

Varslingsteamets rapport om håndteringen av mislighetsaker 2017



Nulltoleranse for økonomiske misligheter

Det skal praktiseres nulltoleranse for økonomiske misligheter i alle ledd i forvaltningen av Norads bistandsmidler. Misbrukte midler skal søkes tilbakeført. Norad kan også kreve tilbakebetaling av tilskuddet i sin helhet ved vesentlige avtalebrudd, som for eksempel bruk av midler utenom avtalen eller dersom det ikke kan gjøres rede for hva pengene er brukt til. Nulltoleranseprinsippet er nedfelt i Utenriksdepartementets budsjettproposisjon Prop 1S, de årlige tildelingsbrevene til Norad, avtalene med tilskuddsmottakerne, og Norad-interne regelverk og rutiner. Alle varslingsaker som gjelder Norads tildelte bistandsbudsjett behandles av Norads Varslingsteam.

Norad arbeider systematisk for å forebygge og avdekke misbruk av norske bistandsmidler. Forhåndsvurderinger og kontroller gjennomføres hos tilskuddsmottakerne. Det er tydelige krav om god internkontroll og forvaltningskompetanse i Norads avtaler med tilskuddsmottakere. Ikke desto mindre viser flere saker med økonomiske misligheter i 2017 at forvaltningen av bistandsmidlene hos partnere ikke har vært god nok.

Ansatte i Norad og tilskuddsmottakerne er pålagt å varsle Norads Varslingsteam ved mistanke om økonomisk misligheter. Politianmeldelse vurderes dersom det er sannsynlig at straffbare forhold har funnet sted.

Saker behandlet i 2017

Norads Varslingsteam mottok i 2017 i alt 97 varsler. Det ble opprettet 51 nye varslingsaker og ferdigbehandlet 32 saker. I 24 av de ferdighandlede sakene krevde Norad tilbakebetaling av midler. Det ble i 2017 tilbakebetalt 1.734.713 kroner. Til sammenligning mottok Varslingsteamet 68 saker i 2016, se [Oppsummering 2016](#).

Erfaringene fra varslingssakene inngår i risikobildet som grunnlag for risikoforebyggende tiltak.

Behandling av varslingssaker

Flest varsler meldes fra den organisasjonen som har mottatt støtten (50% av avsluttede forhold i 2017), samt fra ansvarlig fagavdeling i Norad. Norad mottar også varsler fra partners bank, andre givere, og enkeltpersoner i og utenfor organisasjonen varselet gjelder. Varslingsteamet avdekker også selv mislighold. For de som ønsker å varsle anonymt, kan ekstern varslingskanal benyttes:

<https://wiersholm-varsling.no>

Dersom Varslingsteamet vurderer at det er begrunnet mistanke om misligheter knyttet til Norad-midler, opprettes varslingssak. Norad melder da forholdet til Utenriksdepartementet, evt. KLD. Som regel vil nye planlagte utbetalinger til den aktuelle sluttmottakeren stanses inntil saken er utredet og risikodempende tiltak er gjennomført.

Varslingsteamet har ansvaret for at varslingssakene blir tilstrekkelig utredet. I noen tilfeller engasjeres ekstern kompetanse for å gjennomføre en spesialrevisjon. Norad har rammeavtaler med tre konsulentselskaper for slike tjenester. Hvis tilskuddsmottaker som varselet gjelder, selv utfører eller får utført granskinger, vil Varslingsteamet normalt avvente 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.

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.

Utenriksdepartementet legger hvert kvartal ut oversikt over ferdigbehandlede saker som har endt med reaksjon: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/misligheter_1712/id2587383/

Type misligheter

I varslingssakene avdekkes ulike typer misligheter. I mange av sakene har ledere utnyttet sin stilling til å skaffe seg urettmessige fordeler. Ofte er flere personer involvert i samme forhold. Typiske misligheter er tilegnelse av organisasjonens penger eller utstyr (utroskap, underslag), skjult ved forfalskning av bilag og annen dokumentasjon. Det er også mange tilfeller av skjult samarbeid med leverandører av varer og tjenester (korrupsjon) og av overfakturering eller fiktiv fakturering (bedrageri) fra eksterne, hvor det er uklart om ansatte i organisasjonen er involvert. Tyverier og ran forekommer også blant sakene. I 12 av de 32 avsluttede varslingssakene i 2017 ble det avdekket brudd på anskaffelsesreglene, hvorav de fleste skjedde uten reell konkurranse.

I de fleste varslingssakene i 2017 hadde Norads avtalepartner svak oppfølging av implementerende partner. Hos sistnevnte sviktet internkontrollen oftest ved fravær av etablerte kontroller (herunder manglende arbeidsdeling), manglende (eller svak) ledelsesinvolvering og mangelfull etterlevelse av regelverk knyttet til bl.a. krav til regnskapsdokumentasjon og anskaffelser.

Det er i mange saker ikke mulig å konkludere med misligheter, i den forstand at det er påvist bevisste og lovstridige handlinger for å oppnå urettmessig fordel for seg selv eller andre. Likefullt har det vært påvist vesentlig mislighold av avtalen, blant annet brudd på anskaffelsesbestemmelsene, manglende dokumentasjon av utgifter, bruk av Norad-midler til annet enn avtalt formål mv.

Hva forteller revisjonsrapportene om misligheter?

Det er krav om revisjon for prosjekter med budsjett på over 100.000 kroner. Revisjonsrapportene skal bekrefte at regnskapene fremlagt av Norads avtalepartnere er korrekt. Det er også krav om at revisor uttaler seg om avtalepartnerens internkontroll (i et «management etter») og fremlegger brudd på avtalebetingelser og internt regelverk. Dersom Norad-midler overføres fra avtalepartnere til andre partnere, inngås avtale om at alle midler skal revideres. Slike «lokale» revisjonsrapporter bekrefter lokale institusjonens prosjektregnskap som del av det samlede prosjektregnskapet.

En revisjonsrapport skal gi bekreftelse på at bistandsmidlene er brukt i tråd med formålet. En revisjon har en iboende forebyggende effekt. Men en ordinær ekstern regnskapsrevisjon er ikke et godt egnet instrument for å avdekke økonomiske misligheter. Internasjonal statistikk^[1] viser at ekstern revisjon er det mest vanlige tiltaket mot økonomiske misligheter. Samtidig er erfaringen at en svært liten andel (3-4%) av de påviste mislighetene avdekkes gjennom ekstern revisjon.

Norads erfaring er sammenfallende med den globale statistikken. Alle reviderte regnskap fra Norads tilskuddsmottakere som inkluderte de 32 avsluttede varslingssakene i 2017 hadde rene revisjonsberetninger. For å avdekke økonomiske misligheter må det altså foretas andre tilsyns- og kontrollhandlinger.

I en del tilfeller kan en erfaren bruker av en regulær revisjonsrapport med ren beretning og for øvrig uten anmerkninger, finne «røde flagg» om vedkommende leser flere års rapporter sammen og sammenholder tall med tekst i «management letters».

Men i mange bistandsprosjekter vil risikovurdering kunne tilsi at tredjepartskontroller bør legges inn som et tilleggsmoment i den årlige regulære revisjonen. Slike enkle kontroller kan for eksempel være sammenligning av bilag fra regnskapet med dokumentasjon hos leverandøren. Eller telefon til deltakere som har mottatt godtgjørelser for deltakelse i opplæring. En instruks til regulær revisor om å utføre slike utvidede kontroller kan være en kostnadseffektiv måte å både øke forebygging og avdekke misligheter på.

De fleste misligheter avdekkes på bakgrunn av tips (rundt 40%).

Forebyggende arbeid

Norad arbeider forebyggende mot korrupsjon og andre misligheter på svært mange måter. Forhåndsvurderinger for å slå fast styrken i internkontrollen hos tilskuddsmottakere, risikoidentifisering og risikoppfølging er standard for alle tiltak. Stikkprøver av bilag eller etterlevelse av krav til anskaffelsesprosedyrer er blant mange eksempler som saksbehandlere i Norads tilskuddsavdelinger legger inn i sine prosjektbesøk. Dette gir viktige signaler som kan bidra til å forebygge misligheter.

Ettersom varslingssaker ofte identifiserer konkrete svikt i internkontroller, kan granskningsprosesser innebære institusjonell læring. Positiv ledelsesinvolvering hos gjennomførende organisasjon som har vært gjennom en varslingssak kan føre til administrativ styrking og bedre forebygging mot nye misligheter.

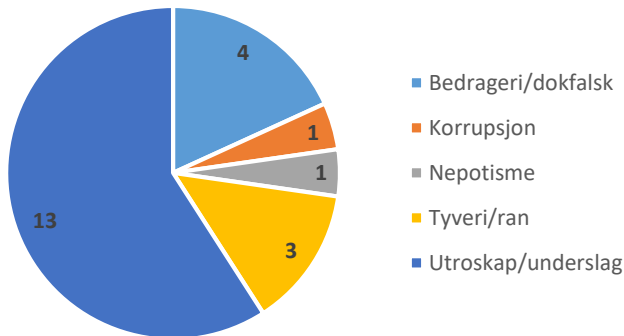
Hver varslingssak avsluttes med et avslutningsnotat signert av Norads direktør, og notatene fungerer som innspill til forvaltningen om konkrete risikoområder for mislighold og misligheter og hvordan forvaltningen kan styrkes. Varslingsteamet har kurs under Norads saksbehandlerkurs, og avholder

^[1] Ref. Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) Report to the Nations 2016 on Occupational Fraud and Abuse - examines 2410 cases of occupational fraud that occurred in more than 114 countries.

risikoseminarer med tilskuddsseksjoner. I 2017 var det flere av Norads seksjoner som delte søkerlister med Varslingsteamet som del av due diligence (forhåndsvurdering/aktsomhetsvurdering).

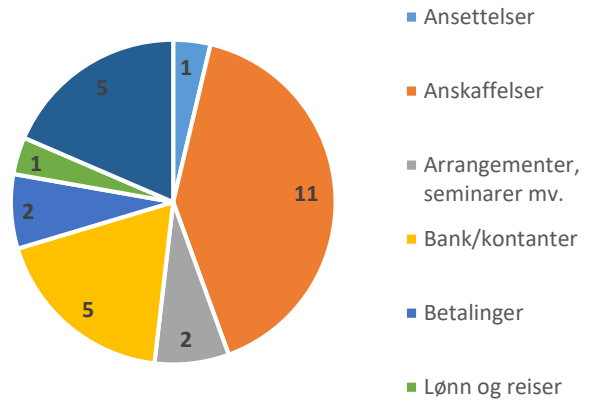
Nedenfor er noe statistikk over avsluttede saker i 2017.

Type mislighet



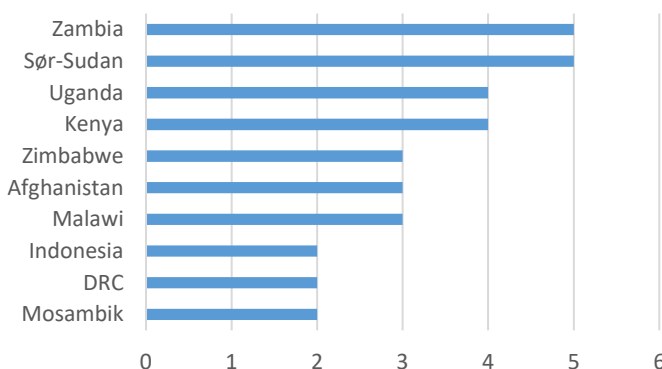
Grafen over viser type mislighet som ble *avdekket* i 2017-sakene. Av de 24 sakene som endte med reaksjon, var det påvist misligheter i 21. I tillegg ble det påvist misligheter (nepotisme) i én sak hvor det ikke ble tilbakebetalingskrav. Flest saker gjaldt utroskap/underslag. Enkelte former for misligheter er enklere å avdekke enn andre. Korrupsjon og nepotisme vil ofte være vanskeligere å avdekke enn underslag og tyveri.

Berørte områder



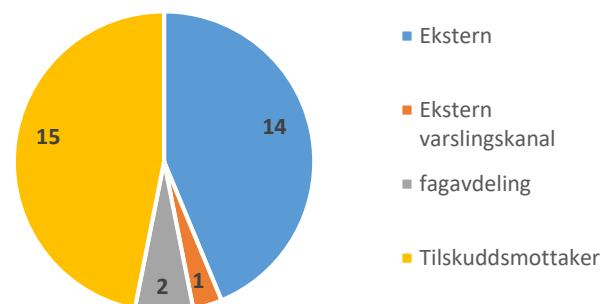
Denne grafen omhandler 27 av 32 avsluttede saker. Sakene uten reaksjon og uten misligheter eller mislighold er ikke tatt med. Anskaffelser er det området hos de berørte organisasjonene som er oftest berørt av misligheter. Forvaltningen av prosjektmidlene i bank og kontanter har også vært gjenstand for misligheter i flere saker.

Land med flest saker 2017



Det ble åpnet varslingssaker i 28 forskjellige land i 2017. Blant avsluttede saker var Zambia og Sør-Sudan landene med flest saker i 2017, med 5 saker hver. Dette anses som tilfeldig. I 2016 var det flest saker fra Malawi og Uganda.

Hvem varslet?



Det er hovedsakelig Norads tilskuddsmottaker selv som varsler, men Varslingsteamet får også inn en stor del av sakene direkte fra eksterne varslere. 6 av 97 mottatte varsler i 2017 kom via den eksterne varslingskanalen.

Nedenfor er kvartalsrapportene for 2017 slik de er publisert på www.regjeringen.no, med avsluttede saker både fra Utenriksdepartementet og Norad.

Oversikt 1. kvartal			
Avsluttet/ saksnr.	Land/region	Forvalter	Kort beskrivelse av saken
01.2017 Norad 855	Uganda	The Norwegian Copyright Development Association (Norcode)	Spesialrevisjon viste manglende dokumentasjon av utgifter hos lokal partner. Norcode har avsluttet samarbeidet. NOK 30.079 er tilbakebetalt.
01.2017 UD 879	Irak	Redd Barna	Korrupsjon knyttet til en lokalt ansatt ved Redd Barnas feltkontor. NOK 4311 er tilbakebetalt
01.2017 UD 730	Irak	Flyktningshjelpen	Korrupsjon knyttet til en lokalt ansatt i logistikkavdelingen. NOK 8509 er tilbakebetalt.
02.2017 Norad 819	Zimbabwe	Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond (SAIH)	Spesialrevisjon viste manglende og forfalsket dokumentasjon av utgifter hos lokal partner. SAIH har avsluttet samarbeidet. NOK 103.652 er tilbakebetalt.
03.2017 UD 570	Zambia	Ministry of Community Development, Mother and Child Health	Underslag begått av ledelsen i en av provinsene som gjennomførte programmet. NOK 639.046 er tilbakebetalt.
03.2017 UD 628	Pakistan	Flyktningshjelpen	Manglende dokumentasjon i forbindelse med distribusjon av til sammen 191 nødhjelpspakker. NOK 51.296 er tilbakebetalt.

03.2017 Norad 896	Niger	Redd Barna	Juks med anbud hos lokal partner. NOK 4494 er tilbakebetalt.
03.2017 Norad 897	Burma	Redd Barna	Manglende dokumentasjon av utgifter hos lokal partner. NOK 4588 er tilbakebetalt.
03.2017 UD 868	Kenya	Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold (Fri) tidl. LLH	Underslag av midler hos lokal partner. NOK 58.446 er tilbakebetalt.
03.2017 UD 700	Uganda	Ministry of Energy and Mineral Development	Manglende rapportering og avvik i bruk av midler i et prosjekt under utviklingsprogrammet Olje for Utvikling. NOK 227.346 er tilbakebetalt.
03.2017 UD 731	Pakistan	Lokal drivstoff-leverandør	Overfakturering for drivstoff levert til ambassaden. NOK 246.912 er tilbakebetalt.
03.2017 Norad 583	Irak	Norsk Folkehjelp	Gransking viste mangelfull og forfalsket dokumentasjon av utgifter hos lokal partner. To ansatte hos partneren oppsagt. NOK 39.519 er tilbakebetalt.
Oversikt 2. kvartal 2016			
04.2017 UD 303	Makedonia	Helsingforskomiteen	Kritikkverdige forhold og manglende rapportering hos lokal partner, den makedonske Helsingfors-komiteen (MKH). Falske regninger for seminar-deltakelse, kafebesøk m.m. Nok 95.100 er tilbakebetalt.

04.2017 UD 862	Uganda	Action Against Hunger (ACF)	Utpressing fra ansatte i ACF mot mottakere av støtte i prosjekt. Saken er anmeldt. ACF har iverksatt forebyggende tiltak for å redusere risiko for liknende hendelser. NOK 15.000 er tilbakebetalt.
05.2017 UD 871	Kina	UD	Lokalt ansatt mistenkt for korrupsjon i forbindelse med visumbehandling. Saken er håndtert av UD's personalseksjon.
05.2017 Norad 884	Tanzania	Oxfam	Manglende dokumentasjon av utgifter og alvorlige mangler i internkontrollen hos lokal partner, Faidika Wote Pamoja (Fawopa). Oxfam har avsluttet samarbeidet med partneren. NOK 85.979 er tilbakebetalt.
06.2017 UD 650	Libanon	Norwac	Innbrudd i kontorene til Norwacs lokale partner, Watan. Mistanke mot en person spesielt, men ingen bevis. NOK 1.108.758 er tilbakebetalt.
Oversikt 3. kvartal 2016			
07.2017 900 Norad	Mosambik	Norsk Folkehjelp	Midler brukt i strid med avtale hos lokal partner. NOK 44.038 er tilbakebetalt.
07.2017 923 UD	Malawi	College of Medicine	Midler brukt i strid med avtale. NOK 1.190.000 er tilbakebetalt.
08.2017 927 Norad	Afghanistan	Flyktninghjelpen	Underslag begått av lokalt ansatt. NOK 6259 er tilbakebetalt.
09.2017 904 Norad	Kenya	Digni/ De norske pinsemenigheters ytremisjon	Underslag begått av lokalt ansatt. NOK 1089 er tilbakebetalt.
09.2017 396 UD	Mosambik	Mosambiks miljøverndepartement (Micoa)	Udokumenterte utgifter. NOK 234.736 er tilbakebetalt.
09.2017 914 UD	Libanon	Redd Barna	Tyveri av skoleutstyr fra et lager som Redd Barna leide fra en partnerorganisasjon. NOK 1867 er tilbakebetalt.

09.2017 946 Norad	Zambia	World Wildlife Fund Norge	Innkjøp av 750 sollamper som det senere ikke kunne gjøres tilstrekkelig rede for. NOK 45.960 er tilbakebetalt.
09.2017 911 Norad	Botswana	Digni/ De norske pinsemenigheters ytre misjon	Innbrudd og tyveri av to sjekker hos lokal partner med påfølgende uttak fra bank. NOK 99.978 er tilbakebetalt.
09.2017 902 Norad	Nepal	Strømmestiftelsen	Korrupsjon og underslag hos lokal partner. NOK 3779 er tilbakebetalt.
Oversikt 4. kvartal 2016			
838 Norad	Sør-Afrika	Aids Fonds	Underslag hos lokal partner. Aids Fonds har politianmeldt forholdet og rettsprosess er påbegynt. Norads andel av misligholdt beløp, NOK 342.673, er tilbakebetalt.
954 Norad	Zambia	Lions Aid Norway	Ugyldig dokumentasjon hos lokal partner. NOK 4314 er tilbakebetalt.
968 UD	Afghanistan	Flyktningshjelpen	Irregulære utbetalinger. NOK 100.927 er tilbakebetalt.
173 UD	Sveits	Centre for Humanitarian Dialogue (CHD)	Underslag avdekket i 2010. Lang rettsprosess som endte med dom og fengselsstraff i 2017. UD's andel av underslått beløp, NOK 7.048.708, er tilbakebetalt.
931 Norad	Malawi	Action Aid International	Underslag begått av tidligere mellomleder i organisasjonen. Forholdet er politianmeldt. Norads andel av misligholdt beløp, NOK 26.091, er tilbakebetalt.
959 UD	Etiopia	Civil Society Support Programme (CSSP)	CSSP er et flergiverprogram hvor mer enn 500 lokale organisasjoner har mottatt støtte. For fem organisasjoner var det mottatt utilstrekkelig dokumentasjon. NOK 10.719 er tilbakebetalt.

939 Norad	Uganda	Norsk Sykepleierforbund	Spesialrevisjon avdekket systematiske økonomiske misligheter hos NSFs lokale partner, herunder falske bilag, urettmessige godtgjørelser og manglende dokumentasjon av utgifter. Fire personer er avsatt og politianmeldt. NOK 499.466 er tilbakebetalt.
969 Norad	Malawi	Forut	Tyveri av IT-utstyr hos lokal partner. NOK 2914 er tilbakebetalt.
802 UD	Malawi	Ministry of Economic Planning and Development	Udokumenterte utgifter og falske bilag. NOK 180.151 er tilbakebetalt.
924 UD	Malawi	We Effect	Udokumenterte utgifter, falske kvitteringer mv. hos flere lokale partnere. NOK 28.160 er tilbakebetalt.
909 UD	Malawi	College of Medicine	Underslag begått av ansatt. Den ansatte er avsatt og politianmeldt. NOK 59.585 er tilbakebetalt.
888 Norad	Malawi	Lions Aid Norge	Misligheter i den lokale organisasjon. Lions Aid er anmodet av Norad om å vurdere politianmeldelse i saken. NOK 285.452 er tilbakebetalt.
973 Norad	Afghanistan	Flyktningshjelpen	Underslag begått av to lokalt ansatte ved Flyktningshjelpens kontor i Kabul. De involverte er avskjediget. Svakheter ved internkontroll skal være utbedret. Norads andel av misligholdt beløp, NOK 37.124, er tilbakebetalt.
906 Norad	Zambia	International Pregnancy Advisory Services (Ipas)	Falske tilbud i samarbeid med ansatt. Leverandøren er svartelistet og den ansatte avsatt. Norads andel av misligholdt beløp, NOK 817, er tilbakebetalt.

950 Norad	Mosambik	De norske pinsemenigheters ytre misjon	Tyveri av PC hos lokal partner. NOK 590 er tilbakebetalt.
958 Norad	Uganda	Design without Borders	Urettmessige lønns- og reiseforskudd hos lokalt datterselskap. Den ansatte er avsatt. NOK 36.686 er tilbakebetalt.
975 Norad	Kambodsja	Redd Barna	Underslag ved forfalskning av deltakerlister ved distriktskontor. NOK 8884 er tilbakebetalt.
976 Norad	Kenya	International Planned Parenthood Federation (IPPF)	Forfalskning av reiseregninger. Den ansatte er avsatt. NOK 20.290 er tilbakebetalt.