarhet i hva som hadde forårsaket krisen, ble det lagt vekt på å vedta hvilke tiltak som burde gjennomføres.³⁵⁴

Utenriksdepartementet viser til at Norges oppfølging har skjedd gjennom forberedelser og deltakelse på formelle og uformelle møter som en del av styrearbeidet. Norge har deltatt som styremedlem på alle møter som har blitt avholdt etter at saken ble avslørt. Det var i tillegg flere informasjonsmøter og kontakt mellom UNOPS daværende midlertidige leder og styremedlemmer.³⁵⁵

Departementet poengterer at det har vært tett nordisk samarbeid i styrets oppfølging av S3I-saken. Saken førte også til tett samarbeid på tvers av regionale grupperinger i styret. Det var ifølge departementet en relativt samstemt kritikk fra styret overfor den daværende UNOPS-ledelsen. Stort sett var det også enighet om tiltak som måtte iverksettes.³⁵⁶

Etter S3I-saken har det ifølge departementet blitt åpnet for at styret kan å ha separate møter med FNs kontrollorganer, uten UNOPS til stede. Dette vil ifølge departementet kunne gi en mer ærlig og dynamisk dialog om kontrollfunksjonenes uavhengighet, ressurser og funn i rapporter. Det er også blitt formalisert at lederne for internrevisjons- og granskningsenheten kan ta direkte kontakt med styremedlemmene. Det har ifølge departementet blitt gjennomført flere slike orienteringer, uten at ledelsen av organisasjonen er til stede.³⁵⁷ Dette er en dialog som FNs tilsynsenhet etterlyste i sin rapport fra 2018, men som ikke ble fulgt opp.

Det er i forlengelsen av S3I-saken ifølge departementet gjort endringer i styrebehandlingen av rapporter fra FNs revisjonsråd og FNs tilsynsenhet. Fra 2023 er det ordinær praksis at representanter for kontrollorganene er til stede, slik at de kan svare på eventuelle spørsmål fra styret.³⁵⁸ Vi ser imidlertid av kilder vi har gjennomgått, som rapporten fra FNs tilsynsenhet i 2018 og forvaltningens egne referater fra styremøtene, at i alle fall representanter for FNs revisjonsråd er til stede under styrehandlingene.

Som læringspunkter viser Utenriksdepartementet til behov for styrket risikostyring og tettere dialog mellom styret og FNs kontrollorganer

Utenriksdepartementet viser til at håndteringen av S3I-saken er pågående og derfor ikke evaluert av departementet og Norad. De viser til at lærdom fra saken likevel har vært tematisert i interne møter, og at departementet også har sendt informasjon til Norad og ambassader som forvalter UNOPS-prosjekter, om hva de skal være oppmerksomme på i forvaltningen av avtalene.³⁵⁹

Av konkrete forhold som er diskutert internt, forteller Norad at direktoratet har diskutert hvordan det kan legges til rette for i større grad å fange opp røde flagg i rapporteringen fra kontrollfunksjonene i FN. Kontrollfunksjonene i FN har ofte svært lange og detaljerte rapporter, der det ifølge Norad er vanskelig å fange opp viktig informasjon. I Utenriksdepartementet har FN-seksjonen initiert en prosess for å utarbeide en sjekkliste for saksbehandlere som skal følge opp kontrollfunksjonene i styret.³⁶⁰

Departementet viser til at styrene i flere FN-organisasjoner erkjenner at risikostyring til en viss grad har vært underprioritert. Styrearbeidet i FN skiller seg fra annet styrearbeid ved at det utøves av medlemsland. Siden medlemslandene ønsker å unngå at styrearbeidet politiseres, vektlegges tillit og konsensus, noe som gjør at enkelte elementer ved «beste praksis» for styrer i privat næringsliv ikke er

³⁵⁴ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁵⁵ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁵⁶ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁵⁷ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁵⁸ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁵⁹ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁶⁰ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

overførbare til FN. Departementet viser til at problemstillinger knyttet til styrearbeid diskuteres i FN, og at problemstillingene vil bli belyst gjennom en rapport fra FNs tilsynsenhet.³⁶¹ For mer om denne rapporten, se også «Departementet peker på flere årsaker til at de og styret ikke reagerte tidligere på risikoen i S3I».

Departementet viser i brev til at de sommeren 2024 har igangsatt et eget arbeid for å øke kvaliteten på Norges styrearbeid i FN-organisasjonene. Arbeidet innebærer blant annet utvikling av strategier for organisasjonene, opplæring av hjemme- og uteapparatet, sjekklister for saksbehandlere og etablering av saksbehandlerteam. Departementet viser til at formålet med arbeidet er å sikre felles forståelse av styrerollen, politisk og forvaltningsmessig, og å sikre at hele apparatet har kompetanse til å utøve denne rollen. Departementet peker på at styret er det eneste forumet der medlemslandene behandler saker av relevans for kjernestøtten til FN. Øvrig støtte følges gjennom ordinær prosjekt- og programforvaltning. Som del av det pågående arbeidet med å styrke styrets tilsynsfunksjon skal det også utarbeides felles retningslinjer for hva som er styrets mandat.³⁶²

Saken har avdekket svakheter ved en viktig kilde til partnervurderinger av multilaterale tilskuddsmottakere

Utenriksdepartementet og Norad bruker Multilateral Organisation Performance Network (MOPAN) som kilde til partnervurderinger av multilaterale organisasjoner.³⁶³ MOPAN består av til sammen 22 medlemmer som alle er givere til det multilaterale systemet.³⁶⁴ Ansatte fra både departementet og Norad deltar i arbeidsgrupper i MOPAN, og gjennom denne deltakelsen kan de være med på å påvirke arbeidsmetoder, indikatorer og prioriteringer i MOPANs arbeid.³⁶⁵

MOPAN la høsten 2021 fram en gjennomgang av UNOPS som dekket perioden 2017–2021.³⁶⁶ Gjennomgangen var avgrenset fra S3I ut fra begrunnelsen at S3I var et for nytt initiativ på tidspunktet.³⁶⁷ I gjennomgangen blir UNOPS gitt høyest mulige skår («highly satisfactory») på vurderingspunktene revisjon, kontrollmekanismer og antikorrupsjonsprosedyrer.³⁶⁸ Dette er områder KPMG peker på en rekke svakheter ved i sine gjennomganger i 2022 for UNOPS i etterkant av S3I-saken.³⁶⁹

Departementet og Norad opplyser at de på grunn av KPMGs funn har vært mer tilbakeholdne med å bruke MOPAN-gjennomgangen til UNOPS. De viser til at de vanligvis vil bruke funn og konklusjoner fra MOPAN mer aktivt i styrearbeidet. Norad viser videre til at de også selv reagerte i 2022 på at MOPAN-gjennomgangen ikke fanget opp forholdene som kom fram i forlengelsen av S3I-saken, og at de har tatt det opp i MOPAN, der forbedringsarbeid er satt i gang. Departementet og Norad viser samtidig til at det er et faktum at UNOPS holdt igjen en del informasjon i S3I-saken, og at det ellers ikke er i MOPANs mandat å avdekke misligheter som sådan.³⁷⁰

³⁶¹ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁶² Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

³⁶³ Intervju med seksjon for forvaltningssystemer i Norad 14.06.2023; *Partnervurdering for multilaterale organisasjoner* [Norads ressursider for multilateralt samarbeid], Norad, Lesedato 14.11.2022.

³⁶⁴ Multilateral Organisation Performance Network (MOPAN). (u.å). *MOPAN Membership*. [MOPAN | Multilateral Organisation Performance Assessment Network \(mopanonline.org\)](https://mopanonline.org/).

³⁶⁵ Intervju med Norad, 28.10.22.

³⁶⁶ Multilateral Organisation Performance Network (MOPAN) 2021: 10.

³⁶⁷ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

³⁶⁸ MOPAN 2021: 13.

³⁶⁹ KPMG (2022).

³⁷⁰ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad om UNOPS, 19.06.2023.

8 Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av mistanke om økonomiske misligheter

Vi vil i dette kapittelet redegjøre for hva undersøkelsen viser med hensyn til om forvaltningen har en effektiv oppfølging når de mottar meldinger om mistanke om økonomiske misligheter. Vi ser først på omfanget av mistanke som meldes inn, og deretter på oppfølgingen fra forvaltningen overfor tilskuddsmottakeren, inkludert bruk av reaksjoner.

8.1 Mistanke som meldes inn til kontrollenhetene i Utenriksdepartementet og Norad

Siden det er høy risiko for økonomiske misligheter i mange av landene tilskuddsmottakerne opererer i, er det å vente at mistanke om økonomiske misligheter oppstår i tiltak som mottar norsk støtte.³⁷¹ Meldinger om mistanke kan dermed være positivt ved at det underbygger at varslingskanaler og tiltak for å avdekke økonomiske misligheter fungerer. Dersom det kommer få varsler, kan dette indikere at individer nøler med å varsle.³⁷² På denne måten kan fraværet av meldinger om mistanke i seg selv være et rødt flagg.

Kravene til tilskuddsmottakere om å varsle forvaltningen om mistanke er grovt sett todelte. Bilaterale tilskuddsmottakere skal i all hovedsak umiddelbart informere forvaltningen om enhver *indikasjon* på økonomiske misligheter i tilknytning til prosjektet, og de skal følge forvaltningens retningslinjer for håndtering av mistanken. Blant de bilaterale tilskuddsmottakerne er norske og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner. Multilaterale aktører har på den annen side selv ansvar for å følge opp mistanke og ilegge reaksjon. Både sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet og internrevisjonen i Norad (som vi i det følgende omtaler som «kontrollenhetene») forteller at når de får informasjon om mistanke, undersøker de hvorvidt de har myndighet til å følge opp saken i den aktuelle avtalen.³⁷³

Saker fra multilaterale aktører inngår kun unntaksvis i kontrollenhetenes årsrapporter, selv om de i gjennomsnitt har mottatt 60 prosent av bistandsmidlene årlig i perioden 2016–2023³⁷⁴. Dette har sammenheng med oppfølgingsmodellen for multilaterale aktører.

8.1.1 Ingen tydelig trend i utviklingen i antallet nye og avsluttede saker hos kontrollenhetene

Vi har sett på utviklingen i nye saker for begge kontrollenhetene. Forskjeller i registreringspraksis mellom kontrollenhetene gjør at vi må ta utgangspunkt i to ulike målepunkter i sammenligningen. Utenriksdepartementet fører i motsetning til Norad ikke oversikt over antall meldinger om mistanke som sentral kontrollenhet mottar. Sentral kontrollenhet viser imidlertid i intervju til at de har lav terskel for å opprette sak ved melding om mistanke.³⁷⁵ For å få et bilde av utviklingen i antall meldinger som kommer inn til kontrollenheten i Utenriksdepartementet, har vi derfor tatt utgangspunkt i antall nye saker per år³⁷⁶. Utviklingen i antall nye saker og meldinger om mistanke vises i figur 10.

³⁷¹ Se for eksempel Transparency International [2023 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/cpi)

³⁷² COSO 2023: 43, 61.

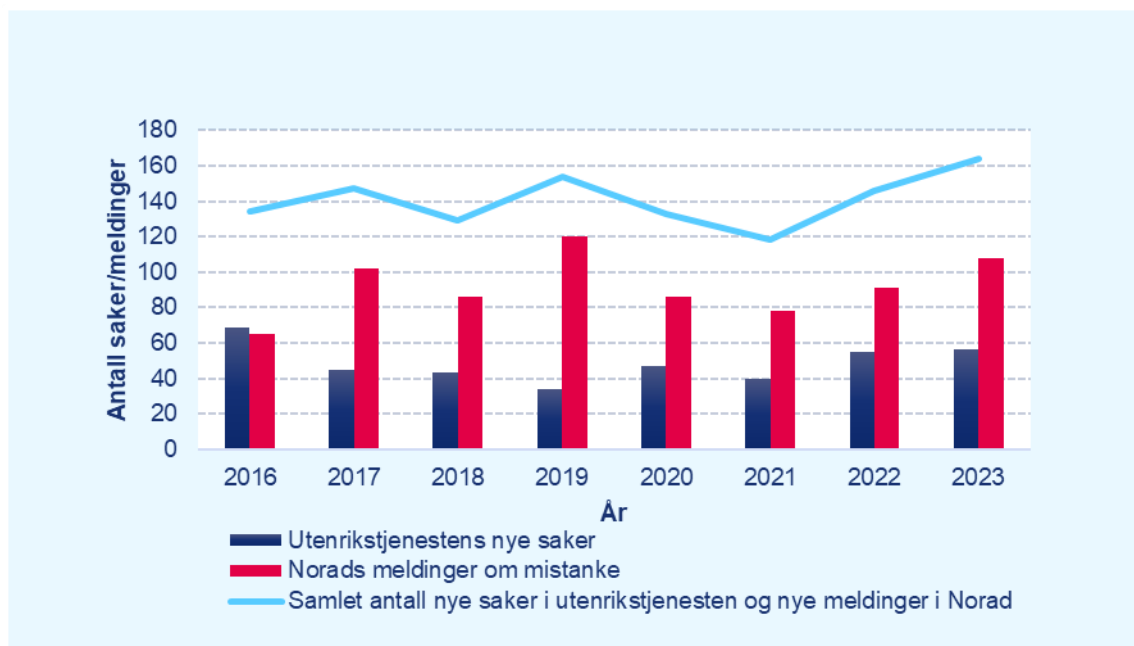
³⁷³ Intervju med sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet 22.11.2023 og internrevisjonen i Norad 27.11.2023.

³⁷⁴ Statistikk fra Norad 2024.

³⁷⁵ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

³⁷⁶ Som oppgitt i sentral kontrollenhets årlige rapport om økonomiske mislighetssaker i perioden 2016–2023. Norec og Norfund er holdt utenfor.

Figur 10 Utvikling i antall saker og meldinger om mistanke



*Tallene omfatter alle typer saker og meldinger om mistanke kontrollenhetene registrer.

Kilde: Sentral kontrollenhets årlige rapport om økonomiske mislighetssaker og internrevisjonens årlige rapport om varslingsaker i perioden 2016–2023.

Utenriktjenesten hadde i perioden 2016–2019 en nedgang i antall nye, registrerte saker, og deretter en økning fra 34 saker i 2019 til 56 saker i 2023. Antall meldinger om mistanke registrert hos Norad har variert i perioden, der høyeste antall meldinger ble registrert i 2019. Fra 2017 har antall meldinger om mistanke vært høyere i Norad enn i utenriktjenesten. Det samlede antallet nye meldinger/saker i utenriktjenesten og Norad har variert i perioden. Det var høyest i 2023 (56 saker og 108 meldinger) og lavest i 2021 (40 saker og 78 meldinger). Felles for Norad og Utenriksdepartementet er økende bistandsutbetalinger i samme periode, både totalt og til sivilsamfunnsorganisasjoner.

Økningen i antall saker de siste par årene skyldes delvis endret praksis for registrering av mistanker om seksuell utnyttelse, misbruk og trakassering (SEAH).³⁷⁷ Det går fram av sentral kontrollenhets årsrapporter at 25 av 55 nye saker i 2022 var relatert til SEAH, mens tilsvarende i 2023 var 14 av 56 nye saker. Ifølge tilsvarende rapportering fra internrevisjonen i Norad var 9 av 91 nye meldinger til Norad i 2022 relatert til SEAH, mens det i 2023 var 9 av 108.

En sammenligning med Sverige og Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete (Sida) viser at Sida oppretter flere kontroll saker til tross for at de har lavere bistandsutbetalinger enn Norge. Sida betalte ut mellom 24 og 26,8 milliarder svenske kroner årlig i bistand i perioden 2019–2022. Antall registrerte kontroll saker lå i samme periode mellom 261 og 326 nye saker per år.³⁷⁸

Utenriksdepartementet og Norad viser i intervju til at de er kjent med statistikken og har diskutert den med Sida, men har ikke konkludert med hva som er årsaken til forskjellene. De viser til at granskningsenhetene i ulike land arbeider forskjellig, og at avtalene de ulike landene har med tilskuddsmottakere, også kan være ulike. Både Utenriksdepartementet og Norad trekker fram at Sida har tett oppfølging av sine tilskuddsmottakere.³⁷⁹

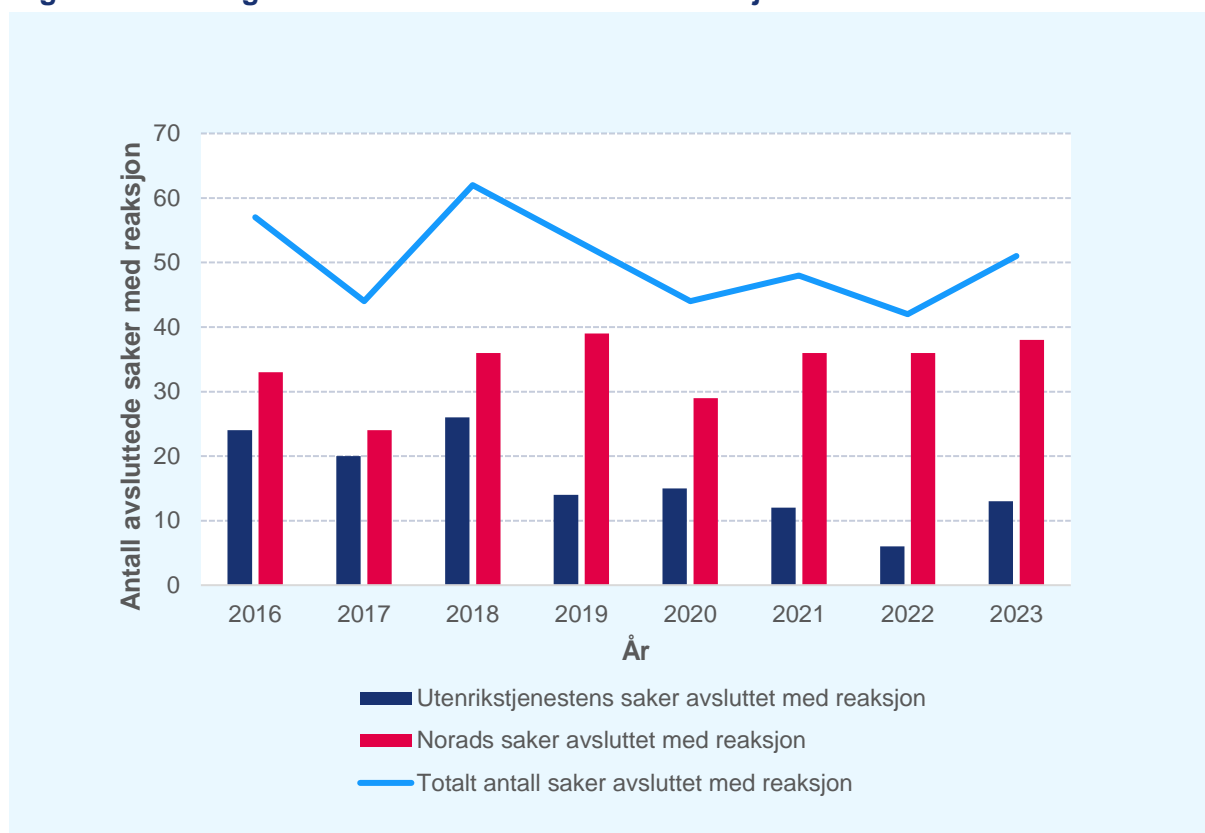
³⁷⁷ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

³⁷⁸ Sidas årsrapporter i perioden 2019–2022, se eksempelvis s. 24 i Sidas årsredovisning 2022.

³⁷⁹ Intervju med sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet 22.11.2023 og internrevisjonen i Norad 27.11.2023.

Figur 11 viser en oversikt over utviklingen i antall avsluttede saker med reaksjon i utenrikstjenesten og Norad.³⁸⁰

Figur 11 Utvikling i antall avsluttede saker med reaksjon



Kilde: Sentral kontrollenhets årlige rapporter om økonomiske misligheter i perioden 2016–2023.

Antall avsluttede saker med reaksjon har gått ned i utenrikstjenesten, fra 24 i 2016 til 13 i 2023. Lavest antall avsluttede saker med reaksjon var i 2022, med 6 saker. Antall avsluttede saker med reaksjon i Norad ligger de fleste årene på ca. 35 saker. Samlet antall avsluttede saker med reaksjon i utenrikstjenesten og Norad var høyest i 2018 (62 saker) og har etter dette gått noe ned. I 2022 var det 42 avsluttede saker med reaksjon.

8.1.2 Avsluttede saker er konsentrert om et fåtall tilskuddsmottakere

En analyse av avsluttede saker i kontrollenhetene³⁸¹ i perioden 2016–2023 viser at avsluttede saker med reaksjon hovedsakelig kommer fra norske sivilsamfunnsorganisasjoner (79 prosent), etterfulgt av internasjonale og lokale sivilsamfunnsorganisasjoner (14 prosent) og lokale myndigheter (5 prosent).³⁸² I 2023 kom 96 prosent av sakene fra 49 sivilsamfunnsorganisasjoner, hvorav 40 var norske.

I en analyse der vi har sammenstilt sakene til internrevisjonen i Norad med statistikk fra bistandsporføljen, finner vi at omtrent 80 prosent av sivilsamfunnsorganisasjonene som mottok midler fra Norad i perioden 2016–2023, ikke hadde avsluttede saker³⁸³ i samme periode. Vi har ikke

³⁸⁰ Basert på sentral kontrollenhets årlige rapporter om økonomiske misligheter i perioden 2016–2023. Norec og Norfund er holdt utenfor. Kategorien «Avsluttet med reaksjon» består hovedsakelig av saker der reaksjonen er tilbakebetaling av bistandsmidler.

³⁸¹ Basert på sentral kontrollenhets årlige rapporter om økonomiske mislighetssaker i perioden 2016–2023. Sentral kontrollenhet opplyser her at avsluttede saker med reaksjon hovedsakelig er saker med krav om tilbakebetaling.

³⁸² De siste to prosentene kommer fra norsk offentlig sektor (fire saker), multilaterale aktører (to saker) og norsk, privat sektor (én sak). Kategorien «lokal styresmakt» er i ikke definert i årlig rapport. En gjennomgang av kvartalsvise rapporter viser at kategorien i hovedsak inneholder departementer og enkelte utdanningsinstitusjoner i mottakerland.

³⁸³ Vi har her tatt utgangspunkt i alle avsluttede saker, både der misligheter er sannsynliggjort, og der de ikke er det.

beregnet tilsvarende prosent for Utenriksdepartementet, da sentral kontrollenhets data ikke er tilrettelagt for denne typen analyser.

Innenfor de 20 prosentene med sivilsamfunnsorganisasjoner som har hatt avsluttede saker, er det stor variasjon både i antall saker og i størrelsen på tilbakebetalt beløp. 70 prosent av sakene i perioden 2018–2023³⁸⁴ (194 saker) er konsentrert om ti sivilsamfunnsorganisasjoner, hvorav ni av dem er norske. Disse mottok i samme periode 46 prosent av Norads utbetalinger til sivilsamfunnsorganisasjoner. Tilskuddsmottakeren med flest saker hadde 18 prosent av Norads avsluttede saker i perioden. Utenriksdepartementet peker i en kommentar på disse organisasjonenes størrelse og den relative andelen de mottar av støtten gjennom sivilsamfunnet.³⁸⁵

To sivilsamfunnsorganisasjoner har stått for i overkant av 50 prosent av tilbakebetalte midler (28,7 millioner kroner). Disse sivilsamfunnsorganisasjonene mottok 17 prosent av Norads støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner i samme periode. Heller ikke her har det vært mulig å gjøre tilsvarende analyser for Utenriksdepartementets saker.

Sida rapporterer at 8–9 prosent av pågående prosjekter og 14–17 prosent av tilskuddsmottakerne har hatt saker med mistanke om økonomiske misligheter i perioden 2020–2022.³⁸⁶ Sida anser dette for å være relativt lave tall, gitt hvor omfattende korrupsjon er i de landene der bistandsmidlene brukes. Utenriksdepartementet og Norad tar ikke med tilsvarende analyser av andel tilskuddsmottakere og prosjekter med mislighetssaker i sine årlige rapporter. Internrevisjonen i Norad kommenterte imidlertid i *Internrevisjonens årlige rapport om varslingsaker med 10-års tilbakeblikk (2022)* at selv om antall saker og tilbakebetalte beløp de siste ti årene kan se stort ut, «er det sannsynligvis bare toppen av isfjellet siden Norad de siste ti årene har utbetalt mer enn 36 milliarder i bilateral bistand».

Vi har i analysen også sett på hvilken del av tilskuddskjeden saken gjelder.³⁸⁷ I saker der misligheter har vært påvist, har 89 prosent (131 saker) vært relatert til den implementerende partneren og 11 prosent (16 saker) til tilskuddsmottakeren.

8.1.3 De fleste meldinger om mistanke kommer fra tilskuddsmottakeren

Utenriksdepartementet og Norad har både interne varslingsprosedyrer og en ekstern varslingskanal. Sentral kontrollenhet viser i intervju til at de generelt mottar kun en liten andel av varslene om mulige brudd på tilskuddsavtaler gjennom den eksterne varslingskanalen. De fleste meldinger om mistanke om mulige brudd på tilskuddsavtaler kommer direkte fra de norske sivilsamfunnsorganisasjonene, i tråd med rapporteringsplikten deres, eller fra ansatte i utenriksstjenesten som forvalter tilskudd.³⁸⁸

Data fra internrevisjonen i Norads registreringsverktøy³⁸⁹ viser at de i perioden 2018–2023³⁹⁰ mottok 78 prosent av meldingene om mistanke fra tilskuddsmottakeren (361 meldinger). Sida rapporterer om en tilsvarende andel.³⁹¹ Andre kilder til meldinger om mistanke var ansatte i Norad og utenriksstjenesten³⁹² (tolv prosent) og eksterne³⁹³ (ti prosent). Sentral kontrollenhets data åpner ikke for å hente ut tilsvarende tall. Det framkommer ikke av registreringsverktøyet til verken internrevisjonen eller sentral kontrollenhet hvilken kanal som ble brukt for å melde fra om mistanken.

Verken Utenriksdepartementet eller Norad registrerer i sine respektive registreringsverktøy hvordan tilskuddsmottakeren fikk kjennskap til mistanke om økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet og

³⁸⁴ Basert på data fra internrevisjonens varslingsliste. Tidsperioden for denne analysen er kortere enn samletallene presentert ovenfor, fordi det over tid har forekommet endringer i hvilke data som føres i oversiktene fra forvaltningen.

³⁸⁵ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

³⁸⁶ Sidas årsrapporter om håndtering av mistanker om korrupsjon i bistand i perioden 2020–2022. Første året Sida rapporterte disse tallene, var i 2020.

³⁸⁷ Analysen er basert på avsluttede saker fra internrevisjonen i perioden 2019–2023. Internrevisjonen har siden 2019 registrert om avsluttede saker er relatert til tilskuddsmottakeren eller den implementerende partneren. I analysen er KLD-saker holdt utenfor.

³⁸⁸ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

³⁸⁹ En sammenstilling av avsluttede saker, ikke-saker, åpne saker og forhåndsvarsler for å se hvem som var kilde til varselet i perioden 2018 til august 2023.

³⁹⁰ Internrevisjonen begynte å registrere kilde til varselet i 2018.

³⁹¹ Styrelsen for internasjonelt utvecklingsamarbete. 2023b: 6. Vel 80 prosent av sakene ble rapportert inn fra tilskuddsmottakere.

³⁹² Mistanke meldt fra ansvarlig enhet kan ha sitt utspring eksempelvis i ordinær oppfølging eller i at ansvarlig enhet har blitt kontaktet av en annen giver.

³⁹³ Eksterne aktører er andre aktører enn forvaltningen og tilskuddsmottakeren, og inkluderer også anonyme varslere.

Norad har dermed ikke innrettet seg slik at de enkelt gjennom registreringsverktøyene kan få innsikt i om tilskuddsmottakeren har varslingskanaler, og i hvilken grad de er kilde til meldinger om mistanke. Til sammenligning rapporterer Sida om hvordan tilskuddsmottakeren har fått kjennskap til mistanken. Departementet viser i brev til at denne informasjonen skal være tilgjengelig i arkiv. De viser også til at Utenriksdepartementet og Norad gjennom kontakten med tilskuddsmottaker, har god kjennskap til hvorvidt de sentrale tilskuddsmottakerne har varslingskanaler.³⁹⁴

8.2 Dialogen mellom forvaltningen og tilskuddsmottakeren i etterkant av mistanke

Tilskuddsmottakeren er i avtaler om prosjekt- og programstøtte pliktig til å varsle forvaltningen umiddelbart ved mistanke om økonomiske misligheter. Videre oppfølging og granskning skal gjøres av tilskuddsmottakeren etter avtale med kontrollenhetene, og midler som er dokumentert misligholdt, skal som hovedregel betales tilbake til forvaltningen eller det aktuelle prosjektet.³⁹⁵

Sentral kontrollenhet viser til at de store norske sivilsamfunnsorganisasjonene som regel følger opp mistanke selv, og de bistår lokale implementerende partnere i deres oppfølging.³⁹⁶ Kontrollenhetene samarbeider gjerne med saksbehandlerne som har forvaltningsansvaret for de aktuelle avtalene, i dialogen med tilskuddsmottakerne om deres oppfølging av mistanke.³⁹⁷ Forvaltningen er i sjeldne tilfeller selv bestillere av spesialrevisjoner for å følge opp mistanke.³⁹⁸

8.2.1 Kontrollenhetene involveres ikke i den utstrekning avtaler og retningslinjer har krav om

Vi gjennomgikk et utvalg saker der kontrollenhetene har vært involvert i oppfølgingen av mistanke, og fant avvik fra tilskuddsmottakers side på avtalte krav i flertallet av sakene vi gjennomgikk.

Manglene vi finner, er særlig knyttet til krav om umiddelbar varsling om mistanke, som ikke er overholdt i syv av ni saker i utvalget. I ytterligere ett tilfelle melder tilskuddsmottakeren umiddelbart ifra om mistanke, men har selv ikke blitt varslet rettidig om mistanken av den implementerende partneren. Å ikke melde fra umiddelbart utgjør et avtalebrudd fra tilskuddsmottakerens side. Tilskuddsmottakeren hadde i de aktuelle tilfellene enten satt i gang eller avsluttet granskning av mistanke når kontrollenhetene ble informert. Sen varsling om mistanke påvirker forvaltningens mulighet til å involvere seg i oppfølgingen og ta forholdsregler i tilskuddsforvaltningen.

I et tilfelle der flere saker i utvalget vårt er knyttet til samme tilskuddsmottaker, er sen varsling et gjentakende problem. Departementet blir i møte med tilskuddsmottakeren gjort kjent med at det er flere mistanker tilskuddsmottakeren ikke har rapportert om i henhold til avtalen. Tilskuddsmottakeren er en norsk sivilsamfunnsorganisasjon som har mottatt tilskudd i mange år og er medlem av sivilsamfunnsorganisasjonenes antikorrupsjonsgruppe, noe som skulle tilsi gode forutsetninger for å kjenne til forvaltningens regelverk på området.

Internrevisjonens register over avsluttede controlsaker i perioden 2019–2023 viser at mistanke i halvparten av sakene (50 prosent) meldes inn til internrevisjonen mer enn to uker³⁹⁹ etter at tilskuddsmottakeren er blitt kjent med mistanken. Internrevisjonen viser i intervju til at de forstår umiddelbar varsling som at tilskuddsmottakeren må melde mistanke innen timer og dager heller enn

³⁹⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

³⁹⁵ Utenriksdepartementet. (2018). *Retningslinjer for utenriksstjenestens håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*. 3.2. Tilbakebetalinger. Norad 2019 *Retningslinjer for Norad – håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*: 3. Saksgang. *Avtalemal for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022*: Del II Generelle vilkår for tilskudd fra Det norske utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet. Intervju med Norad, 28.11.2022.

³⁹⁶ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

³⁹⁷ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023 og internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

³⁹⁸ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023 og Norad, 28.10.2022.

³⁹⁹ Kategorien utgjør det ene ytterpunktet i kategoriene internrevisjonen har satt i registreringen av tidsspenn for varsling til kontrollenheten. Det er ikke mulig ut fra registeret å se om sakene er meldt innen dager eller så mye som to uker etter at tilskuddsmottakeren ble kjent med mistanken.

uker.⁴⁰⁰ I 26 prosent av sakene gikk det mer enn tre måneder fra tilskuddsmottakeren var kjent med mistanken, til internrevisjonen ble informert.⁴⁰¹

Det foreligger ikke tilsvarende tall for sentral kontrollenhet. Kontrollenheten bekrefter imidlertid i intervju at de i mange tilfeller informeres og involveres for sent, og at tilskuddsmottakere og deres implementerende partnere ofte undersøker mistanke og beslutter tiltak på egenhånd. Vår saksmappegjennomgang bekrefter at begge kontrollenhetene påpeker sen varsling overfor tilskuddsmottakere.

Betydningen av riktig og rask respons er også understreket i faglitteraturen. Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) understreker i *Fraud Examiners Manual* hvor viktig det er at virksomheter har en plan for hvordan de skal respondere ved mistanke om økonomiske misligheter. En typisk responsplan handler om rapporteringslinjer internt og eksternt, den inneholder en plan for innledende vurderinger og en mal for rapportering av mistanke. Det er også på dette stadiet de første vurderinger, og mulige feil, gjøres med hensyn til å legge til rette for eventuell anmeldelse og straffeforfølgning. Det er god praksis alltid å legge til grunn at en granskning kan føre til straffeforfølgning.⁴⁰²

8.2.2 Kontrollenhetene mottar granskningsrapporter av varierende kvalitet

Ved mistanke om økonomiske misligheter plikter tilskuddsmottakeren å redegjøre for alle kjente fakta samt vurdere hvordan saken bør følges opp, inkludert hvorvidt det er hensiktsmessig med straffeforfølgning eller andre sanksjoner.⁴⁰³ Dette innebærer gjerne at tilskuddsmottakeren legger fram en granskningsrapport. Kontrollenhetene kan i slike tilfeller gi tilskuddsmottakeren føringer for hvilke undersøkelser som bør gjøres.⁴⁰⁴

Både sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet og internrevisjonen i Norad viser i intervju til at granskningsrapportene de mottar, er av varierende kvalitet. Årsaker til lav kvalitet er blant annet granskningenes innretning og granskernes uavhengighet, kompetanse og kontekstforståelse.⁴⁰⁵ Det forekommer ifølge sentral kontrollenhet ofte at kontrollenheten må spørre om grunnleggende ting som når granskningen ble gjennomført, hvem som gjennomførte den, og om den er fullført.⁴⁰⁶ Vi finner eksempler på tilsvarende i vår saksgjennomgang, der det er stor variasjon både i hvor punktlig tilskuddsmottakerne deler informasjon, og i hva de deler.

Internrevisjonen erfarer at de iblant er uenig i innretningen av granskningene. En av svakhetene de finner, er at mandatet for granskningen ikke er tilstrekkelig konkret og spesifisert, eksempelvis når det gjelder tidsperiode eller hvilke personer som skal undersøkes. De erfarer også at de som utfører granskningene, i noen tilfeller ikke har nødvendig kompetanse eller tar for mange forbehold til at granskningen for eksempel vil kunne legges fram som bevis i en eventuell rettssak.

Ett av tiltakene internrevisjonen treffer, er å be om å få mandatet for granskningen til godkjenning. Noen ganger involveres de imidlertid for sent til å kunne kommentere innretningen før granskningen settes i gang. Internrevisjonen opplyser at de også har henvendt seg til andre lands revisortilsyn for å sjekke bakgrunnen til aktuelle revisorer, og for å videreformidle uheldige erfaringer med revisorfirmaer. Noen ganger blir likevel ikke kvaliteten på granskningen god nok.⁴⁰⁷ Utenriksdepartementet viser

⁴⁰⁰ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

⁴⁰¹ Internrevisjonens register over saker. Internrevisjonen begynte å registrere varslingstid i 2019.

⁴⁰² Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) 2022: Section 3 Investigation, Planning and Conducting a Fraud Examination, Develop a Fraud Response Plan.

⁴⁰³ *Avtalemal for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022: Del II Generelle vilkår for tilskudd fra Det norske utenriksdepartementet.* Utenriksdepartementet.

⁴⁰⁴ Utenriksdepartementet. (2018). *Retningslinjer for utenriksstjenestens håndtering av mistanke om økonomiske misligheter: 3.3. Undersøkelse, vurdering og konklusjon.* Norad. (2019). *Retningslinjer for Norad – håndtering av mistanke om økonomiske misligheter: 3.3. Undersøkelse, vurdering og konklusjon.*

⁴⁰⁵ Intervju med sentral kontrollenhet 22.11.2023 og internrevisjonen i Norad 27.11.2023.

⁴⁰⁶ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴⁰⁷ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

høsten 2024 til at de er i ferd med å utarbeide minimumskrav til granskingsrapportene fra tilskuddsmottakerne.⁴⁰⁸

Sentral kontrollenhet viser til at kommunikasjon fram og tilbake med tilskuddsmottakeren om fakta som framkommer av granskningen, utgjør mye av enhetens oppfølging av en sak. I motsetning til internrevisjonen i Norad involverer sentral kontrollenhet seg som regel ikke i beslutninger om innretningen på granskningen, men ber ofte om utfyllende informasjon til mottatte rapporter eller spør om det er andre forhold som bør granskes.⁴⁰⁹

Sentral kontrollenhet understreker at tilskuddsavtalen stiller krav til hvordan tilskuddsmottakeren skal følge opp en mistanke. Kontrollenheten har en pådriver- og veiledersrolle. Sentral kontrollenhet legger til at det er tilskuddsmottakeren som kjenner forholdene i felt best, og som derfor har de beste forutsetningene for å følge opp mistanken.⁴¹⁰

8.3 Ileggelse av reaksjon ved økonomiske misligheter

Ifølge Utenriksdepartementets retningslinjer *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter* vil valg av reaksjonsform variere avhengig av hva som er blitt avdekket i den konkrete saken. Reaksjonen bør være forholdsmessig, det vil si at den står i forhold til avvikets karakter, hvor store midler det er snakk om, og hvor ressurskrevende det vil være å følge opp med en reaksjon. Retningslinjene redegjør for ulike reaksjonsformer og slår fast at hovedregelen er at misligholdte midler skal betales tilbake.

Vi har sett på Utenriksdepartementets og Norads bruk av de ulike reaksjonsformene i kontrollsaker knyttet til programområde 03 *Internasjonal bistand* på Utenriksdepartementets budsjett i perioden 2019–2023.⁴¹¹ Mistanken er registrert som avkreftet i 22 prosent av totalt 367 avsluttede saker. Når det gjelder de gjenværende 285 avsluttede sakene, er det ikke fylt ut informasjon om reaksjon for 35 prosent av dem.

For avsluttede saker der departementet ikke har registrert en reaksjon i registreringsverktøyet, viser departementet til at årsaken til at det ikke er fylt ut informasjon kan være at de tre standardvalgene i systemet, «avkreftet», «avtalerettslig» og «strafferettslig», ikke passer saken. Eksempler kan være SEAH-saker som normalt ikke får en avtale- eller strafferettslig reaksjon, mislighetssaker der det ikke har lyktes å inndrive midler, at krav er foreldet eller at saken er avsluttet etter en helhetsvurdering. En slik helhetsvurdering kan handle om sannsynligheten for å vinne frem med et krav eller at det vil kreve mye ressurser å etablere et eventuelt krav.⁴¹²

8.3.1 Forvaltningens bruk av ulike reaksjonsformer

Stans i videre utbetalinger er brukt som risikoreduserende tiltak i noen tilfeller

Ved begrunnet mistanke om økonomiske misligheter skal som hovedregel alle overføringer til mottakeren stanses umiddelbart. Overføringene skal ikke gjenopptas før saken er utredet og adekvate, risikodempende tiltak er gjennomført. Stans i videre utbetalinger skal være et risikodempende tiltak for å beskytte mot ytterligere tap av norske midler.⁴¹³ Forvaltningen kan også be

⁴⁰⁸ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 9. september 2024 med tilhørende kommentarer til utkast til hovedanalyserapport; *Minimum requirements set by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs for the investigation of financial irregularities or other forms of material breach of grant agreement by grant recipients*, september 2024, Utenriksdepartementet.

⁴⁰⁹ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴¹⁰ Intervju med Utenriksdepartementet, 21.10.2022.

⁴¹¹ Beregninger gjort basert på tall fra sentral kontrollenhets saksbehandlingssystem, som inkluderer data fra internrevisjonen i Norad i tillegg til saker behandlet av sentral kontrollenhet.

⁴¹² Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁴¹³ Utenriksdepartementet. (2018). *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*: punkt 3.1 Stans i videre utbetalinger.

tilskuddsmottakeren om å stanse videre utbetalinger til eventuelle implementerende partnere som omfattes av mistanken.⁴¹⁴

Data fra saksgjennomgangen vår og intervju med kontrollenhetene viser at det varierer om kontrollenhetene bruker stans i videre utbetalinger som risikoreducerende tiltak. Når stans ikke er brukt, skyldes det blant annet at kontrollenhetene ikke har vurdert det som nødvendig eller hensiktsmessig ut fra en risikovurdering, eller at tilskuddsmottakeren allerede har stanset bruken av midlene. Andre årsaker er at kontrollenhetene involveres for sent til at en stans vil kunne redusere risikoen for ytterligere tap, eller at mistanken avdekkes først når alle midler i avtalen er utbetalt. Kontrollenhetene tar også i betraktning risikoen for at stans i utbetalinger kan ha negative konsekvenser for både granskningen og vern av varsleren eller målgruppen for prosjektet.

Internrevisjonens hadde 50 åpne saker ved utgangen av 2023, og den hadde iverksatt stans i videre utbetalinger i en fjerdedel av sakene. I ytterligere en fjerdedel av sakene hadde tilskuddsmottakeren selv besluttet stans i videre bruk av midler. For de resterende var det ikke iverksatt stans i videre utbetalinger eller bruk av midlene.⁴¹⁵

Utenriksdepartementet viser i brev til at stans i videre utbetalinger alltid blir vurdert.⁴¹⁶ Beslutningen om stans i videre utbetalinger avhenger imidlertid av kontrollenhetenes vurdering av risikoen i det enkelte tilfelle.⁴¹⁷

Tilbakebetaling til prosjekt er innvilget i et mindretall av sakene der det er ilagt krav om tilbakebetaling

Totalt er det registrert 186 avsluttede saker med avtalerettslig reaksjon. Det er registrert krav om tilbakebetaling av hele eller deler av tilskuddet i 176 saker, altså i 95 prosent av tilfellene.

Utenriksdepartementet åpnet i desember 2018 for muligheten for tilbakebetaling til prosjektet i stedet for til Utenriksdepartementet, Norad eller staten, på visse betingelser.⁴¹⁸ Endringen kom som følge av at tilskuddsmottakere hadde ytret misnøye med at de i praksis ellers må dekke det tapte beløpet to ganger: Først må de betale til prosjektet for å nå de avtalte målene, og deretter må de betale til departementet/Norad.⁴¹⁹

Beslutningen om tilbakebetaling til prosjektet har to absolutte betingelser: at tilskuddsmottakeren har avdekket forholdet selv, og at tilskuddsmottakeren har rapport om mistanken til forvaltningen umiddelbart. Intensjonen bak disse betingelsene er at de skal virke som et insentiv for tilskuddsmottakerne til å avdekke flere saker og melde fra til forvaltningen så raskt som mulig. Dersom betingelsene er innfridd, er de etter departementets vurdering også et uttrykk for en fungerende internkontroll. Dermed kan departementet åpne opp for en mildere reaksjon.⁴²⁰

I to av de ni sakene i utvalget vårt ser vi at beslutningen om tilbakebetaling til prosjektet ikke følger fastsatt prosedyre, og at tilbakebetaling til prosjektet er innvilget til tross for at forvaltningens krav om umiddelbar varslings ikke er overholdt. Midler som skulle vært tilbakebetalt til Utenriksdepartementet, eller staten, blir i stedet kun tilbakebetalt til prosjektet. I det ene tilfellet var tilbakebetaling til prosjektet godkjent av en utenriksstasjon uten at sentral kontrollenhet var involvert, og på feil grunnlag. I den andre saken var tilbakebetaling til prosjektet allerede gjort av tilskuddsmottakeren da saken ble meldt til sentral kontrollenhet. Til tross for at absolutte krav om tilbakebetaling til prosjektet ikke var overholdt av

⁴¹⁴ *Interne rutiner for sentral kontrollenhets håndtering av misligheter i tilskuddssaker.* (Versjon 2.3.2023). Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet.

⁴¹⁵ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

⁴¹⁶ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁴¹⁷ Intervju med sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet 22.11.2023 og internrevisjonen i Norad 27.11.2023.

⁴¹⁸ Utenriksdepartementet. (2018). *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*; punkt 3.2 Tilbakebetaling.

⁴¹⁹ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴²⁰ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

tilskuddsmottakeren, aksepterte sentral kontrollenhet dette, men viser i intervju til at de sannsynligvis ville valgt en annen reaksjon dersom en lignende sak skulle oppstå igjen⁴²¹.

Utenriksdepartementet skiller ikke mellom tilbakebetaling til forvaltningen og tilbakebetaling til prosjektet i departementets register over kontroll saker.⁴²² Vi har derfor ikke gjort en analyse av dette for sentral kontrollenhets saker. Sentral kontrollenhet viser i brev til at de for egen del i mangel av et registreringsfelt for tilbakebetaling til prosjekt, i stedet loggfører eventuell beslutning om tilbakebetaling til prosjekt i åpne tekstfelt, slik at dette blir søkbart i forbindelse med rapportering.⁴²³

Internrevisjonen i Norad har på sin side registrert at tilskuddsmottakeren er innvilget tilbakebetaling til prosjekt i 19 prosent (28 av 149 saker) av de avsluttede sakene hvor økonomiske misligheter var sannsynliggjort i perioden 2019–2023.⁴²⁴

Internrevisjonen viser i intervju til at de gjerne skulle sett at flere tilskuddsmottakere var berettiget til tilbakebetaling til prosjekt. Årsakene til at tilskuddsmottakere ikke er berettiget til dette, er hovedsakelig at det har gått for lang tid før mistanken er meldt inn til Norad. Andre årsaker kan være at forholdet ikke ble avdekket av tilskuddsmottakeren selv, eller at tilskuddsmottakeren har andre svakheter i internkontrollen. Internrevisjonen anser den lave andelen tilbakebetalt til prosjekt som en indikasjon på lav modenhet i tilskuddsmottakeres internkontroll.⁴²⁵

Få saker anmeldes

I henhold til Utenriksdepartementets retningslinjer *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter* (2018) skal man alltid vurdere å forfølge saken strafferettslig når det er tilstrekkelig dokumentert og sannsynliggjort at straffbare forhold har funnet sted.⁴²⁶ Gjelder saken tilskuddsmottakeren, vil det være Utenriksdepartementet eller Norad som tar beslutningen om å anmelde forholdet. Skulle de økonomiske mislighetene ha funnet sted hos implementerende partnere av tilskuddsmottakeren, er det tilskuddsmottakeren som har ansvaret for å anmelde forholdet.⁴²⁷

Saksgjennomgangen vår viser eksempler på dialog mellom forvaltningen og tilskuddsmottakeren om mulig anmeldelse. I noen tilfeller ser vi at forvaltningen er pådriver for å få tilskuddsmottakeren til å anmelde forholdet, mens spørsmålet om anmeldelse i andre tilfeller ikke følges opp av forvaltningen. I ett tilfelle har de som gjennomførte granskningen, anbefalt anmeldelse fordi utfordringene de har sett i den konkrete saken, later til å være systemiske. Ut fra informasjonen som foreligger om saken, har ikke forvaltningen fulgt opp anbefalingen om å informere nasjonale antikorrupsjonsmyndigheter. Saken gjaldt økonomiske misligheter relatert til anskaffelsesprosesser i regi av nasjonale myndigheter i et land der Norge har flere ulike bistandsavtaler om støtte til nasjonale myndigheter. Utenriksdepartementet viser i brev til at heller ingen andre givere fulgte anbefalingen om å informere nasjonale antikorrupsjonsmyndigheter.⁴²⁸

I et annet tilfelle ser vi at forvaltningen i flere omganger forsøker å få tilskuddsmottakeren til å anmelde forholdet. Tilskuddsmottakeren forsøker på sin side å få den implementerende partneren til å anmelde forholdet, siden mislighetene har skjedd hos partneren. Verken den implementerende partner eller tilskuddsmottakeren anmelder forholdet. En advokat fraråder anmeldelse fordi det kan bli både tidkrevende og kostnadskrevende. Ambassaden i det aktuelle landet skal ha påpekt at korrupsjonssaker erfaringsmessig generelt har vært krevende å føre for retten i det aktuelle landet. I dette tilfellet sluttet personene som var antatt å ha begått de økonomiske mislighetene i jobben. Vedkommende ble etterpå ansatt i sentral stilling hos en annen tilskuddsmottaker av norske midler.

⁴²¹ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴²² Sentral kontrollenhets register over saker (FileMaker). Utenriksdepartementet.

⁴²³ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁴²⁴ Internrevisjonens register over saker (Varslingslisten). Norad.

⁴²⁵ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

⁴²⁶ Punkt 3.4 Rettslige skritt, herunder strafferettslig forfølging.

⁴²⁷ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴²⁸ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

Sentral kontrollenhet gjorde tilskuddsmottaker oppmerksom på dette. Den nye arbeidsgiveren orienterte sentral kontrollenhet om at de ville igangsette risikoreduserende tiltak knyttet til personen. Samtidig orienterte ny arbeidsgiver om at det ikke var avdekket at den aktuelle personen var involvert i økonomiske misligheter hos dem. Ny arbeidsgiver presiserte at de må ha grunnlag for eventuelle rettslige skritt mot personen, herunder eventuelt opphør av arbeidsforholdet. Dette kunne for eksempel vært tilfelle dersom det forelå tidligere strafferettslige reaksjoner mot vedkommende.

Utenriksdepartementet har ikke registrert politianmeldelser for noen avsluttede kontrollsaker knyttet til tilskudd for Norad og Utenriksdepartementet i perioden 2019–2023. Utenriksdepartementet viser i intervju til at ett forhold, der saken så langt ikke er avsluttet, er politianmeldt.⁴²⁹ Departementet viser til at Økokrim har reist tiltale om forsettlig grovt bedrageri og medvirkning til dette mot to personer i det aktuelle tilfelle. Saken er høsten 2024 under behandling for norske domstoler.⁴³⁰

Internrevisjonen i Norad har i saksbehandlingssystemet sitt registrert tiltak som er truffet også av andre aktører i tilskuddskjeden (tilskuddsmottakerne eller implementerende partnere av disse). De har registrert politianmeldelse i til sammen 28 prosent av avsluttede saker der økonomiske misligheter er sannsynliggjort, i perioden 2019–2023. Utenriksdepartementet viser i brev til at de har identifisert at det for saker som ble fulgt opp av sentral kontrollenhet, ble foretatt 16 politianmeldelser i perioden 2019–2023, hvorav 15 anmeldelser ble foretatt av tilskuddsmottaker eller deres implementerende partner.⁴³¹

Begge kontrollenhetene kommenterer i intervju at sakene deres sjelden ender i retten. De viser til at forvaltningens retningslinjer legger til grunn at risiko- og kost-nytte-vurderinger knyttet til anmeldelse i det aktuelle landet skal gjøres i det enkelte tilfelle.⁴³² Sentral kontrollenhet viser til at de ut fra vurderinger av dette ikke alltid oppfordrer til anmeldelse. Momenter som kan inngå i en slik vurdering, er blant annet hvorvidt en rettsprosess vil kunne føre til dødsstraff, og om man kan anta at rettsstatlige prinsipper vil bli lagt til grunn for behandling av saken. Når man vurderer anmeldelse i utlandet, vil man også måtte ta stilling til om staten vil bli part i saken og/eller om departementets ansatte vil måtte medvirke i rettergangen som vitner.⁴³³ Utenriksdepartementet viser i brev til at mer praktiske hensyn, som sannsynligheten for at stedlig politi vil følge opp saken, forventet varighet og fremgang i etterforskning og straffeforfølgning, samt om staten eventuelt vil måtte dekke stedlig politis utgifter, også vil kunne spille inn.⁴³⁴

Også internrevisjonen i Norad peker på korrump politi eller svak rettssikkerhet som årsaker til at tilskuddsmottakeren ofte ikke vil anmelde. Internrevisjonen er likevel av den oppfatning at det ofte kan bryte med intensjonen i nulltoleransepolitikken ikke å anmelde. I ett tilfelle der internrevisjonen var spesielt misfornøyd med at en tilskuddsmottaker gjennomgående hadde vist motvilje til å anmelde, oppfordret internrevisjonen fagseksjonen til å ta opp temaet på høyt nivå i dialogen med en tilskuddsmottaker.⁴³⁵ Verken Utenriksdepartementet eller Norad fører oversikt over om kontrollenhetene har vurdert det dithen at forholdet burde anmeldes.

Unntak for force majeure ser ut til å være aktuelt i få saker

I enkelte tilfeller kan tilskuddsmottakeren eller annen avtalepart påberope seg force majeure. Utenriksdepartementet skriver i *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter* (2018) at departementets tilskuddsavtaler som hovedregel ikke inneholder bestemmelser om ansvarsfrihet,

⁴²⁹ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴³⁰ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁴³¹ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁴³² Intervjuer med internrevisjonen i Norad 27.11.2023, sentral kontrollenhet 22.11.2023 og Utenriksdepartementet 21.10.2022.

⁴³³ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴³⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁴³⁵ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

hevingsgrunn eller lignende på grunn av force majeure. Økonomiske misligheter vil i sin natur bare unntaksvis være et forhold som oppfyller vilkårene for ansvarsfritak.⁴³⁶

Unntak for force majeure framkommer ikke i departementets register over kontrollsaker. Heller ikke Norad registrerer saker hvor det på grunn av force majeure ikke er ilagt noen reaksjon. Vi ser imidlertid av annen omtale av sakene i registeret til Utenriksdepartementet at unntak for force majeure er brukt i minst to saker i perioden 2019–2023.

Heving av avtale er i første rekke brukt overfor implementerende partnere

I forvaltningens avtalemaler for prosjekt- og programstøtte går det fram at Utenriksdepartementet og Norad kan heve avtalen ved vesentlig mislighold, og økonomiske misligheter inngår i listen over eksempler på vesentlig mislighold av avtale. Det er for perioden 2019–2023 kun registrert ett tilfelle av avviking av samarbeidsforholdet som følge av økonomiske misligheter.

Sentral kontrollenhet viser i intervju til at det skal svært mye til for å heve avtalen med en av de store norske sivilsamfunnsorganisasjonene, og det er i praksis knapt aktuelt. Terskelen er lavere for å avslutte samarbeid med mindre organisasjoner, for eksempel avtaler med lokale organisasjoner. Men også i disse tilfellene blir som regel reaksjonen heller at departementet ikke inngår nye avtaler med organisasjonen, framfor å heve eksisterende avtaler.⁴³⁷ Departementet påpeker at det for tilskuddsmottaker i realiteten vil ha samme virkning som hvis avtalen ble hevet.⁴³⁸

Tall fra internrevisjonen i Norad viser at avtalen med den implementerende partneren ble hevet som følge av økonomiske misligheter i 32 prosent av sakene der mislighetene var knyttet til implementerende partnere. Det er ikke mulig å hente ut tilsvarende tall fra Utenriksdepartementets systemer.

8.3.2 Forvaltningens vurderinger ved illeggelse av reaksjon

Stort rom for skjønn i fastsettelsen av reaksjon

Sentral kontrollenhet viser i intervju til at avtalemaler, retningslinjer og rutiner i utgangspunktet gir kontrollenhetene stort rom for skjønn i fastsettelsen av reaksjon i en sak, og at sakene også er svært ulike.⁴³⁹ Begge kontrollenhetene viser til samhandling mellom saksbehandlere internt og mellom kontrollenhetene i Utenriksdepartementet og Norad som tiltak for å legge til rette for likebehandling av saker.⁴⁴⁰ Departementet viser også til at interne policynotater, hjelpedokumenter og vurderingskriterier skal bidra til likebehandling av saker.⁴⁴¹

Delvis lite og lite enhetlig dokumentasjon mellom saker

I saksgjennomgangen vår ser vi variasjon mellom kontrollenhetene når det gjelder hvilken informasjon som foreligger om kontrollenhetenes og tilskuddsmottakerens oppfølging av mistanken, jf. også punkt 8.5.2. Vi ser også at hvilken informasjon som foreligger, varierer i de ulike sakene. Det er ut fra dokumentasjonen av saken i saksmappene og registreringsverktøyene, i flere tilfeller ikke mulig å få et fullstendig bilde av saksgangen, verken fra tilskuddsmottakerens eller kontrollenhetenes side. Dette vanskeliggjør en ekstern vurdering av saksbehandlingen.

Sentral kontrollenhet viser til at de i de senere år har videreutviklet og utvidet enhetens rutiner og anvisninger for hvilken informasjon som saksbehandlerne bør innhente og vurdere i oppfølgingen av en sak. Saksbehandlerne vurderer ut fra dette og den enkelte sak hva det er nødvendig å

⁴³⁶ Punkt 3.5 Unntak for force majeure.

⁴³⁷ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴³⁸ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁴³⁹ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴⁴⁰ Intervjuer med sentral kontrollenhet 22.11.2023 og internrevisjonen i Norad 27.11.2023.

⁴⁴¹ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

dokumentere for å underbygge konklusjonen om hva sentral kontrollenhet med sannsynlighetsovervekt mener har skjedd.⁴⁴²

Internrevisjonen i Norad har fra 2019 utvidet egenskapene de registrerer for den enkelte sak i registeret sitt over mottatte og behandlede saker, noe som gir bedre innblikk i og mulighet for å sammenligne sakene i dette registeret.

Rammene for tilskuddsmottakers ansvar for bruk midlene har i flere omganger vært oppe til diskusjon

Departementet skriver i den interne arbeidsgruppens rapport om praktiseringen av nulltoleranseprinsippet i 2021 at nulltoleransen ikke bygger på noe kvalifikasjons- eller vesentlighetskrav. Forståelsen av nulltoleranse ligger i den konsekvente reaksjonen i seg selv, og den avskrekkende effekten det har at det reageres på ethvert avvik.⁴⁴³ Økonomiske misligheter er i henhold til artikkel 18 i Utenriksdepartementets og Norads avtalemaler for prosjekt- og programstøtte å anse som et vesentlig avtalebrudd.

Vi ser i data fra Utenriksdepartementet at spørsmålet om forståelsen av nulltoleranseprinsippet og tilskuddsmottakerens ansvar for midlene de forvalter, er oppe til diskusjon i forvaltningen i flere omganger over tid.⁴⁴⁴ I notatene blir det pekt på at departementets definisjon av økonomiske misligheter i nulltoleranseprinsippet er for bred ved at den kan leses dit hen at den omfatter tap av verdier som ikke bærer de sentrale kjennetegnene ved økonomiske misligheter, som brudd på tillit og å være en villet handling. Diskusjonen gjelder særlig enkelttilfeller der tilskuddsmottakeren eller den implementerende partneren er utsatt for tyveri, ran eller plyndring. I notatene blir det vist til at det ikke er gitt ut fra teksten i avtalemalene at tilskuddsmottakeren står avtalerettslig ansvarlig i saker der tyveri er utført av eksterne, forstått som andre enn tilskuddsmottakeren og de tilskuddsmottakeren har et kontraktsforhold til. Samtidig blir det vist til at interne avklaringer av hvordan nulltoleranseprinsippet skal forstås, har lagt til grunn at tilskuddsmottaker har et tilnærmet objektivt og absolutt ansvar for midlene, altså også ved tyveri utført av eksterne.

Selv om det i enkeltsaker er besluttet ikke å ilegge reaksjon for tyveri/ran/plyndring, er ordlyden i retningslinjene fra 2018 om praktiseringen av nulltoleranseprinsippet og tilskuddsmottakerens tilnærmet absolutte og objektive ansvar for midlene, ikke endret. Et forslag om å endre en slik forståelse ble lagt fram for den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet i juni 2021. Da ble det foreslått at forvaltningen og tilskuddsmottakeren skulle dele den økonomiske risikoen i tilfeller der det er kjent at risikoen for tap og skade er høy og vanskelig å forbygge. Forslaget kom fra arbeidsgruppen som utarbeidet den interne rapporten *Praktisering av nulltoleranseprinsippet i tilskuddsforvaltningen* (2021). Et bakteppe for forslaget var et innspill fra sivilsamfunnsorganisasjonenes antikorrupsjonsgruppe, som i 2019 hadde pekt på at tilskuddsmottakernes ansvar for midlene gjør at de kan vegre seg for å gå inn i de mest sårbare områdene, der det er stort behov for nødhjelp og høy risiko for økonomiske misligheter.⁴⁴⁵ Den politiske ledelsens svar på forslaget fra juni 2021 var at det måtte utredes nærmere før det kunne besluttes.⁴⁴⁶

I et intervju i november 2023 forklarer enhet for tilskuddsforvaltning at videre utredning av forslaget om risikodeling ikke er ferdigstilt. Enheten viser til at det er mange hensyn å ta før man eventuelt kan beslutte risikodeling.⁴⁴⁷ I tildelingsbrevet for 2024 fikk Norad ansvaret for å implementere

⁴⁴² Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴⁴³ *Praktisering av nulltoleranseprinsippet i tilskuddsforvaltningen: Rapport fra en intern arbeidsgruppe i UD/Norad*, (26.04.2021). Utenriksdepartementet.

⁴⁴⁴ *Tyveri og nulltoleranse* [nNotat]. (01.11.2017). Utenriksdepartementet; *Avklaring av reaksjon @ Varslingssaker som gjelder manglende oppfylging av tilskuddsavtale på grunn av force majeure eller lignende situasjoner* [notat]. (12.04.2018). Utenriksdepartementet.; *Force majeure. Betydning for SKs saker* [utkast til diskusjon]. (19.04.2023). Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet.

⁴⁴⁵ *Praktisering av nulltoleranseprinsippet i tilskuddsforvaltningen: Rapport fra en intern arbeidsgruppe i UD/Norad*, (26.04.2021). Utenriksdepartementet. Vedlegg B: Innspill fra sivilsamfunnets antikorrupsjonsgruppe 22.11.2019.

⁴⁴⁶ *Oppfølging av arbeidsgruppens rapport om praktisering av nulltoleranseprinsippet i tilskuddsforvaltning* [notat]. (04.06.2021). Utenriksdepartementet, enhet for tilskuddsforvaltning.

⁴⁴⁷ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

anbefalingene fra nulltoleranserapporten, hvor det gikk fram at anbefalinger knyttet til risikodeling skal prioriteres.

Vi ser at sentral kontrollenhet i sine interne rutiner for behandling av saker både henviser til risikodeling og åpner for at spørsmålet om tilbakebetaling må vurderes i den enkelte sak. Når tilskuddsmottakeren har gjort sitt ytterste for å forebygge og håndtere økonomiske misligheter, og derfor ikke er å laste, viser sentral kontrollenhet til at forholdet ikke vil være å anse som avtalebrudd.⁴⁴⁸

Departementet utdyper de interne rutinene i svar på skriftlige spørsmål⁴⁴⁹. Departementet viser til at dagens praksis, slik den er nedfelt i Utenriksdepartementets og Norads avtalemaler for tilskudd, slår fast vilkårene for bruk av tilskudd, og hvilke reaksjoner som brudd på tilskuddsavtalen kan føre til. Departementet understreker at de interne rutinene ikke dekker alle bestemmelser i avtalemalene, men er ment å gi veiledning til sentral kontrollenhets saksbehandlere i vurderinger som erfaringsmessig kan være utfordrende. Ett eksempel på en slik vurdering er ifølge departementet at økonomiske misligheter utgjør et vesentlig avtalebrudd, jf. avtalemalens del II artikkel 18.3.f⁴⁵⁰. Økonomiske misligheter er dermed et vesentlig avtalebrudd. Departementet henviser imidlertid også til avtalens bestemmelser, i artikkel 18.2, om at Utenriksdepartementet/Norad ved vesentlig mislighold *kan* avslutte avtalen eller kreve tilbake hele eller deler av tilskuddet. Det er denne eksisterende skjønnsmessige vurderingen av hvilken reaksjon som skal ilegges som er utdypet i sentral kontrollenhets interne rutiner i ordlyden:

«Utgangspunktet er nulltoleranse for økonomiske misligheter og at misbrukte midler skal tilbakebetales. Avtalemalen (artikkel 18.1 og 18.2) sier «kan», ikke skal, og det innebærer et visst rom for skjønn. UD har akseptert visse begrensninger i nulltoleranseprinsippet ut fra tanken om «risikodeling», særlig i høyrisikoland, samt gjennom prinsippet om forholdsmessighet mellom misligholdet og reaksjonen. Selv om tilskuddsmottaker kunne ha gjort noe mer for å avverge risiko, er det rom for å unnlate eller redusere tilbakebetalingskrav.»

Departementet viser til at de interne rutinene også gir veiledning til saksbehandler ved vurderinger i forbindelse med beslutninger i saker der man er utenfor definisjonen av «financial irregularities» i avtalemalens artikkel 15.2, og det ikke foreligger vesentlig avtalebrudd på dette grunnlaget, jf. artikkel 18.3.f. I lys av departementets erfaring med konkrete saker, har det vært ønskelig å gi konkret veiledning til saksbehandlerne om vurderingen i slike saker, ved å utdype at saksbehandler også skal foreta en vurdering av om kravene i 15.3 om internkontroll er oppfylt. I tilfeller der tilskuddsmottaker oppfylder kravene i 15.3, viser de interne rutinene til at for eksempel tyveri eller plyndring ikke vil være å anse som avtalebrudd. Dette utelukker ifølge departementet imidlertid ikke at tilskuddsavtalen kan være brutt på andre punkter. Departementet presiserer at god internkontroll knyttet til risikoen for økonomiske misligheter, slik kravene er oppstilt i artikkel 15.3, ikke kan reparere et avtalebrudd, men er krav som kommer i tillegg til de øvrige forpliktelsene for å oppfylle nulltoleranseprinsippet.⁴⁵¹

Departementet viser videre til at den interne arbeidsgruppen som så på praktiseringen av nulltoleranseprinsippet, anbefalte at det innføres «et tydelig definert kontrollansvar» for tilskuddsmottakere. Dette står i motsetning til det tilnærmet objektive ansvaret tilskuddsmottaker har i dag. Departementet viser til at sivilsamfunnet ønsker en tydeligere deling av risiko for

⁴⁴⁸ *Interne rutiner for sentral kontrollenhets håndtering av misligheter i tilskuddssaker* [interne rutiner]. (versjon av 02.03.2023). Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet.

⁴⁴⁹ Utenriksdepartementets svar på oppfølgingsspørsmål, 20.09.2024.

⁴⁵⁰ Artikkel 18.3 lister opp situasjoner som omfattes av avtalemalens bestemmelser knyttet til «vesentlig avtalebrudd». Listen er ikke uttømmende. Artikkel 18.3.f viser «økonomiske misligheter, grov tjenesteforsømmelse eller ulovlig aktivitet i en eller annen form har funnet sted hos Tilskuddsmottaker eller hans samarbeidspartnere».

⁴⁵¹ Utenriksdepartementets svar på oppfølgingsspørsmål, 20.09.2024.

bistandsprosjekter i risikofylte områder og at sivilsamfunnsorganisasjoner har vist til at dagens praksis innebærer en skjev fordeling av risiko i tilskuddsgivers favør.⁴⁵²

Dette arbeidet skiller seg ifølge departementet fra sentral kontrollenhets utøvelse av skjønn ved illeggelse av reaksjon i enkeltsaker. Samtidig er det ifølge departementet i stor grad overlapp i hensynene som ligger bak disse separate prosessene. Departementet viser særlig til at reaksjoner som ilegges tilskuddsmottaker ved brudd på en tilskuddsavtalen også i dag skal være forholdsmessige og ikke ha til hensikt å straffe mottakeren.⁴⁵³

Departementet viser videre til at det etter deres syn ikke er noe motstrid mellom sentral kontrollenhets rutiner knyttet til vurdering av om forhold er å anse som avtalebrudd og om reaksjon skal ilegges, og avtalemalenes kommunikasjon av forventninger og krav som følger av nulltoleranseprinsippet. Departementet viser i den sammenheng til at sentral kontrollenhets interne rutiner er basert på tolkninger og avklaringer av avtalemalene i forbindelse med behandlingen av enkeltsaker. Blant enkeltsakene som ligger til grunn for veiledningen i de interne rutineene, og der beslutningen i enkeltsaker har fått en generell virkning, er saker knyttet til tyveri utført av eksterne uten tilknytning til prosjektet. Beslutningsgrunnlaget i disse sakene ble drøftet og argumentert for i interne notater i henholdsvis 2017 og 2018, da beslutningene ble løftet til utenriksråden. Departementet understreker at det likevel alltid må foretas en konkret vurdering, i tråd med avklaringene som er gitt.⁴⁵⁴

En beslutning om hvorvidt et forhold er å anse som et avtalebrudd, har konsekvenser for om tilskuddsmottakeren kan ilegges en reaksjon. Det er også av betydning for om forholdet framgår av departementets rapportering om økonomiske misligheter.

Kontrollenhetene har ulik tilnærming til begrepene misligheter og mislighold

I retningslinjer og veilederen for nulltoleranseprinsippet trekker Utenriksdepartementet et skille mellom begrepene økonomiske misligheter og mislighold av avtale. Økonomiske misligheter er et eksempel på mislighold av avtale, men mislighold av avtale kan også være andre forhold, eksempelvis forsinket rapportering eller at tilskuddsmottakeren ikke har redegjort tilfredsstillende for bruken av tilskuddet.⁴⁵⁵

Kontrollenhetene vil i noen tilfeller behandle og illegge reaksjon i saker som gjelder mislighold av avtale. Det vil for eksempel være tilfelle når man fra starten av ikke kan utelukke at saken dreier seg om økonomiske misligheter, eller når en første mistanke om økonomiske misligheter ikke lar seg sannsynliggjøre gjennom videre undersøkelser, men det likevel viser seg å være et avtalebrudd på annet grunnlag.⁴⁵⁶

Vi ser i vår gjennomgang av data fra sentral kontrollenhet og internrevisjonen at de to kontrollenhetene forholder seg ulikt til begrepene økonomiske misligheter og mislighold i oppfølgingen av kontroll saker. Internrevisjonen i Norad trekker et skille mellom de to begrepene i saksbehandlingen og kategoriserer og rapporterer avsluttede saker som enten økonomiske misligheter eller mislighold. Internrevisjonen betrakter et forhold som mislighet når det sannsynligvis er begått med hensikt.⁴⁵⁷ Dette skillet, der økonomiske misligheter forutsetter hensikt, er i tråd med rådende definisjoner og rettspraksis.⁴⁵⁸

Sentral kontrollenhet viser på sin side til at begrepet økonomiske misligheter i gjeldende avtalemal for Utenriksdepartementet og Norad omfatter både handlinger begått med hensikt og andre handlinger, ved at blant annet artikkel 15.2 om økonomiske misligheter også fører opp «all annen bruk av

⁴⁵² Jf. Innspill fra sivilsamfunnets antikorrupsjonsgruppe av 22.11.19 pkt 3, vedlegg B til Nulltoleranserapporten.

⁴⁵³ Utenriksdepartementets svar på oppfølgingsspørsmål, 20.09.2024.

⁴⁵⁴ Utenriksdepartementets svar oppfølgingsspørsmål, 20.09.2024.

⁴⁵⁵ Utenriksdepartementet. (2018). *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter: 2 Økonomiske misligheter og mislighold; Avtalemal for ikke-statlige aktører, regime I og II, versjon 4, 2022. Del II Generelle vilkår for tilskudd fra Det norske utenriksdepartementet*. Utenriksdepartementet.

⁴⁵⁶ Norad, internrevisjonen. (2023). *Internrevisjonens årlige rapport om varslingssaker 2022: Typen av misligheter*.

⁴⁵⁷ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴⁵⁸ Se eksempelvis United Nations 2003: artikkel 15–25. COSO 2023: 1.

prosjektmidler som ikke er i tråd med avtale».⁴⁵⁹ Sentral kontrollenhet viser i intervju til at de rapporterer om alle avtalebrudd de behandler, også mangelfull internkontroll eller brudd på anskaffelsesreglene. Det sentrale for dem er om tilskuddsmottakeren har overholdt tilskuddsavtalens bestemmelser, og ikke om noe er gjort med hensikt. De viser likevel til at subjektive forhold hos den som begår avtalebruddet, kan være relevante for om de velger å ilegge en reaksjon, og i så fall hvilken.⁴⁶⁰

8.4 Lærdom fra avdekkede saker

Både internrevisjonen og sentral kontrollenhet viser til at deres ansvar er knyttet til å følge opp enkeltsaker. Det er andre i forvaltningen som har ansvar for å stille krav til tilskuddsmottakerens internkontroll og systemer for varsling og oppfølging av mistanke om økonomiske misligheter, og å påse at disse kravene etterleves.⁴⁶¹

Når kontrollenhetene følger opp en sak, vil de vurdere tilskuddsmottakerens årsaksforklaring og tiltaksplan for de forholdene som gjorde at misligheter eller mislighold fant sted. Etter internrevisjonens erfaring er det varierende kvalitet på tilskuddsmottakerens tiltaksplaner etter økonomiske misligheter har skjedd. Selv om det er fagseksjonene som har ansvaret for oppfølgingen etter at saken er avsluttet, forsøker internrevisjonen å bistå ved å gi anbefalinger om hvordan de kan følge opp.⁴⁶²

Når det gjelder inngåelse av nye avtaler, kan kontrollenhetene gjøre fagseksjonene oppmerksomme på at det er eller har vært mislighetssaker knyttet til tilskuddsmottakeren. Kontrollenhetene beslutter imidlertid ikke om det skal inngås nye avtaler eller under hvilke betingelser.⁴⁶³ Internrevisjonen uttaler i intervju at de er usikre på om det får nok konsekvenser for videre oppfølging og samarbeid med tilskuddsmottakeren når internrevisjonen påviser utilstrekkelig internkontroll i flere påfølgende saker hos tilskuddsmottakeren. Internrevisjonen kjenner til tilfeller der Norad inngår nye avtaler med tilskuddsmottakere på samme tid som internrevisjonen rapporterer at tilskuddsmottakeren har svak kontroll i oppfølgingen av sine prosjekter.⁴⁶⁴

Begge kontrollenhetene viser til at de i enkelte tilfeller blir forespurt av fagseksjonene om å være med i årlige møter med enkelte tilskuddsmottakere for å ta opp mislighetsperspektivet.⁴⁶⁵ I tillegg skriver de erfaringsnotater. Internrevisjonen i Norad skriver i etterkant av en sak en saksrapport⁴⁶⁶. Saksrapporten sendes ansvarlig avdeling for godkjenning og blir også gjort tilgjengelig på åpen sak i Norads arkiv.⁴⁶⁷ Et resymé blir sendt til departementet.⁴⁶⁸ Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet startet våren 2023 med noe lignende ved å sende et notat til enhet for tilskuddsforvaltning, der de viser til erfaringer og lærdom fra avdekkede saker som enheten kan ta med videre i sitt arbeid.⁴⁶⁹

Utenriksdepartementet viser i brev til at sentral kontrollenhet har iverksatt en rutine med å vurdere og nedfelle skriftlig om en sak har gitt læringspunkter når saken lukkes. Læring fra sakene viderefremmes ifølge departementet også iblant på intranett ved publisering av sentral kontrollenhets årsrapport. Erfaringer fra kontrollsakene brukes også inn i kurs for ansatte.⁴⁷⁰

⁴⁵⁹ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴⁶⁰ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴⁶¹ Intervjuer med sentral kontrollenhet 22.11.2023 og internrevisjonen i Norad 27.11.2023.

⁴⁶² Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

⁴⁶³ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴⁶⁴ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

⁴⁶⁵ Intervjuer med sentral kontrollenhet 22.11.2023 og internrevisjonen i Norad 27.11.2023.

⁴⁶⁶ Saksrapportene erstattet i april 2023 internrevisjonens tidligere benevnte erfaringsnotater.

⁴⁶⁷ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁴⁶⁸ Intervju med Norad, 28.10.2022.

⁴⁶⁹ Halvårlig notat om læringspunkter fra saker om mislighold av tilskuddsavtaler [notat til enhet for tilskuddsforvaltning 31.05.2023]. Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet.

⁴⁷⁰ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

8.5 Rapportering fra og registrering av data hos kontrollenhetene

8.5.1 Rapporteringen fra kontrollenhetene omfatter ikke all bistand

OECD DAC oppfordrer til tydelig og hyppig kommunikasjon om prosess og utfall når man følger opp mistanker om økonomiske misligheter, for dette bygger tillit og viser åpenhet.⁴⁷¹

Utenriksdepartementet legger på regjeringen.no ut kvartalsvise rapporter med oversikt over avsluttede saker som er ilagt reaksjon i sentral kontrollenhet og internrevisjonen i Norad. I tillegg publiserer hver av enhetene årsrapporter der det presenteres ytterligere informasjon og statistikk på nye og avsluttede saker. Årsrapportene avviker fra hverandre i gjengivelsene av saker, eksempelvis er det kun internrevisjonen som har med opplysninger om hva som sviktet hos tilskuddsmottakeren, og hvilke reaksjoner tilskuddsmottakeren eller den implementerende partneren har iverksatt som følge av granskningene.

Rapporteringen til Utenriksdepartementet på regjeringen.no og i sentral kontrollenhets årsrapporter dekker ikke hele bistandsporføljen. Mens sentral kontrollenhet tar med omtale av saker behandlet av Norad, inngår ikke saker behandlet av Norfund eller Klima- og miljødepartementet, som har ansvaret for den norske klima- og skogsatsingen. Men disse sakene omfatter også tilskuddsmidler som er kategorisert som offisiell norsk bistand. De omfattes av nulltoleranseprinsippet på lik linje med midlene fra Norad og Utenriksdepartementet, og forvaltningen er involvert i å følge opp mistanke om misligheter.

Det er også begrenset omtale av oppfølgingen av nulltoleranseprinsippet overfor multilaterale tilskuddsmottakere. Årsrapporten viser til oppfølgingen av multilaterale tilskuddsmottakere i en kort omtale av hvordan nulltoleranseprinsippet følges opp i andre fora. I årsrapporten er det også en henvisning til et fåtall multilaterale tilskuddsmottakeres egen rapportering om håndteringen av økonomiske misligheter.⁴⁷² Departementet presiserer at dette suppleres av omtale i blant annet Prop. 1 S (2023–2024), der det framgår at ansvaret for å forebygge, avdekke og håndtere økonomiske misligheter ligger hos de multilaterale organisasjonene, og at Utenriksdepartementet forventer at organisasjonene har gode rutiner for risikohåndtering, internkontroll og rapportering.⁴⁷³

Norske sivilsamfunnsorganisasjoner har ytret misnøye med det de omtaler som skjevheten i rapporteringen fra Utenriksdepartementet og Norad om avdekkede mislighetssaker, der økonomiske misligheter hos sivilsamfunnsorganisasjonene etter deres vurdering får uforholdsmessig stor plass. Den interne arbeidsgruppen som ble ledet av enhet for tilskuddsforvaltning og så på praktiseringen av nulltoleranseprinsippet i 2021, foreslo derfor å legge om kommunikasjonsstrategien for nulltoleranseprinsippet. Det ble foreslått at endringer i kommunikasjonen skulle opprettholde åpenhet og offentlig innsyn i omfanget og utviklingen av mislighetssaker, men samtidig bidra til større balanse i kommunikasjonen om oppfølgingen av nulltoleranseprinsippet i ulike deler av bistandsporføljen. Det ble foreslått å avvikle den kvartalsvise rapporteringen av avsluttede saker.⁴⁷⁴ Enhet for tilskuddsforvaltning viser i intervju til at det ikke er jobbet videre med forslaget på grunn av ventede endringer i forvaltningsansvar som følge av omstillingen «UD–Norad 2024».⁴⁷⁵

Departementet viser i brev til at årsrapportene til kontrollenhetene har til hensikt å fremme åpenhet. Rapportene er offentlig kommunikasjon ut fra hensyn til stor offentlig interesse og forebygging. Årsrapportene og kvartalsrapportene som sentral kontrollenhet publiserer på regjeringen.no har ifølge departementet ikke til hensikt å utgjøre grunnlag for analyser og systematiske vurderinger. Deres

⁴⁷¹ OECD 2016: 9.

⁴⁷² Norads *Internrevisjonens årlige rapport om varslingssaker* og Utenriksdepartementets *Rapport om økonomiske mislighetssaker mv.* i perioden 2018–2023.

⁴⁷³ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁴⁷⁴ *Oppfølging av arbeidsgruppens rapport om praktisering av nulltoleranseprinsippet i tilskuddsforvaltning* [Notat]. (04.06.2021). Utenriksdepartementet, enhet for tilskuddsforvaltning.

⁴⁷⁵ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

hensikt er ikke å gi styringsinformasjon. Departementet viser til at det ville vært mulig og kanskje ønskelig at årsrapportene også inkluderte vurdering av hvordan håndtering av risiko for økonomiske misligheter fungerer. Men hovedhensikten med Utenriksdepartementets årsrapporter er ifølge departementet å kommunisere helhetlige fakta og tall for departementet, Norad og Norec vedrørende oppfølgingen av mistanker av økonomiske misligheter.⁴⁷⁶

8.5.2 Det er forskjeller i kontrollenhetenes registrering av data

Har man et system for å fange opp mistanke, kan man analysere og sammenligne data for å identifisere trender og gjøre årsaksanalyser. Ifølge veilederen *Fraud Risk Management Guide 2nd Edition* (2023) er dette en viktig fordel.⁴⁷⁷

Vi har flere ganger i dette kapittelet kommentert manglende muligheter for å gjøre analyser basert på kontrollenhetenes registre over kontrollsaker. Sentral kontrollenhet registrerer langt færre detaljer om sakene i sitt digitale registreringsverktøy enn det internrevisjonen i Norad gjør og gjør også i større grad bruk av fritekstfelt. Mulighetene for å gjøre analyser er dermed mer begrenset i departementet enn i direktoratet. Eksempelvis registrerer ikke Utenriksdepartementet på en tydelig måte om saken er relatert til mistanke om økonomiske misligheter, om saken har ført til tilbakebetaling til prosjekt, hvilken kategori eller type tilskuddsmottaker saken gjelder, tiden det tok før tilskuddsmottakeren meldte inn mistanken, eller om økonomiske misligheter er sannsynliggjort.

Departementet viser i brev til at det foreløpig mangler et felt i registreringsverktøyet for registrering av saker der tilskuddsmottaker er gitt muligheten til å tilbakebetale misligholdte midler utelukkende til prosjektet, og ikke til staten, Norad eller Utenriksdepartementet. Departementet viser til at registrering av dette derfor foreløpig er løst ved at saksbehandler ved avslutning av saken skriver i store bokstaver «TILBAKEBETALING TIL PROSJEKT» i fritekstfelt i registreringsverktøyet. Andre sentrale opplysninger skal ifølge departementet også framgå av fritekstfelt som fylles ut av saksbehandler, som informasjon om hvorvidt økonomiske misligheter er sannsynliggjort og tiden det tok før tilskuddsmottaker meldte ifra til forvaltningen om mistanken.⁴⁷⁸

Verken Utenriksdepartementet eller Norad registrerer systematisk om avsluttede saker har brukt stans i videre utbetalinger som risikoreducerende tiltak, og i så fall hvor lenge. Imidlertid fører Norad, i motsetning til Utenriksdepartementet, oversikt over hvilke av de pågående granskingene som benytter dette tiltaket. Det gir likevel ikke mulighet til å se utviklingen i bruk av stans i videre utbetalinger over tid.

Utenriksdepartementet benytter verktøyet FileMaker til registrering av saker, mens Norad fram til juni 2024⁴⁷⁹ brukte en Excel-fil. I Norad har vi observert enkelte feilføringer, som navn på tilskuddsmottakeren og referanse til hvilken avtale det gjelder (PTA-nummer). Vi har også observert en rekke feilføringer i FileMaker som går ut over påliteligheten til datamaterialet og analyser av dette. Registreringen i FileMaker er i mange tilfeller ikke systematisk gjennomført, slik at felter for å registrere hvilken avtale det gjelder (PTA-nummer), hvilken reaksjon tilskuddsmottakeren er ilagt, og tilbakebetalingsbeløp blir stående tomme etter at saker er avsluttet. Sentral kontrollenhet opplyser i intervju⁴⁸⁰ at enheten har meldt inn behov for bistand til å gå over til en annen digital løsning enn FileMaker. Dette ble gjort i forbindelse med virksomhetsplanen for 2023. Anmodningen ble den gang ikke prioritert i departementet, men i januar 2024 fikk kontrollenheten beskjed om at FileMaker antakelig skal utfases.

⁴⁷⁶ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

⁴⁷⁷ COSO 2023: 43, 61.

⁴⁷⁸ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁴⁷⁹ Internrevisjonen i Norad byttet i juni 2024 ut sitt registreringsverktøy, til et system som ifølge direktoratet skal være mindre sårbart enn Excel, jf. brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 09.09.2024.

⁴⁸⁰ Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

Utenriksdepartementet understreker i brev at FileMaker bare er et registrerings-/ loggføringsverktøy for korte oppsummeringer av opplysninger i sakene. All arkivverdig dokumentasjon, også intern kommunikasjon, legges på eget saksnummer i arkivsystemet. Saksnummer for arkivsaken registreres på saken i FileMaker. Departementet viser til at det ikke er hensiktsmessig å legge inn alle de samme opplysningene både i FileMaker og arkiv. Selv om det for eksempel ikke registreres i FileMaker hvordan tilskuddsmottaker fikk kjennskap til mistanken, vil det ifølge departementet framgå av dokumentene som er arkivert på saken. Sentral kontrollenhet viser til at et forbedret registreringsystem forhåpentligvis vil gi økt mulighet for å gjøre automatiserte uttrekk av flere typer data for rapportering og analyse. Departementet understreker imidlertid at et registrerings- og loggføringsverktøy som FileMaker ikke må forveksles med et redskap for analyse og dokumentasjon.⁴⁸¹

8.5.3 Årsaken til fraværet av saker fra tilskuddsmottakere er ikke analysert på overordnet nivå

Tidligere i kapittelet så vi at de avdekkede sakene i hovedsak har vært hos sivilsamfunnsorganisasjoner, og at flertallet av sivilsamfunnsorganisasjonene som har mottatt støtte, ikke har hatt saker behandlet av kontrollenhetene. Ut over dialog med fagseksjonene og enkelte møter med de store, norske sivilsamfunnsorganisasjonene har verken enhet for tilskuddsforvaltning eller sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet gjort analyser for å finne årsaken til fraværet av saker fra enkelte typer tilskuddsmottakere eller enkeltmottakere av tilskudd.⁴⁸²

Enhet for tilskuddsforvaltning opplyser i intervju⁴⁸³ at det ikke er innenfor deres mandat å gjøre slike analyser. Ifølge sentral kontrollenhet⁴⁸⁴ er det generelt kjent at det er store mørketall når det gjelder økonomiske misligheter. Mørketallene kan skyldes, fravær av gode systemer for å avdekke misligheter, manglende insentiver til å rapportere misligheter og til og med bevisst skjuling. Sentral kontrollenhet forstår derfor ikke fraværet av saker som at det ikke forekommer økonomiske misligheter.

I Norad opplyser internrevisjonen⁴⁸⁵ at de diskuterer mye internt hva som er årsakene til at mange tilskuddsmottakere ikke er representerte i oversikten over avsluttede saker. Internrevisjonen har inntrykk av at det er varierende bevissthet hos tilskuddsmottakere om plikten til varsling. Internrevisjonen har gjennomført tiltak overfor enkelte fagseksjoner i Norad for å øke bevisstheten hos både saksbehandlerne og tilskuddsmottakerne. Internrevisjonen understreker i den sammenheng at det er fagseksjonene som har ansvaret for risikovurderinger og forebygging av økonomiske misligheter.

På spørsmål fra oss svarer Norad⁴⁸⁶ at ingen sentrale enheter i Norad har gjort noen overordnet analyse av i hvilken grad tilskuddsmottakere har rapportert mislighetssaker. Ifølge Norad er det fagseksjonen som har saksbehandlingsansvar for den enkelte avtale, som skal vurdere blant annet om antall mislighetssaker fra tilskuddsmottakeren står i forhold til størrelsen på mottatte midler, land og prosjekt.

⁴⁸¹ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, 09.09.2024.

⁴⁸² Intervju med sentral kontrollenhet, 22.11.2023.

⁴⁸³ Intervju med enhet for tilskuddsforvaltning, 28.11.2023.

⁴⁸⁴ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

⁴⁸⁵ Intervju med internrevisjonen i Norad, 27.11.2023.

⁴⁸⁶ Norads svar på skriftlige spørsmål 22.01.2024.

9 Vurderinger

Eventuell korrupsjon og andre økonomiske misligheter i tilknytning til bevilgede midler bidrar til å undergrave tilliten til og effekten av offentlig pengebruk. Økonomiske misligheter kan også ha direkte negativ innvirkning på utviklingen i landene der midlene brukes, det motsatte av intensjonen med bistanden. Utenriksdepartementet har med støtte fra Stortinget hatt en uttalt nulltoleranse for økonomiske misligheter siden tidlig på 2000-tallet. Økonomiske misligheter skal forebygges, avdekkes og reageres på som ledd i forvaltningen av bistanden.

Tilskudd til utviklingsformål og humanitær bistand utgjør en betydelig del av Utenriksdepartementets budsjett og er en sentral forvaltningsoppgave for både utenriktjenesten og Norad. Dette er midler som generelt innebærer en høy risiko for økonomiske misligheter. Departementet og Stortinget har vært tydelige på at bistand forutsetter en vilje til å ta risiko, men at risikoen skal kartlegges og være kjent for bevilgende myndigheter. Videre skal risikoreduserende tiltak iverksettes for å forebygge misligheter og begrense skaden hvis misligheter skulle skje. Dette er forhold som gjør at vi mener det er rimelig å forvente at Utenriksdepartementet og Norad legger til grunn og har en høy standard på håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter. Vi viser til reglement for økonomistyring i staten § 4, der det står at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

OECDs utviklingskomité har vist til behovet for en allsidig tilnærming til risikoen for økonomiske misligheter, med løpende intern og ekstern risikohåndtering koordinert med andre givere.⁴⁸⁷ Også andre sentrale fagmiljøer⁴⁸⁸ peker på viktigheten av en risikobasert tilnærming, der håndteringen inngår i virksomhetsstyringen.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet og Norad har etablert flere prosesser og tiltak som skal bidra til å forebygge, avdekke og reagere på mistanke om økonomiske misligheter i bistandsporteføljen. Blant annet er det gjennom internt regelverk og avtalemaler stilt krav både til tilskuddsmottakerens håndtering av risikoen og til saksbehandlerens forhåndsvurderinger, oppfølging og kontroll. Det er også etablert kanaler for å melde fra om mistanke om økonomiske misligheter, og retningslinjer for videre oppfølging.

Undersøkelsen viser likevel at Utenriksdepartementets og Norads håndtering har vesentlige mangler sett opp mot god praksis. Det er mangler ved alle elementene som skal inngå i en helhetlig og effektiv håndtering av risikoen for økonomiske misligheter. Manglene knytter seg til overordnet styring, vurdering av risiko, målretting og gjennomføring av kontrolltiltak, samt oppfølging av mistanke og ileggelse av reaksjon når det forekommer økonomiske misligheter.

Utenriksdepartementets retningslinjer for tilskuddsforvaltning legger opp til en risikobasert tilnærming, noe som vi i utgangspunktet vurderer som positivt. Vi ser at det likevel er vanskelig for saksbehandlerne å gjennomføre dette i praksis fordi de har et for svakt grunnlag for å vurdere risikoen for økonomiske misligheter i hvert enkelt tilfelle. Dermed blir ikke kontrolltiltak i tilstrekkelig grad iverksatt og begrunnet på bakgrunn av identifisert risiko. Dette skyldes blant annet mangler ved prosesser for risikovurderinger, utilstrekkelige veilednings- og kompetansetiltak og det at systemene ikke legger til rette for at viktig informasjon om tilskuddsmottakerne blir gjort tilgjengelig for deling og gjenbruk.

Samlet sett er forvaltningens håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden etter vår vurdering ikke så effektiv som den kunne og burde ha vært. Arbeidet med å forebygge og avdekke økonomiske misligheter er ikke i samsvar med hva bistandsforvaltningens egenart, risiko og

⁴⁸⁷ OECD 2016: 5.

⁴⁸⁸ Som Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) og Association of Certified Fraud Examiners (ACFE).

vesentlighet skulle tilsi. Svakheterne øker risikoen for at økonomiske misligheter i tilknytning til norske bistandsmidler begås og ikke avdekkes eller stoppes på et tidlig tidspunkt. Det innebærer igjen en risiko for omdømmetap, økonomisk tap og svekket måloppnåelse for bistandsmidlene.

9.1 Den overordnede styringen i Utenriksdepartementet og Norad ivaretar ikke i tilstrekkelig grad håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll. Internkontrollen skal blant annet sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes, jf. § 14 i reglement for økonomistyring i staten. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) peker på at styrings- og kontrollmiljøet er viktig for en effektiv internkontroll.⁴⁸⁹ Styrings- og kontrollmiljøet omfatter alt fra holdninger, adferd, verdier og kompetanse til hvordan ledelsen fordeler ansvar og myndighet, organiserer arbeidet og utvikler virksomhetenes menneskelige ressurser.⁴⁹⁰ Styrings- og kontrollmiljøet har en formell og en uformell del. Den formelle delen er formalisert og dokumentert, mens den uformelle delen handler om virksomhetskulturen.

Undersøkelsen viser flere svakheter ved Utenriksdepartementets og Norads overordnede styring for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter i bistanden. Svakheterne i den formelle delen av styrings- og kontrollmiljøet omfatter blant annet at innholdet i sentrale føringer ikke er formidlet tydelig nok, og at ledelsen ikke har god nok oversikt over og styringsinformasjon om effekten av etablerte tiltak for å håndtere risikoen. Disse svakheterne svekker forutsetningene for en effektiv håndtering av risikoen for økonomiske misligheter.

9.1.1 Det er ikke tilstrekkelig tydeliggjort og kommunisert hva føringene om nulltoleranse for økonomiske misligheter og antikorrupsjon som tverrgående hensyn innebærer

Nulltoleranse for økonomiske misligheter er et helt grunnleggende premiss for tildeling og forvaltning av bistandsmidler. I tillegg er antikorrupsjon som tverrgående hensyn en viktig forutsetning. Arbeidet med antikorrupsjon skal gi tilstrekkelig sikkerhet for at tiltak som støttes av Norge, ikke bidrar til korrumpert praksis, verken i tiltaket eller i samfunnet, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* og Innst. 440 S (2016–2017).

Undersøkelsen viser at selv om både Utenriksdepartementet og Norad legger begge føringene til grunn i sin innretning av internkontrollen, er det utfordringer knyttet til begge føringene. Utfordringene handler både om forståelse og praktisering, og om hvordan føringene er dokumentert og kommunisert i ulike styringsdokumenter.

Utenriksdepartementet publiserte i 2018 retningslinjer om praktisering av nulltoleranseprinsippet. Retningslinjene er tydelige på at prinsippet innebærer en *forpliktelse til å reagere ved mistanke* om økonomiske misligheter. De har også bred omtale av forvaltningens oppfølging ved mistanke. Retningslinjene nevner forebygging i flere sammenhenger, men uten å utdype eller klargjøre hva nulltoleranseprinsippet innebærer når det gjelder forebygging og avdekking av økonomiske misligheter. I avtalemaler for tilskudd setter Utenriksdepartementet og Norad på den annen side både forebygging og avdekking av økonomiske misligheter i direkte sammenheng med prinsippet om nulltoleranse. I avtalemalerne står det for eksempel at tilskuddsmottakeren *for å innfri krav til nulltoleranse* skal organisere sin drift og sine internkontrollsystemer på en måte som gjør at

⁴⁸⁹ COSO 2023: 10.

⁴⁹⁰ DFØ. (u.å.) *Sammenhengen mellom risikostyring og internkontroll: Styrings- og kontrollmiljø som reflekterer ønsket holdning og kultur.*

økonomiske misligheter forebygges og avdekkes. Hvordan nulltoleranseprinsippet skal forstås, og hva det omfatter, er altså til dels ulikt kommunisert i ulike dokumenter.

Norad evaluerte i 2020 Norges antikorrupsjonsinnsats i bistanden og pekte da på at nulltoleranseprinsippet forstås ulikt. Eksterne aktører forstår prinsippet slik at det hovedsakelig handler om oppfølging av mistanke, mens departementet opererer med en bredere forståelse, som omfatter alle faser av prosjektsyklusen, inkludert forebyggende og avdekkende tiltak.⁴⁹¹ I etterkant av evalueringen har en intern arbeidsgruppe i Utenriksdepartementet og Norad sett på praktiseringen av nulltoleranseprinsippet. Gruppen leverte sin rapport i 2021 og anbefalte en bred tilnærming til prinsippet, det vil si en forståelse der prinsippet inkluderer arbeidet med å forebygge og avdekke økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet har ikke tydeliggjort forventningene på området i etterkant av de framlagte rapportene.

Arbeidsgruppen la også fram et forslag om økonomisk risikodeling mellom forvaltningen og tilskuddsmottakeren i tilfeller der det er kjent at risikoen for tap og skade er høy og vanskelig å forbygge. Ifølge gjeldende retningslinjer er hovedregelen at misligholdte midler skal betales tilbake. Arbeidsgruppens forslag ville innebære å gå bort fra forståelsen om tilskuddsmottakerens objektive og absolutte ansvar for tilskuddsmidlene. Den politiske ledelsen besluttet den gang at forslaget måtte utredes nærmere. Tre år senere er dette spørsmålet fortsatt til vurdering. Norad har i tildelingsbrevene for 2022, 2023 og 2024 fått i oppdrag å følge opp arbeidsgruppens rapport. Ifølge tildelingsbrevet for 2024 skal anbefalingene knyttet til risikodeling prioriteres.

Undersøkelsen viser at det også har vært diskusjoner internt i Utenriksdepartementet, basert på enkeltsaker, om hvordan nulltoleranseprinsippet skal praktiseres. Enkeltsakene gjelder tap av verdier i forbindelse med tyveri, ran og plyndring utført av eksterne uten tilknytning til prosjektet. Disse sakene er ikke utelukket fra definisjonen av økonomiske misligheter i departementets retningslinjer, men bærer ikke de sentrale kjennetegnene ved økonomiske misligheter, som brudd på tillit og å være en villet handling. Utenriksdepartementet besluttet i 2017 og 2018 å ikke ilegge reaksjon i de nevnte enkeltsakene. Argumentasjonen i sakene har fått presedens for skjønnsutøvelsen i andre saker, og er også reflektert i departementets interne rutiner. Det framgår av rutinene at hvis en tilskuddsmottaker har gjort sitt ytterste for å forebygge og håndtere økonomiske misligheter, og derfor ikke er å laste, vil for eksempel tyveri eller plyndring ikke være å anse som avtalebrudd.

Også når det gjelder antikorrupsjon som tverrgående hensyn, er det ulik forståelse og tolkning både internt i forvaltningen og blant tilskuddsmottakere. Norad viser i intervju til det som en utfordring at antikorrupsjon som tverrgående hensyn misforstås hos tilskuddsmottakerne. Utfordringer knyttet til forståelsen av antikorrupsjon som tverrgående hensyn var også et funn i Norads evaluering fra 2020, og det bekreftes i vår egen gjennomgang av et utvalg avtaler. I disse avtalene varierer det hvordan tilskuddsmottakeren tolker antikorrupsjon som tverrgående hensyn. Noen tolker det slik at prosjektet ikke må føre til økonomiske misligheter på samfunnsnivå i landet der det gjennomføres, andre tolker det slik at det ikke må skje økonomiske misligheter i selve prosjektet.

Både nulltoleranse og antikorrupsjon som tverrgående hensyn er helt sentrale føringer for håndteringen av risikoen for misligheter, både i etats- og virksomhetsstyringen og for den enkelte saksbehandler og tilskuddsmottaker i den løpende forvaltningen av bistandsmidler. Føringerne burde derfor etter vår vurdering ha vært tydeligere presisert.

⁴⁹¹ Norad, Evalueringsavdelingen 2020: 5.

9.1.2 Utenriksdepartementet og Norad mangler en helhetlig dokumentasjon av etablert internkontroll for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter

Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.4, stiller krav om at internkontrollen skal dokumenteres. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring trekker et skille mellom overordnet dokumentasjon av *hvem og hva* og mer detaljerte prosedyrer for *hvordan* internkontroll skal utføres.⁴⁹² Videre anbefaler COSO at virksomheter etablerer et eget dokument eller dokumenthierarki for håndteringen av økonomiske misligheter for å sikre en helhetlig og effektiv håndtering.⁴⁹³

Verken Utenriksdepartementet eller Norad har et dokument eller dokumenthierarki som gir en samlet og helhetlig oversikt over virksomhetens tilnærming til håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet og Norad henviser i stedet til ulike styringsdokumenter i form av instruksjer og retningslinjer, som blant annet handler om etablert internkontroll og tilhørende roller og ansvar for håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter.

Den viktigste kilden som gir en oversikt over tilnærmingen til økonomiske misligheter, er ifølge Utenriksdepartementet og Norad retningslinjene og malene for tilskuddsforvaltning, som er samlet i departementets digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant (GMA). GMA er imidlertid det Direktoratet for forvaltning og økonomistyring viser til som prosedyrer og beskrivelse av hvordan roller og ansvar skal utøves i forvaltningen av den enkelte avtale. GMA er saksbehandlerens verktøy i utøvelsen av tilskuddsforvaltning, det er ikke et verktøy i ledelsens virksomhetsstyring på området. I tillegg er både Utenriksdepartementet og Norad tydelige på at GMA ikke treffer godt for forvaltningen av alle avtaletyper i bistandsporteføljen. Dette gjelder særlig for multilaterale bistandsavtaler, som utgjør en betydelig del av bistandsbudsjettet. Vi ser samtidig at flere seksjoner i departementet og i Norad har utarbeidet og bruker andre rutiner og maler enn dem som er å finne i GMA, og at disse også delvis avviker fra GMA.

Vi vurderer det som positivt at Utenriksdepartementet gjennom GMA har samlet retningslinjer som dekker et bredt spekter av temaer innenfor tilskuddsforvaltning. Etter vår vurdering er likevel ikke GMA tilstrekkelig som dokumentasjon av internkontrollen som Utenriksdepartementet og Norad har etablert for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter i bistanden.

9.1.3 Utenriksdepartementet og Norad mangler vesentlig styringsinformasjon om utøvelsen av internkontrollen når det gjelder økonomiske misligheter

Ifølge bestemmelsene om økonomistyring i staten, punkt 2.4, har virksomhetens ledelse ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, og at den fungerer på en tilfredsstillende måte.

Verken Utenriksdepartementet eller Norad har etablert systemer eller rutiner som gir ledelsen styringsinformasjon om hvordan håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter fungerer. Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet og internrevisjonen i Norad legger fram sine årsrapporter for ledelsene i virksomhetene, men formålet med årsrapportene er ifølge departementet i første rekke å kommunisere til offentligheten. Rapportene inneholder informasjon om arbeidet i de to kontrollenhetene, men gir ikke grunnlag for en systematisk vurdering av om håndteringen fra forebygging og avdekking til oppfølging av mistanke fungerer etter hensikten. Når departementet verken har overordnede risikovurderinger om økonomiske misligheter (se nærmere omtale i punkt 9.1.4) eller en samlet oversikt over tiltak som viser hvordan risikoen er håndtert, mangler også fundamentet for å kunne gjøre en systematisk vurdering.

⁴⁹² DFØ. (u.å.). *Veileder i internkontroll*: punkt 3.2.3. Dokumentasjon av internkontrollen.

⁴⁹³ COSO 2023: 6, 11, 15.

Utenriksdepartementet og Norad har de siste årene samarbeidet om å få på plass et nytt, felles saksbehandlingsverktøy for tilskuddsforvaltningen. Dette skulle etter planen også gi større sporbarhet og mulighet for kontroll med forvaltningen. Arbeidet med systemet stoppet opp i 2023.

Utenriksdepartementet og Norad har dermed ikke lyktes i å få enklere tilgang på relevant styringsinformasjon om kvalitet og etterlevelse i tilskuddsforvaltningen, inkludert praktiseringen av tiltak for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter.

Vi merker oss samtidig at departementet i perioden etter 2020 i praksis har hatt svekket kontroll med utøvelsen av tilskuddsforvaltningen. Grunnen til dette er at det har tatt lang tid for departementet å finne løsninger på hvordan de skulle videreføre Norads tidligere forvaltningsgjennomganger. Disse gjennomgangene var under Norads regi omfattende gjennomganger av tilskuddsforvaltningen ved utenriksstasjonene. Utenriksdepartementet har gjennomført en prøveordning der enkelte sider av tilskuddsforvaltningen på utvalgte utenriksstasjoner er kontrollert som ledd i helhetlige inspeksjoner. Våren 2024 ble dette gjort til en permanent ordning. Kontrollen er imidlertid av begrenset omfang. Mindre kontroll med tilskuddsforvaltningen i utenriksstjenesten bidrar til at mulighetene for å skaffe til veie styringsinformasjon om praktiseringen av tiltak som skal redusere risikoen for økonomiske misligheter, blir ytterligere svekket.

9.1.4 Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter er i begrenset grad tema i etats- og virksomhetsstyringen

I henhold til § 15 i reglement for økonomistyring i staten skal den overordnede virksomheten kontrollere at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14 *Intern kontroll*.

Vi har for perioden 2019–2023 undersøkt hvorvidt og hvordan håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden er tatt opp i Utenriksdepartementets etatsstyring av Norad og i virksomhetsstyringen i departementet og direktoratet. Undersøkelsen viser at håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i begrenset grad er tema. Det aspektet som går igjen, er en henvisning til at bistandsmidlene skal forvaltes i tråd med prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter og antikorrupsjon som tverrgående hensyn.

Undersøkelsen av Utenriksdepartementets etatsstyring av Norad viser at håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i denne sammenheng først og fremst handler om oppfølging av mistanke. Vi ser ingen systematisk dialog om aspektene forebygging og avdekking.

Verken Utenriksdepartementet eller Norad har etablert prosedyrer for å sikre at risikoen for økonomiske misligheter vurderes på virksomhetsnivå. Det foreligger heller ingen overordnede risikovurderinger av økonomiske misligheter i bistandsporteføljen. COSO anbefaler på sin side at virksomheter alltid vurderer muligheten for at økonomiske misligheter kan påvirke virksomhetens måloppnåelse negativt, og at det gjennomføres spesifikke risikovurderinger av økonomiske misligheter. Formålet er å sikre at virksomheten identifiserer relevante risikoer og etablerer tilpassede tiltak for å håndtere disse.⁴⁹⁴

Vi undersøkte hvordan håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter inngår i virksomhetsstyringen i utenriksstjenesten. Vi finner at økonomiske misligheter i noen grad er tema i styringsdialogen med utenriksstasjoner som forvalter betydelige bistandsmidler. Vi har også sett på virksomhetsplanene for tre avdelinger i departementet som forvalter bistandsmidler, og der finner vi kun ett tilfelle av at økonomiske misligheter konkret er nevnt. En virksomhetsplan skal inneholde både rapportering fra foregående år og informasjon om avdelingens mål og planer med tilhørende risikovurderinger for kommende år. For Norads del er håndteringen av risikoen for økonomiske

⁴⁹⁴ COSO 2023: kapittel 2.

misligheter i bistanden kun omtalt på overordnet nivå, ved en henvisning i den årlige planen. Her står det at direktoratet skal være oppmerksomt på antikorrupsjon i alle bistandstiltak.

Etter vår vurdering er det en risiko for at styringen på området er lite effektiv når en generell henvisning til føringene om nulltoleranse og antikorrupsjon som tverrgående hensyn er den mest framtreddende og gjennomgående referansen vi finner i etats- og virksomhetsstyringen. Risikoen for at håndteringen av økonomiske misligheter ikke blir tilstrekkelig vektlagt og innlemmet i styringen, forsterkes av at begrepene til dels er uklart definert og ulikt forstått.

9.2 Vesentlige svakheter i vurderingen av risikoen for økonomiske misligheter i tilskuddsforvaltningen svekker muligheten for effektiv forebygging og avdekking

Utenriksdepartementet har understreket at nulltoleranseprinsippet ikke innebærer nulltoleranse for risiko, jf. Prop. 1 S (2017–2018). Departementet viser til at risikoen må kartlegges og være kjent for bevilgende myndigheter. Risikoreduserende tiltak skal iverksettes for å forebygge misligheter og begrense skaden hvis misligheter skulle skje. Departementet påpeker at risikoen gjerne er høyest der nøden er størst, og at aktsomhet mot korrupsjon handler om risikohåndtering – ikke risikoeeliminering.

Risikovurderinger er helt sentralt for å kunne ha en god risikohåndtering. Samlet viser undersøkelsen vesentlige svakheter ved risikovurderingene. Som vist i punkt 9.1.4 blir ikke risikoen for økonomiske misligheter systematisk vurdert på virksomhetsnivå. Heller ikke i forvaltningen av den enkelte tilskuddsavtale er det sørget for at tilskuddsmottakeren og saksbehandleren foretar og dokumenterer en grundig vurdering av risikoen for økonomiske misligheter. Konsekvensen er at forvaltningen ikke har tilstrekkelige forutsetninger for å etablere kontrolltiltak som er tilpasset risikoen.

9.2.1 Forvaltningen stiller ikke krav til verken tilskuddsmottakeren eller saksbehandleren om å vurdere risikoen for at økonomiske misligheter påvirker måloppnåelsen

Tiltak for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter skal i henhold til god praksis være basert på en vurdering av hvor og hvordan risikoen for økonomiske misligheter kan vise seg i den aktuelle sammenhengen. Tiltakene bør være spesifikt rettet mot å forebygge og avdekke økonomiske misligheter.⁴⁹⁵

Utenriksdepartementets og Norads retningslinjer og maler for tilskuddsforvaltning gir generelle føringer om risikovurderinger, men ingen eksplisitte føringer om at saksbehandleren og/eller tilskuddsmottakeren skal vurdere hvordan risikoen for økonomiske misligheter vil kunne påvirke resultatene og måloppnåelsen i det enkelte prosjektet negativt.

Før avtaleinngåelse skal saksbehandleren utarbeide et beslutningsdokument. I dette dokumentet skal saksbehandleren dokumentere sin vurdering av kvaliteten på tilskuddsmottakerens risikostyring og eventuelle risikoer som er forbundet med norsk støtte til prosjektet, og som ikke er trukket fram av tilskuddsmottakeren. Saksbehandleren er imidlertid ikke pålagt å kommentere om tilskuddsmottakeren har vurdert hvordan risikoen for økonomiske misligheter kan påvirke resultatene og måloppnåelsen i prosjektet negativt. Det er heller ikke et uttalt krav til tilskuddsmottakeren om å vurdere dette. Systemet som er etablert, sikrer med andre ord ikke at tilskuddsmottakeren vurderer risikoen for økonomiske misligheter. Etter vår vurdering er dette en svakhet ved systemet, i og med at bistand gis i

⁴⁹⁵ COSO 2013; COSO 2023: kapittel 2.

land der den iboende risikoen for økonomiske misligheter generelt er høy, og det derfor må legges til grunn at økonomiske misligheter vil kunne ha vesentlig negativ påvirkning på måloppnåelsen.

9.2.2 Risikoen for økonomiske misligheter blir i liten grad vurdert i den enkelte avtale, verken av tilskuddsmottakeren eller av forvaltningen

Ifølge punkt 6.3 i bestemmelser om økonomistyring i staten skal tilskuddsforvalteren kartlegge risikoen for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.

I fire av ni bistandsavtaler som ble gjennomgått som ledd i undersøkelsen, kommenterer ikke tilskuddsmottakeren hvorvidt og hvordan økonomiske misligheter kan påvirke måloppnåelsen i prosjektene negativt. I de avtalene der risikoen er nevnt, er den i hovedsak vist til på et overordnet nivå, for eksempel i form av en generell henvisning til risikoen for korrupsjon og misbruk av midler under en omtale av den finansielle risikoen.

I henhold til departementets digitale verktøy for tilskuddsforvaltning, GMA, skal saksbehandleren vurdere tilskuddsmottakerens risikostyring og peke på eventuelle risikoer som er forbundet med norsk støtte til tiltaket, og som ikke er identifisert av tilskuddsmottakeren. GMA viser til nyttige eksterne kilder som saksbehandleren kan bruke. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at få saksbehandlere bruker eksterne kilder. 14 prosent hadde brukt eksterne analyser av risikoen for økonomiske misligheter i den aktuelle sektoren, og 22 prosent hadde brukt analyser om risikoen for økonomiske misligheter i aktuelle land og regioner.

Å erkjenne at det er risiko for økonomiske misligheter i et prosjekt, er bare starten på en prosess der det planlegges hvordan risikoen skal håndteres. Hvis tilskuddsmottakerens risikovurderinger er lite konkrete, danner de et svakt grunnlag for dialog om og avklaring med tilskuddsmottakeren av hvordan risikoen skal håndteres i den enkelte avtale. Det gjør det også vanskelig å følge opp risiko underveis i avtaleperioden. Dette bekreftes av avtalegjennomgangen vi har gjort, som viser at det ikke er dokumentert noen systematisk oppfølging av risikoen etter avtaleinngåelse, verken i rapporteringen eller i årlige møter. Vi vurderer mangelfull vektlegging av risikoen for økonomiske misligheter, både før og etter avtaleinngåelse, som en vesentlig svakhet. Det betyr at forvaltningen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar ansvaret sitt for å forsikre seg om at tilskuddsmottakeren har en risikobasert og forsvarlig kontroll med bevilgede midler.

9.3 Svakheter i innretningen på og utøvelsen av forebyggende og avdekkende tiltak svekker håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter

Virksomheten skal føre kontroll med opplysninger som ligger til grunn for tildeling av tilskudd, og som inngår i etterfølgende rapportering, jf. bestemmelser om og reglement for økonomistyring i staten.⁴⁹⁶ Tilskuddsforvalteren skal kontrollere at tilskuddsmottakeren oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang med hensyn til nytten og kostnadene med kontrollen. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Den overordnede virksomheten har forpliktelser i henhold til § 15 i reglement for økonomistyring i staten. Ifølge § 15 skal den overordnede virksomheten kontrollere at underliggende

⁴⁹⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 6.2.1. Hovedelementene i en tilskuddsordning og punkt 6.3.8 Oppfølging og kontroll; reglement for økonomistyring i staten, § 15.

virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14 *Intern kontroll*.

Undersøkelsen viser flere svakheter i tilskuddsforvaltningen, både før avtaleinngåelsen og ved kontroll i etterkant. Dette svekker mulighetene for en risikobasert og effektiv kontroll av bruken av tilskuddsmidler.

9.3.1 Vesentlige mangler ved dokumentasjonen forvaltningen mottar fra tilskuddsmottakeren før avtaleinngåelse, svekker forvaltningens beslutningsgrunnlag og mulighet for målrettet oppfølging av risiko

Undersøkelsen viser at forvaltningen i flere tilfeller inngår avtaler og betaler ut penger til prosjekter til tross for at tilskuddsmottakeren ikke oppfyller forvaltningens krav til dokumentasjon på avtaletidspunktet. Det er flere svakheter i dokumentasjonen som vi har funnet i saksmappene for et utvalg avtaler, blant annet mangelfull redegjørelse for tiltaket og svakheter forbundet med bruken av implementerende partnere, budsjett og vurdering av risiko.

Vi ser at forvaltningen merker seg svakheter i dokumentasjonen fra tilskuddsmottakerne og har dialog med dem om behovet for utbedringer. Men dialog og utbedringer tar tid og legger beslag på ressurser som i stedet kunne vært brukt på å vurdere innholdet i dokumentasjonen, inkludert risikoen for økonomiske misligheter. Svakheter i dokumentasjonen finnes også hos mottakere som har mottatt norsk bistand i mange år.

I en av de gjennomgåtte avtale ser vi at den beløpsmessige rammen dobles et halvt år inn i avtaleperioden, uten at tilskuddsmottakeren har innfridd krav nedfelt i avtalen om å utbedre dokumentasjon i den opprinnelige søknaden. Utenriksstasjonen som forvalter avtalen, gjør heller ingen ny risikovurdering av tilskuddsmottakeren og planlagte aktiviteter i forbindelse med utvidelsen av avtalen, selv om utvidelsen også innebærer nye aktiviteter som ikke står i den opprinnelige avtalen. Utenriksstasjonen letter i stedet på avtalte kontrolltiltak knyttet til anskaffelser, til tross for at tilskuddsmottakeren er ny, og at krav til dokumentasjon ikke er innfridd.

Når det er mangelfull informasjon og dermed begrenset forståelse av risikoen knyttet til prosjektet og tilskuddsmottakeren på avtaletidspunktet, svekkes forvaltningens mulighet for målrettet oppfølging underveis i avtaleperioden. Det bidrar igjen til økt risiko for at eventuelle økonomiske misligheter ikke avdekkes av forvaltningen.

9.3.2 Kontrollen i forbindelse med utbetalinger er for svak

I henhold til forvaltningens retningslinjer for tilskuddsforvaltning (GMA) skal alle tilskuddsmidler betales ut i henhold til avtale og utelukkende når tilskuddsmottakeren trenger midlene for å dekke faktiske utgifter i prosjektet. Det skal ikke betales ut midler for utgifter som ligger mer enn seks måneder fram i tid. Tilskuddsmottakeren må be skriftlig om midler og dokumentere det økonomiske behovet. Saksbehandleren skriver under på at tilskuddsmottakeren har oppfylt de kontraktsmessige forpliktelsene, før utbetalingen godkjennes av en person med budsjett disponeringsmyndighet. Alle ikke-norske tilskuddsmottakere skal også bekrefte at de har mottatt utbetalingen.⁴⁹⁷

Forvaltningen har selv gjennom egne undersøkelser og stikkprøver avdekket svakheter ved kontrollen som utøves i tilskuddsforvaltningen. Norad gjennomførte i 2022 en undersøkelse av kvalitet i tilskuddsforvaltningen, og pekte da blant annet på mangler i dokumentasjon og kontroll knyttet til utbetalinger. Norad fant ingen sammenheng mellom vesentlighet og risiko, og graden av dokumentasjon av vurderinger før utbetalinger fra saksbehandlerens side. I avtalegjennomgangen så

⁴⁹⁷ Disbursements, Follow-up phase, The grant management cycle, Grant Management Assistant, Utenriksdepartementet; Disbursements, Financial Management, Grant Management Assistant, Utenriksdepartementet.

vi også på de vurderingene saksbehandleren hadde gjort av dokumentasjonen i forkant av utbetalinger, og fant at disse til dels er mangelfullt dokumentert og vanskelige å finne igjen. På bakgrunn av sin egen undersøkelse stilte Norad spørsmål om hva personene med budsjett disponeringsmyndighet, som godkjenner utbetalingene, hadde sett på av dokumenterte vurderinger fra saksbehandlerens side. Også Utenriksdepartementet har pekt på mangler i kontroller utført av personer med budsjett disponeringsmyndighet, da i forbindelse med avtaleinngåelse. Påpekningen kom etter stikkprøver av tilskuddsforvaltningen i både Norad og Utenriksdepartementet i 2017.

Norad fant videre i 2022 at saksbehandleren i de fleste tilfeller de sjekket, ikke gjennomførte og dokumenterte den pålagte kontrollen av om tilskuddsmottakeren faktisk mottar pengene. Norad trekker selv fram at dette er en sentral kontroll for å avdekke svindelforsøk utført av cyberkriminelle. I GMA er det også vist til at denne kontrollen er et antikorrupsjonstiltak for å unngå at uærlige aktører midlertidig setter pengene på private konti for å tjene opp renter. I avtalegjennomgangen ser vi også flere eksempler på at bekreftelser på at utenlandske tilskuddsmottakere har mottatt midler, ikke er arkivert i saksmappene i Utenriksdepartementet og Norad. Det kommer dermed ikke fram om kontrollen er utført av saksbehandleren.

I en avtale vi gjorde et dypdykk i, hadde dokumentasjonen fra tilskuddsmottakeren avvik og mangler som bryter med forutsetningene for utbetaling av tilskudd. Selv om forutsetningene for utbetaling ikke var innfridd, ble det utbetalt tilskudd i flere omganger. I flere omganger er det feil i regnskapsbilagene som ligger til grunn for godkjenningen av utbetalingene. Avvikene i denne avtalen handler blant annet om at tilskuddsmottakeren ikke redegjør tilstrekkelig for det finansielle behovet, at revisjonen ikke gjennomføres i henhold til avtale og at det utbetales et høyere beløp enn tilskuddsmottakeren ber om i utbetalingsanmodningen. Avtalen forvaltes av en utenriksstasjon.

Vi merker at forvaltningen over tid har vært kjent med svakheter i kontrollen som skal utføres av personene med budsjett disponeringsmyndighet, og at disse personene har en sentral rolle i å ivareta internkontrollen som skal forebygge og avdekke økonomiske misligheter. Utøvelsen av denne rollen er etter vår vurdering særlig viktig på utenriksstasjonene, der lokalt ansatte kan være utsatt for press fra lokalt forankrede tilskuddsmottakere som kan ha uredlige hensikter. Kontroll i forbindelse med utbetalinger er et grunnleggende ansvar i all tilskuddsforvaltning. Kontrollen er også særlig viktig for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter, da den er en mulighet for å avdekke og stoppe forsøk på økonomiske misligheter idet de er i ferd med å skje. Å stoppe dem på dette tidspunktet vil kunne innebære betydelige besparelser, både finansielt og omdømmemessig og med tanke på negative konsekvenser eventuelle misligheter kan ha for målgruppene for prosjektene.

9.3.3 utfordringer med kompetanse og kapasitet hos både forvaltningen og tilskuddsmottakeren bidrar til en lite effektiv håndtering av risikoen

For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet ledelsens og ansattes kompetanse og holdning til resultatoppfølging og kontroll, jf. punkt 2.4 i bestemmelser om økonomistyring i staten. Utenriksdepartementet har i diverse budsjettproposisjoner trukket fram kvalitet i tilskuddsforvaltningen som helt sentralt for departementets tilnærming til håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i bistanden.

Vi ba saksbehandlerne i utenriksstasjonen og Norad om å ta stilling til påstanden om at de får den opplæringen de trenger for effektivt å forebygge, avdekke og reagere på økonomiske misligheter. Kun 7 prosent sa seg helt enig i påstanden om at de får nødvendig opplæring. Til sammen 28 prosent av saksbehandlerne var enten helt eller delvis uenig i påstanden. Vi merker oss at Utenriksdepartementets og Norads opplæring i tilskuddsforvaltning har vært under utvikling de seneste årene. Det har blitt flere digitale tilgjengelige kurs, men mindre opplæring med fellesundervisning. Dette blir pekt på som uheldig av saksbehandlerne og forvaltningen.

Spørreundersøkelsen viser at mer enn en tredjedel (39 prosent) av saksbehandlerne anser sin egen kompetanse til å vurdere risikoen for økonomiske misligheter i et prosjekt som enten lav eller verken lav eller høy. Halvparten av saksbehandlerne (49 prosent) vurderer sin egen kompetanse til å tilpasse krav i avtalen til risikoen for økonomiske misligheter som enten lav eller verken lav eller høy, det vil si i den nedre halvdel av skalaen blant svaralternativene. Både det å vurdere risikoen og det å tilpasse avtalen til risikoen er sentrale oppgaver i håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forkant av avtaleinngåelse. Som nevnt i punkt 9.2 ser vi også vesentlige svakheter i vurderingene av risikoen i forbindelse med avtaleinngåelse.

Undersøkelsen viser videre at gjennomgangen av økonomi- og revisjonsrapporter blir pekt på som en særlig utfordring av både Norad, Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene. Det blir vist til at forvaltningen har knapt med personell som har forutsetninger for å gjennomgå og forstå finansiell rapportering. Enkelte seksjoner og utenriksstasjoner har benyttet et eksternt konsulentselskap til å gå gjennom disse rapportene. Vi ser i avtalegjennomgangen at denne gjennomgangen også kan inkludere sammenligning av finansiell rapportering med ikke-finansiell framdriftsrapportering fra tilskuddsmottakeren. Dette innebærer at oppgaver som er helt sentrale i tilskuddsforvaltningen, ved enkelte avtaler er satt ut til eksterne konsulenter og ikke ivaretas fullt ut av forvaltningens egne ressurser. Dette er også oppgaver som er helt sentrale med hensyn til å avdekke mistanke om økonomiske misligheter.

Samtidig viser undersøkelsen at det også er utfordringer med tilskuddsmottakerens kompetanse og kapasitet. I svar på spørreundersøkelsen sier kun 51 prosent av saksbehandlerne seg helt enig i at tilskuddsmottakerne i deres portefølje hovedsakelig har den nødvendige kompetansen og kapasiteten til å håndtere risikoen for økonomisk misligheter effektivt. Vi ser også eksempler på dette i avtalegjennomgangen, blant annet ved at en tilskuddsmottaker ikke fanger opp åpenbare røde flagg hos en implementerende partner. Dette gjelder også blant mottakere som har mottatt norsk bistand i mange år, og blant så vel norske som internasjonale bistandsaktører.

Norske sivilsamfunnsorganisasjoner gikk i 2019 på eget initiativ sammen og ba Utenriksdepartementet om mer kunnskapsoverføring og veiledning i hvordan risikoen for økonomiske misligheter i bistanden skal håndteres, med hensyn til både forebygging og oppfølging når mistanken oppstår. Norad jobber i 2024 fortsatt med oppdraget.

9.3.4 Mange identifiserer røde flagg som kan indikere risiko for økonomiske misligheter i forvaltningen av avtaler, men det er ingen systematisk dokumentasjon og oppfølging av disse

Saksbehandlere må kunne identifisere røde flagg som kan indikere risiko for økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet og Norad trekker fram at dette er nødvendig for at mislighetene skal forebygges og avdekkes. Når saksbehandlerne identifiserer røde flagg, skal de i henhold til forvaltningens retningslinjer for tilskuddsforvaltning være særlig oppmerksomme på risikoen for økonomiske misligheter i prosjektet.

Vi spurte saksbehandlerne i utenriktjenesten og Norad hvor ofte de i den siste toårsperioden hadde sett ett eller flere av et utvalg røde flagg som er framhevet i forvaltningens kurs og retningslinjer. Nær sagt alle saksbehandlerne hadde sett ett eller flere av disse. Nær halvparten av saksbehandlerne hadde for eksempel opplevd ett eller flere tilfeller av overprising av varer og tjenester i avtaler de hadde forvaltningsansvaret for. Halvparten hadde opplevd mangel på signatur på dokumenter. 11 prosent svarte at de ofte eller svært ofte hadde mottatt motstridende eller usammenhengende rapportering fra tilskuddsmottakeren.

Røde flagg av denne typen utgjør ikke med nødvendighet økonomiske misligheter, og de vil i mange sammenhenger ha en annen forklaring. Det er positivt at saksbehandlere merker seg eventuelle røde

flagg. Vi merker oss imidlertid at Utenriksdepartementet og Norad ikke har noe krav til systematisk registrering av røde flagg eller dokumentasjon av saksbehandlerens videre oppfølging av disse. Dette svekker både oppfølgingen av risikoen i den enkelte avtale, og forvaltningens mulighet til å gjøre seg kjent med risiko og se tendenser på tvers av avtaler i bistandsporteføljen. Dette er kunnskap som i sin tur kunne ha vært brukt til å styrke kontrollmiljøet både internt i forvaltningen og lenger ut i tilskuddskjeden.

9.3.5 Norge som styremedlem lyktes ikke i å fange opp og bruke informasjon om risiko og røde flagg som styret til FNs kontor for prosjektjenester (UNOPS) ble forelagt

Multilaterale aktører mottok 62 prosent av norske bistandsmidler i 2023, og andelen har vært sterkt økende de siste årene. Også når det gjelder støtten Norge gir gjennom multilaterale organisasjoner, forventes det nulltoleranse for økonomiske misligheter, jf. Prop. 1 S for Utenriksdepartementet, både for 2023–2024 og foregående år. Ansvaret for å forebygge, avdekke og håndtere økonomiske misligheter ligger hos de multilaterale organisasjonene selv, men Norge skal gjennom deltakelse i styrende organer arbeide for å styrke organisasjonenes arbeid på området.

Vi har med utgangspunkt i et kjent tilfelle av anklager om styringssvikt og mulige økonomiske misligheter, sett nærmere på Utenriksdepartementets arbeid i det aktuelle styret. Det ble i mai 2022 offentlig kjent at UNOPS var anklaget for styringssvikt og mulige økonomiske misligheter i tilknytning til et initiativ for innovativ finansiering. Saken innebar et mulig økonomisk tap på 400 millioner kroner.

Kontroll- og tilsynsenheter i FN pekte over flere år på risiko av relevans for initiativet. FNs tilsynsenhet (Joint Inspection Unit of the United Nations System) pekte i 2018 på svakheter i styrings- og kontrollmiljøet i UNOPS, inkludert styrets mulighet til å utøve sin kontrollfunksjon. Flere av svakhetene som ble påpekt av FNs tilsynsenhet, ble igjen trukket fram i uavhengige gjennomganger styret etterspurte etter at mislighetssaken var kjent – da som mulige årsaker til at det kunne skje. I mellomtiden hadde FNs revisjonsråd (UN Board of Auditors) over flere år pekt på røde flagg i det konkrete initiativet. Denne informasjonen er i alle de aktuelle rapportene lett tilgjengelig i innledende oppsummeringer.

Rapportene fra FNs tilsynsenhet og revisjonsråd inngikk i Utenriksdepartementets saksgrunnlag for styremøter, men ble likevel i liten grad fulgt opp av departementet i årene før saken ble kjent. Etter vår vurdering er dette et eksempel der Utenriksdepartementet ikke ivaretar sitt kontrollansvar overfor multilaterale organisasjoner på en tilfredsstillende måte.

9.4 Oppfølgingen av mistanke om økonomiske misligheter er ikke tilstrekkelig, og sentrale spørsmål er ikke avklart

COSO trekker fram systemer og prosedyrer for varsling av mistanke om økonomiske misligheter. Ifølge COSO er dette en viktig komponent i en helhetlig tilnærming til risikoen for økonomiske misligheter.⁴⁹⁸ I henhold til nulltoleranseprinsippet er alle tilskuddsmottakere forpliktet til å informere forvaltningen umiddelbart om enhver indikasjon på økonomiske misligheter i tilknytning til prosjektet det er bevilget midler til. Forvaltningen skal på sin side reagere på ethvert avvik fra de forutsetninger som ligger til grunn for bruk av departementets midler. Reaksjonen skal være tilpasset avvikets karakter og alvorlighetsgrad.

Utenriksdepartementet har fastsatt retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter, og det er etablert kanaler for varsling. Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet og

⁴⁹⁸ COSO 2023: kapittel 1 s. 17 og vedlegg F1: Sample fraud control policy framework, punkt 5.

internrevisjonen i Norad har ansvaret for å motta og følge opp meldinger om mistanke. Gjennom retningslinjer, varslingskanaler og kontrollenheter har dermed forvaltningen på plass systemer og prosedyrer for å følge opp mistanke. Likevel viser undersøkelsen flere svakheter i hvordan systemet er innrettet og blir praktisert. Det er indikasjoner på at mistanke ikke blir identifisert og meldt inn av tilskuddsmottakere i tråd med forutsetningene, og det er svakheter i oppfølgings- og reaksjonsfasen.

9.4.1 Forvaltningen har i liten grad analysert årsakene til et lavt antall meldinger om mistanke om økonomiske misligheter

Høy iboende risiko for økonomiske misligheter i bistanden gjør at man må vente tilfeller av økonomiske misligheter i bistandsporteføljen. Meldinger om mistanke kan derfor være positivt, ved at det viser at varslingskanaler og tiltak for å avdekke økonomiske misligheter virker etter hensikten.

Tall for perioden 2016–2023 viser at Norad og Utenriksdepartementet årlig mottok mellom 118 og 164 nye meldinger om mulige kritikkverdige forhold, inkludert økonomiske misligheter. De fleste varslene kommer fra tilskuddsmottakeren selv. Svensk bistandsforvaltning, som har et lavere bistandsbudsjett enn Norge, registrerte til sammenligning mellom 261 og 326 nye saker per år i perioden 2019–2022. Vi har ikke undersøkt nærmere hva som er årsakene til at antallet meldinger er vesentlig lavere i Norge enn i Sverige. Vi har tatt opp dette i intervju med forvaltningen. De peker på flere mulige årsaker, men har ikke gjort en systematisk analyse av dette.

Oversikter over sakene til internrevisjonen i Norad viser at avsluttede saker gjelder et fåtall sivilsamfunnsorganisasjoner. Kun 20 prosent av tilskuddsmottakerne i perioden 2016–2023 har hatt avsluttede saker hos internrevisjonen, det vil si saker der mistanke enten var bekreftet eller avkreftet. 70 prosent av sakene i 2018–2023 var konsentrert om ti sivilsamfunnsorganisasjoner, og ni av dem var norske. To sivilsamfunnsorganisasjoner stod for mer enn halvparten av alle tilskuddsbeløp som ble tilbakebetalt til staten som følge av mislighold.

De årlige rapportene om kontrollenhetenes arbeid inneholder ingen sammenligninger mellom mottatte meldinger om mistanke eller avsluttede saker og porteføljen av tilskuddsmottakere. Svensk bistandsforvaltning legger på sin side fram flere analyser av dette. Registreringspraksisen i sentral kontrollen i Utenriksdepartementet og internrevisjonen i Norad er også ulik, noe som begrenser muligheten for analyser på tvers. I begge enheter legger dessuten registreringspraksisen begrensninger på muligheten for analyser, både på overordnet nivå og av den enkelte tilskuddsmottaker. For eksempel registrerer ingen av kontrollenhetene i sine registreringsverktøy hvordan tilskuddsmottakeren fikk kjennskap til mistanke om økonomiske misligheter, selv om dette kunne gitt verdifull innsikt i effekten av internkontrollen lenger ut i tilskuddskjeden. Til sammenligning rapporterer svensk bistandsforvaltning om hvordan tilskuddsmottakeren har fått kjennskap til mistanken.

Det lave antallet meldinger om mistanke kan skyldes at det er så få tilfeller av økonomiske misligheter i tilknytning til norske bistandsmidler. Men det kan også være en indikasjon på at avdekkende tiltak ikke fungerer fullt ut etter hensikten, eller at mistanke ikke blir meldt inn. Vi merker oss i den sammenheng at avtalemalerne ikke stiller eksplisitte krav til tilskuddsmottakere om å etablere varslingskanaler. Vi merker oss videre at norske sivilsamfunnsorganisasjoner, som nevnt i punkt 9.3.3, har etterspurt mer kunnskapsoverføring og veiledning fra forvaltningen om hvordan risikoen for økonomiske misligheter skal håndteres.

9.4.2 Sen involvering av kontrollenhetene i oppfølging av mistanke og variabel kvalitet på granskninger fra tilskuddsmottakerne

Tilskuddsmottakeren er i henhold til gjeldende avtalemaler pliktig til å varsle forvaltningen umiddelbart om enhver indikasjon på økonomiske misligheter. Betydningen av riktig og rask respons er også

understreket i faglitteraturen, blant annet for å legge til rette for eventuell anmeldelse og straffeforfølgning.⁴⁹⁹

Undersøkelsen viser at sen varsling er et gjentakende problem. Norads internrevisjons register over avsluttede kontroll saker i perioden 2019–2023 viser at mistanke i halvparten av sakene meldes inn mer enn to uker etter at tilskuddsmottakeren har blitt kjent med mistanken. I en fjerdedel av sakene går det mer enn tre måneder. Vår gjennomgang av et utvalg saker i sentral kontrollenhet og internrevisjonen og de intervjuene vi har gjort med disse enhetene, bekrefter problemet med sen varsling.

Ved mistanke om økonomiske misligheter plikter tilskuddsmottakeren å redegjøre for alle kjente fakta og å vurdere hvordan saken bør følges opp. Dette innebærer gjerne at tilskuddsmottakeren legger fram en granskningsrapport. Begge kontrollenhetene viser i intervju til at kvaliteten på granskningsrapportene er varierende. Svak kvalitet handler blant annet om granskningenes innretning og granskernes uavhengighet, kompetanse og kontekstforståelse. Ett av tiltakene internrevisjonen i Norad treffer, er å be om å få mandatet for granskningen til godkjenning. Noen ganger involveres de imidlertid for sent til å kunne kommentere innretningen før granskningene settes i gang. Sentral kontrollenhet utarbeidet i september 2024 minimumskrav til granskningsrapporter fra tilskuddsmottakerne.

Undersøkelsen viser at sen varsling og svak kvalitet på granskninger ikke ser ut til å få konsekvenser ved videre tildeling av midler til organisasjonene. Ved tildeling av nye midler viser forvaltningen til at de har mottatt norsk støtte i mange år, og at de har gode systemer for å håndtere risikoen for økonomiske misligheter, uten at erfaringer fra konkrete saker tas til følge. Dette viser etter vår vurdering mangelfull konsekvens av de erfaringene forvaltningen gjør seg med tilskuddsmottakernes håndtering.

Når så mye av ansvaret for å følge opp og granske er lagt til tilskuddsmottakeren, er det etter vår vurdering helt sentralt at forvaltningen følger tett opp at kravet om umiddelbar varsling blir etterlevd, og at kvaliteten på granskninger blir tilfredsstillende. Svakheter i oppfølgingen kan igjen få konsekvenser for muligheten til å bruke reaksjoner, inkludert eventuell anmeldelse og straffeforfølgning.

⁴⁹⁹ ACFE 2022: Planning and conducting a fraud examination.

10 Referanseliste

Lover og regelverk

Økonomireglementet. (2003, 12. desember). *Reglementet for økonomistyring i staten*. (FOR-2003-12-12-1938). Lovdata. [Reglement for økonomistyring i staten - Lovdata](#)

Økonomibestemmelsene. (2003, 12. desember). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. (FOR-2003-12-12-1939). Lovdata. [Bestemmelser om økonomistyring i staten - Lovdata](#)

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

Prop. 1 S (2023–2024). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2024*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2023–2024\) \(regjeringen.no\)](#)

Prop. 1 S (2022–2023). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2022–2023\) \(regjeringen.no\)](#)

Prop. 1 S (2021–2022). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2022*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2021–2022\) \(regjeringen.no\)](#)

Prop. 1 S (2020–2021). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2021*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)

Prop. 1 S (2019–2020). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2020*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2019–2020\) \(regjeringen.no\)](#)

Prop. 1 S (2018–2019). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2019*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2018–2019\) \(regjeringen.no\)](#)

Prop. 1 S (2017–2018). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2018*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2017–2018\) \(regjeringen.no\)](#)

Prop. 1 S (2016–2017). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2017*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2016–2017\) \(regjeringen.no\)](#)

Prop. 1 S (2015–2016). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2016*. Utenriksdepartementet.

Prop. 1 S (2014–2015). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2015*. Utenriksdepartementet.

Prop. 1 S (2013–2014). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2014*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2013–2014\) \(regjeringen.no\)](#)

Prop. 1 S (2012–2013). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2013*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2012–2013\) \(regjeringen.no\)](#)

Prop. 1 S (2011–2012). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2012*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2011–2012\) \(regjeringen.no\)](#)

Prop. 1 S (2010–2011). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2011*. Utenriksdepartementet. [Prop. 1 S \(2010–2011\) \(regjeringen.no\)](#)

St. prp. 1 (2006–2007). *For budsjettåret 2007*. Utenriksdepartementet. [STP001_UD.fm \(regjeringen.no\)](#)

Meldinger til Stortinget

Meld. St. 24 (2016–2017). *Felles ansvar for felles fremtid: Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Utenriksdepartementet. [Meld. St. 24 \(2016–2017\) - regjeringen.no](#)

St.meld. nr. 35 (2003–2004). *Felles kamp mot fattigdom: En helhetlig utviklingspolitikk*. Utenriksdepartementet. [St.meld. nr. 35 \(regjeringen.no\)](#)

Innstillinger til Stortinget

- Budsjett-innst. S. nr. 3 (2006–2007). *Innstilling fra utenrikskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007 vedkommende Utenriks-departementet mv.* Utenrikskomiteen. [Tittelside.indd \(stortinget.no\)](#)
- Innst. 440 S (2016–2017). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.* Utenriks- og forsvarskomiteen. [inns-201617-440s.fm \(stortinget.no\)](#)
- Innst. 7 S (2021–2022). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2022, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).* Utenriks- og forsvarskomiteen. [inns-202122-007s.pdf \(stortinget.no\)](#)
- Innst. 7 S (2017–2018). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).* Utenriks- og forsvarskomiteen. [inns-201718-007s.book \(stortinget.no\)](#)
- Innst. 7 S (2016–2017). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).* Utenriks- og forsvarskomiteen. [Innstilling7s.book \(stortinget.no\)](#)
- Innst. 7 S (2015–2016). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).* Utenriks- og forsvarskomiteen. [inns-201516-007.fm \(stortinget.no\)](#)
- Innst. 7 S (2014–2015). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).* Utenriks- og forsvarskomiteen. [inns-201415-007.fm \(stortinget.no\)](#)
- Innst. 7 S (2013–2014). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).* Utenriks- og forsvarskomiteen. [inns-201314-007.fm \(stortinget.no\)](#)
- Innst. 7 S (2012–2013). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2013 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).* Utenriks- og forsvarskomiteen. [Inns-201213-007.fm \(stortinget.no\)](#)
- Innst. 7 S (2011–2012). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).* Utenriks- og forsvarskomiteen. [inns-201112-007.fm \(stortinget.no\)](#)
- Innst. 7 S (2010–2011). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2011 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).* Utenriks- og forsvarskomiteen. [inns-201011-007.fm \(stortinget.no\)](#)

Øvrige stortingsdokumenter

- Dokument 3:9 (2014–2015). *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland.* Riksrevisjonen. [Dokument 3:9 \(2014–2015\) \(stortinget.no\)](#)

Styringsdokumenter

Instrukser

Instruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) [Kongelig resolusjon]. (2020, 31. januar).

Regjeringen. [Instruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid \(Norad\) - regjeringen.no](#)

Instruks for internrevisjonen. (2021, 24. september). Norad. [instruks-for-internrevisjon-i-norad---2021.pdf](#)

Virksomhets- og økonomiinstruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad). (2021, 1. januar).

Regjeringen. [norad_instruks_2021.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Tildelingsbrev

Utenriksdepartementet. (2024, 6. februar). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid - Norad for 2024*. Regjeringen. [Tildelingsbrev til Norad for 2024 \(regjeringen.no\)](#)

Utenriksdepartementet. (2023, 20. mars). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid - Norad for 2023*. Regjeringen. [Tildelingsbrev til Norad 2023 \(regjeringen.no\)](#)

Utenriksdepartementet. (2022, 25. januar). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid - Norad for 2022*. Regjeringen. [norad_tildelingsbrev_2022.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Utenriksdepartementet. (u.å.). *Utenriksdepartementets tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad – for 2021*. Regjeringen. [norad_tildelingsbrev_2021.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Utenriksdepartementet. (2020, 24. februar). *UD-Norad. Tildelingsbrev nr. 1-2020*. Regjeringen. [PR2083MK_KM-20200225150209 \(regjeringen.no\)](#)

Utenriksdepartementet. (2019). *UD-Norad. Tildelingsbrev nr. 1-2019*. Regjeringen. [PR349NK_KM-20190318161300 \(regjeringen.no\)](#) Utenriksdepartementet. *Supplerende tildelingsbrev i perioden 2019–2024*. Regjeringen. [Tildelingsbrev, årsrapporter og instruks - Utenriksdepartementet - regjeringen.no](#)

Årsrapporter

Norad. (2024, mars). *Årsrapport 2023*. [arsrapport-norad-2023.pdf](#)

Norad. (2023, april). *Årsrapport 2022*. [norads-arsrapport-2022-v3.pdf](#)

Norad. (2022, april). *Årsrapport 2021*. [norads-arsrapport-2021---15032022-med-forside.pdf](#)

Norad. (2021, april). *Årsrapport 2020*. [Norads årsrapport 2020](#)

Norad. (2020, mars). *Årsrapport 2019*. [Norads årsrapport 2019](#)

Referater fra etatsstyringsmøter

Utenriksdepartementet. (2023). *Referat fra etatsstyringsmøte nr 1 – 2023 med Norad*.

Utenriksdepartementet. (2023). *Referat fra etatsstyringsmøte nr 2 – 2023 med Norad*.

Utenriksdepartementet. (2022). *Referat fra etatsstyringsmøte nr 1 – 2022 med Norad*.

Utenriksdepartementet. (2022). *Referat fra etatsstyringsmøte nr 2 – 2022 med Norad*.

Utenriksdepartementet. (2021). *Referat fra etatsstyringsmøte nr 1 – 2021 med Norad*.

Utenriksdepartementet. (2021). *Referat fra etatsstyringsmøte nr 2 – 2021 med Norad*.

Utenriksdepartementet. (2020). *Referat fra etatsstyringsmøte nr 1 – 2020 med Norad*.

Utenriksdepartementet. (2020). *Referat fra etatsstyringsmøte nr 2 – 2020 med Norad*.

Utenriksdepartementet. (2019). *Referat fra etatsstyringsmøte nr 1 – 2019 med Norad*.

Utenriksdepartementet. (2019). *Referat fra etatsstyringsmøte nr 2 – 2019 med Norad*.

Andre rapporter fra forvaltningen

Norad, Evalueringsavdelingen. (2020, september). *Evaluation of Norway's Anti-Corruption Efforts as part of its Development Policy and Assistance*. Rapport 5 / 2020. [report-5-2020-evaluation-of-norway-anti-corruption-efforts-as-part-of-its-development-policy-and-assistance-main-report.pdf \(norad.no\)](#)

Norad, internrevisjonen. (2024, februar). *Internrevisjonens årlige rapport om varslingssaker 2023*. [internrevisjonens-arlige-rapport-om-varslingssaker-2023-final.pdf \(norad.no\)](#)

Norad, internrevisjonen. (2023, mars). *Internrevisjonens årlige rapport om varslingssaker 2022*. [internrevisjonens-arlige-rapport-om-varslingssaker-2022-v2.pdf \(norad.no\)](#)

Norad, internrevisjonen. (2022, mars). *Internrevisjonens årlige rapport om varslingssaker 2021 med 10-års tilbakeblikk*. [ir-arsrapport-2021-norsk_endelig-25.03.22.pdf \(norad.no\)](#)

Norad. (2021, mars). *Oppsummeringsrapport 2020: Varslingsteamets rapport om håndtering av mislighetssaker 2020*. [varslingsteamets-rapport-om-handtering-av-mislighetssaker-2020.pdf \(norad.no\)](#)

Norad. (2020, februar). *Oppsummeringsrapport 2019: Varslingsteamets årsrapport 2019*. [arsrapport-2019-varslingsteamet-norad.pdf](#)

Norad. (2019, januar). *Oppsummeringsrapport 2018: Varslingsteamets arbeid med økonomiske misligheter*. [Varslingsteamets rapport om håndteringen av mislighetssaker 2018 \(norad.no\)](#)

Norad. (2018, mars). *Oppsummeringsrapport 2017: Varslingsteamets arbeid med økonomiske misligheter*. [oppsummeringsrapport-2017---varslingsteamets-arbeid-med-okonomiske-misligheter.pdf \(norad.no\)](#)

Norad. (2017, juni). *Oppsummeringsrapport 2016: Varslingsteamets arbeid med økonomiske misligheter*. [varslingsteamets-rapport-om-handtering-av-mislighetssaker-2016.pdf \(norad.no\)](#)

Utenriksdepartementet. (2024). *Oversikt over rapporter om økonomiske mislighetssaker [kvartalsvise rapporter om økonomiske mislighetssaker i perioden 2015–2023]*. Regjeringen. [Oversikt over rapporter om økonomiske mislighetssaker - regjeringen.no](#)

Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet. (2024). *Rapport om økonomiske misleghaldssaker osv. i 2023*. Oversendt Riksrevisjonen fra Utenriksdepartementet i april 2024.

Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet. (2023, april). *Rapport om økonomiske misleghaldssaker i 2022*. Regjeringen. [Rapport om økonomiske misleghaldssaker i 2022 - regjeringen.no](#)

Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet. (2022, oktober). *Rapport om økonomiske mislighetssaker i 2021*. Regjeringen. [Rapport om økonomiske mislighetssaker mv. 2021 - regjeringen.no](#)

Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet. (2021, februar). *Rapport om økonomiske mislighetssaker 2020*. Regjeringen. [Rapport om økonomiske mislighetssaker 2020 - regjeringen.no](#)

Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet. (2020, april). *Rapport om økonomiske mislighetssaker 2019*. Regjeringen. [Rapport om økonomiske mislighetssaker 2019 - regjeringen.no](#)

Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet. (2019, januar). *Rapport om økonomiske mislighetssaker 2018*. Regjeringen. [Rapport om økonomiske mislighetssaker 2018 - regjeringen.no](#)

Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet. (2018, februar). *Rapport om økonomiske mislighetssaker 2017*. Regjeringen. [Rapport om økonomiske mislighetssaker 2017 - regjeringen.no](#)

Utenriksdepartementet, avdeling for økonomi og utvikling, seksjon for tilskuddsforvaltning (2017). *Stikkprøvegjennomgang av tildelingsprosessen og økonomistyring for utvalgte tilskuddsavtale*. Regjeringen. [ilpi_stikkproeve.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet. (2017, februar). *Rapport om økonomiske mislighetssaker 2016*. Regjeringen. [Rapport om varslingssaker 2016 – regjeringen.no](#)

Utenriksdepartementet, sentral kontrollenhet (2017, mai). *Rapport: Gjennomgang av utenriktjenestenes forvaltning av samarbeidet med ILPI 2009–2016*. Regjeringen. [ilpirapport_fase2.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Veiledning og retningslinjer

- Norad. (2019, 15. januar). *Retningslinjer for Norad: Håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*. [norads-retningslinjer-for-handtering-av-okonomiske-misligheter.pdf](#)
- Norad. (2013, november). *Veileder for utarbeidelse av etiske retningslinjer for Norads tilskuddsmottakere*. [veileder-for-utarbeidelse-av-etiske-retningslinjer-for-norads-tilskuddsmottakere.pdf](#)
- Regelverk: Plusspartner. (Vedtatt 22. juni 2023). Norad. [2201554-28-regelverk-for-plusspartner.pdf \(norad.no\)](#)
- Søknad om tilskudd fra Utenriksdepartementet: S01 – Søknadsskjema for prosjekt-/programstøtte*. (Oppdatert april 2017). Regjeringen. [s01-norsk-bokmal-word.docx \(live.com\)](#)
- Utenriksdepartementet. (2018, 11. desember). *Retningslinjer for Utenriksstjenestens håndtering av mistanke om økonomiske misligheter*. Regjeringen. [Retningslinjer for Utenriksstjenestens håndtering av mistanke om økonomiske misligheter - regjeringen.no](#)
- Utenriksdepartementet. (2018, 21. desember). *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*. Regjeringen. [Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter – regjeringen.no](#)
- Veiledning: S01 – Søknadsskjema for prosjekt- og programstøtte*. (u.å.). Regjeringen. [veiledning_s01_norsk.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Statistikk

- Norad. (2024). *Bistandsutbetalinger fra Utenriksdepartementet i Oslo, utenriksstasjoner og Norad i perioden 2016 til 2023, fordelt på multilaterale aktører og andre*. Administrasjon og klima- og skogsatsningen forvaltet av Norad er holdt utenfor. [Bistandsresultater \(norad.no\)](#)

Brev og e-post

- Norad, evalueringsavdelingen. (2020, 18. september). *Oversendelsesnotat: Evaluering av Norges anti-korrupsjonsinnsats (Rapport 5/2020)* [brev til Utenriksdepartementet, Utenriksrådets kontor]. [oversendelsesnotat-rapport-5-2020-evaluation-of-norway-anti-corruption-efforts-as-part-of-its-development-policy-and-assistance.pdf \(norad.no\)](#)

Internettsider og -artikler

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (u.å.). *Budsjettdisponeringsmyndighet*. [Budsjettdisponeringsmyndighet | DFØ \(dfo.no\)](#) Sist oppdatert 22. januar 2023.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (u.å.). *Sammenhengen mellom risikostyring og internkontroll*. [Sammenhengen mellom risikostyring og internkontroll | DFØ \(dfo.no\)](#) sist oppdatert 8. november 2023.
- Joint Inspection Unit. (u.å.). *About the Joint Inspection Unit*. <https://www.unjiu.org/content/about-jiu> lesedato 22. mars 2024.
- Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN). (u.å.). *Mopan Membership*. [MOPAN | Multilateral Organisation Performance Assessment Network \(mopanonline.org\)](#)
- Skjeseth, Heidi T., Shahibzadeh, Roya, Hjetland, Geir B., Kirkaune, Eirik. (2022, 25. september). *En varslet FN-skandale*. NRK. [En varslet FN-skandale – Spesial \(nrk.no\)](#) .
- The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2016, 9. desember). *New OECD guidance aims to reduce corruption in aid sector*. OECD. [New OECD guidance aims to reduce corruption in aid sector - OECD](#)
- The New York Times. (2022, 7. mai). *A pot of U.N. Money. Risk-Taking Officials. A Sea of Questions*. [A U.N. Agency Gave \\$61 Million to One Family. It Didn't Go Well. - The New York Times \(nytimes.com\)](#) Sist oppdatert 09.05.2022
- Transparency International. (u.å.). *Corruption Perceptions Index 2023*. Hentet 5. juni 2024 fra [2023 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](#)

[Utenriksdepartementet. \(2023, 25. august\). Tydeligere arbeidsdeling mellom UD og Norad. Regjeringen. Tydeligere arbeidsdeling mellom UD og Norad - regjeringen.no](#)

Veiledere

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (2016, 6. januar). *Veiledning: Dokumentasjon av etablert internkontroll. [Veileder i internkontroll - Hvordan etablere internkontroll? | DFØ \(dfo.no\) Versjon 2, oppdatert 6. januar 2016.](#)*

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). (u.å.). *Veileder i internkontroll. [Veileder i internkontroll | DFØ \(dfo.no\). Oppdatert 13.09.2022](#)*

Internasjonale rammeverk og god praksis

Association of Certified Fraud Examiners (ACFE). (2022). *Fraud Examiners Manual: 2022 Edition*. AFCE. [2022_fem_sample_chapter.ashx \(acfe.com\)](#)

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2023, mars). *Fraud Risk Management Guide* (2. utg.). COSO; Association of Certified Fraud Examiners (ACFE).

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2016). *Fraud Risk Management Guide*. COSO.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2013). *Internal Control: Integrated Framework* [COSOs rammeverk for internkontroll]. COSO.

Institute of Internal Auditors (IIA). (2020, juli). *The IIA's Three Lines Model: An Update of the Three Lines of Defense*. IIA. [three-lines-model-updated-english.pdf \(theiia.org\)](#)

Standard Norge. (2016, 1. november). *NS-ISO 37001:2016 Ledelsessystemer for antikorrupsjon*. Standard Norge.

The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2016, november). *2016 OECD Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption*. [Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf \(oecd.org\)](#)

United Nations. (2003, 31. oktober). *United Nations Convention against Corruption* [UNCAC]. United Nations, Office on Drugs and Crime. [UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION \(unodc.org\)](#)

U.S Government Accountability Office (GAO). (2015, juli). *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*. GAO. [GAO-15-593SP, A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs](#)

Annet

Deloitte. (2021, 1. februar). *Områdegjennomgang av utenriktjenesten. Delleveranse 1: Kartlegging*. Regjeringen. [regjeringen.no/contentassets/3595c39537ae4d688f6e22be409a7f84/omradegjennomgang-av-utenriktjenesten-delrapport-1-kartlegging.pdf](#)

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). (2023a). *Sidas årsredovisning 2022*. Sida. [Sida årsredovisning 2022](#)

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). (2023b). *Årsrapport 2022: Sidas hantering av misstankar om korrupsjon og oegentligheter i biståndet*. Sida. [Årsrapport 2022: Sidas hantering av misstankar om korrupsjon og oegentligheter i biståndet](#)

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). (2022a). *Sidas årsredovisning 2021*. Sida. [Sida årsredovisning 2021](#)

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). (2022b). *Årsrapport 2021: Sidas hantering av misstankar om korrupsjon og oegentligheter i biståndet*. Sida. [Årsrapport 2021: Sidas hantering av misstankar om korrupsjon og oegentligheter i biståndet](#)

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). (2021a). *Sidas årsredovisning 2020*. Sida. [cdn.sida.se/publications/files/-sidas-arsredovisning-2020.pdf](#)

- Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). (2021b). *Årsrapport 2020: Sidas hantering av misstankar om korruption och oegentligheter i biståndet*. Sida. [Årsrapport 2020: Sidas hantering av misstankar om korruption och oegentligheter i biståndet](#)
- Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). (2020). *Sidas årsredovisning 2019*. Sida. [Sidas Årsredovisning 2019](#)
- The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2019, 28. mai). *OECD Development Co-operation Peer Review: Norway 2019*. OECD: <https://doi.org/10.1787/75084277-en>

UNOPS

- Assessment of the independence of the UNOPS Internal Audit and Investigations Group*. (.å). UNOPS. [Assessment of UNOPS IAIG Independence 18082022.docx](#)
- Joint Inspection Unit (JIU). (2023). *Review of governance and oversight of the Executive Boards of the United Nations Development Programme/United Nations Population Fund/United Nations Office for Project Services, the United Nations Children's Fund and the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (JIU/REP/2023/7)*. [JIU/REP/2020/6 \(unjiu.org\)](#)
- Joint Inspection Unit (JIU). (2018). *Review of Management and Administration in the United Nations Office for Project Services (UNOPS) (JIU/REP/2018/3)*. JIU. [Microsoft Word - 1811733.docx \(unjiu.org\)](#)
- KPMG. (2022, 28. November). *Third-party review of effectiveness of the UNOPS oversight mechanisms for Sustainable Investments in Infrastructure and Innovation (S3i)*. UNOPS. [UN Office for Project Services \(unops.org\)](#)
- Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN). (2021, oktober). *MOPAN Assessment Report: UNOPS 2020 Assessment Cycle*. MOPAN. [MOPAN 2020 UNOPS report \[web-1\].pdf \(mopanonline.org\)](#)
- United Nations Board of Auditors. (2022). *United Nations Office for Project Services, Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2021 and Report of the Board of Auditors (A/77/5/Add.11)*. [n2239631.pdf \(un.org\)](#)
- United Nations Board of Auditors. (2021). *United Nations Office for Project Services, Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2020 and Report of the Board of Auditors (A/76/5/Add.11)*. [n2113446.pdf \(un.org\)](#)
- United Nations Board of Auditors. (2020). *United Nations Office for Project Services, Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2019 and Report of the Board of Auditors (A/75/5/Add.11)*. [n2015571.pdf \(un.org\)](#)
- United Nations Board of Auditors. (2019). *United Nations Office for Project Services, Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2018 and Report of the Board of Auditors (A/74/5/Add.11)*. [n1918378.pdf \(un.org\)](#)
- United Nations Office for Project Services. (2022). *Annual report of the Executive Director: United Nations Office for Project Services, (DP/OPS/2022/5)*. [Annual report of the Executive Director : \(un.org\)](#)
- United Nations Office for Project Services. (2021). *Annual report of the Executive Director: United Nations Office for Project Services (DP/OPS/2021/4)*. [n2108715.pdf \(un.org\)](#)
- United Nations Office for Project Services. (2021). *The UNOPS strategic plan, 2022–2025 (DP/OPS/2021/5)*. United Nations. [n2117582.pdf \(un.org\)](#)
- United Nations Office for Project Services. (2020). *Annual report of the Executive Director: United Nations Office for Project Services (DP/OPS/2020/4)*. [n2008573.pdf \(un.org\)](#)
- United Nations Office for Project Services. (2019). *Annual report of the Executive Director: United Nations Office for Project Services (DP/OPS/2019/2)*. [DP/OPS/2019/2 \(un.org\)](#)
- United Nations Office for Project Services. (2018). *Annual report of the Executive Director: United Nations Office for Project Services (DP/OPS/2018/2)*. [Annual report of the Executive Director : \(un.org\)](#)

United Nations Office for Project Services. (2017). *Annual report of the Executive Director: United Nations Office for Project Services* (DP/OPS/2017/2). [DP/OPS/2017/2 \(un.org\)](#)

Beslutninger behandlet av styret til UNOPS

United Nations Office for Project Services, Executive Board. (2016). Decision 2015/12 Annual Report of the Executive Director of UNOPS i *Decisions adopted by the Executive Board in 2015* (DP/2016/2) (s. 13). [Etpu \(undp.org\)](#)

United Nations Office for Project Services, Executive Board. (2017). Decision 2016/19 Midterm review of the UNOPS Strategic Plan, 2014–2017 i *Decisions adopted by the Executive Board in 2016* (DP/2017/2) (s.12). [dp2017-2e.pdf \(undp.org\)](#)

United Nations Office for Project Services, Executive Board. (2023). Decision 2022/1 Reports of UNDP, UNCDF, UNFPA and UNOPS on the implementation of the recommendations of the Board of Auditors, 2020 i *Decisions adopted by the Executive Board in 2022* (DP/2023/4) (s. 3). [dp2023-4.docx \(live.com\)](#)

United Nations Office for Project Services, Executive Board. (2023). Decision 2022/5 United Nations Office for Project Services sustainable investments in infrastructure and innovation ('S3i') reserve i *Decisions adopted by the Executive Board in 2022* (DP/2023/4) (s. 6). [dp2023-4.docx \(live.com\)](#)