

Varslingsteamets rapport om håndteringen av mislighetssaker 2018



Denne rapporten gir en oppsummering av arbeidet med varslingssaker i Norad i 2018. Formålet er å bidra til bevisstgjøring rundt risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistandsmidlene.

Forvaltningen av bistandsmidlene skal skje i henhold til Reglement for økonomistyring i staten, ordningsregelverket for de ulike tilskuddene, Utenrikstjenestens håndbok for tilskuddsforvaltning (Grant Management Manual) og kontraktene med tilskuddsmottakerne. Et overordnet prinsipp i norsk bistand er nulltoleranse for korrupsjon og andre former for økonomiske misligheter.

Norad arbeider systematisk for å hindre misligheter i tiltakene som mottar støtte. Dette omfatter tiltak i den interne forvaltningen og krav til tiltak hos tilskuddsmottakerne. Tiltakene inkluderer etiske retningslinjer og opplæring, risikovurderinger og -håndtering, partnervurderinger, avtalemaler, krav til rapportering, forvaltningsgjennomganger og annen kvalitetssikring, prosjektbesøk, revisjoner mv.

Varslingssakene i Norad er tilfeller hvor det likefullt oppstod mistanker om økonomiske misligheter mot bistandsmidler. Ved mistanker om misligheter skal ansatte i Norad og kontraktspartnere umiddelbart varsle om forholdet. Varslingsteamet i Norad behandler alle innkomne varsler. Ved begrunnet mistanke om misligheter mot Norads bistandsmidler opprettes varslingssak, det

iverksettes gransking og Norad vurderer løpende om det skal iverksettes stans i videre utbetalinger til tilskuddsmottaker eller prosjektet.

Ved mistanke om ulovlige, uetiske eller kritikkverdige forhold kan det varsles åpent eller anonymt via: varsling@norad.no

Norad har også en ekstern varslingskanal betjent av advokatfirmaet Wiersholm. Denne gir ansatte og eksterne en alternativ kanal for å nå Norad med sine mistanker.

Mer informasjon om varsling finnes på:
<https://www.norad.no/aktuelt/varslingstjeneste>

Behandling av varslingsaker

Flest varsler meldes fra den organisasjonen som har mottatt støtten, men Varslingsteamet mottar også flere varsler fra enkeltpersoner i og utenfor institusjonen varselet gjelder. Varslingsteamet mottar også varsler fra ansvarlig fagavdeling i Norad, og avdekker selv mislighold.

Dersom Varslingsteamet vurderer at det er begrunnet mistanke om misligheter mot Norad-midler, opprettes varslings sak. Norad orienterer Utenriksdepartementet, eller Klima- og miljødepartementet hvis det er tilskudd innenfor klima- og skogsatsningen. Som hovedregel stanses nye utbetalinger til den aktuelle slutt mottakeren inntil saken er utredet og risikodempende tiltak er gjennomført.

Varslingsteamet har ansvaret for at varslings sakene blir tilstrekkelig utredet. I noen tilfeller engasjeres ekstern kompetanse for å gjennomføre en spesialrevisjon. Norad har rammeavtaler med konsulentselskaper for slike tjenester. Hvis tilskuddsmottaker som varselet gjelder, selv utfører eller får utført granskinger, vil Varslingsteamet normalt avvende resultatene fra disse før ytterligere tiltak vurderes.

Norads avtaler med tilskuddsmottakerne hjemler krav om tilbakebetaling av hele eller deler av støttebeløpet, og/eller oppsigelse av avtale ved kontraktsbrudd. Dersom Norads krav bestrides, vurderes rettslige skritt for å få midlene inndrevet.

Utenriksdepartementet besluttet i desember 2018 at på gitte betingelser *kan* tap som følge av misligheter eller vesentlig mislighold av tilskuddsavtalen dekkes ved at tilskuddsmottaker tilbakebetaler det aktuelle beløpet til prosjektet, fremfor å betale tilbake til Norad. Absolutte betingelser for dette er at tilskuddsmottaker selv har avdekket forholdet og umiddelbart varslet i henhold til avtale. Blant andre momenter som vil bli vektlagt er god internkontroll for forvaltningen av midlene og at tilskuddsmottaker ikke selv er vesentlig å laste for mislighetene/misligholdet. Det nye policydokumentet kan leses på:

[Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter](#)

Norads retningslinjer av 15.01.2019 kan leses på:

[Retningslinjer økonomiske misligheter av 15.01.2019](#)

Varslingssakene lukkes når Norads reaksjon om tilbakebetaling blir imøtekommet, eller dersom undersøkelser ikke avdekker grunnlag for reaksjon fra Norads side. Det er Norads Direktør som fatter beslutning om reaksjon.

Forebyggende arbeid

Norad arbeider systematisk for å forhindre misbruk av bistandsmidler og reagerer på ethvert tilfelle av økonomiske misligheter. Det er tydelige krav om god internkontroll i Norads avtaler med tilskuddsmottakere.

Ettersom varslingssakene identifiserer konkrete eksempler på mangelfull internkontroll og tilhørende negative konsekvenser, kan granskninger være en viktig kilde til institusjonell læring i alle ledd av bistandskjeden, og føre til administrativ styrking og mer effektiv forebygging av nye misligheter.

Hver varslings sak avsluttes med et avslutningsnotat signert av Norads Direktør, og notatene fungerer som innspill til forvaltningen om risikoområder for mislighold og misligheter og hvordan forvaltningen kan styrkes. Erfaringer fra varslings saker er del av opplæringen i Norads interne saksbehandlerkurs. Varslingsteamet gjennomfører risikoseminarer med tilskuddsseksjoner, med drøfting av blant annet iboende risiko per portefølje eller sektor.

God praksis innebærer at tilskuddsseksjonene i Norad vurderer nye søkerne om støtte opp mot åpne internasjonale registre om institusjoner som er utestengt fra støtte grunnet økonomiske misligheter (sk «debarment lists»), og får en

vurdering fra Norads Varslingsteam om søker, som del av en due diligence prosess (forhåndsvurdering/aktsomhetsvurdering).

Type misligheter

Begrepet økonomiske misligheter brukes som et samlebegrep for økonomiske forhold som er ulovlige eller som innebærer misbruk av Norads midler.

Eksempler er korrupsjon, underslag, økonomisk utroskap, bedrageri, tyveri, regnskapsovertredelser, favorisering/nepotisme eller annen misbruk av stilling i tilknytning til den norske støtten. Sakene som varsles til Norads Varslingsteam dekker alle disse kategoriene.

I flere saker har ledere utnyttet sin stilling til å skaffe seg urettmessige fordeler. Ofte er flere personer involvert i samme forhold. Det er også mange tilfeller av ulovlig samarbeid med leverandører og fiktiv fakturering fra eksterne, eller bruk av falske fakturaer og kvitteringer, hvor det er uklart om ansatte i organisasjonen er involvert. Tyverier/ran forekommer også blant sakene. I ni av de avsluttede saker med reaksjon i 2018 ble det avdekket brudd på anskaffelsesreglene.

En annen gjenganger i sakene er at en lokale partner av en tilskuddsmottaker har brutt nasjonal lovgivning gjennom å unnlate eller å innbetale skatter og avgifter for sent.

Norads avtalepartner har i mange saker for svak oppfølging av sine partnere. Først når det har oppstått en mislighetssak avdekkes mangelfull etterlevelse av internt regelverk, manglende arbeidsdeling, manglende økonomifaglig kompetanse, mv.

Det er ikke alltid mulig å fastslå etter en gransking at det er begått bevisste handlinger for å oppnå urettmessig fordel. Samtidig er det ofte påvist mislighold av avtalen, så som brudd på anskaffelsesbestemmelsene, manglende/mangelfull dokumentasjon av utgifter, mv. som kan skjule omfattende misligheter.

Saker behandlet i 2018

Norads Varslingsteam mottok i 2018 i alt 85 varsler. Det ble opprettet 52 nye varslingssaker og ferdigbehandlet 43 saker. I 36 av de ferdigbehandlede sakene krevde Norad tilbakebetaling av midler. Det ble i 2018 tilbakebetalt 11 380 989 kroner.

År	Opprettede saker*	Varsler	Avsluttede saker	Tilbakebetalt NOK	Ekstern kanal
2015	33	63	39	1.412.225	2
2016	24	68	36	3.995.062	3
2017	51	96	32	1.734.713	7
2018	52	85	43	11.380.989	3

* varslingssak opprettes når det er begrunnet mistanke om misligheter



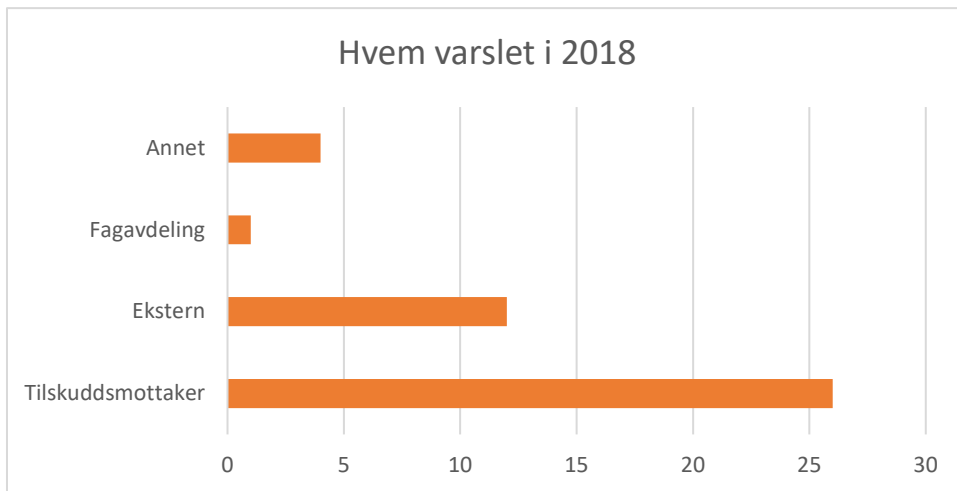
shutterstock.com • 372285280

Misligholdt beløp tilbakebetalt i 2018 utgjør tilnærmet en promille av Norads tildelte bistandsbudsjett i 2018

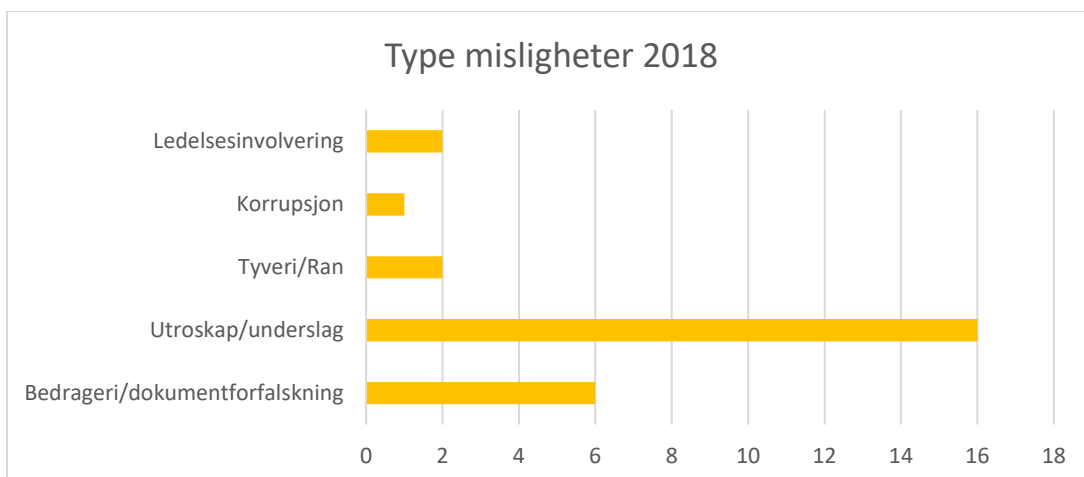
Et økende antall varsler fører til opprettelse av varslingssaker. Minste beløp som ble betalt tilbake i en sak var 324 kroner, størst beløp var 2.7 millioner kroner. 2018 innebar et betydelig høyere antall saker av større omfang enn tidligere år. I åtte saker ble det betalt tilbake mer enn 500.000 kroner.

Per 31.12.2018 arbeides det med 101 åpne saker, både varsler (sk «forhåndsvarsler»), og varslingssaker.

Statistikk over avsluttede saker i 2018

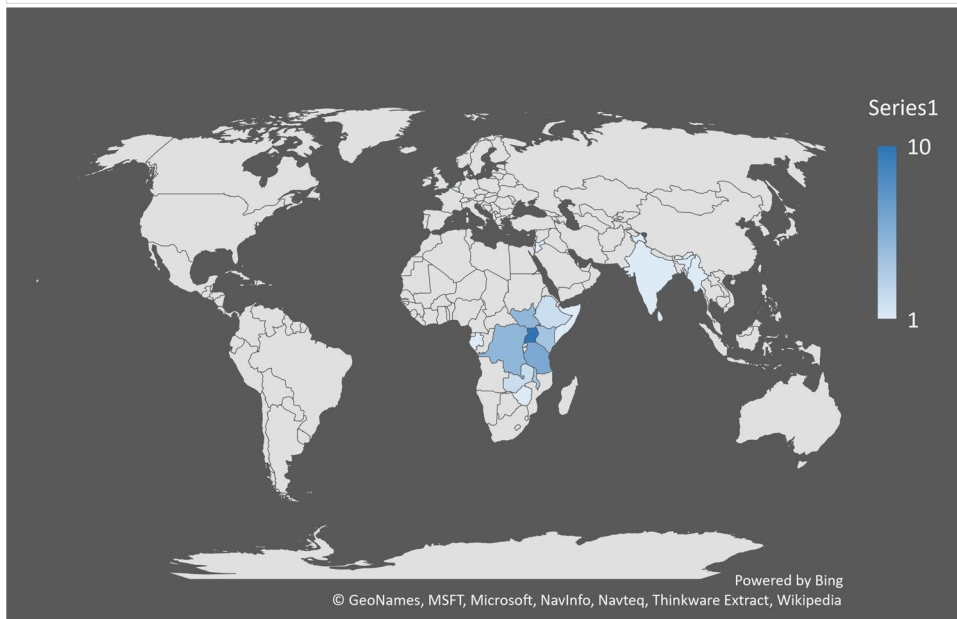


Grafen over viser avsluttede saker og hvem som varslet i 2018. Det er hovedsakelig Norads tilskuddsmottaker selv som varsler, men Varslingsteamet får også saker direkte fra eksterne varslere. Det kom 12 eksterne varsler (publikum, tidligere ansatte etc.) i tillegg kom 3 av 85 mottatte varsler via eksterne varslingskanal. Disse vises ikke på grafen da de ikke er avsluttede saker.



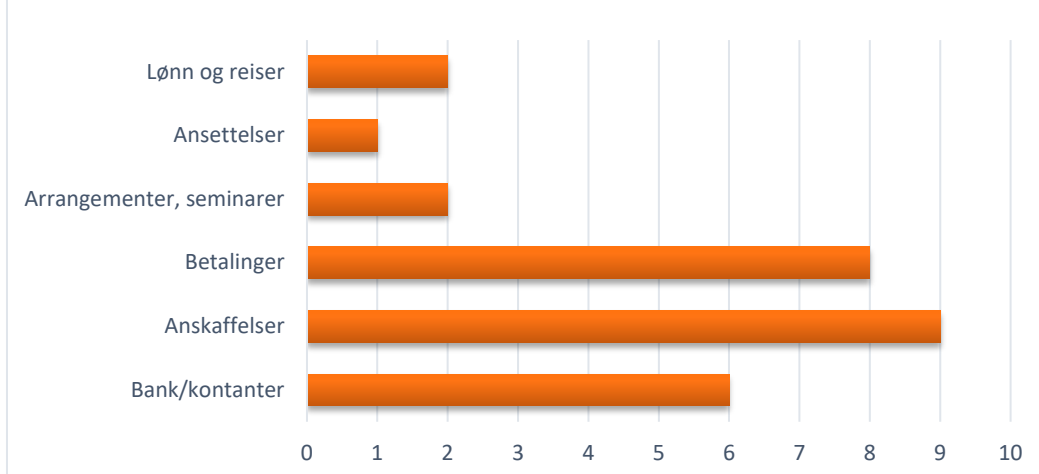
Grafen over viser type mislighet i saker som ble *avsluttet* i 2018. Av de 43 sakene som ble avsluttet, ble det påvist mislighet i 27 saker. Flest saker gjaldt utroskap/underslag. Enkelte former for misligheter er enklere å avdekke enn andre. Korrupsjon og nepotisme vil ofte være vanskeligere å avdekke enn underslag og tyveri.

Land med flest saker i 2018



Det ble åpnet varslingssaker i 20 forskjellige land i 2018. Blant avsluttede saker var Uganda og Tanzania med flest saker i 2018. I 2017 var det flest saker fra Zambia og Sør-Sudan. Det er ikke rimelig å trekke slutninger om eksistensen av misligheter i et land på grunnlag av mengden saker per land. Tilfeldigheter kan spille inn, likeså rådende kultur for å avdekke/varsle hos få aktører.

Berørte områder 2018



Denne grafen omhandler de 27 sakene med påvist mislighet. Anskaffelser og betalinger (overføringer, sjekk, kontanter, forskudd) er områdene hos de involverte organisasjonene som er oftest berørt av misligheter. Forvaltningen av prosjektmidlene i bank og med kontanter har også vært gjenstand for misligheter i flere saker.

Trakassering

Året 2018 har vært preget av #MeToo-kampanjen og herunder økt oppmerksomhet rundt seksuell trakassering, utnyttelse og overgrep i det internasjonale bistands- og utviklingsarbeidet.

I februar og mars 2018 sendte utenriksministeren, utviklingsministeren og klima- og miljøministeren ut brev med et tydelig budskap til sine samarbeidspartnere om å bekjempe trakassering. Brevene signaliserer en forventning om at organisasjonene som mottar støtte fra Utenriksdepartementet, KLD og Norad har etiske retningslinjer og gode systemer på plass for å forebygge, varsle om og håndtere tilfeller av seksuell trakassering, seksuell utnyttelse, overgrep og vold. Det slås fast at organisasjonene også har et ansvar ovenfor sine partnere og de lokalsamfunn de jobber i.

Norad har hatt interne retningslinjer mot trakassering i en årrekke, og utarbeidet i juni 2018 retningslinjer for håndtering av mistanke om trakassering hos Norad sine partnere. Retningslinjene beskriver ansvar og myndighet samt saksgang internt i Norad i tilfeller hvor Norad har blitt gjort oppmerksom på, herunder varslet om, mistanke om trakassering utført av partnere. De definerer trakassering med «handlinger, unnlater eller ytringer som virker eller har til hensikt å virke krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende». Definisjonen av «partnere» er bred og involverer i tillegg til tilskuddsmottakere og ansatte hos disse også samarbeidsinstitusjoner og konsulenter engasjert av Norad eller Norads tilskuddsmottakere, samt ansatte eller frivillige som deltar i program som direkte eller indirekte utfører tjenester knyttet til Norad-finansiering.

Norad stiller krav til tilskuddsmottakerne om etiske retningslinjer med gitte minimumsstandarder, herunder at de «... har bestemmelser som er strenge når det gjelder seksuelle overgrep, seksuell utnyttelse og trakassering.»

Alle ansatte i Norad er pålagt å melde fra om mistanke om trakassering hos Norads partnere.

Retningslinjene for håndtering av varsler om trakassering hos Norads partnere finner du her: [Retningslinjer håndtering mistanke om trakassering hos partnere](#)

Varslingsteamet er tillagt ansvaret for Norads oppfølging av konkrete varsler om trakassering hos Norads partnere. Varslingsteamet behandler ikke de enkelte trakasseringssakene som sådan, i det et slik ansvar som regel følger arbeidsgiveransvaret og tilligger partners personalavdeling. Varslingsteamets

oppfølging er i hovedsak å vurdere om den angjeldende tilskuddsmottakers interne rammeverk mot trakassering og gjennomføring av dette er i tråd med avtalen med Norad. Dersom konklusjonen er at organisasjonen ikke håndterer risikoen for trakassering etter avtalen, kan Norad iverksette frys i videre overføringer til partneren.

Røde flagg

Alle som forvalter bistandsmidler kan trenes på å være oppmerksom på og håndtere avvik eller omstendigheter som kan indikere økonomiske misligheter; et såkalt «rødt flagg» som bør undersøkes nærmere fordi det kan være utrykk for et misbruk av midler. Bevissthet om røde flagg brukes både forebyggende som del av risikoarbeidet og avdekkende som del av identifisering av misligheter.

Nedenfor er noen røde flagg som viste seg å representere bakenforliggende avvik blant saker som er rapportert til Varslingsteamet. Noen av disse var ikke signifikante alene, men sammen med andre forhold ga de grunn til nærmere undersøkelser.

Røde flagg ved lesing av budsjettet: Budsjettet var uklart og ikke intuitivt i samsvar med plan. Det var ikke datert og intuitivt sporbart til beslutningstidspunkt. Lønnsbudsjettet var frakoplet hele institusjonens lønnsbudsjett.

Røde flagg ved gjennomgang av skriftlig rapport: Stort avvik mellom rapport, budsjett og plan. Formelle feil, slurv og fravær av kvalitetssikring. Kun rapport på prosjektet, ikke oversikt eller sammenheng til institusjonell oversikt.

Røde flagg ved regnskapsrapport: Sammenfall mellom budsjettall og regnskapstall. Runde tall. Summeringsfeil. Uklarheter. Svak budsjettkontroll (store avvik fra budsjettet). Uklar sammenheng mellom prosjekttall og institusjonelt regnskap.

Røde flagg ved revisorrapport: Gjentatte svakheter over flere år i management letters. Utydeligheter/uklarheter. Lov-, standard- og avtalepålagte elementer manglet. Nylig skifte av revisor, i et annet tilfelle ikke vært skifte av revisor innenfor en lang periode.

Røde flagg ved manglende åpenhet: Negative reaksjoner ved spørsmål. Motvilje til givedialog. Manglende/uklar informasjon om institusjonens samlede økonomi. Fravær av etterrettelighetsinformasjon på organisasjonens webside

(bla. årsregnskap). Nasjonal lovpålagt rapporteringsdokumentasjon er vanskelig å få tak i.

Røde flagg ved manglende forståelse av hva internkontroll er:

Internkontrollen (IK) fremstod ikke som funksjon av mål og risikovurderinger. Manglende retningslinjer/manglende kjennskap til retningslinjene. Ikke dedikerte ressurser til IK, overvåkning og rapport av IK.

Røde flagg ved valutakurs: Det var brukt runde tall. I et annet tilfelle med for få desimaler. Mangelfull/ikke konsistent informasjon/uklarheter om valuta og konvertering (datoer).

Røde flagg ved godtgjørelser (per diem): Store tildelinger. Manglende åpenhet ved tildelinger og retningslinjer, inkl. satser og utvelgelseskriterier. Varierende satser. Rykter/uro/sjalusi.

Røde flagg ved bilag: Manglende bilag. Klassiske mangler i bilaget. Klassiske forfalskninger i bilaget. Uklart når/hvordan egenproduserte formater for bilag ble godkjent. Uoversiktlige system.

Røde flagg ifbm kontrollmiljøet: Kontroll var ikke tema i giverdialogen. Ikke åpenhet om svakheter. Ikke internrevisjon/ledelsespålagte uavhengige kontroller. Forsinkelser. Endringer. Trakassering. Baksnakking. Uetterrettelighet. Forvirring.

Røde flagg ved anskaffelser: Anskaffelser ikke separat håndtert i budsjett og regnskap. Retningslinjene ikke kjent i organisasjonen. Ikke retningslinjer om habilitet. Bruk av «waivers» (direkteanskaffelse). Formelle mangler i anskaffelsesprosessen. Klassiske tegn på forfalskninger ved anbudsprosesser.

Røde flagg ved manglende kompetanse/arbeidsfordeling: Ikke arbeidsdeling. Manglende samsvar mellom kompetanse og oppgave. Ukvalifiserte i utsatte posisjoner for misligheter, særlig i økonomiavdelinger og ansettelsesprosesser. Langvarig tilsetning i én (sårbar) posisjon.

Røde flagg ved tilsetninger: Lukkede, uryddige/uklare prosesser. Like etternavn. Rykter.

Røde flagg av manglende positiv ledelsesinvolvering: Både veldig fraværende og veldig involvert ledelse. Fravær av fullmakts – og delegasjonsoversikter. Frykttkultur. Autoritær ledelse.

Røde flagg ved legal registrering og lovpålagt innrapportering: Uklar fremstilling av egen legal struktur. Uklarhet knyttet til lovlig status/registrering.

Uvitenhet om lovpålagte krav. Manglende innberetning av MVA/lønnsrelaterte avgifter.

Røde flagg ved bank: Ikke egen konto som krevet i avtalen. Uoversiktlig kontostruktur. Transaksjoner via flere banker/via flere land. Uvanlig bank. Uklarhet knyttet til disposisjonsmyndighet. Signaturrett tildelt ansatt på lavt nivå.

Som del av sektorvis risikoidentifisering kan lister over typiske røde flagg for ulike sektorer lastes ned fra internett, jfr. eksemplene nedenfor:

- [Naturressurssektor](#)
- [Helsesektor](#)
- [Anskaffelsesprosesser](#)

Tema fra tidligere årsrapporter med stor relevans også i 2018

Revisjonsrapportene avdekker ikke misligheter. I 2017-rapporten ble det gjort rede for at ekstern revisjon er det mest vanlige tiltaket mot økonomiske misligheter. Visshet om revisjon har en forebyggende effekt mot feil og misligheter. Samtidig er erfaringen globalt at kun 3 til 4 % av de påviste mislighetene avdekkes gjennom ekstern revisjon.

Norads erfaring er sammenfallende med den globale statistikken. Alle de reviderte prosjektrengskapene fra Norads tilskuddsmottakere i de avsluttede varslings sakene i 2017 hadde rene revisjonsberetninger.

Varslingsteamets erfaring tilsier at det i mange prosjekter bør legges inn tredjepartskontroller som et tilleggsmoment i den årlige regulære revisjonen. Varslings sakene avdekker et betydelig innslag av fiktive regnskapsbilag, herunder fakturaer og kvitteringer. En instruks til revisor om å utføre utvalgte utvidede kontroller kan være kostnadseffektivt for å både styrke forebygging og avdekke misligheter. Les mer om tematikken i 2017-rapporten: [Varslingsteamet 2017 rapport](#)

Koordinering mellom givere og åpenhet om totale inntekter og utgifter.

Koordinering blant giverne dreier seg om åpenhet, og er et viktig verktøy i kampen mot økonomiske misligheter. I de tilfeller hvor en organisasjon har flere inntektskilder/givere, er det viktig at organisasjonen gir utfyllende samlet regnskapsoversikt som viser alle inntekter og utgifter. Likeledes at det fremgår

hvordan utgiftene er fordelt på de enkelte giverne i tråd med avtalene. I en virkelighet med høy risiko for misligheter, vil det at man kun mottar et prosjektrengskap - uten å kunne se dette i sammenheng med de øvrige prosjektrengskapene og et konsolidert regnskap for organisasjonens samlede inntekter og kostnader – ikke være tilstrekkelig betryggende. Det avdekkes årlig flere tilfeller hvor de samme utgifter belastes flere givere. I en tredel av sakene i 2016 var manglende koordinering mellom givere og aktører på ulike ledd i vesentlig grad med å svekke internkontrollen. En egen risiko kan følge av en misoppfattelse om at andre givere har god kontroll på bruken av sine midler. Les mer om tematikken i 2016-rapporten: [Varslingsteamet 2016 rapport](#)

Bakgrunnssjekk. Styrke og svakheter i mottakers internkontroll og forvaltningskapasitet skal vurderes før avtale inngås, og følges opp gjennom hele støtteperioden. Norad har en rekke redskaper for forhåndsundersøkelser (due diligence) til støtte for å kartlegge tilskuddsmottakeres kompetanse og kapasitet. En særlig utfordring oppstår ved mer komplekse innretninger, med overføring av midler – og derved ansvar og myndighet – gjennom mange ledd og ulike aktører. Kartlegging av pengestrøm og god kjennskap til avtale- samt revisjonshierarki er et godt utgangspunkt for å identifisere mulig svikt i kontroll- og tilsynskjeden («etterrettelighetsgap»). Les mer om tematikken i 2015-rapporten: [Varslingsteamet 2015 rapport](#)

Utenriksdepartementets kvartalsvise oversikter mislighetssaker 2018

Kvartalsrapportene med oversikt over varslingssaker med reaksjon for 2018 kan du åpne her:

[Utenriksdepartementets samlede rapportering om økonomiske misligheter 2018 - inklusive Norads saker](#)

ISBN: 978-82-8369-266-2

22.01.2019

Pb. 1303 Vika 0112 Oslo