



Internrevisjonens årlige rapport om varslingsaker

2024

Av internrevisjonen, Norad

Internrevisjonens årlige rapport om varslingssaker

2024

Forfattere og bidragsytere:
Internrevisjonen, Norad

ISBN: 978-82-8369-223-5
Utgitt: 23.05.2025

Norad.no

Innhold

Innledning	4
Hvordan varsle	4
Undersøkelser	5
Økonomiske misligholdssaker behandlet i 2024	6
Typer av misligheter	8
Mer detaljert forklaring av begrepene ovenfor	9
Svikt hos tilskuddsmottaker	11
Reaksjoner	11
Hvem varslet sakene som kom inn i 2024?	12
Hvor mislighetene fant sted i 2024	12
Seksuell utnyttelse, misbruk og trakassering (SEAH)	13
Stikkprøver	14
Internkontroll – krav og forventninger til tilskuddsmottakere	15
Temaer fra tidligere årsrapporter	18
Utenriksdepartementets kvartalsvise oversikt over saker	19

Innledning

Nulltoleranse for korrupsjon og andre typer økonomiske misligheter er et grunnleggende prinsipp i norsk bistandsarbeid. Bistandsmidler som ikke går til avtalt formål vil motvirke ønsket utvikling, og undergrave vår felles innsats for å nå bærekraftsmålene. Norad tilstreber å redusere risiko og forebygge økonomiske misligheter i all bistand.

Mottakere av tilskudd fra Norad har ansvar for å sikre at alle offentlige midler blir brukt i samsvar med tilskuddsavtalen. Dette inkluderer at bruken av midlene skal skje i samsvar med godkjent implementeringsplan og budsjett og at forbruket dokumenteres. God forebygging og risikostyring vil redusere sannsynligheten for at midler misligholdes. Ved mistanke om misligheter skal tilskuddsmottager og ansatte i bistandsforvaltningen umiddelbart rapportere forholdet til Norad.

Avvik fra fastsatte krav om bruken av offentlige midler, vil bli møtt med reaksjoner. Norads avtaler med tilskuddsmottakere omfatter bestemmelser om sanksjoner i tilfeller av misligheter eller overtredelser, i form av hel eller delvis tilbakebetaling av tilskudd og/eller oppsigelse av avtalen der det foreligger vesentlige kontraktsbrudd.¹

Norads internrevisjon mottar og behandler alle saker med mistanke om økonomiske misligheter eller seksuell utnyttelse, misbruk eller seksuell trakassering (SEAH) knyttet til Norads midler. Denne årsrapporten -presenterer noen av resultatene fra dette arbeidet i 2024. Formålet med rapporten er å øke bevisstheten om risikoen for misligheter i forvaltningen av bistandsmidler. Årsrapporten inneholder som tidligere år et dypdykk i et relevant tema. Årets tema er internkontroll.

Hvordan varsle

Mistanke om ulovlige, uetiske eller uakseptable forhold kan rapporteres åpent eller anonymt til Norad på e-post: varsling@norad.no.

I samarbeid med Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Norfund, og Norec har Norad en ekstern varslingskanal som forvaltes av konsulentfirmaet EY. Den eksterne kanalen gir ansatte og eksterne partnere en alternativ kanal for kontakt med Norad, og den tar også imot anonyme varsler. Mer informasjon om den eksterne varslingskanalen finnes på <https://www.norad.no/aktuelt/varslingstjeneste>.

¹ Det er egne avtaler for multilaterale institusjoner, fond og utviklingsbanker. Se flere detaljer i avsnittet «Hvor fant mislighetene sted».

Undersøkelser

Når Norads internrevisjon finner grunn til mistanke om misligheter som vedrører Norads midler, åpnes en varslingssak. I slike tilfeller informerer Norad Utenriksdepartementet, eller Klima- og miljødepartementet dersom midlene er gitt til klima- og skoginitiativet. Det vurderes suspensjon av utbetalinger til mottakere under granskning frem til saken har blitt utredet eller det har blitt satt i verk tilstrekkelige risikoreducerende tiltak. Beslutninger om å fryse pengestøtte blir så langt som mulig truffet i samråd med mottakeren av tilskuddet fra Norad og den avdelingen i Norad som er ansvarlig for avtalen. Formålet med å suspendere pengestøtten er å sikre offentlige midler. Suspensjonen trer i kraft hvis internkontrollen til tilskuddsmottakeren eller den implementerende partneren, vurderes som utilstrekkelig. I saker avsluttet i 2024 ble støtte frosset i omtrent 30 % av dem. Ofte har tilskuddsmottaker selv frosset midler til sin lokale partner når saken varsles til Norad.

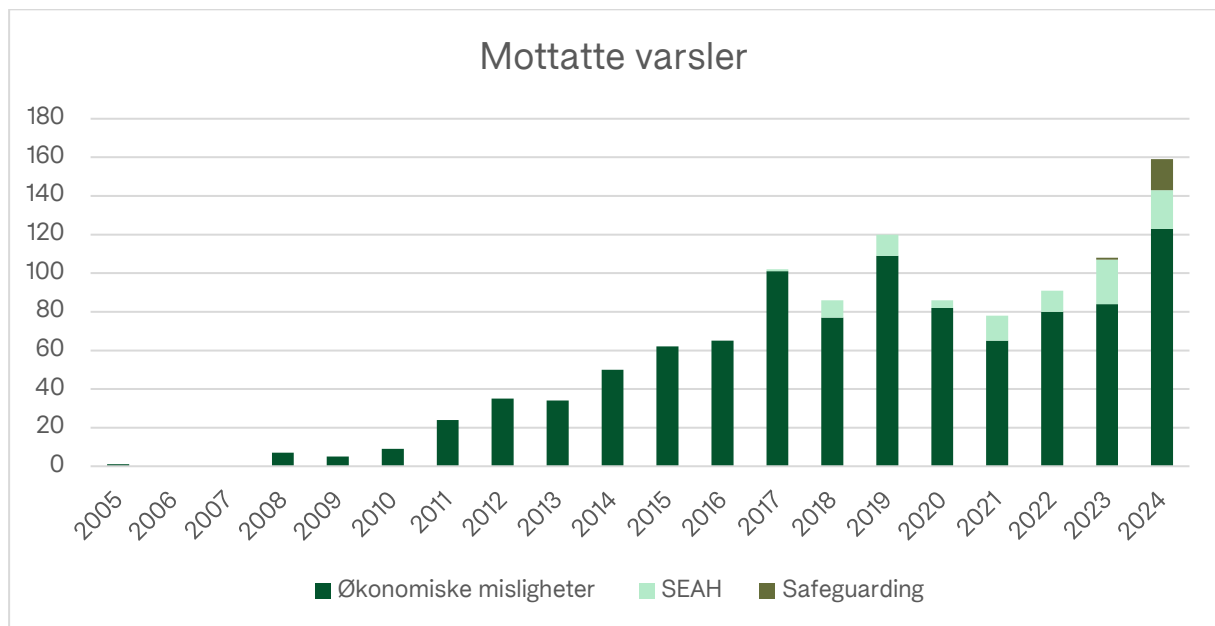
Ved SEAH-saker kan Norad også fryse utbetalingene til partneren midlertidig eller gå til oppsigelse av tilskuddsavtalen dersom organisasjonen ikke håndterer hendelsen slik avtalen krever.

Norads internrevisjon har ansvar for at alle varslingssaker blir tilstrekkelig utredet. I noen tilfeller blir det trukket inn ekstern ekspertise for å gjennomføre en spesialrevisjon. Hvis tilskuddsmottakeren vil undersøke saken selv eller igangsetter en ekstern granskning, må allikevel mistanken rapporteres umiddelbart før egne undersøkelser iverksettes. Granskninger utført av tilskuddsmottaker selv skal gjennomføres i samråd med Norads internrevisjon. Internrevisjonen publiserte i 2023 et dokument med [forhold å vurdere for gjennomføring av granskinger](#). Slike spesialrevisjoner utføres ikke etter fastsatte globale eller nasjonale standarder, så utarbeidelse av mandat og etterlevelse av dette spiller en avgjørende rolle for et godt produkt.

Uttrykket «økonomiske misligheter» benyttes i Norads avtaler som en samlebetegnelse for økonomiske forhold som er lovstridige eller innebærer misbruk av Norads midler. Eksempler er korrupsjon, underslag, bedrageri, tyveri, favorisering/nepotisme eller annet misbruk av stilling, bevisst feilaktig fremstilling av økonomiske eller ikke-økonomiske forhold og enhver bruk av prosjektmidler som ikke er i samsvar med gjennomføringsplanen og budsjettet. De sakene som er innrapportert til Norads internrevisjon, omfatter alle disse kategoriene.

Økonomiske misligholdssaker behandlet i 2024

I 2024 mottok Norad 159 varsler om økonomiske misligheter, SEAH og safeguarding-saker (se faktaboks). Det er en økning på 51 saker fra året før. Én forklaring på økningen er overføringen av midler knyttet til humanitær bistand fra UD til Norad. I 2024 mottok Norad 26 varsler knyttet til avtaler som tidligere ble forvaltet av UD, men som nå forvaltes av den nye Norad-avdelingen Humanitær innsats. I tillegg ble syv saker opprinnelig meldt til Sentral Kontrollenhet i UD i løpet av 2024 overført til Norad.



Internrevisjonen har som mandat å granske mistanker om økonomiske misligheter og behandle SEAH-saker. Safeguarding-saker registreres og meldes til de ansvarlige avdelingene i Norad, men behandles ikke av internrevisjonen. Av de 159 varslene meldt til Norad i 2024 gjaldt 22 mistanker om SEAH, og 16 mistanker om safeguarding.

SEAH: engelsk forkortelse bruk om tilfeller av seksuell utnyttelse, misbruk eller trakassering

Safeguarding: engelsk begrep for varsler om kritikkverdige forhold som ikke nødvendigvis er økonomiske misligheter eller SEAH-saker, f.eks. vold mot barn.

Før det blir tatt en avgjørelse om å opprette varslings sak, har mottatte varsler status som forhåndsvarsel. På dette stadiet kartlegger internrevisjonen hvilket forhold varselet gjelder. Saker som gjelder SEAH og safeguarding registreres hos Norad, og følges opp av tilskuddsmottaker selv. I noen tilfeller av økonomiske misligheter blir det ikke opprettet varslings sak. Det er typisk i tilfellet der varselet gjelder en mistanke, men hvor nærmere undersøkelser viser at det likevel ikke har forekommet vesentlig brudd på avtalene. Disse sakene, samt varslene om SEAH og safeguarding, kategoriseres av internrevisjonen som «ikke-sak». Diagrammet under viser status på sakene meldt til internrevisjonen i løpet av 2024.

I 2024 ble det opprettet 87 nye saker, hvorav noen av disse sakene ble varslet i foregående år. 55 åpne varslings saker ble ferdigbehandlet. I 28 av de avsluttede sakene krevde Norad tilbakebetaling av midler som følge av påviste økonomiske misligheter og/eller andre vesentlige brudd på tilskuddsavtalen.

Tilskuddsmottakere tilbakebetalte i alt 12 919 714 kroner, og av dette gikk 12 202 822 kroner til Norad og 716 892 kroner tilbake til de berørte prosjektene.

Sanksjonen «tilbakebetaling til prosjekt» er mulig dersom et bestemt sett av kriterier er oppfylt, blant disse: at tilskuddsmottaker avdekket mislighetene selv og varslet Norad umiddelbart ved mistanke, og at internkontrollen hos tilskuddsmottaker ikke var vesentlig å laste da misligholdet fant sted. Tilskuddsmottaker må ha påsett at internkontrollen forut for og i perioden der misligholdet skjedde var tilfredsstillende. Betingelsene for «tilbakebetaling til prosjekt» finnes [her](#). Ordningen med tilbakebetaling til prosjekt ble innført i desember 2018.

Den minste summen som ble tilbakebetalt i en enkeltsak i 2024 var 480 kroner, mens den største summen beløp seg til 6 557 860 kroner.

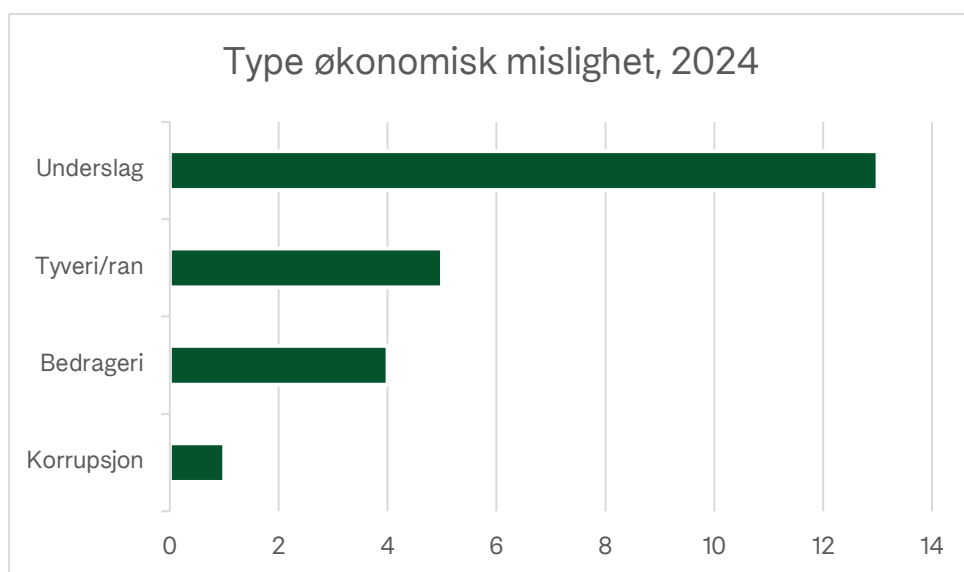
To av de avsluttede sakene omfattet misligheter begått hos Norads avtalepartnere (tilskuddsmottakere), 14 hos tilskuddsmottakers søsterorganisasjon, landkontor eller tilsvarende, mens 39 saker gjaldt deres lokale samarbeidspartnere.

Oversikt 2024	
Meldte saker	159
Opprettede varslingssaker	87
Avsluttede varslingssaker	55
Avsluttede saker med reaksjon	28
Antall saker tilbakebetalt Norad	19
Antall saker tilbakebetalt prosjekt	9
Totalt NOK tilbakebetalt Norad	kr 12 202 822
Totalt NOK tilbakebetalt prosjekt	kr 716 892

Typen av misligheter

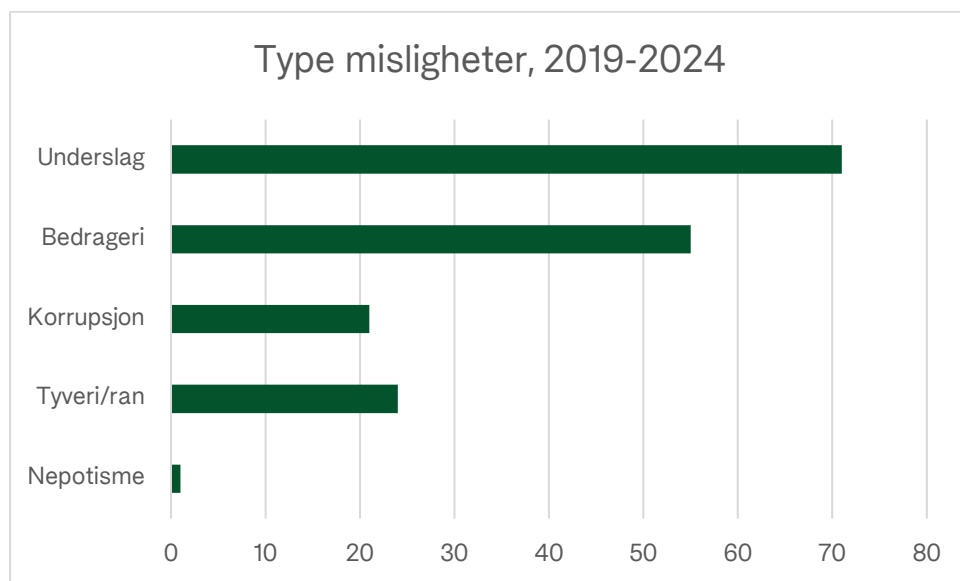
Selv etter en grundig gransking er det ikke alltid mulig å fastslå hvorvidt handlingene har vært gjort med overlegg. Kontraktsbrudd kan ofte påvises, for eksempel brudd på anskaffelsesreglene, manglende/utilstrekkelig dokumentasjon av kostnader og annet som lett kan dekke over misligheter. Denne typen vesentlig mislighold av avtalen gir grunnlag for reaksjoner fra Norads side, selv når ingen økonomiske misligheter har blitt bevist.

I de 55 granskningene som ble avsluttet i 2024 konkluderte Norad med avtalebrudd i 36 saker. I 23 tilfeller ble det fastslått økonomiske misligheter. Enkelte typer misligheter er enklere å oppdage enn andre. Korrupsjon vil ofte være vanskeligere å påvise og enda vanskeligere å bevise enn underslag, bedrageri og tyveri.



Figuren over viser Norads vurdering av mislighetssakene i 2024 med hensyn til typer av misligheter. Fordelingen mellom de ulike mislighetstypene har vært relativt stabil over tid. Internrevisjonen får rapportert flest tilfeller av underslag.

Av 308 avsluttede varslingssaker i perioden 2019 - 2024, ble det avdekket misligheter i 172. Tabellen under viser at de fleste sakene har dreid seg om underslag og bedrageri.



Mer detaljert forklaring av begrepene ovenfor

Mislighold – brudd på avtalens bestemmelser, f.eks. at midler ikke er brukt i samsvar med avtalen, brud på anskaffelsesvedlegget eller tilsvarende. *Økonomiske misligheter* er en type mislighold av avtalen.

Mislighet - økonomiske uregelmessigheter og ulovlige handlinger som korrupsjon, underslag eller annen økonomisk kriminalitet. Misligheter innebærer bevisst handling for å tilegne seg økonomiske fordeler på urettmessig vis.

Korrupsjon – er misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst ved betaling eller mottak av **bestikkelser** i form av penger, gaver eller tjenester. Et eksempel på dette er **tilbakebetaling/kickbacks**, en skjult del av en betaling for varer eller tjenester som gis tilbake fra leverandøren til den personen som sikret en fordelaktig avtale.

Tyveri/ran – urettmessig tilegnelse av en annens eiendom / oppnåelse av en urettmessig vinning for seg selv eller en annen ved bruk av vold eller trusler

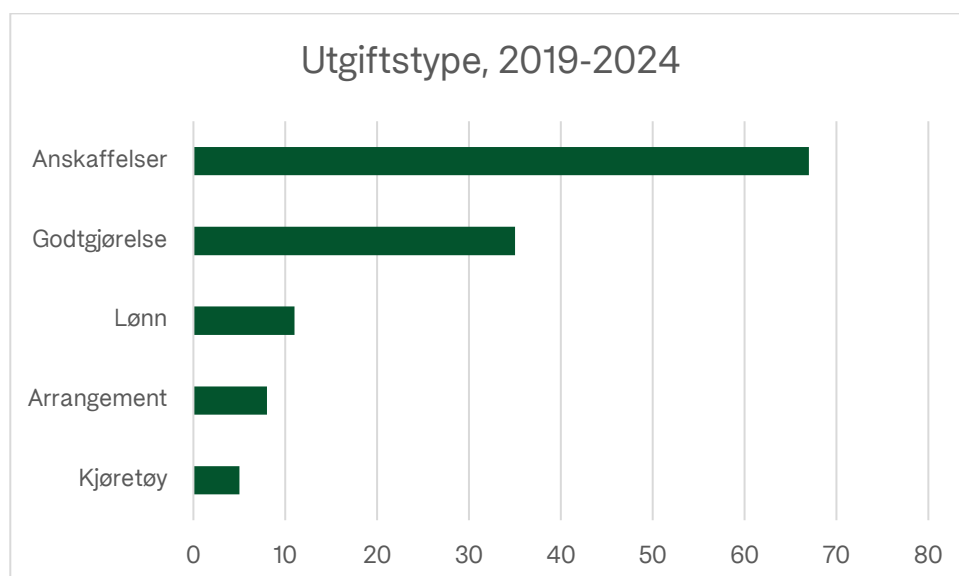
Underslag – oppnåelse av urettmessig vinning gjennom tilegnelse av eiendeler som man disponerer, men som tilhører noen andre

Bedrageri – oppnåelse av urettmessig vinning ved bevisst å fremkalle og utnytte en villfarelse. Eksempler på de vanligste tilfellene av bedrageri er bruk av falske timelister, falske fakturaer eller overfakturerings.

Nepotisme – urettmessige fordeler til slektninger eller nære bekjente (folkelig: «kameraderi»)



Anskaffelser er den utgiftstypen som de siste seks årene har vært mest berørt av misligheter. Deretter godtgjørelser og lønn, så utgifter i forbindelse med arrangement og bruk av kjøretøy. Situasjonen var lik i 2024 som for foregående år.

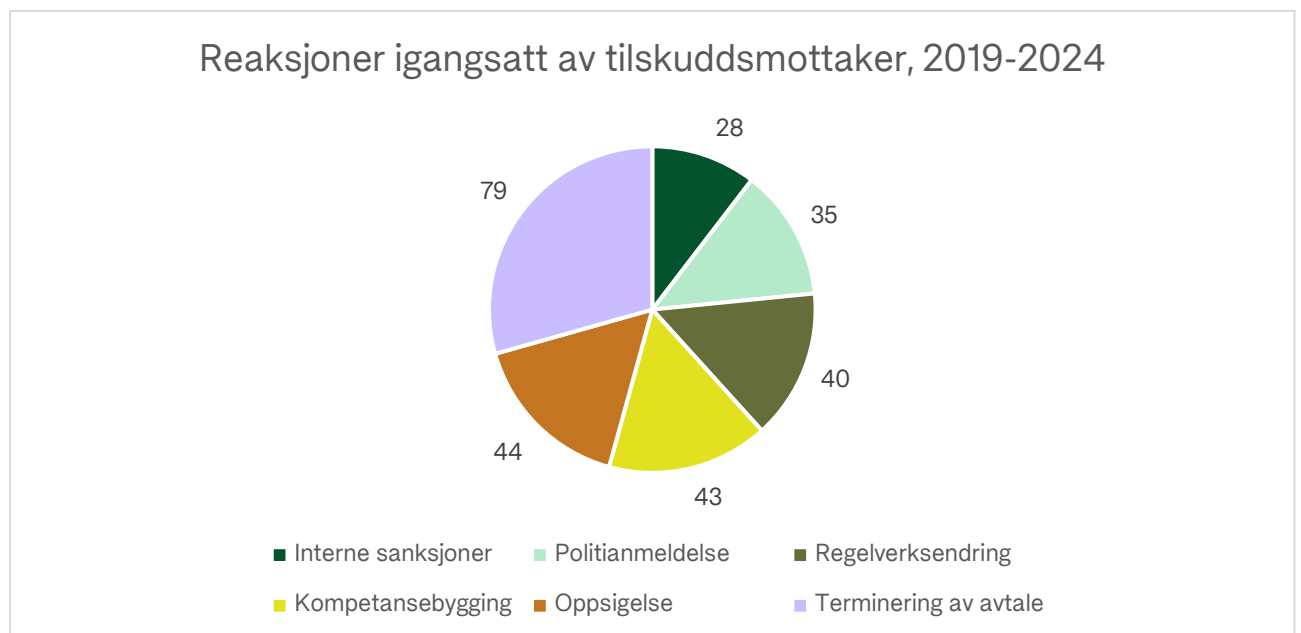


Svikt hos tilskuddsmottaker

Erfaringen fra saker i 2024 var at Norads tilskuddsmottakere i mange tilfeller hadde hatt for svak oppfølging av implementerende partner. Tilskuddsmottakere, samt mange av deres lokale partnere, hadde tilstrekkelige skriftlige rutiner og interne retningslinjer, men *etterlevelsen* av disse var ofte mangelfull. I de fleste sakene var svikt i internt kontrollmiljø hos implementerende partner medvirkende til at mislighetene kunne finne sted.

Reaksjoner

Figuren under viser oversikt over de reaksjonene som Norads tilskuddsmottakere eller deres partnere iverksatte eller ble pålagt å iverksette som resultat av utfallet av granskningene i perioden 2019 – 2024. Norad og tilskuddsmottakeren krever ofte at det gjennomføres en styrking av internkontrollen i implementerende ledd (hvor oftest svikten avdekkes) før støtten kan gjenopptas. Interne sanksjoner blir gjennomført uten at Norad er involvert, eksempelvis disiplinære reaksjoner mot ansatte. Tabellen viser saker der det var fastslått et vesentlig brudd på kontrakten. Det kan være flere reaksjoner per sak, men figuren fremhever den strengeste per sak.



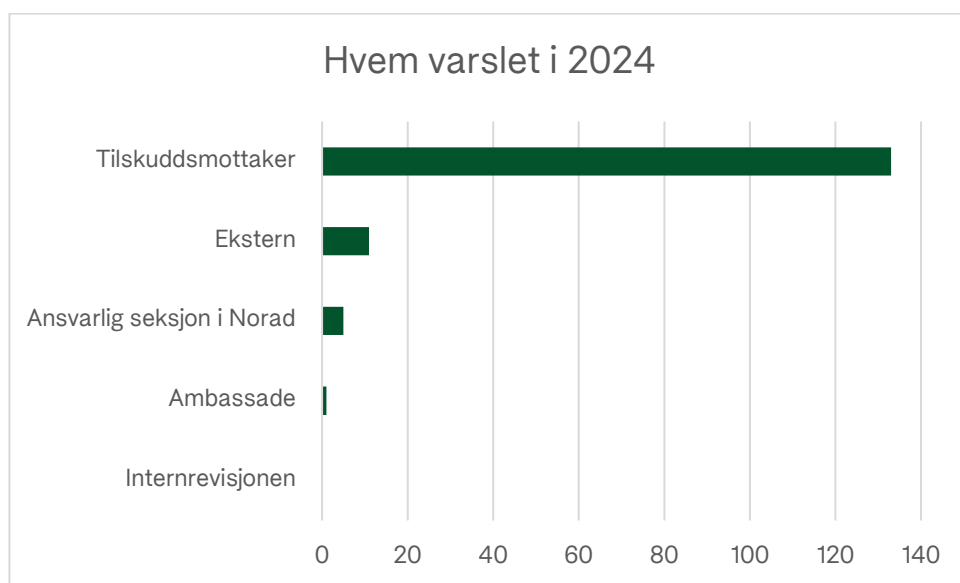
Figur 1 *Merk at hver sak kan ha fått flere enn én type reaksjon

Det vanligste tiltaket tilskuddsmottakerne selv innfører som følge av vesentlig brudd på avtalen mellom tilskuddsmottaker og implementerende partner er terminering av avtalen, (79 tilfeller). For

2024 er styrking av interne prosedyrer og rutiner (regelverksendring) (9 tilfeller) det vanligste tiltaket. Bare i et tilfelle i 2024 ble avtalen terminert. Andre reaksjoner i 2024 var oppsigelse (7 saker), politianmeldelse (3 saker), kompetansebygging (6 saker), og interne sanksjoner (4).

Hvem varslet sakene som kom inn i 2024?

Rapporter om misbruk av midler kommer hovedsakelig til Norad fra tilskuddsmottakerne, i samsvar med kontraktsforpliktelsene de har. I tillegg mottar internrevisjonen saker direkte fra eksterne varslere, også anonyme. I enkelte tilfeller varsles Norad av andre donorer. Internrevisjonen får også rapportert mistanke om økonomiske misligheter fra andre seksjoner i Norad eller fra egne undersøkelser. I 2024 kom 133 av varslene fra tilskuddsmottakere, mens 11 kom fra eksterne.

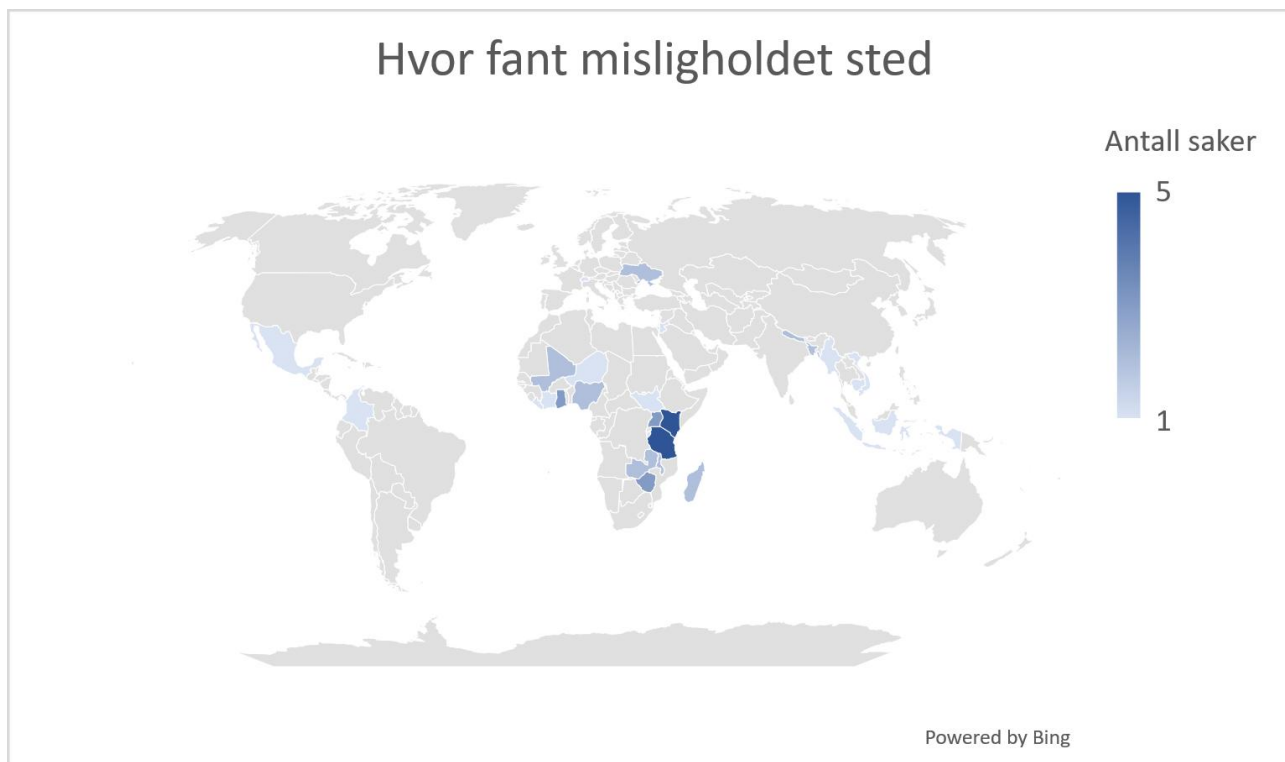


Hvor mislighetene fant sted i 2024

Internrevisjonen har behandlet saker i 29 mottakerland i 2024.

Det er ikke grunnlag å trekke konklusjoner om risikoen for misligheter i et land ut fra antallet varslingssaker. Tilfeldigheter spiller en stor rolle og ikke minst andelen av Norads midler som kanaliseres til det gjeldende landet.

Flertallet av varslingssakene i 2024 fant sted i utenlandske NGO-er, og de fleste av disse var partnere til norske NGO-er. Nedenfor vises de 29 landene der de økonomiske mislighetene skjedde i sakene som ble avsluttet i 2024. SEAH-saker er ikke tatt med her.



Land med 5 saker: Tanzania, Kenya, Mosambik. Land med 3 saker: Ghana, Uganda, Zimbabwe. Land med 2 saker: Bangladesh, Madagaskar, Malawi, Mali, Nepal, Nigeria, Ukraina, Zambia. Land med 1 sak: Burundi, Colombia, Elfenbenskysten, Fiji, Indonesia, Jordan, Kambodsja, Libanon, Liberia, Mexico, Myanmar, Niger, Sveits, Sør-Sudan, Vietnam

En stor andel av Norads bistand går via multinasjonale organisasjoner og fond. Multinasjonale organisasjoner, og en rekke globale fond følger selv opp varsler, og de gransker mange tusen potensielle tilfeller av økonomiske misligheter hvert år. På disse institusjonenes hjemmesider finnes egne rapporter over varslingssaker, som eksemplene nedenfor fra Verdensbanken, fra en FN-organisasjon og fra et globalt fond viser:

[World Bank Sanctions system annual report 2024](#)

[WFP Annual report of the Inspector General](#)

[GAVI Audit and investigations](#)

Seksuell utnyttelse, misbruk og trakassering (SEAH)

Norad har nulltoleranse for passivitet mot seksuell utnyttelse, misbruk og trakassering (SEAH). Tilskuddsmottaker skal i henhold til avtalen gjennomføre alle rimelige tiltak for å forebygge, avdekke

og følge opp SEAH i eller i tilknytning til prosjektet som støttes med Norad-midler. Dette gjelder i hele prosjektkjeden.

Tilskuddsmottakere skal ved mistanke som er av slik art at de berettiger videre undersøkelser umiddelbart varsle Norad om mistanker om SEAH-hendelser som vil kunne ha betydning for samarbeidet med Norad. De skal ha etiske retningslinjer som angir minimumsstandarder. For ytterligere informasjon, se [varslingssidene](#) og dokumentet «Håndtering av varsler om seksuelt misbruk, seksuell utnyttelse og seksuell trakassering».

Internrevisjonen har ansvar for Norads arbeid med å følge opp varsler og rapporter om SEAH. Seksjonen gransker normalt ikke de enkelte SEAH-sakene selv. Dette faller under arbeidsgiveransvaret og er en oppgave for tilskuddsmottakerne eller deres implementerende partnere. Internrevisjonens ansvar er primært å vurdere om tilskuddsmottakers håndtering av varselet og deres tiltak mot SEAH er i samsvar med avtalen med Norad. Dersom organisasjonen ikke håndterer SEAH-saker slik avtalen krever, kan dette medføre at Norad midlertidig stanser utbetalingene eller i ytterste fall går til oppsigelse av tilskuddsavtalen.

I 2024 mottok Norad 22 varsler om SEAH og avsluttet 12 slike saker. I fire av de 12 avsluttede SEAH-sakene i 2024 ble det bekreftet hold i påstandene. To saker gjaldt ansatte som seksuelt trakasserte kolleger, én sak dreide seg om både seksuell trakassering og seksuelt misbruk utført av en leder mot en ansatt, og én sak omhandlet seksuelt overgrep mot en person som var 16 år.

I disse fire sakene ble gjerningspersonene avskjediget, og de fornærmede fikk tilbud om psykososial støtte. Norads tilskuddsmottakere fulgte i disse sakene sine egne retningslinjer og det ble ikke konstatert brudd på avtalen med Norad. Sakene fikk dermed ikke noen reaksjon fra Norad.

Norad registrerer også varsler om «social safeguarding» (eksempelvis vold mot barn og andre ikke-seksuelle kritikkverdige forhold). Slike forhold faller ikke inn under SEAH-definisjonen, og blir derfor ikke behandlet av Internrevisjonen. Forholdene kan likevel få følger for tilskuddsmottaker dersom hendelsen representerer et brudd på andre deler av avtalen.

Se også [Utenriksdepartementet retningslinjer om SEAH](#).

Stikkprøver

Norads internrevisjon gjennomfører stikkprøver hos tilskuddsmottakere og deres samarbeidspartnere som mottar Norad-finansiering. Stikkprøvene omfatter tester av avtaleverk, økonomisk styring og internkontrollen. Hovedformålet med stikkprøvene er å bidra til god internkontroll rundt Norad-støtten i alle ledd ut til sluttmottaker. Forebygging er langt rimeligere enn å reparere; kontrollen skal avdekke

svakheter før de utvikler seg til alvorlige mangler som kan svekke måloppnåelse eller føre til misbruk av Norads midler.

Norad-midlene skal brukes i tråd med godkjente arbeidsplaner og budsjetter. Avtalen med Norad krever at tilskuddsmottaker løpende vurderer og identifiserer risikoer som kan svekke prosjektoppnåelsen, og iverksetter nødvendige tiltak for å redusere risikoen til akseptabelt nivå. Tilskuddsmottakeren skal også etablere en internkontroll som forebygger og avdekker misbruk av støtten fra Norad.

Gjennom stikkprøvene sjekker Norad etterlevelsen av avtalen og organisasjonens interne rammeverk på områder som er sårbare for misbruk av bistandsmidlene. Under gjennomføringen av stikkprøvene og i den påfølgende rapporten gir Norad anbefalinger til tiltak som kan redusere sårbarhet og risiko for misbruk.

I 2024 utførte internrevisjonen 5 stikkprøver av Norads tilskuddsmottakere og deres lokale samarbeidspartnere i Kenya.

Stikkprøvene i Kenya avdekket blant annet mangler i rutiner for due diligence av partnere, svakheter i løpende monitorering, manglende oppfølging av forhold påpekt i Management Letters, mangelfulle/ikke oppdaterte økonomimanualer, mangelfulle skriftlige rutiner for håndtering av kontanter og mangler i innkjøpsrutiner.

Internrevisjonen startet med stikkprøver av tilskuddsmottakere og deres implementerende partnere med Norad-finansiering i 2022. Mer informasjon om formål, utvalgsriterier og metode, samt funn fra stikkprøvene gjennomført i 2022 og 2023, kan leses i [Internrevisjonens årlige rapport om varslingssaker 2023](#). Nedenfor er en oversikt over internrevisjonens stikkprøver fordelt på land:

- Kenya 5 stk. (april 2024)
- Uganda 7 stk. (oktober 2023)
- Indonesia 6 stk. (juni 2023)
- Etiopia – 6 stk. (mars 2023)
- Malawi 7 stk. (november 2022)
- Tanzania – 5 stk. (september 2022)

Internkontroll – krav og forventninger til tilskuddsmottakere

Erfaringer fra varslingssakene

De fleste varslingssakene avdekker mangler eller svakheter i den berørte organisasjonens forvaltning eller bruk av støtten. De økonomiske mislighetene skjer ofte der muligheten for urettmessig vinning er

høy, kontrollen svak og risikoen for å bli oppdaget og straffet, er liten. Tilskuddsmottaker styrker i mange tilfeller internkontrollen i etterkant av slike hendelser for å hindre nye tilfeller av samme art.

Noen av mislighetstilfellene kunne åpenbart vært unngått om tilskuddsmottaker hadde hatt en bedre forståelse av risikoen for økonomiske misligheter mot det aktuelle prosjektet og kunnskap om hva effektiv internkontroll innebærer av oppgaver og aktiviteter for å sikre måloppnåelse. En vanlig mangel i internkontrollen er at ledelsen og de ansatte ikke følger opp at skriftlige retningslinjer og rutiner overholdes i praksis. Internkontroll kun på papiret er lite verdt. På den annen side må ikke kontrollen være mer omfattende enn nødvendig – i så fall vil den legge slag på for mye av prosjektets ressurser og endog kunne hindre effektiv drift.

Hva er internkontroll?

Internkontroll er etter definisjonen en prosess som utføres av virksomhetens 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 som må ivaretas: internt kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, og oppfølgingsaktiviteter.

Betegnelsen prosess innebærer at internkontrollen er under kontinuerlig overvåking og vurdering for å sikre at den til enhver tid er treffsikker og effektiv. Vesentlige endringer i omgivelsene for prosjektet eller internt i prosjektorganisasjonen, eller ny innsikt i eksisterende sårbarheter og muligheter kan medføre behov for styrking av eksisterende tiltak, innføring av nye tiltak eller reduksjon eller bortfall av andre tiltak. Det er en misoppfatning dersom man tenker at innsats for styrking av internkontrollen automatisk hindrer eller vanskeliggjør at driftsmål for virksomheten oppnås. En effektiv internkontroll skal, som definisjonen over tilsier, både bidra til slik måloppnåelse, og samtidig sikre korrekt og tilstrekkelig rapportering og etterlevelse av lover og bestemmelser.

Eksempler på internkontroll

I en revisjon avdekkes eksempelvis mangelfull etterlevelse av det interne regelverket for anskaffelser, og samme ansatte både evaluerer tilbud og godkjenner valg av tilbud. I et annet eksempel innfører organisasjonen en nettbankløsning uten å innføre krav til todelt autorisasjon for uttak fra bankkonto, og den økonomiansvarlige kan gjøre uttak alene. I et tredje tilfelle skjer det en økning i antall grove ran i området der bistandsmidler forvaltes og brukes. Slike situasjoner tilsier behov for fornyet risikovurdering og eventuelt at denne tilsier behov for justering av internkontrollen med tiltak som adresserer de spesifikke utfordringene. Effektive og målrettede tiltak i disse eksemplene for å sikre praktisering av arbeidsdeling i anskaffelsesprosesser, sikre betryggende tilgangsstyring og logging i nettbankløsningen og redusere risikoen for ran, vil samtidig være bidrag til å sikre at bistandsmidlene ikke går tapt, men går til formålet.

Styring og kontroll med statlige midler

Reglement for økonomistyring i staten stiller krav til forsvarlig internkontroll rundt statlige midler og verdier. Forvaltningen av statlige tilskuddsordninger hører inn under reglementets virkeområde. Reglementet er fulgt opp i Utenriksdepartementets og Norads styring og kontroll for blant annet å håndtere risikoen for økonomiske misligheter i bistanden. I henhold til reglementet må styring, oppfølging, kontroll og forvaltning tilpasses egenart, risiko og vesentlighet.

Økonomiske misligheter og risikobildet

Størsteparten av bistandsmidlene forvaltes og brukes i områder med systemisk korrupsjon og høy risiko for flere typer økonomiske misligheter og annet misbruk av midlene. I Utenriksdepartementets og Norads avtaler for tilskudd konkretiseres begrepet økonomiske misligheter som korrupsjon og herunder bestikkelser, nepotisme og ulovlige honorarer, urettmessig tilegnelse av kontanter, varer og alle andre eiendeler, villedende fremstillinger i regnskaper og annen rapportering, samt all annen bruk av prosjektets midler som ikke er i samsvar med avtalen.

Nulltoleranseprinsippet og krav til internkontroll

Nulltoleranse for økonomiske misligheter er et helt grunnleggende premiss for tildeling og forvaltning av bistandsmidlene. Prinsippet om nulltoleranse er vedtatt av Stortinget og nedfelt i avtalene med alle tilskuddsmottakerne. Prinsippet gjelder hele veien, ofte gjennom flere ledd av partnere, til pengene kommer til direkte bruk i henhold til prosjektets mål og planer.

I avtalene står det at for å innfri kravet til nulltoleranse skal tilskuddsmottaker organisere sin drift og sine internkontrollsystemer på en slik måte at økonomiske misligheter blir forebygget og oppdaget. Videre skal tilskuddsmottaker gjøre sitt ytterste for å forebygge og håndtere økonomiske misligheter i tilknytning til prosjektet.

Varslingssakene gjelder i de fleste tilfeller misligheter hos tilskuddsmottakernes lokale partnere, og tilskuddsavtalene forplikter tilskuddsmottaker til å forsikre seg om at samarbeidspartnere har den kompetansen og de interne rutinene som er nødvendige for å oppfylle vilkårene i avtalen med Norad. Avtalene stiller også forventninger om at tilskuddsmottaker selv er i stand til å avdekke økonomiske misligheter i og mot prosjekter som mottar Norad-finansiering.

Insentivordning for umiddelbar varsling og god internkontroll

Tilskuddsmottaker skal etter avtalen med Norad umiddelbart informere Norad om enhver indikasjon på økonomiske misligheter i tilknytning til prosjektet. Dette fordi Norad skal ha anledning til å samarbeide og påvirke oppfølgingen av mislighetene, herunder å fryse nye overføringer til prosjektet inntil risikoen for videre tap er avklart og håndtert på betryggende måte.

I en veiledning av 21. desember 2018 åpnet Utenriksdepartementet for at tilbakebetaling av misligholdt tilskuddsbeløp på grunn av økonomiske misligheter kan skje til prosjektet og ikke til Utenriksdepartementet eller Norad. En absolutt betingelse for dette er at tilskuddsmottaker selv avdekket mislighetene og varslet umiddelbart om mistanken. Et sentralt tilleggsmoment i vurderingen

av om denne insentivordningen kommer til anvendelse er om tilskuddsmottaker hadde på plass god internkontroll for forvaltning av midlene og ikke var selv vesentlig å laste for avviket.

Temaer fra tidligere årsrapporter

2023: Kvalitet i regnskapsrapporteringen. [Lenke til rapporten for 2023.](#)

2022: Stikkprøver: Internrevisjonen startet med stikkprøver av implementerende partnere i 2022. Rapporten går litt inn på metode og overordnede funn på stikkprøver som fant sted i 2022. [Lenke til rapporten for 2022.](#)

2021: Ti års tilbakeblikk: I denne rapporten så vi på alle sakene Varslingsteamet/Internrevisjonen har behandlet siden Varslingsteamet ble opprettet i 2011. [Lenke til rapporten for 2021.](#)

2020: Covid-19 og IT-sikkerhet. Redusert kontrollaktivitet under covid-19-pandemien medfører en forhøyet risiko for at kontrollen ikke fanger opp vesentlige avvik (kontrollrisiko), og det samme gjelder for revisjon (revisjonsrisiko). Pandemien har også gjort granskningene mer kompliserte og tidkrevende. [Lenke til rapporten for 2020.](#)

2019: Oppfordring til tidlig varsling ved mistanke. Avtaler med Norad fastsetter at tilskuddsmottakere umiddelbart må varsle Norad om enhver indikasjon på økonomiske misligheter i tilknytning til prosjektet. Uttrykket «umiddelbart» er benyttet med god grunn, og Norad tolker det strengt. «Umiddelbart» betyr så snart det foreligger tegn på misligheter, og før det igangsettes noen spesielle undersøkelser. [Lenke til rapporten for 2019.](#)

2018: Røde flagg. Alle som forvalter bistandsmidler, bør lære seg å bli oppmerksomme på avvik og forhold som kan være tegn på økonomiske misligheter, såkalte røde flagg. Enkelte røde flagg, slik som uklarhet, små avvik og mangel på transparens, behøver ikke være betydelige i seg selv, men i kombinasjon med andre forhold kan de gi grunn til en mer detaljert granskning. Rapporten for 2018 beskriver en rekke røde flagg som har blitt observert i saker som har vedrørt midler fra Norad.

Lister over typiske røde flagg for ulike sektorer kan lastes ned fra internett. [Lenke til rapporten for 2018.](#)

2017: Revisjonsrapporter avdekker ikke misligheter. Rapporten for 2017 drøftet det faktum at eksterne revisjoner er det vanligste kontrolltiltaket for bistandsmidler. Revisjoner har absolutt en preventiv effekt mot feil og misligheter. Regnskapsrevisjoner fanger imidlertid sjelden opp økonomiske misligheter. Statistikken viser at bare tre til fire prosent av alle misligheter som påvises globalt, blir oppdaget gjennom ekstern revisjon. [Lenke til rapporten for 2017.](#)

2016: Samordning av donorer og åpenhet om totale inntekter og utgifter. Samordning av donorer handler om åpenhet og er et grunnleggende virkemiddel i kampen mot økonomiske misligheter. Hvert år blir det avdekket flere tilfeller der flere donorer blir belastet de samme utgiftene. Mer informasjon om dette temaet finnes i [rapporten for 2016](#).

2015: Bakgrunnssjekk. Styrkene og svakhetene i mottakerens internkontroll og forvaltning må vurderes før det blir undertegnet en tilskuddsavtale, og må følges opp gjennom hele finansieringsperioden. Norad har et antall virkemidler som kan benyttes til en partnergjennomgang med sikte på å kartlegge tilskuddsmottakeres kompetanse og kapasitet. Det finnes mer informasjon om dette temaet i [rapporten for 2015](#).

Utenriksdepartementets kvartalsvise oversikt over saker

De kvartalsvise rapportene med oversikt over saker som har blitt møtt med reaksjoner i 2023, blir publisert på [regjeringens nettsider](#) og omfatter saker som er avsluttet av Utenriksdepartement, Norec (tidligere FK Norge) og Norad. Utenriksdepartementets årsrapport om økonomiske mislighetssaker kan leses [her](#).

Internrevisjonen