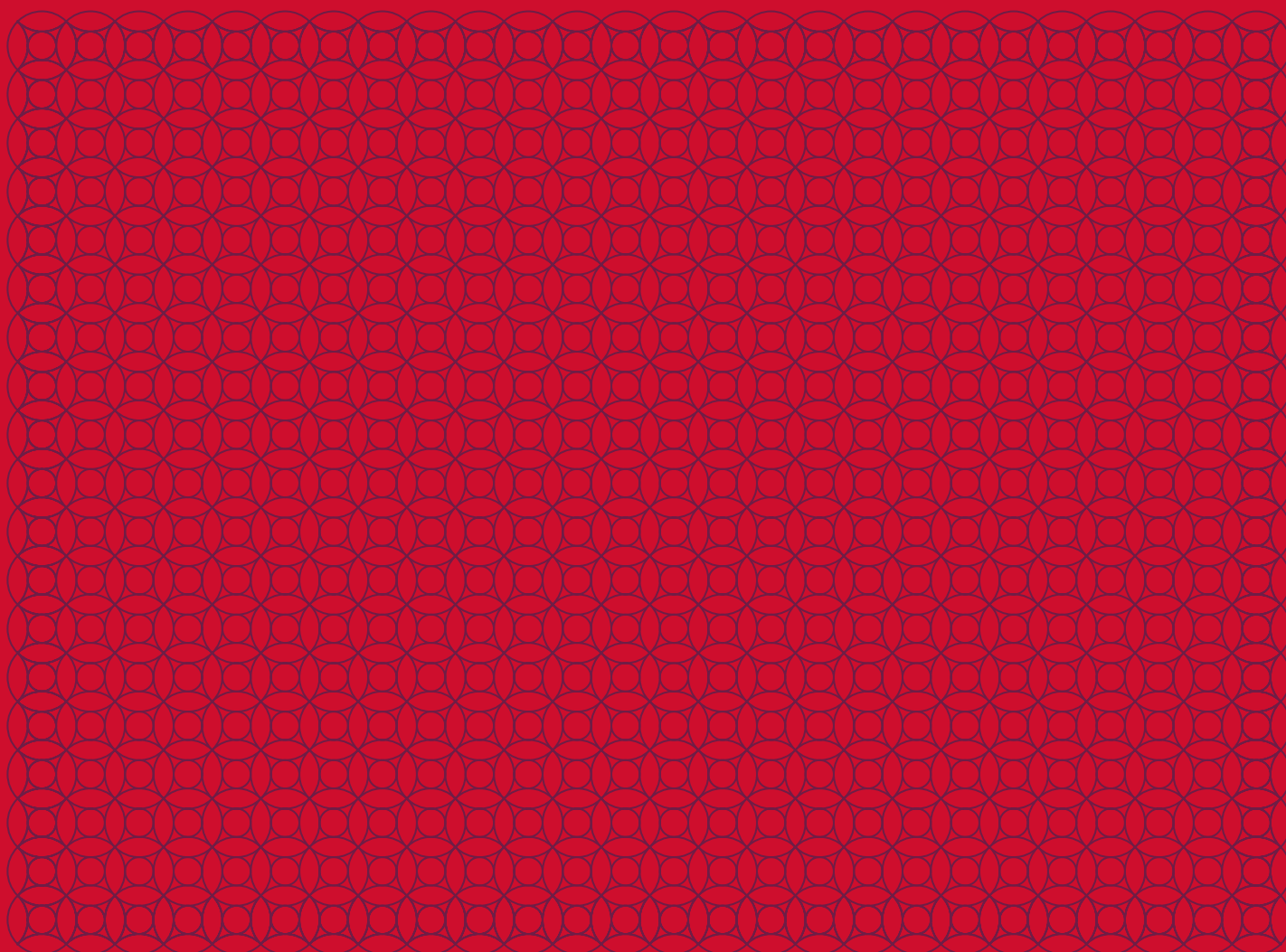




STORTINGET

DOKUMENT 18 (2025–2026)

Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å vurdere Riksrevisjonens internasjonale bistandsvirksomhet



Innhold

<i>Del I Sammendrag og om utvalget</i>	<i>9</i>
1. INNLEDNING	10
1.1 Utvalgets overordnede vurderinger og sammendrag	10
1.2 English summary: The Committee's overall assessments	11
1.3 Mandat, sammensetning og bakgrunn for utvalget	13
1.4 Utvalgets arbeid	17
 <i>Del II Bakgrunn for utvalgets vurderinger</i>	 <i>21</i>
2. INSTITUSJONSSAMARBEID SOM EN DEL AV NORSK BISTAND	22
2.1 Kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid i bistanden	22
2.2 Kunnskapsbanken i Norad	23
2.2.1 Innledning	23
2.2.2 Nærmere om organisering av samarbeidet innenfor Kunnskapsbanken	25
2.2.3 Modeller for finansiering innenfor Kunnskapsbanken	26
2.2.4 Rapportering om resultater innenfor Kunnskapsbanken	27
2.2.5 Problemstillinger knyttet til rapportering til Stortinget og offentlig publisering av resultater	29
2.3 Eksempel på institusjonssamarbeid utenfor Kunnskapsbanken – Domstoladministrasjonens internasjonale arbeid	30
2.4 Om tilskuddsforvaltning i Norad	31
 3. ORGANISERING OG STYRING AV RIKSREVISJONEN	 31
3.1 Riksrevisjonen som eksternt kontrollorgan for Stortinget	31
3.2 Rettslige rammer for Riksrevisjonens virksomhet	31
3.3 Organisering av Riksrevisjonen	32
3.4 Behandlingen av Riksrevisjonens budsjett og regnskap	33
3.5 Riksrevisjonens internasjonale aktiviteter	34
3.5.1 Regulering av deltakelse i internasjonalt engasjement i lov om Riksrevisjonen	34
3.5.2 Oversikt over Riksrevisjonens ulike former for faglig internasjonalt engasjement	35
3.5.3 Revisjonsfaglig samarbeid med andre riksrevisjoner og engasjementet i INTOSAI og EUROSAI	37
3.5.4 Revisjon av internasjonale organisasjoner	37
3.5.5 Annet internasjonalt arbeid	38

4.	RIKSREVISJONENS BISTANDSVIRKSOMHET	38
4.1	Historisk bakgrunn – utvikling over tid	38
4.2	Valg av samarbeidsland og prosjekter – beslutningsprosedyrer	40
4.3	Gjennomførte evalueringer	41
4.4	Riksrevisjonens samarbeid med UD og NORAD	42
4.5	Finansiering	43
4.6	Stortingets behandling av budsjettforslag og årsrapporter knyttet til bistandsvirksomheten	44
4.7	Andre lands arbeid med kapasitetsutvikling innenfor offentlig revisjon	46
4.7.1	Sammenfatning	46
4.7.2	Sverige	47
4.7.3	Canada	48
4.7.4	Latvia	48
4.7.5	Storbritannia	48
4.7.6	Nederland	49
4.7.7	Danmark	49
5.	INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE (IDI)	50
5.1	IDIs bakgrunn, formål og virksomhet	50
5.2	IDI, INTOSAI og regionale organisasjoner	50
5.3	Nærmere om IDIs aktiviteter	52
5.4	Ulikheter mellom valg av prosjekter for Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet og for IDIs virksomhet	53
5.5	Nærmere om organisatorisk modell og styring av IDI	54
5.5.1	Om valget av stiftelsesformen i Norge	54
5.5.2	Nærmere om stiftelsesformen og stiftelsen IDI	55
5.5.3	Vurderinger som er gjort av IDIs organisering som stiftelse	56
5.6	Finansiering av IDI	58
5.6.1	IDIs finansieringskilder	58
5.6.2	Vertslandstilskuddet til IDI fra Norge	60
5.7	Stortingets behandling av budsjettforslag og årsrapporter fra Riksrevisjonen til Stortinget knyttet til IDI	62
5.8	Riksrevisjonens forvaltning av tilskuddet til IDI	63
5.9	Særlig om forholdet til regler om habilitet	66
5.10	IDIs sekretariat og lokaliseringen av dette	69
5.10.1	IDIs sekretariat	69
5.10.2	Om flyttingen av IDIs sekretariat fra Canada til Norge og Stortingets behandling av dette spørsmålet	69
5.10.3	Riksrevisjonens synspunkter på spørsmålet om fremtidig lokalisering av IDIs sekretariat	71
5.10.4	INTOSAI-sekretariatets synspunkter på spørsmålet om lokalisering av IDIs sekretariat	72
5.10.5	Andre riksrevisjoners synspunkter på spørsmålet om fremtidig lokalisering av IDIs sekretariat	72
5.10.6	Utenriksdepartementets synspunkter	73

Del III Utvalgets vurderinger og forslag 75

6.	OVERORDNEDE HENSYN UTVALGET HAR LAGT VEKT PÅ I SINE VURDERINGER AV RIKSREVISJONENS BISTANDSVIRKSOMHET OG VERTSKAPSROLLEN FOR IDIS SEKRETARIAT	76
6.1	Innledende bemerkninger	76
6.2	Maktfordelingen mellom statsmaktene	77
6.2.1	Riksrevisjonens uavhengighet	77
6.2.2	Maktfordelingsprinsippene i Grunnloven og utenriksstyret som regjeringens prerogativ	78
6.3	Regler om økonomiforvaltning mv.	78
6.3.1	Forsvarlig forvaltning, transparens og kontroll	78
6.3.2	Nærmere om kravet til effektiv ressursutnyttelse	79
6.4	Kompetanse og faglig kvalitet	80
6.5	Internasjonal byrdefordeling	81
6.6	Langsiktighet og forutsigbarhet	81

7.	RIKSREVISJONENS EGEN BISTANDSVIRKSOMHET	82
7.1	Anbefaling om organisering og finansiering av Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet	82
7.2	Utvalgets vurderinger av fordeler og utfordringer med gjeldende modell	82
7.3	Alternative fremtidige modeller for Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet	85
7.3.1	Videreføre plassering i Riksrevisjonen, men med noen endringer når det gjelder styring og kontroll	85
7.3.2	Etablere en ordning etter modell fra Domstoladministrasjonen	86
7.3.3	Avvikle egen bistandsvirksomhet	86
7.3.4	Integrere Riksrevisjonens bistandsvirksomhet i Kunnskapsbanken med ordinær finansiering over bistandsbudsjettet	87
7.4	Begrunnelse for utvalgets anbefaling når det gjelder Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet	88
8.	UTVALGETS VURDERINGER KNYTTET TIL IDI	89
8.1	Lokalisering av sekretariatet	89
8.1.1	Utvalgets anbefaling når det gjelder lokalisering av sekretariatet	89
8.1.2	Utvalgets vurderinger av fordeler og utfordringer med gjeldende ordning	90
8.1.3	Hensyn knyttet til fremtidig lokalisering av sekretariatet	90
8.1.4	Begrunnelse for utvalgets anbefaling om lokalisering	92
8.2	Plassering av ansvaret for å forvalte vertslandstilskuddet	93
8.2.1	Utvalgets anbefaling når det gjelder plassering av vertslandstilskuddet	93
8.2.2	Utvalgets vurderinger av gjeldende ordning hvor Riksrevisjonen forvalter vertslandstilskuddet	93
8.2.3	Alternative modeller for plassering av vertslandstilskuddet	95
8.2.4	Begrunnelse for utvalgets anbefaling om plassering av vertslandstilskudd	96
8.3	Utvalgets vurderinger av finansieringsmodell for IDI	97
8.4	Organisatoriske spørsmål	97
8.4.1	Utvalgets anbefalinger	97
8.4.2	Fordeler og utfordringer med gjeldende organisasjonsform som stiftelse etter norsk rett	98
8.4.3	Mulige alternativer til organisering som stiftelse	98
8.4.4	Utvalgets anbefaling av organisasjonsform	99
8.4.5	Særlig om styresammensetningen	100
9.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	100
10.	REFERANSELISTE	102

Til Stortingets presidentskap

30. april 2025 ble det oppnevnt et utvalg til å vurdere Riksrevisjonens internasjonale bistandsvirksomhet, jf. Innst. 41 L (2024–2025), vedtak nr. 50.

Utvalget til å vurdere Riksrevisjonens internasjonale bistandsvirksomhet legger med dette frem sin utredning.

Oslo, 5. mars 2026

Nikolai Henrik Wold Hegertun
(leder)

Kari Henriksen

Ingjerd Schie Schou

Arvinn Gadgil

Gitte Korff

Malin Nossun

Haakon Aakre

Kristin Sommer Bjørnson

DEL I

Sammendrag og om utvalget

1. Innledning

1.1 Utvalgets overordnede vurderinger og sammendrag

Stortinget behandlet 21. november 2024 Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet (Riksrevisjonsutvalget, jf. Innst. 41 L (2024–2025) og Dokument 19 (2023–2024)). Ved behandlingen av innstillingen ba Stortinget Stortingets presidentskap om å sette ned et utvalg som skal se på finansieringen og organiseringen av Riksrevisjonens deltakelse i internasjonal bistandsvirksomhet, inkludert sekretariatsfunksjonen for INTOSAI Development Initiative (IDI). Utvalget til å vurdere Riksrevisjonens internasjonale bistandsvirksomhet ble deretter oppnevnt av Stortingets presidentskap 30. april 2025.

I rapportens del I *Sammendrag og om utvalget* gjøres det nærmere rede for bakgrunnen for at utvalget ble nedsatt, og utvalgets arbeid, mens faktagrunnlaget som er innhentet av utvalget, er omtalt i del II *Bakgrunn for utvalgets vurderinger*. Her beskrives først institusjonssamarbeid som en del av norsk bistand, herunder Kunnskapsbanken i Norad. Det gis deretter en nærmere omtale av organisering og styring av Riksrevisjonen, Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet og INTOSAI Development Initiative (IDI).

Del III *Utvalgets vurderinger og forslag* omhandler utvalgets anbefalinger. Utvalget har innledningsvis en drøftelse av overordnede prinsipper og hensyn som ligger til grunn for vurderingene.

Disse er:

- Maktfordelingen mellom statsmaktene, herunder Stortingets eksterne kontrollorganers uavhengige stilling og Grunnlovens regulering av ansvaret for utenriksstyret
- Forsvarlig forvaltning, transparens og kontroll samt effektivitet
- Kompetanse og faglig kvalitet
- Internasjonal byrdefordeling
- Langsiktighet og forutsigbarhet

Utvalget drøfter flere forhold knyttet til dagens modeller for organisering og finansiering og foreslår på denne bakgrunn endringer i hvordan Riksrevisjonens deltakelse i internasjonal bistandsvirksomhet innrettes.

Når det gjelder Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet, foreslår utvalget at budsjettmidlene skal bevilges over bistandsbudsjettet under Utenriksdepartementet og at Riksrevisjonens bistandsvirksomhet organiseres som en del av Kunnskapsbanken i Norad.

Når det gjelder INTOSAI Development Initiative (IDI), viser utvalget til at utvalget i mandatet er bedt om å vurdere hvorvidt Norge på fast basis skal ha vertskapet for sekretariatet til IDI. Dette er imidlertid en beslutning som tilligger INTOSAIs kongress og ikke norske myndigheter.

Utvalget viser til at ifølge INTOSAIs statutter artikkel 4 nr. 5 bokstav j skal INTOSAIs kongress velge en riksrevisjon blant medlemslandene som skal være vertskap for IDI for seks fornybare år. Utvalget konstaterer at Norge er blitt gjenvalgt som vertsland hvert sjette år siden 2001, dvs. fire ganger. Utvalget mener at det ikke bør være en automatikk i en slik fornyelse, og at Riksrevisjonen bør bidra til at spørsmålet blir gjenstand for en reell og åpen vurdering i INTOSAI, i henhold til statuttene. Det er utvalgets forståelse at det bør gjøres en realitetsvurdering når vedtaket fattes av INTOSAIs kongress, der ulike alternativer blir diskutert og lagt til grunn for et eksplisitt og informert vedtak av medlemslandene.

Utvalget ser at det foreligger gode argumenter for at sekretariatet også i fremtiden lokaliseres i Oslo, men også vektige hensyn som taler for at vertskapsfunksjonen rullerer mellom INTOSAIs medlemsland. Ideelt sett mener utvalget at en rullering av vertskapet for IDI-sekretariatet vil være den foretrukne ordningen. Dette vil kunne bidra til legitimitet for IDIs arbeid og til å

understøtte at organisasjonen skal fremme globalt aksepterte internasjonale standarder for offentlig revisjon.

Utvalget konstaterer at IDIs nåværende organisasjonsform ikke legger til rette for at det kan skje en slik rullering som synes forutsatt i INTOSAI sine vedtekter.

Riksrevisjonen bør fremover uttrykkelig forankre det i Stortinget dersom Norges tilbud om å ha vertskapsfunksjonen skal opprettholdes for en ny periode. Det vil være naturlig å ta opp spørsmålet med Stortinget i forkant av prosessen i INTOSAI. Neste gang spørsmålet kommer opp til avgjørelse i INTOSAI, vil være i 2031, og deretter i 2037.

Når det gjelder vertslandstilskuddet til IDI, foreslår utvalget at dette flyttes fra Riksrevisjonens budsjett til bistandsbudsjettet under Utenriksdepartementet.

Utvalget anbefaler også at IDIs styre og INTOSAI gjør en ny gjennomgang av IDIs organisasjonsform.

Utvalget anbefaler videre at IDIs styre vurderer en vedtektsendring slik at leder av det norske riksrevisjonsskollegiet ikke automatisk er leder av IDI sitt styre.

1.2 English summary: The Committee's overall assessments

On 21st November 2024, the Storting considered the Report to the Presidium of the Storting from the Committee to Review the Activities of the National Audit Office of Norway ("the National Audit Office's Committee"), cf. Recommendation 41 L (2024–2025) and Document 19 (2023–2024). During its consideration of the recommendation, the Storting asked the Storting's Presidium to appoint a committee to review the funding and organization of the National Audit Office's participation in international development cooperation. Included here was a review of the role of the secretariat for the INTOSAI Development Initiative (IDI). The Committee to Review the National Audit Office's Participation in International Development Cooperation was consequently appointed by the Storting's Presidium on 30th April 2025.

Section I of the report – Summary and About the Committee – gives a detailed account of the background for appointing the committee, and for the committee's work. The factual basis compiled by the committee is presented in Section II – Background for the Committee's Assessments. This section first describes institutional cooperation as part of Norwegian development cooperation, including the Knowledge Bank in Norad (The Norwegian Agency for Development Cooperation). This is followed by a more detailed presentation of how the National Audit Office (NAO), the NAO's own development cooperation activities, and the INTOSAI Development Initiative (IDI) is organized and governed.

Section III – The Committee's Assessments and Proposals – deals with the committee's recommendations. The committee opens by discussing the overriding principles and considerations which underpin its assessments. These are:

- ♦ the separation of powers between the branches of the state, including the independent position of the Storting's external oversight bodies, and how the Norwegian Constitution regulates responsibility for foreign affairs
- ♦ sound administration, transparency and oversight
- ♦ efficiency, competence and professional quality
- ♦ international burden-sharing
- ♦ long-term perspectives and predictability

The committee discusses several aspects relating to the current organization and funding model, and in light of this, proposes changes to how the National Audit Office's participation in international development is structured.

Regarding the NAO's own development cooperation activities, the committee proposes that budget funding be allocated through the international development budget, and that the NAO's development cooperation activities be organized as part of the Knowledge Bank in Norad.

Regarding the INTOSAI Development Initiative (IDI), the committee points out that its remit instructs it to assess whether Norway should host the IDI secretariat on a permanent basis. However, this decision belongs to the Congress of INTOSAI rather than the Norwegian authorities.

The committee refers to article 4, no. 5 letter j in INTOSAI's statutes, which states that it is the task of the Congress of INTOSAI "to elect the Supreme Audit Institutions responsible for hosting the (...) INTOSAI Development Initiative for six year renewable terms.". The committee notes that Norway has been re-elected as the host country every sixth year since 2001, i.e. four times. It is the committee's view that such a renewal should not occur automatically, and that the National Audit Office should help to ensure that the question is subject to a genuine and open assessment in INTOSAI, in accordance with the statutes. It is the committee's understanding that a substantive assessment should be undertaken when the decision is made by the Congress of INTOSAI, where different alternatives are discussed and form the basis for an explicit and informed decision by the member countries.

The committee recognizes that there are strong arguments for keeping the secretariat located in Oslo in the future, but that there are also significant considerations that support rotating the host function between INTOSAI's member countries. Ideally, it is the committee's view that a rotation of the IDI secretariat would be the preferred arrangement. This would help strengthen the legitimacy of IDI's work, and would support the organization's role in promoting globally accepted standards of public sector auditing.

The committee notes that IDI's current organizational form does not facilitate for the type of rotation which appears to be envisaged in INTOSAI's statutes.

Going forward, the National Audit Office should explicitly consult the Storting if Norway's offer to host the secretariat is to be continued for a new term. It would be natural to raise the matter with the Storting in advance of the processes in INTOSAI. The next time this question will be raised for decision in INTOSAI is in 2031, and thereafter in 2037.

With regard to the host country contribution to IDI, the committee recommends that it should be transferred from the NAO's budget to the Ministry of Foreign Affairs' budget.

The committee also recommends IDI's board and INTOSAI to conduct a new review of IDI's organizational form.

Furthermore, the committee recommends IDI's board to consider amending the statutes so that the chair of the National Audit Office of Norway's board is not automatically the chair of IDI's board.

1.3 Mandat, sammensetning og bakgrunn for utvalget

Utvalget til å vurdere Riksrevisjonens internasjonale bistandsvirksomhet ble oppnevnt av Stortingets presidentskap 30. april 2025.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal vurdere innretningen av Riksrevisjonens deltakelse i internasjonal bistandsvirksomhet, herunder hvordan deltakelsen finansieres, organiseres og samordnes med Norges øvrige bistandsvirksomhet. Vurderingen skal både omfatte Riksrevisjonens bilaterale bistandsvirksomhet i egen regi og Riksrevisjonens engasjement i INTOSAI Development Initiative (IDI), inkludert hvorvidt Norge på fast basis skal ha vertskap for sekretariatet til IDI.

Utvalget skal ikke evaluere resultatoppnåelsen av bistandsvirksomheten eller kvaliteten på denne.

Dersom utvalget anser at innretningen av deltakelsen i internasjonal bistandsvirksomhet på noen områder bør endres, bes utvalget om å fremlegge konkrete forslag til endringer.

Utvalget gis frist til 1. mars 2026.»

Presidentskapet besluttet 12. februar å forlenge fristen til 5. mars 2026.

Følgende ble oppnevnt som utvalgsmedlemmer:

Nikolai Henrik Wold Hegertun (leder)

Kari Henriksen

Ingjerd Schie Schou

Arvinn Gadgil

Gitte Korff

Utvalgets sekretariat har bestått av seksjonsleder Malin Nossu, spesialrådgiver Haakon Aakre og seniorrådgiver Kristin Sommer Bjørnson fra Stortingets administrasjon.

Oppnevningen av utvalget har bakgrunn i rapporten fra utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet, Dokument 19 (2023–2024) – Riksrevisjonsutvalget. Riksrevisjonsutvalget ble som en del av et mer omfattende mandat, som blant annet innebar å gjennomgå lov og instruks for Riksrevisjonen, også bedt om å vurdere Riksrevisjonens internasjonale engasjement, herunder bistandsvirksomheten.

Utvalgets vurdering av Riksrevisjonens internasjonale engasjement og bistandsvirksomhet er omtalt i rapporten fra Riksrevisjonsutvalget, Dokument 19 (2023–2024), kapittel 22.

Utvalget foreslo å videreføre Riksrevisjonens adgang til å påta seg å revidere internasjonale organisasjoner, delta i internasjonale organisasjoner og delta i internasjonal bistandsvirksomhet. Utvalget foreslo videre at Stortinget skal foreta en nærmere vurdering av finansieringen og organiseringen av Riksrevisjonens deltakelse i internasjonal bistandsvirksomhet, inkludert sekretariatsfunksjonen for INTOSAI Development Initiative (IDI).

Når det gjaldt IDI, påpekte Riksrevisjonsutvalget følgende i Dokument 19 (2023–2024):

- At det er verdt å merke seg at den sontringen mellom finansiering av sekretariatets drift og finansiering av IDIs programaktiviteter som Riksrevisjonen la til grunn i brev til kontroll- og

konstitusjonskomiteen i forbindelse med Stortingets behandling av forslaget om å etablere sekretariatet for IDI i Norge, ikke er reflektert i rapporteringen til Stortinget eller i redegjørelsen fra Riksrevisjonen. Utvalget konstaterte videre at rapporteringen som gis i vedlegg til det årlige Dokument 2 (årsmeldingen om Riksrevisjonen), er relativt kortfattet.

- At Riksrevisjonen ikke er underlagt et departement, og at rapporteringen skjer direkte til Stortinget. Utvalget var ikke kjent med at det foreligger spesifikke rapporteringskrav for tilskuddet fra Riksrevisjonen som finansierer deler av driften for IDI, utover intensjonen i Innst. S. nr. 8 (1998–99). Utvalget hadde ikke grunnlag for å hevde at Riksrevisjonens resultatrapportering ikke tilstrekkelig klart refererer til de kravene som tidligere er presentert for Stortinget. Utvalget påpeker likevel viktigheten av at Stortinget gis mulighet til å få et reelt bilde av at intensjonene nås. Det ble vist til at det var en forutsetning ved overtakelsen å gi en «omfattende rapportering om virksomheten til giverne». Det var også en forutsetning om at «hovedprioriteringen etter overføringen til Norge var å søke finansiering fra ulike kilder internasjonalt.»
- At Riksrevisjonen har hatt sekretariatsfunksjonen for IDI i snart 23 år. Om det skulle vurderes ønskelig at vertskapet blir gitt videre til et annet medlemsland innenfor INTOSAI-samarbeidet, må det trolig legges til grunn at en overtakelse først kan skje flere år etter at den er initiert. I løpet av den perioden Riksrevisjonen har hatt vertskapet, har IDI vokst fra en relativt liten organisasjon med et sekretariat på 5–6 personer til en virksomhet med om lag 50 ansatte, en tilnærmet tidobling. Norges bidrag, inkludert midler fra UD og Norad, utgjør over 40 prosent av IDIs samlede inntekter.
- At bevilgningene fra Stortinget som tilskudd til drift av IDI-sekretariatet er en forutsetning for at Riksrevisjonen har kunnet påta seg oppgaven med å være ansvarlig for IDI, men at dette driftstilskuddet oppgis ikke lenger å være tilstrekkelig til å finansiere driften av sekretariatet. Det vises i denne sammenhengen til at Riksrevisjonen i sin redegjørelse til utvalget viser til et møte mellom riksrevisor og utviklingsminister Anne Beathe Tvinnereim, og til et påfølgende brev fra Riksrevisjonen til utviklingsministeren 1. februar 2023, hvor det framkommer at riksrevisor ser på muligheten for å øke bevilgningene ytterligere, både til Riksrevisjonens direkte bistandsvirksomhet og til IDI.
- At spørsmålet om norsk vertskap for IDI og finansieringen av virksomheten er et politisk spørsmål. Utvalget mente at det kan reises spørsmål om hensiktsmessigheten av at ett av medlemslandene i INTOSAI ivaretar vertskapet for en av dens organisasjoner under INTOSAI i så lang tid som Riksrevisjonen. Utvalget stiller seg undrende til at det blant INTOSAIs mange medlemsland ikke skulle finnes kandidater til å overta vertskapet dersom dette vurderes ønskelig. Ved Riksrevisjonens overtakelse av vertskapet var det forutsatt langsiktig finansiering og, implisitt, antydning et 10–15 års perspektiv.
- At det fortsatt er en utfordring å sikre stabil finansiering fra tilstrekkelig mange givere. Utvalget registrerer også at INTOSAI de siste to årene har bidratt til finansieringen av IDI, med en andel av medlemskontingenten, men med svært små beløp. IDI oppgis i Riksrevisjonens redegjørelse å være «en integrert del av INTOSAI», uten at dette altså ser ut til å innebære et finansieringsansvar for driften.

Når det gjelder Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet, påpeker Riksrevisjonsutvalget følgende problemstillinger:

- At det kan settes spørsmålstegn ved hensiktsmessigheten av at Riksrevisjonen i tillegg til å være vertskap for IDI også skal drive egen bistandsvirksomhet.
- At det er et politisk spørsmål hvor mye midler som skal benyttes til bistand.

- ♦ At midler benyttet til bistandsvirksomhet internt i Riksrevisjonen kan gå på bekostning av annen aktivitet i Riksrevisjonen.
- ♦ At dagens løsning, hvor finansieringen inngår i Riksrevisjonens budsjett uten øremerking og må prioriteres administrativt innenfor organisasjonens budsjetttrammer, ikke synes hensiktsmessig.
- ♦ At bistandsvirksomhet ligger på siden av det som må oppfattes som kjernen i Riksrevisjonens samfunnsoppdrag, og er definert som en «kan-oppgave».
- ♦ At Riksrevisjonen påpeker at det potensielt kan utfordre dens uavhengighet dersom bevilgninger til Riksrevisjonens bistandsvirksomhet kanaliseres via Utenriksdepartementets bistandsbudsjett. Dette er fordi Riksrevisjonen har ansvaret for å revidere Utenriksdepartementets og Norads virksomhet.
- ♦ At en alternativ innretting av denne virksomheten kunne være å låne ut medarbeidere til prosjekter i regi av UD og Norad, uten at Riksrevisjonen hadde ansatte dedikert til denne typen arbeid som del av egen internasjonal seksjon. Det vises her til organisering av bistandsvirksomhet innenfor domstolsområdet.
- ♦ At Riksrevisjonens behov for uavhengighet ikke gjelder ved utvelgelse av prosjekter og samarbeidsland, og at Riksrevisjonens bistandsvirksomhet er ment å støtte opp om norske utenriks- og utviklingspolitiske målsettinger. Den bør derfor ses i sammenheng med den totale bistandsvirksomheten og det totale bistandsbudsjettet.
- ♦ At de evalueringene som er gjort av Riksrevisjonens bistandsvirksomhet, ikke levner tvil om at Riksrevisjonens bidrag til utvikling av riksrevisjoner er verdifull.

Ved Stortingets behandling av Riksrevisjonsutvalgets rapport uttalte flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 41 L (2024–2025) følgende om Riksrevisjonens deltakelse i internasjonal bistandsvirksomhet:

«Flirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Senterpartiet, Framstegspartiet og Venstre, viser til at utvalet oppfattar det norske vertskapet og finansieringa av IDI som eit politisk spørsmål. Flirtalet viser til at ved den norske overtakinga av IDI vart det antyda eit 10 til 15 års perspektiv. Flirtalet er samd med utvalet i at det må verte vurdert om det er føremålstenleg at eit medlemsland i INTOSAI varetek vertskapet for ein organisasjon under INTOSAI i så lang tid, og at Riksrevisjonen i tillegg til å vere vertskap for IDI skal drive bistand som ein del av verksemda. Flirtalet støttar utvalet si vurdering av at bistandsverksemda i Riksrevisjonen er meint å støtte opp om målsettingane i den norske utanriks- og bistandspolitikken, og at Riksrevisjonen sitt sjølvstende ikkje gjeld ved val av prosjekt og samarbeidsland i bistandsarbeidet. Det er eit overordna omsyn at den årlege løyvinga til Riksrevisjonen sikrar gjennomføring av Riksrevisjonen sine sjølvstendige oppgåver etter lova. I tråd med dette ber flirtalet Stortinget sitt presidentskap om å setje ned eit utval for å gjere ei vurdering av finansiering og organisering av Riksrevisjonen si deltaking i internasjonal bistandsverksemd, inkludert sekretariatsfunksjonen for INTOSAI Development Initiative (IDI).»

Kontroll- og konstitusjonskomiteens mindretall fant det lite hensiktsmessig at det ble igangsatt et arbeid:

«Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til at det internasjonale arbeidet er en eksplisitt del av Riksrevisjonens mandat.

Disse medlemmer er positive til Riksrevisjonens bistandsarbeid, og ser ikke grunn til å utrede om det er hensiktsmessig å fortsette med et slikt engasjement. Disse medlemmer viser til at det ikke er holdepunkter i rapporten for at Riksrevisjonens valg av prosjekter eller samarbeidsland ikke er forankret i norske utenriks- og utviklingspolitiske målsettinger, og at det ifølge utvalgets rapport er god kontakt mellom Riksrevisjonen og UD og Norad om dette. Disse medlemmer er også enige med Riksrevisjonen i at det potensielt kan bli en utfordring for dens uavhengighet dersom bevilgninger til Riksrevisjonens bistandsvirksomhet kanaliseres via Utenriksdepartementets bistandsbudsjett, og kan ikke se at utvalgets antydende løsning om utlån av medarbeidere er en tilfredsstillende løsning på dette. Disse medlemmer frykter at en omlegging i stedet vil innebære en svekkelse av den norske bistandsinnsatsen på et område som er svært viktig i en tid med demokratisk tilbakegang mange steder i verden.

Disse medlemmer viser til utvalgets beskrivelse av IDIs formål:

'å styrke riksrevisjoners effektivitet og uavhengighet i utviklingsland, som viktige aktører i å bidra til demokrati, god offentlig finansforvaltning og godt styresett.'

I utvalgets rapport heter det videre at:

'Riksrevisjonen viser til at IDIs arbeid bidrar til å nå målsetningene for norsk bistand både med tanke på å fremme demokrati og styresett, samt bærekraftig offentlig forvaltning, og til at dette arbeidet er viktigere enn noensinne med tanke på at demokratiet er på tilbakegang i mange land. Riksrevisjonen mener også å ha et komparativt fortrinn som vertskap for IDI med tanke på den sterke posisjonen Norge har internasjonalt i form av demokratiske verdier. Riksrevisjonen viser videre til at Norad og Utenriksdepartementet er svært positive til IDIs virksomhet og til at det ikke har framkommet noe nasjonalt eller internasjonalt press om å flytte IDIs virksomhet ut av Norge.'

I rapporten påpeker Riksrevisjonen også at:

'IDI de siste 20 årene har utviklet seg fra et lite sekretariat til et globalt kompetansesenter for riksrevisjoner og offentlig finansforvaltning. I lys av dette er det etter Riksrevisjonens oppfatning trolig få eller ingen alternativer til vertskap for IDI i land hvor demokrati og styresett står sterkt.'

På denne bakgrunn finner disse medlemmer det lite hensiktsmessig at Stortinget skal sette i gang et arbeid for å revurdere Norges vertskapsfunksjon for IDI.

Disse medlemmer er samtidig enig med utvalget i at det er viktig å sikre at rapporteringen til Stortinget om både IDI og Riksrevisjonens bistandsarbeid er tilstrekkelig god til at dette kan kontrolleres på meningsfullt vis. Disse medlemmer mener på denne bakgrunn at den beste oppfølgingen av utvalgets rapport vil være å be Riksrevisjonen innskjerpe sin rapportering på dette området, og at Stortinget med utgangspunkt i dette vurderer eventuelle videre føringer når det gjelder det internasjonale arbeidet.»

Ved Stortingets behandling av innstillingen 21. november 2024 traff Stortinget følgende vedtak, i tråd med flertallets innstilling:

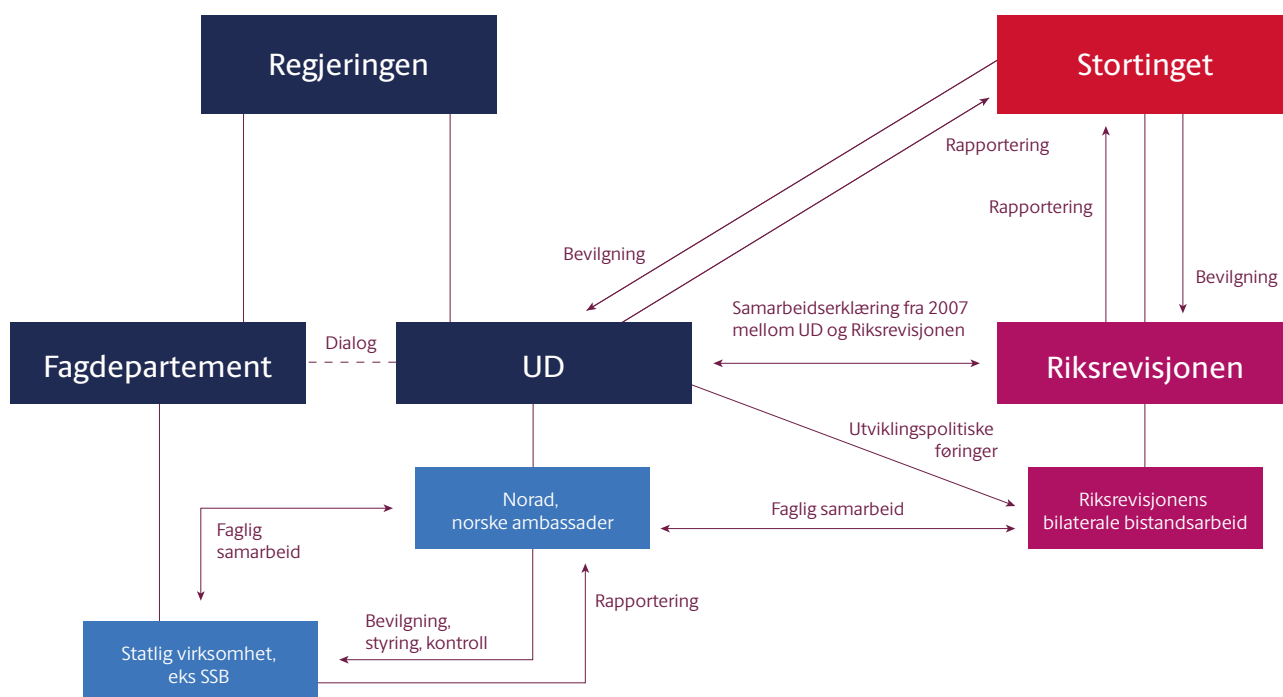
«Stortinget ber presidentskapet setje ned eit utval som skal sjå på finansieringa og organiseringa av Riksrevisjonen si deltaking i internasjonal bistandsverksemd, inkludert sekretariatsfunksjonen for INTOSAI Development Initiative (IDI).»

Som oppfølging av Stortingets vedtak oppnevnte presidentskapet 30. april 2025 utvalget til å vurdere Riksrevisjonens internasjonale bistandsvirksomhet.

1.4 Utvalgets arbeid

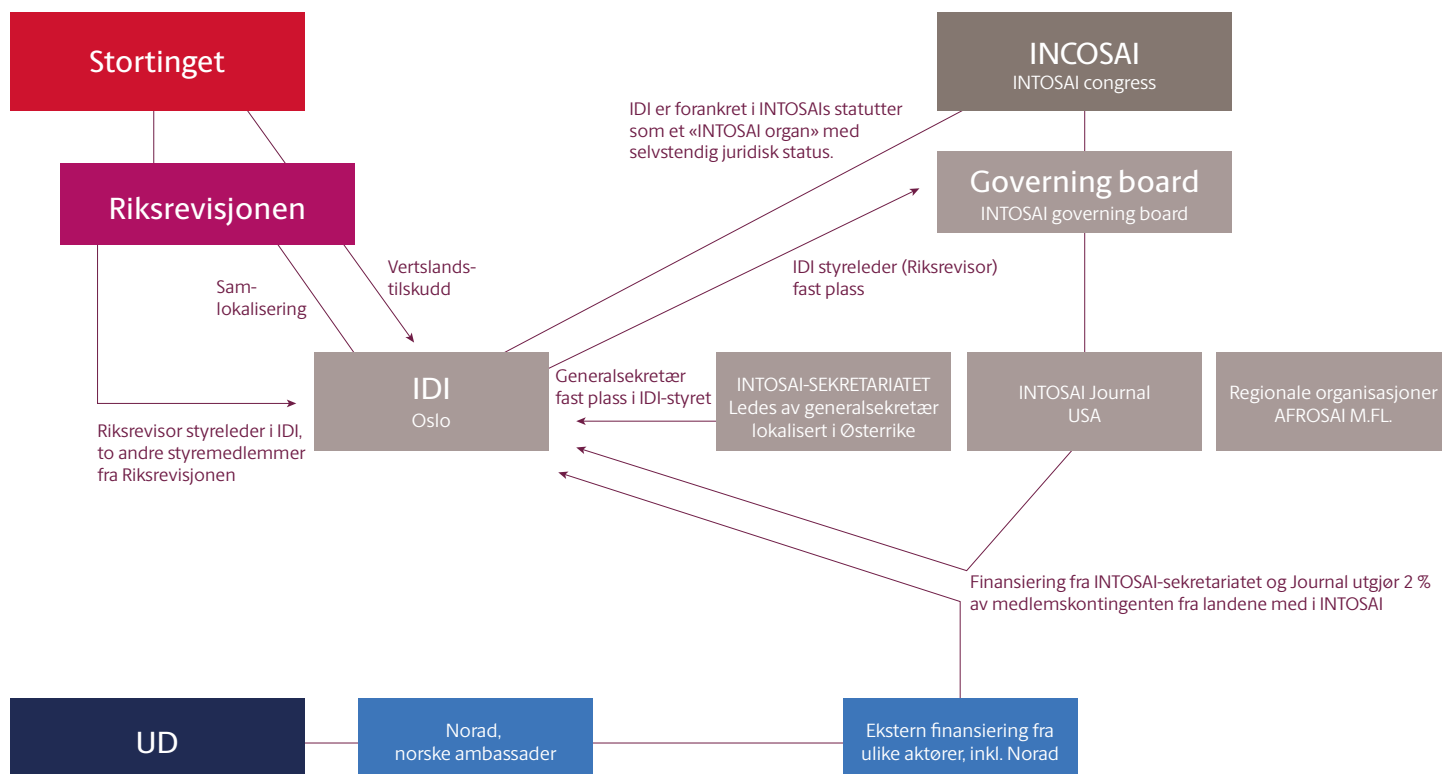
Når det gjelder den delen av mandatet som omhandler Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet, har utvalget lagt særlig vekt på å belyse hvordan andre statlige etater organiserer og finansierer sitt bistandsarbeid, herunder Norad sin koordinerende rolle innenfor Kunnskapsbanken og hvordan andre lands riksrevisjoner organiserer og finansierer sin bistandsvirksomhet.

En oversikt over de mest sentrale aktørene som inngår i vurderingene av Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet, fremgår av figuren nedenfor, som er basert på gjeldende organisering.



For den delen av mandatet som gjelder IDI, har utvalget lagt særlig vekt på å belyse forhold som taler for og imot å bevare sekretariatsfunksjonen i Norge. Utvalget har i denne forbindelse også sett på enkelte sider av IDIs organisering og styresammensetning. Når det gjelder det øremerkede norske vertslandstilskuddet, har utvalget særlig vurdert problemstillinger knyttet til tilskuddsforvaltning og habilitet.

En oversikt over de sentrale aktørene som er knyttet til IDIs virksomhet i Norge samt IDIs tilknytning til INTOSAI, fremgår av figuren nedenfor, som viser gjeldende organisering.



Som bakgrunn for å besvare begge deler av mandatet har utvalget en overordnet drøftelse av prinsipielle hensyn som bør inngå ved vurderingen av fremtidige alternativer. Dette omfatter prinsippet om maktfordeling mellom statsmaktene, forholdet til regler om økonomiforvaltning og forsvarlig forvaltningspraksis, transparens, kontroll, krav til effektiv utnyttelse av ressurser, kompetanse og faglig kvalitet, internasjonal byrdefordeling og langsiktighet og forutsigbarhet

Utvalget har hatt åtte møter.

Riksrevisjonen har ikke vært representert i utvalget, og utvalget er også kjent med at det er stor interesse for arbeidet både i Riksrevisjonen og IDI. Utvalget har hatt møter med representanter for Riksrevisjonen og IDI, og har også innhentet supplerende informasjon gjennom skriftlig korrespondanse med Riksrevisjonen. Kapittel 3, 4 og 5 har vært sendt Riksrevisjonen for kvalitetssikring.

Som et ledd i innhenting av informasjon har utvalget også hatt møter med Utenriksdepartementet, Norad, Statistisk sentralbyrå og INTOSAI sin generalsekretær. Utvalget har videre innhentet skriftlige innspill fra de samme aktørene, og kapittel 2 Institusjonssamarbeid som en del av norsk bistand har vært forelagt for Norad for kvalitetssikring. I tillegg har utvalget innhentet skriftlig dokumentasjon fra Domstoladministrasjonen og riksrevisjonene i Sør-Afrika og Kenya. Det er videre gjort en kartlegging av bistandsvirksomheten til riksrevisjonene i Storbritannia, Nederland, Sverige, Estland, Canada og Danmark.

DEL II

Bakgrunn for utvalgets vurderinger

2. Institusjonssamarbeid som en del av norsk bistand

2.1 Kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid i bistanden

Som bakgrunn for å vurdere finansiering og organisering av norsk bistand som kanaliseres gjennom Riksrevisjonen og IDI, ser utvalget i dette kapittelet på hva kapasitetsutvikling og institusjonssamarbeid i norsk bistand handler om, og hvordan andre former for institusjonssamarbeid i regi av norske myndigheter er finansiert og organisert.

En velfungerende stat med god offentlig forvaltning er avgjørende for å få til utvikling i et land. Mantraet «godt styresett» har i mange tiår vært ansett som en forutsetning for bærekraftig utvikling og dermed et område det har blitt satset mye på innen bistanden. FNs medlemslands bærekraftsmål nr. 16 favner mange av aspektene knyttet til styresett. Dette er formulert som følger: *«Fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner: Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer.»*

FN har utviklet prinsipper for godt styresett for bærekraftig utvikling¹, og Verdensbanken har utviklet indikatorer, «Worldwide Governance Indicators», for å måle kvaliteten på styresett og kunne sammenligne mellom land og over tid.

Fokuset på godt styresett som vokste frem på 1990- og 2000-tallet, har gjort at områder som kapasitetsutvikling, kunnskapsprogrammer og «teknisk assistanse» etter hvert har blitt en sentral og velprøvd del av utviklingssamarbeidet. Norsk bistand til bedre styresett og grunnleggende rettsstatsprinsipper går både til multilaterale organisasjoner som FN og Verdensbanken, til sivilsamfunnsaktører, private aktører og nasjonale myndigheter. Mens det aller meste av norsk bistand kanaliseres i form av finansielle ressurser, skjer også noe av bistandssamarbeidet i form av erfaringsdeling mellom institusjoner, med mål om kapasitetsutvikling.

Konseptet kapasitetsutvikling er innarbeidet i ulike internasjonale normverk:

OECD DAC definerer «kapasitet»² som:

«the ability of people, organisations and society as a whole to manage their affairs successfully.»

«Kapasitetsutvikling» defineres som:

«the process whereby people, organisations and society as a whole unleash, strengthen, create, adapt and maintain capacity over time.»

UNDPs definisjon av kapasitetsutvikling³ vektlegger også måloppnåelsen:

«(...) the process through which individuals, organisations and societies obtain, strengthen and maintain the capabilities to set and achieve their own development objectives over time.»

1 ECOSOC, Principles of effective governance for sustainable development (2018).

2 OECD DAC GOVNET (2006): The challenge of capacity development: working towards good practice. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

3 UNDP (2009): Capacity Development. A UNDP Primer, New York.

Felles for både OECD DACs og UNDPs definisjoner er at de vektlegger evnen til å opprettholde kapasiteter over tid.

I mange av landene Norge har bistandssamarbeid med, er offentlig forvaltning svak, og det kan være behov for og etterspørsel etter kompetanse på områder som bidrar til bedre styresett. Dette kan for eksempel gjelde forvaltning av naturressurser, rettfærdige skattesystemer og anti-korrupsjonsarbeid. Stadig flere norske offentlige institusjoner samarbeider med tilsvarende institusjoner i utviklingsland som etterspør råd og veiledning.⁴ Omfanget av kunnskapsbistand er imidlertid relativt begrenset sett opp mot øvrig bistand. Av et bistandsbudsjett på 59,9 mrd. kr i 2025 ble om lag 367 mill. kr brukt til norske statlige institusjoners kunnskapssamarbeid gjennom avtaler med Norad. I tillegg kommer Norads finansiering av norske universiteters og høyskoleers samarbeid om forskning og utdanning, som også inneholder et element av institusjonsstyrking. Det er også noen mindre prosjekter som er finansiert direkte av norske ambassader og EU.

Effektene av kapasitetsutvikling i regi av både internasjonale aktører og norske statlige virksomheter kan ikke ses uavhengig av den politiske situasjonen i mottakerlandet. Selv om spørsmål og problemstillinger knyttet til «styresett» lenge har blitt oppfattet som «tekniske», kan det ikke forstås fullt ut uten å skjelle til det politiske bakteppet i landene. Der arbeidet med institusjoner og styresett støttes av den politiske ledelsen/eliter, vil norske virksomheter kunne ha erfaringer og kunnskap som kan bidra til kapasitetsutvikling hos søsterinstitusjoner i samarbeidsland, og gjennom dette gi et viktig bidrag til videre utvikling i landet. Det kan imidlertid også være samarbeidsland der elitekonstellasjoner og mer uformelle «avtaler» mellom maktgrupperinger har større betydning enn formelle regler og institusjoner. I slike tilfeller vil kompetanseheving kunne ha begrenset påvirkning på institusjonenes og landets utvikling. Kontekstforståelse og en kritisk vurdering av overføringsverdi og relevant bistand er derfor viktig ved valg av samarbeidsland og -prosjekter.⁵

2.2 Kunnskapsbanken i Norad

2.2.1 Innledning

Hovedtyngden av institusjonssamarbeidet i Norge skjer i dag innenfor Kunnskapsbanken i Norad, men det er også eksempler på at statlige virksomheter har avtaler direkte med Utenriksdepartementet eller ambassader. Et eksempel på samarbeid utenfor Kunnskapsbanken gis under pkt. 2.3 nedenfor, hvor samarbeidet mellom Domstoladministrasjonen og Utenriksdepartementet omtales.

Kunnskapsbanken ble opprettet i 2018 for å styrke og samordne faglig samarbeid og kunnskapsdeling på områder der Norge har relevant og etterspurt kompetanse. Målet med faglig samarbeid er å styrke kompetanse og kapasitet i offentlige institusjoner i samarbeidsland. Dette skal bidra til bærekraftig utvikling ved å legge til rette for effektiv utnyttelse av offentlige ressurser og økt mobilisering av nasjonale ressurser i utviklingsland. Videre er det for de ulike programmene og budsjettpostene satt mål for hva faglige samarbeid skal bidra til på ulike samfunnsområder.

4 Kunnskapsbanken – norske statlige institusjoner deler kompetanse til god nytte for offentlige institusjoner i samarbeidsland | Norad.no.

5 Se f.eks. World Development Report (WDR) (2017): Governance and the Law. Washington: Verdensbanken; Andrews, Matt; Pritchett, Lant og Woolcock, Michael (2017): Building State Capability: Evidence, Analysis, Action. Oxford University Press; World Development Report (WDR) (2017): Governance and the Law. Washington: Verdensbanken. The Political Marketplace: A Framework and toolkit for Analyzing Transactional Politics in Conflict-Affected Countries, Benjamin Spatz, Aditya Sarkar, Alex de Waal, mars 2021.

Blant virksomhetene som inngår i Kunnskapsbanken, er direktorater, tilsyn, institutter, universiteter og høyskoler, departementer og statsforetak. I tillegg deltar Statistisk sentralbyrå som en uavhengig statlig aktør. Departementene har primært en samordningsfunksjon.

I 2025 var totalt 31 norske statlige virksomheter engasjert gjennom avtaler med Norad til ulike samarbeid i 41 land. Disse er alle en del av kompetansebasen i Kunnskapsbanken og deltar på ulike erfaringssamlinger og aktiviteter i regi av Kunnskapsbanken. Det gis opplæring, veiledning, strategisk rådgivning og finansiell støtte, og etableres partnerskap og nettverk.

De norske statlige virksomhetene er engasjert i ulike programmer, og det er noe forskjell på hvordan disse programmene styres og samordnes. Programmer definert som «kunnskapsprogram» har norske, offentlige institusjoner som sentrale partnere. Programmene suppleres ofte, og i varierende omfang, av partnerskap med multilaterale organisasjoner, academia, bedrifter og sivilsamfunnsorganisasjoner. Med begrenset langsiktig tilgang til faglige ressurser og kompetanse fra norske fagmiljøer er slike supplement nødvendige dersom eksisterende ambisjonsnivå for de ulike programmene skal opprettholdes.

Åtte ulike programmer er definert som kunnskapsprogrammer:

1. Digitalisering for utvikling
2. Energi for utvikling
3. Fisk for utvikling
4. Hav for utvikling
5. Landbruk for utvikling
6. Likestilling for utvikling
7. Skatt for utvikling
8. Statistikk- og registersamarbeid

Disse kunnskapsprogrammene har ulik innretning og ulike partnere og er opprettet til ulik tid.

Enkelte faglige samarbeidsprogram oppfyller ikke kriteriene for å bli definert som et kunnskapsprogram, for eksempel fordi norske offentlige institusjoner ikke har noen stor komponent i den faglige bistanden. Disse programmene kalles «tilgrensende program». Disse programmene er innen blant annet antikorrupsjon, helse og utdanning.

Norad har det forvaltningsmessige ansvaret for både kunnskapsprogram og tilgrensende programmer. Samarbeidet mellom Norad og norske statlige virksomheter skal bidra til å nå utviklingspolitiske mål og legge til rette for at kompetansen til en norsk statlig virksomhet brukes på en effektiv måte i et godt samspill med annen bistand, og ut fra forutsetningene en norsk statlig virksomhet har til å delta i bistandsaktiviteter. Det innebærer å legge til rette for at de komparative fortrinn som en norsk statlig virksomhet har for å være engasjert i et bistandsprogram, fremmes. Videre søkes det å legge til rette for at norsk statlig virksomhet kan bruke mest mulig av sine ressurser til selve bistandsarbeidet og redusere den administrative belastningen.

Norad har et ansvar for overordnet styring og koordinering av bistanden, mens den norske statlige virksomheten har ansvar for å være en selvstendig bistandsaktør innenfor overordnede politiske mål, budsjetter, programmer og avtalevilkår. Det legges til grunn at effektiv bistand til kapasitetsutvikling forutsetter en løpende styring og justering av aktiviteter, og at statlige norske virksomheter med sin faglige kompetanse og tette kontakt med partnere i samarbeidsland best er i stand til å gjøre slike justeringer.

Norad peker på en rekke suksesskriterier for kunnskapsbistand, blant annet helhetlig tilnærming, lokalt eierskap, rett kompetanse hos norsk partner, langsiktighet, fleksibilitet og god koordinering på land- og programnivå.

For 2020 til 2025 har Norad definert tre strategiske områder for Kunnskapsbanken:⁶

1. Resultater i samarbeidsland: Gjennom mer samlet innsats fra norsk side forsterkes resultatene.
2. Arenaer for læring og samarbeid: Kunnskapsbanken legger til rette for erfaringsutveksling og tilbyr kurs.
3. Standardisering og forenkling gjennom felles rutiner og verktøy.

2.2.2 Nærmere om organisering av samarbeidet innenfor Kunnskapsbanken

Samarbeidet innenfor Kunnskapsbanken skal være i tråd med generelle utviklingsprinsipper, herunder Paris-erklæringen om bistandseffektivitet, jf. nærmere omtale av disse i pkt. 6.3.2.

For norske statlige virksomheter vil deltakelse i bistandsprogrammer bygge på styringssignaler fra eget departement og avtalen med Norad. Hvert departement er konstitusjonelt ansvarlig for egne underliggende virksomheters deltakelse.

Mange programmer for faglig samarbeid er del av en felles styringsstruktur i Kunnskapsbanken. Hovedelementene i styringsmodellen er årlig dialogforum, samordningsforum knyttet til programmer og årlige møter mellom Norad og avtalepartnere. I årlig dialogforum deltar alle partnere i Kunnskapsbanken, og temaer som er relevante for alle/flere kunnskapsprogram, diskuteres blant annet med sikte på å gi anbefalinger om styringssignaler fra Utenriksdepartementet til Norad og fra fagdepartementer til deres underliggende virksomheter om deltakelse i bistandsarbeidet. Samordningsforum knyttet til programmer opprettes etter behov og inkluderer ett eller flere program. Disse har en rådgivende funksjon, kan gi innspill til styringssignaler og skal supplere årlig dialogforum.

Rollefordelingen er slik at den overordnede styringen av programmer og Kunnskapsbanken ligger til Utenriksdepartementet gjennom overordnede føringer til Norad, blant annet når det gjelder mål og landvalg. Utenriksdepartementet leder også årlig dialogforum og samarbeidsforum, har dialogen med andre departementer og rapporterer resultater til Stortinget.

Norske statlige virksomheter bidrar til utforming av programmer, landvalg og valg av partnere. De tar et selvstendig ansvar for utvikling og gjennomføring av institusjonssamarbeid og arbeid mot resultater. Virksomhetene har ansvar for å sikre kompetent personell og organisere bistandsarbeidet slik de finner det hensiktsmessig. Avtalen med Norad har en rekke krav og vilkår, og de må blant annet delta i årlige møter og avgi rapportering årlig. Avtale om institusjonssamarbeid med myndigheter i samarbeidsland er primært en relasjon mellom norsk statlig virksomhet og partner i samarbeidsland.

Norad er ansvarlig for forvaltning av programmene, har resultatansvar for koordinering for kunnskapsprogram og gir bistandsfaglig rådgivning. Norad er også ansvarlig for samordning og styrking av Kunnskapsbanken, kunnskapsutvikling og sikring av at utviklingsarbeidet er kunnskapsbasert og kostnadseffektivt, samt kommunikasjon av resultater i dialog med departementene.

Norske ambassader bidrar til kontekstforståelse, utvikling av samarbeid og koordinering med andre givere. Ambassaden har også en rolle i politisk dialog, finansiell støtte til utvalgte områder og synliggjøring av norsk innsats i samarbeidsland.

⁶ En ny strategi for 2026–2030 er under ferdigstillelse.

2.2.3 Modeller for finansiering innenfor Kunnskapsbanken

Samarbeid mellom Norad og norske statlige virksomheter kan formaliseres gjennom to hovedmodeller: egenregimodellen og tilskuddsmodellen.⁷

Egenregi er hovedregelen, der norsk statlig virksomhet opptrer som leverandør til Norad etter reglene i kapittel 5 i Bestemmelser om økonomistyring i staten. Samarbeidet reguleres da i en rammeavtale med konkrete avrop for land, faser eller oppdrag og gir fleksibilitet til å justere aktiviteter og legge til nye innsatser over tid. Ved egenregimodellen dekkes kostnader etterskuddsvis innenfor avtalt plan og budsjett, gjennom faktura som knyttes til avrop og spesifiserer leverte tjenester, timepriser, timer og direkte kostnader, uten vedlegg av timelister eller bilag. Revisjon ivaretas av Riksrevisjonen.

Tilskuddsmodellen brukes når norsk statlig virksomhet skal overføre betydelige midler til andre partnere. Ved tilskuddsmodellen kan midler utbetales forskuddsvis eller etterskuddsvis basert på dokumentert finansielt behov. Økonomirapporten skal som hovedregel revideres av uavhengig revisor ettersom midler er overført til samarbeidspartnere, og kunne ut i en konsolidert økonomirapport og revisjonsberetning til Norad.

Norske statlige virksomheter som samarbeider med Norad, forventes å ha solide systemer for økonomistyring i tråd med statlige krav. Personalkostnader refunderes etter avtalte timerater, enten basert på selvkost eller andre rater (som Forskningsrådets satser). Reisekostnader fra Norge dekkes etter statens reiseregulativ, med forventning om økonomiklasse. For kostnader til reiser og aktiviteter i utviklingsland er norske partnere forventet å følge generelle prinsipper og eventuelle spesifikke retningslinjer gitt av Norad. Det gjelder nulltoleranse for økonomiske misligheter, og virksomheter skal ha systemer for å forebygge og avdekke slike forhold, samt varsle Norads internrevisjon ved mistanke.

Eksempel på deltaker i Kunnskapsbanken:

STATISTISK SENTRALBYRÅ⁸

Som en del av sitt arbeid har utvalget sett nærmere på bistandsvirksomheten til en av virksomhetene som inngår i Kunnskapsbanken. Statistisk sentralbyrå (SSB) er valgt fordi dette er en virksomhet som, i likhet med Riksrevisjonen, har en særlig lovfestet uavhengighet. Det følger av statistikkloven § 18 at SSB skal være faglig uavhengig under utførelsen av oppgavene sine etter loven. SSB er administrativt underlagt Finansdepartementet, og skiller seg i dette henseende fra Riksrevisjonen, som er et eksternt organ tilknyttet Stortinget.

SSB begynte sin internasjonale virksomhet etter andre verdenskrig og har siden 1995 hatt en egen enhet for internasjonalt statistiksamarbeid. Finansieringen kommer i hovedsak fra Norad gjennom en rammeavtale. Denne avtalen stiller krav til rapportering, regnskap og revisjon. Tradisjonelt har SSB jobbet mye bilateralt og har i dag samarbeid med seks av UD's prioriterte partnerland, de fleste i Afrika. Etter hvert har mer av finansieringen blitt knyttet til sektorprogrammer innenfor Kunnskapsbanken, for eksempel «Hav for utvikling» og «Skatt for utvikling». I tillegg deltar SSB i regionale og multilaterale samarbeid, ofte sammen med andre statistikkbyråer. SSB jobber også med «triangulære samarbeid» hvor de finansierer og legger til rette for samarbeid i sør mellom sine partnere.

⁷ Basert på Veileder for samarbeid mellom Norad og norske statlige virksomheter. Denne er under ferdigstilling. Dagens praksis er i hovedsak i tråd med veilederen, men det er forventet en periode med innføring av enkelte nye elementer i veilederen.

⁸ Omtalen er basert på presentasjon for utvalget i møte 27. oktober 2025 og notat oversendt 30. oktober 2025.

SSB vurderer det som en fordel å være en del av Kunnskapsbanken og være innordnet Norads mål- og resultatstyringssystem. Dette gir ifølge SSB struktur og kvalitetssikring og tilgang til Norads bistandsfaglige kompetanse. SSB bruker et standardisert resultatrammeverk fra Norad og mener det bidrar til å profesjonalisere prosjektstyring og rapportering. SSB mener opprettelsen av Kunnskapsbanken ga bedre systemer og samordning, og bidrar til læring på tvers.

SSB opplever ikke at finansieringen fra Norad gjør at det stilles spørsmål ved deres uavhengige rolle overfor myndighetene.

2.2.4 Rapportering om resultater innenfor Kunnskapsbanken

Det er et krav for deltakere i Kunnskapsbanken å rapportere om resultater av sitt arbeid, jf. «Veileder for samarbeid mellom Norad og norske statlige virksomheter», som er under ferdigstilling. I praksis varierer imidlertid resultatrapporteringen.

Et grunnleggende prinsipp etter økonomiregelverket er at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

For både en egenregimodell og tilskuddsmodell vil en norsk statlig virksomhet som deltar i Kunnskapsbanken, motta midler som er bevilget til Norad som tilskuddsmidler. Det betyr at Norads behov for rapportering om resultater i mange tilfeller vil være det samme under begge avtaleformer. Videre vil det være samme forventninger til en aktiv risikostyring og ivaretagelse av tverrgående hensyn, siden dette er generelle politiske forventninger i bistanden. For begge avtaleformer forventes at norsk statlig virksomhet har gode systemer for økonomistyring, blant annet en etterprøvbar og godkjent metode for beregning av selvkost for timepriser.

Planer og rapportering fra norsk statlig virksomhet skal primært omhandle resultater i samarbeidslandet og ikke detaljerte oversikter over aktiviteter. Med resultater menes endringer i den statlige virksomhetens kapasitet og produksjon/tjenesteyting, og sannsynlige virkninger for brukere og samfunn. Det legger til rette for at Norad og norsk statlig virksomhet kan ha diskusjoner primært om måloppnåelse i samarbeidslandet, og behov for supplerende virkemidler eller større endringer i samarbeidet.

Ut ifra prinsippet om nasjonalt eierskap er det en klar forventning om at mål- og resultatstyring mest mulig bygger på og er integrert i mål, systemer og rutiner hos samarbeidende myndigheter.

I 2026 innføres et felles analytisk rammeverk for rapportering om mål og resultater. Det definerer hva output, outcome og impact er ved bistand til kapasitetsutvikling i statlige institusjoner.

Modellen bygger på kravene norske statlige virksomheter er pålagt gjennom økonomiregelverket i staten. Denne brukes som grunnlag for å analysere hva som er resultater av kapasitetsutvikling i utviklingsland. IDI har sitt eget strategiske rammeverk: SAI Performance Measurement Framework.

På neste side illustreres en enkel versjon av modellen ved noen tenkte eksempler på hvordan modellen kunne ha blitt benyttet på kapasitetsutvikling innen offentlig revisjon og skatt.

	Utvikling av lovverk for å styrke en uavhengig riksrevisjon	Opplæring av medarbeidere i en riksrevisjon i metoder for forvaltningsrevisjon	Mål om brukerrettede tjenester i en skatte-administrasjon
Aktiviteter og prosesser	- Faglige innspill til innholdet i ny lov - Råd om organisering av en lovgivningsprosess som sikrer forankring hos viktige interessenter - Pedagogiske aktiviteter for å forklare viktigheten av uavhengighet hos revisor	- Faglig opplæring av medarbeidere - Undervisning i metoder i forvaltningsrevisjon måling av effekt, effektivitet, produktivitet, nøkternhet, dataanalyse mv. - Undervisning i INTOSAIs og ISSAI standarder for forvaltningsrevisjon	- Felles arbeid med en analyse av brukerreisen per nå, og forbedringsområder med inspirasjon fra norske og andre lands erfaringer - Samarbeid om utvikling, anskaffelse og implementering av ny modul i IT-system - Samarbeid om opplæring og veiledning av ansatte i metoder for brukerinnsikt – tilpasset faser og ulike oppgaver - Støtte og råd til ledelsens oppfølging av bruk og gevinster av systemet
Output (styrket kapasitet i institusjonen)	Ny lovgivning vedtatt	Flere og bedre revisjons-rapporter til parlamentet	- Kunnskapsgrunnlag om brukerreisen og forbedringsområder tilgjengelig - Ny modul med mulighet for mer brukerrettet oppfølging innført - Opplæring for ansatte fullført i prinsipper for brukerretting og nytt system
Outcome ⁹ (faktiske endringer i institusjonen)	En riksrevisjon som formelt og reelt har en uavhengig stilling	En riksrevisjon som utfører forvaltningsrevisjon på et velfundert/ styrket metodisk grunnlag	Individnivå (innsatsfaktor): Ansatte er opplært i kundeservice, digital kommunikasjon og brukerrettet dialog Organisasjonsnivå: Utvikling og implementering av ny IT-løsning og rutiner som gir mer effektiv og målrettet håndtering av brukere, blant annet med chatfunksjon og telefonveiledning
Impact (samfunnsmessige endringer)	Mer effektiv ressursbruk og mindre korrupsjon som følge av at en uavhengig riksrevisjon kontrollerer myndighetens forvaltning av statlige midler	Mer effektiv, nøktern og produktiv forvaltning som følge av korreksjoner i forvaltningen på bakgrunn av Riksrevisjonens kritikk og anbefalinger	Økt etterlevelse av skatteregler og styrket tillit til skatteadministrasjonen

9 Kunnskapsbanken opererer med tre nivåer på outcome: 1) Lower level outcomes (endring i kapasitet på individ, organisasjon og institusjonelt nivå), som illustrert i denne modellen. 2) Middle level outcome (endring i produkter, tjenester og myndighetsutøvelse hos statlig virksomhet). 3) Higher level outcome (endring i effekter for sluttbrukere). Nivå 2 og 3 er ikke illustrert i denne forenklete modellen.

Modellen skal gi et grunnlag for å utarbeide problemanalyser, endringsteorier og resultatrammeverk. En god problemanalyse tar utgangspunkt i utfordringer for befolkning og samfunn, identifiserer hvilke statlige funksjoner, tjenester og kapasitet som svikter, og danner grunnlag for å velge hvor støtte kan ha størst effekt.

Evalueringer brukes for å belyse spørsmål som ikke fanges opp av løpende rapportering. Målet er at løpende resultatstyring og evalueringer samlet skal gi et godt grunnlag for læring og forbedring. Tidspunkt, ansvar for koordinering og problemstillinger avtales mellom Norad og norsk statlig virksomhet ut ifra hva som er hensiktsmessig for det enkelte samarbeid. OECDs evalueringskriterier – relevans, koherens, effektivitet, produktivitet, samfunnsmessige virkninger og bærekraft – er et utgangspunkt for valg av temaer og problemstillinger.

Risikostyring bør være en integrert del av mål- og resultatstyringen i bistandsarbeidet og skal sikre at risiko forstås og håndteres slik at større problemer unngås og resultater nås. Risiko innebærer at det kan inntreffe hendelser som har uønskede eller negative konsekvenser. Å være involvert i bistand innebærer andre risikoer enn mange statlige virksomheter forholder seg til i det ordinære arbeidet. Det kan være risikoer knyttet til sikkerhet på reise, omdømmerisiko ved manglende resultater eller korrupsjon.

2.2.5 Problemstillinger knyttet til rapportering til Stortinget og offentlig publisering av resultater

I de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget rapporterer Utenriksdepartementet om resultater av bistandsmidlene, inndelt etter de enkelte budsjettposter og mål. Utenriksdepartementet gjør følgende presisering av sin resultatrapportering i budsjettproposisjonen:

«Under budsjettpostene rapporteres det om resultater som er oppnådd for hvert av postens mål. Resultatinformasjonen i rapportdelen hentes fra tilskuddsmottakernes egne rapporter, gjennomganger initiert av Utenriksdepartementet eller Norad, og uavhengige gjennomganger. Bistand er langsiktig og ofte koblet til sammensatte samfunnsproblemer, mens budsjettsyklusen og rapporteringen er årlig. Samtidig er det krevende å koble resultatene av mindre enkeltprosjekter til større endringer i samfunnet. Disse to faktorene fører til at den årlige rapporteringen i større grad fokuserer på de direkte resultatene av innsatsen heller enn de langsiktige effektene av bistanden i sin helhet.»¹⁰

Norad publiserer i tillegg offisiell statistikk på bistandsresultater.no over total norsk bistand, hvor og hvordan bistandsmidler er brukt og i begrenset grad resultatinformasjon. Det er en ambisjon om at resultatinformasjon fra flere prosjekter vil publiseres i tiden som kommer.

Norad presiserer i denne sammenhengen at det gjennomføres måling av resultater for all norsk bistand, men at rammebetingelser i bistanden kan gjøre resultatmåling krevende. Tilgangen til presise data er i mange samarbeidsland dårlig, noe som gjør det vanskelig å måle endring. Som det også understrekes i budsjettproposisjonen, er mange av bistandsmålene koblet til komplekse samfunnsproblemer, og det er krevende å koble effekter av enkeltprosjekter til større endringer i samfunnet. Dessuten er det gjerne flere aktører enn Norge som bidrar til de samme resultatene. I vurderingen inngår en anerkjennelse av at endringer tar lang tid og at det er svært mange faktorer som påvirker endringer på samfunnsnivå.

10 Prop. 1 S (2025–2026) for Utenriksdepartementet, s. 81.

2.3 Eksempel på institusjonssamarbeid utenfor Kunnskapsbanken

– Domstoladministrasjonens internasjonale arbeid

Riksrevisjonsutvalget (Dokument 19 (2023–2024)) trakk frem at en alternativ innretning av Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet kunne være å se hen til organiseringen på domstolsområdet, jf. omtale under pkt. 1.2. Domstolene skal i sin dømmende virksomhet være uavhengige av Stortinget og regjeringen. Det følger videre av Grunnloven § 91 at statens myndigheter skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene.

Selv om Domstoladministrasjonen (DA) er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, er det gjennom domstolloven kapittel 1A gitt særlige bestemmelser som skal ivareta den særlige konstitusjonelle stillingen til domstolene. Det er blant annet fastsatt at det gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen gis årlige retningslinjer for Domstoladministrasjonens virksomhet og administrasjonen av domstolene.

Utvalget har på denne bakgrunn innhentet informasjon fra Domstoladministrasjonen, som i brev til utvalget 5. desember 2025 har redegjort for sin virksomhet. Utenriksdepartementet har også i brev til utvalget 2. februar 2026 gitt informasjon om samarbeidet.

Domstoladministrasjonen har organisert og finansiert sitt internasjonale engasjement langs to spor: En del har som mål å delta i internasjonalt samarbeid med andre domstoler for å lære å videreutvikle egen virksomhet. Dette skjer i form av deltakelse på relevante internasjonale arenaer og utveksling av beste praksis for uavhengige og ansvarlige domstoler. Dette skjer først og fremst på nordisk og europeisk nivå. Arbeidet har som hovedformål å utvikle de norske domstolenes egen virksomhet og finansieres over DAs ordinære budsjett.

En annen del av det internasjonale arbeidet er mer bistandsorientert og dreier seg om å bidra til å bygge opp effektive domstoler i andre land. I «Mål og handlingsplan for internasjonalt arbeid i Domstoladministrasjonen (DA)»¹¹ beskrives dette rettsoppbyggende arbeidet som en forpliktelse for et land som Norge med sterke demokratiske tradisjoner, effektive domstoler og betydelige økonomiske ressurser. I samme dokument beskrives dette arbeidet som en viktig del av norsk utenrikspolitikk som dreier seg om å være med på å bygge opp demokratier og rettsstater i Europa.

Det bistandsorienterte arbeidet finansieres gjennom særskilte tildelinger, hovedsakelig fra UD/Norad og Financial Mechanism Office (FMO) i Brussel.

DA var under EØS-midlene 2014–2021 engasjert som programpartner i justisprogram i fire land: Bulgaria, Romania, Kroatia og Litauen. For arbeidet som programpartner under EØS-midlene 2014–2021 mottok DA 18,4 mill. kroner, hvorav 16,86 mill. kroner var lønnsmidler, resten var midler til å dekke andre utgifter som reiser m.m.

DA deltar for tiden i rettsoppbyggende arbeid for fem land som en del av Norges forpliktelser knyttet til EØS-midlene: Kroatia, Bulgaria, Romania, Litauen og Polen. Dette finansieres hovedsakelig av FMO. Evaluering av prosjektene som finansieres gjennom EØS-midlene, skjer i særskilte ordninger med FMO.

I tillegg har DA en femårig avtale (inngått med UD i 2022, senere overført til Norad) om bistand til domstolsreformer på Vest-Balkan.

¹¹ Mål og handlingsplan for internasjonalt arbeid i Domstoladministrasjonen.

Medarbeidere som er involvert i dette arbeidet, rekrutteres på samme måte som for domstolene og staten ellers. Til kortvarige oppdrag rekrutteres dommere, saksbehandlere, akademikere eller andre gjennom utlysninger på domstolens intranett eller gjennom enkelthenvendelser. Valg av samarbeidsland og prosjekter skjer i tett samarbeid med UD. Prosjektene som er Norad-finansiert, evalueres av DA og Norad. DA kan velge å si ja eller nei, eller sette forutsetninger for sin deltakelse.

2.4 Om tilskuddsforvaltning i Norad

I forbindelse med UD/Norad-reformen i 2024 delegerte Utenriksdepartementet oppgaven med å utvikle og oppdatere systemer for tilskuddsforvaltningen og «Grant Management Assistance» (GMA), inkludert maler for tilskuddsavtaler, til Norad.¹² Dette var en annerkjennelse av at økende kompleksitet og volum i bistandsforvaltningen gjorde det nødvendig med et mer samlet miljø for kunnskapsforvaltning.

GMA er et internt saksbehandlingsverktøy for saksbehandlere i utenriktjenesten og Norad. I GMA gis det en fremstilling og beskrivelse av krav og vurderinger saksbehandler skal gjøre gjennom hele tilskuddssyklusen. Dette gjelder fra utlysning til innledende vurderinger før det besluttet å gi tilskudd, avtaleinngåelse, oppfølging og krav til rapportering og kontroll etter at avtale er inngått. GMA inneholder også rutiner, beskrivelse av beste praksis og maler for tilskuddsavtaler, beslutningsdokument mv. Retningslinjer og rutiner oppdateres stadig som et ledd i et kontinuerlig forbedringsarbeid basert på konkrete erfaringer, oppdagede svakheter eller uklarheter, nye utfordringer, rapporter fra Riksrevisjonen mv.

I brev fra Utenriksdepartementet til kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 24. februar 2026 s. 10–11 redegjøres det detaljert for hvilke endringer som er gjort i Utenriksdepartementet sine retningslinjer for tilskuddsforvaltning de siste fem årene. Blant annet ble det i 2024 innført nye krav i avtalemaler som skal bidra til å redusere risiko for økonomiske misligheter.

3. Organisering og styring av Riksrevisjonen

3.1 Riksrevisjonen som eksternt kontrollorgan for Stortinget

Riksrevisjonen er ett av de fem eksterne kontrollorganene for Stortinget.

Det følger av riksrevisjonsloven at Riksrevisjonen er «Stortingets revisjons- og kontrollorgan». Den skal bidra til den demokratiske kontrollen med at statens ressurser blir forvaltet forsvarlig og effektivt og i samsvar med Stortinget sine vedtak og forutsetninger. Riksrevisjonen gjennomfører kontroller og undersøkelser av departementene, andre statlige virksomheter og statens eierstyring.

Rapportene fra Riksrevisjonen blir oversendt Stortinget og brukt i utøvelsen av Stortingets kontrollfunksjon. Kontroll- og konstitusjonskomiteen er fagkomité for saker som gjelder Riksrevisjonen og andre eksterne organer, jf. Stortingets forretningsorden § 14 nr. 8 bokstav c.

3.2 Rettslige rammer for Riksrevisjonens virksomhet

Det følger av Grunnloven § 75 bokstav k at Stortinget skal utnevne fem revisorer som årlig skal «gjennomse statens regnskaper og bekjentgjøre ekstrakter av dem ved trykken».

¹² Omtalen i dette avsnittet er basert på brev fra Utenriksdepartementet til kontroll- og konstitusjonskomiteen 24. februar 2026.

Nærmere bestemmelser om virksomheten er fastsatt ved lov. Gjeldende lov om Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven) 13. desember 2024 nr. 77, som trådte i kraft 1. januar 2025, erstattet tidligere lov 7. mai. 2004 nr. 21 og instruks 11. mars 2004 om Riksrevisjonens virksomhet.

Loven regulerer blant annet Riksrevisjonens ledelse, oppgaver og oppgaveutførelse og fastsetter også Riksrevisjonens uavhengighet, jf. riksrevisjonsloven § 1-3. Det fremgår av loven at Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig, og selv bestemmer hvordan arbeidet skal innrettes og utføres. Stortinget kan i særlige tilfeller pålegge Riksrevisjonen å sette i gang bestemte revisjoner, men kan ikke instruere om hvordan, eller etter hvilke kriterier revisjonen skal utføres.

Utgangspunktet ellers er at norske lover gjelder for Riksrevisjonen. Lover som har forvaltningen som virkeområde, som for eksempel forvaltningsloven, språklova, arkivlova og offentleglova, gjelder imidlertid etter sin ordlyd ikke for Stortinget eller organer for Stortinget. Heller ikke instruks mv. som er fastsatt av Kongen i kraft av regjeringens instruksjonsmyndighet, slik som for eksempel statens økonomiregelverk, gjelder direkte for Riksrevisjonen. Gjennom riksrevisjonsloven er det regulert i hvilken utstrekning slikt regelverk innrettet mot statsforvaltningen likevel gjelder for Riksrevisjonen.

Det er i riksrevisjonsloven § 3-2 for eksempel gitt særskilte regler om habilitet. For behandling av administrative saker for Riksrevisjonen, slik som for eksempel forvaltning av tilskudd, gjelder forvaltningsloven §§ 6 til 9 første ledd om habilitet fullt ut. I tillegg til regler om habilitet er det i riksrevisjonsloven henvist til forvaltningslovens regler om taushetsplikt (§ 7-1) og til forvaltningslovens regler om saksbehandling i saker om ansettelsesforhold (§ 8-4).

Ifølge riksrevisjonsloven § 8-1 bokstav a skal Riksrevisjonen «fastsette et økonomiregelverk som er i samsvar med de til enhver tid gjeldende reglene for statlig økonomistyring, med nødvendige tilpasninger for Riksrevisjonen». Dette skal sendes Stortinget. Denne bestemmelsen var ny ved vedtakelsen av loven som trådte i kraft 1. januar 2025. Den tidligere økonomiinstruksen var fra 2006. Riksrevisjonen fastsatte nytt økonomiregelverk i desember 2025, og fastsatte da Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring og Retningslinje for økonomiforvaltning i Riksrevisjonen.¹³

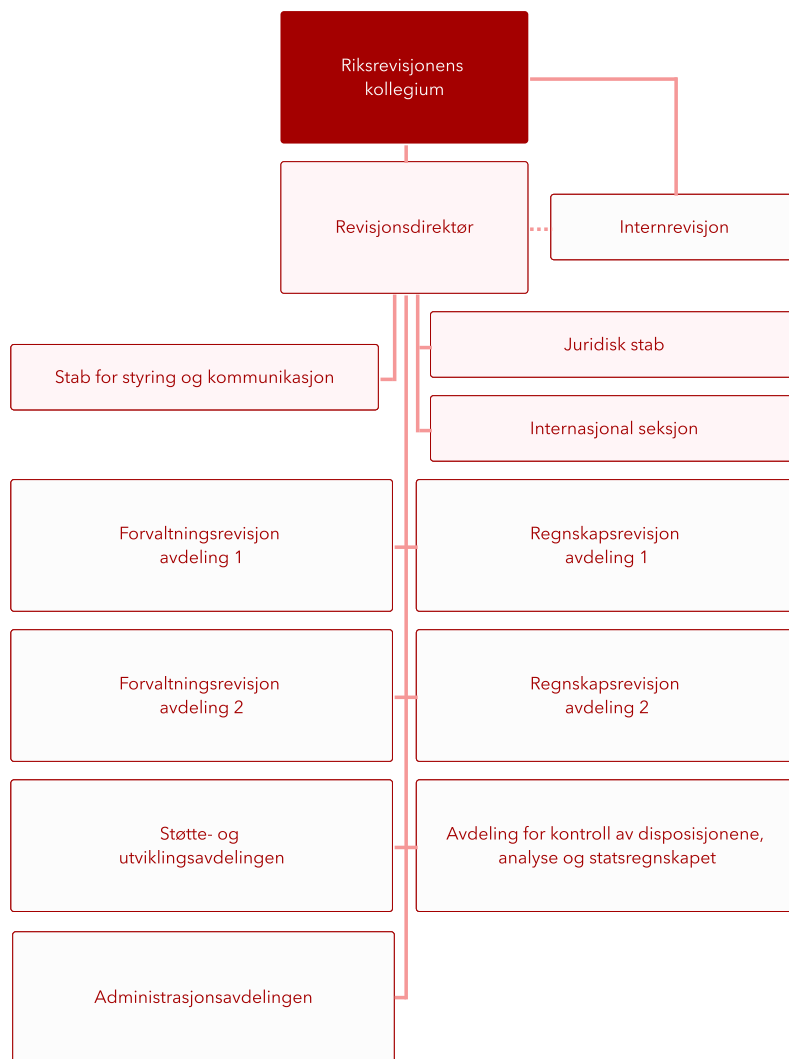
3.3 Organisering av Riksrevisjonen

Riksrevisjonen ledes av et kollegium på fem riksrevisorer valgt av Stortinget for en periode på fire år av gangen. Stortinget velger typisk riksrevisorer som har vært politikere, blant annet tidligere stortingsrepresentanter. Dette er i motsetning til de fleste andre land, hvor riksrevisor skal være en apolitisk embetsmann. Sammensetningen av kollegiet reflekterer det politiske styrkeforholdet på Stortinget. Vervet som leder av kollegiet (riksrevisor) er på heltid. Frem til 1.1.2026 har riksrevisor også vært Riksrevisjonens daglige leder. Fra 1.1.2026 er det revisjonsdirektøren (tidligere benevnt revisjonsråd) som har det daglige administrative, økonomiske, personalmessige og faglige ansvaret for Riksrevisjonen. Revisjonsdirektøren er administrativt ansatt. Kollegiet kan gi nærmere retningslinjer for arbeidsdelingen mellom kollegiet og revisjonsdirektøren.

Det arbeider rundt 425 personer i Riksrevisjonen. Hver av de syv fagavdelingene ledes av en ekspedisjonssjef. Nåværende organisering fremgår av organisasjonskartet på neste side.¹⁴

¹³ Brev fra Riksrevisjonen til utvalget 6. februar 2026.

¹⁴ www.riksrevisjonen.no



Ansaret for Rikstrevisjonens egen bistandsvirksomhet og tilskudd til IDI er organisatorisk plassert i Internasjonal seksjon.

3.4 Behandlingen av Rikstrevisjonens budsjett og regnskap

Rikstrevisjonen får sine bevilgninger direkte fra Stortinget og rapporterer også til Stortinget.

Forholdet mellom Stortinget og dets eksterne organer kan ikke sammenlignes med et ordinært over- eller underordningsforhold mellom departement og direktorat, og de nærmere administrative og økonomiske styringslinjer mellom Stortinget og Rikstrevisjonen er uttrykkelig regulert i rikstrevisjonsloven.

Ifølge rikstrevisjonsloven § 8-1 første ledd bokstav c skal Rikstrevisjonen foreslå budsjett for Rikstrevisjonen og fremme dette overfor Stortingets presidentskap. Stortingets presidentskap behandler budsjettforslaget i ett eller flere presidentskapsmøter i løpet av våren og oversender deretter dette etter eventuelle justeringer til Finansdepartementet. Finansdepartementet innarbeider dette i Prop. 1 for Finansdepartementet, som legges frem i oktober. Budsjettkapitlene for Rikstrevisjonen og andre eksterne organer for Stortinget behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen som fagkomité i Stortingets ordinære budsjettbehandling om høsten. Rikstrevisjonen får sitt budsjett fastsatt over kap. 51 på statsbudsjettet. I 2026 utgjør driftsbudsjettet 684,8 mill. kroner. I tillegg er det bevilget 30,9 mill. kroner til IDI. Budsjettbehandling

av Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet er nærmere omtalt under pkt. 4.5, mens budsjettbehandlingen av IDI er omtalt under pkt. 5.7.

I de årlige budsjettproposisjonene rapporteres det regelmessig under kapittel 51 Riksrevisjonen om hovedtrekk i virksomheten foregående år.

Ifølge riksrevisjonsloven § 8-1 første ledd bokstav e skal Riksrevisjonen utarbeide en årsmelding. Denne årsmeldingen oversendes Stortinget med betegnelsen «Dokument 2 (20XX–20XY) Riksrevisjonens årsrapport ÅÅÅÅ». Denne sendes til kontroll- og konstitusjonskomiteen for behandling, som igjen avgir en egen innstilling til Stortinget om saken. Komiteens merknader er normalt relativt kortfattede og holdt på et overordnet nivå.

Riksrevisjonen revideres av en revisor oppnevnt av Stortingets presidentskap, jf. riksrevisjonsloven § 8-1 tredje ledd. Revisjonsberetningen tas inn som vedlegg til det årlige Dokument 2.

Stortingets presidentskap har fastsatt nærmere bestemmelser om revisjonen av Riksrevisjonens regnskaper i Instruks for revisjon av Riksrevisjonens regnskaper, vedtatt 15. april 2010. Revisor skal vurdere om Riksrevisjonens årsregnskap er utarbeidet og fastsatt i samsvar med regelverket for statlig økonomistyring, og se etter at den økonomiske virksomheten foregår i samsvar med lover, forskrifter, instruksjer og god forvaltningsskikk, og om disposisjoner ligger innenfor akseptable normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Det skal ikke foretas forvaltningsrevisjon.

3.5 Riksrevisjonens internasjonale aktiviteter

3.5.1 Regulering av deltakelse i internasjonalt engasjement i lov om Riksrevisjonen

I riksrevisjonsloven er Riksrevisjonens ansvarsområde og oppgaver angitt i § 1-2, hvor det i tredje ledd er fastsatt at:

«Riksrevisjonen kan påta seg å revidere internasjonale organisasjoner og delta i internasjonal bistandsvirksomhet.»

Denne ordlyden er i tråd med forslaget fra Riksrevisjonsutvalget og erstattet en lignende formulering i tidligere lov.

Riksrevisjonsutvalgets vurdering av Riksrevisjonens internasjonale engasjement er omtalt i kapittel 22, hvor utvalget i pkt. 22.6.1. blant annet skriver:

«Utvalget vil understreke at internasjonalt engasjement og samarbeid vurderes nyttig og er en del av enhver riksrevisjons virksomhet. Dette gjelder især deltakelse i internasjonale samarbeidsfora for riksrevisjoner og oppdrag som revisor for internasjonale organisasjoner eller deltakelse i revisjonsstyrer for slike, og deltakelse i fagfellelvurderinger av andre lands riksrevisjoner. Utvalget legger derfor til grunn at denne adgangen bør videreføres i ny lov.

Utvalget legger også til grunn at adgangen til å delta i internasjonal bistandsvirksomhet bør videreføres i ny lov. De evalueringene som er gjort av Riksrevisjonens bistandsvirksomhet levner ingen tvil om at Riksrevisjonens bidrag til utvikling av riksrevisjoner er verdifull.»

Ved Stortingets behandling av Riksrevisjonsutvalgets rapport sluttet kontroll- og konstitusjonskomiteen seg til utvalgets vurdering av Riksrevisjonens internasjonale engasjement. Det internasjonale engasjementet og bistandsvirksomheten til Riksrevisjonen er blant annet omtalt slik av komiteen i innstillingens pkt. 4.3.11:¹⁵

«Komiteen registrerer at Riksrevisjonen sitt internasjonale engasjement omfattar deltaking i ulike forum innanfor samarbeidet i INTOSAI, som er det internasjonale samarbeidsorganet for riksrevisjonar. Komiteen merkar seg at dette samarbeidet har utvikla og halde ved like dei internasjonale standardane for riksrevisjonar som gjev innhald til omgrepet «god statleg revisjonsskikk» i lova § 3-1 andre ledd.

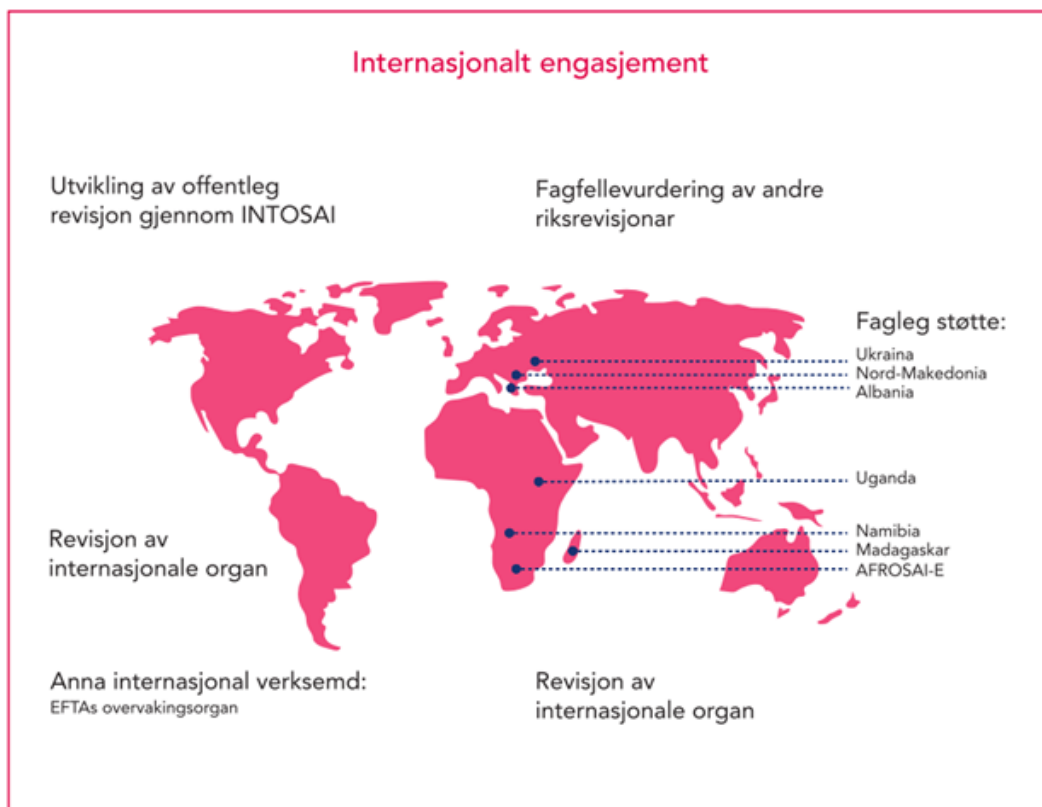
Komiteen registrerer at Riksrevisjonen har vore involvert i ei rekke oppdrag som ekstern revisor for internasjonale eller multinasjonale organisasjonar, og at dette arbeidet i seinare tid er prioritert ned. Komiteen registrerer vidare at Riksrevisjonen har oppretta ein internasjonal seksjon som koordinerar både internasjonale revisjonsoppdrag og bistand til andre land sine riksrevisjonar. Riksrevisjonen har omtalt bistandsarbeidet som eit samarbeid som liknar på det samarbeidet som norske styresmakter og verksemdar har med tilsvarende institusjonar i andre land. Komiteen støttar utvalet sitt framlegg om ei føresegn i lova som fører vidare høvet Riksrevisjonen har til å revidere og delta i internasjonale organisasjonar og i internasjonal bistandsverksemd.»

3.5.2 Oversikt over Riksrevisjonens ulike former for faglig internasjonalt engasjement

I årsrapporten for 2024 illustreres Riksrevisjonens internasjonale engasjement ved figur på neste side.¹⁶

¹⁵ Innst. 41 L (2024–2025) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet.

¹⁶ Riksrevisjonens årsrapport 2024 (Dokument 2 (2024–2025)).



Riksrevisjonen omtaler omfanget av sitt internasjonale engasjement på følgende måte:¹⁷

«Riksrevisjonens internasjonale engasjement kan deles opp slik:

- Revisjonsfaglig samarbeid med andre riksrevisjoner og vårt engasjement i INTOSAI og EUROSAI
- Internasjonalt utviklingssamarbeid / bistand til andre riksrevisjoner
- Revisjon av internasjonale organisasjoner
- Annet internasjonalt arbeid

I tillegg til Riksrevisjonens eget internasjonale engasjement og bistandsvirksomhet er Riksrevisjonen vertskap for stiftelsen INTOSAI Development Initiative.»

Riksrevisjonens internasjonale bistandsvirksomhet og vertskapet for stiftelsen INTOSAI Development Initiative er hovedtema for denne rapporten og beskrives nærmere i henholdsvis kapittel 4 og 5.

De følgende punkter gir en kort og summarisk oversikt over de øvrige delene av Riksrevisjonens internasjonale engasjement. Omtalen er basert på Riksrevisjonens notat til Riksrevisjonsutvalget fra september 2023 og Riksrevisjonens årsrapport for 2024.

¹⁷ Riksrevisjonens internasjonale engasjement og bistandsvirksomhet, Notat til utvalget som utreder Riksrevisjonens virksomhet, september 2023.

3.5.3 Revisjonsfaglig samarbeid med andre riksrevisjoner og engasjementet i INTOSAI og EUOSAI

Utviklingen av offentlig revisjon skjer i betydelig grad internasjonalt, og innenfor rammen av riksrevisjonenes globale samarbeidsorgan, International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). INTOSAI har 195 fullverdige medlemmer. Organisasjonen utvikler standarder og et felles rammeverk for offentlig revisjon, bidrar til kompetanseutvikling og arbeider for at riksrevisjoner skal være uavhengige.

At Riksrevisjonen er vertskap for IDI og at riksrevisor er styreleder, gjør at riksrevisor har fast plass i INTOSAIs sentrale styringsorganer.

Riksrevisjonen har gjennom årene tatt på seg å bidra konkret ved å ivareta ledelse og/eller sekretariatsfunksjoner for en rekke av INTOSAIs komiteer og arbeidsgrupper. For tiden leder en ekspedisjonssjef i Riksrevisjonen den overordnede koordineringen av videreutvikling av internasjonale standarder for offentlig revisjon. Videre er Riksrevisjonen representert i komiteene som har ansvar for standardutvikling for henholdsvis finansiell revisjon, forvaltningsrevisjon og etterlevelserevisjon. Riksrevisjonen er også medlem av andre komiteer og arbeidsgrupper som er særlig relevante for Riksrevisjonens arbeid.

European Organization of Supreme Audit Institutions (EUOSAI) er den europeiske regionale organisasjon for riksrevisjoner. Denne er en av syv regionale organisasjoner under INTOSAI. Organisasjonen har 51 medlemmer, herunder EUs revisjonsrett. Riksrevisjonen deltar i arbeidsgrupper og annet innen EUOSAI der tema og innretning er faglig relevant. Riksrevisjonen er observatører i styret i EUOSAI, også dette følger av Norges vertskap for IDI.

I tillegg til de nordiske riksrevisorer er riksrevisjonen i Storbritannia og riksrevisjonen i Nederland partnere som Riksrevisjonen har nært faglig samarbeid med. Det nordiske samarbeidet ivaretas gjennom et årlig riksrevisormøte i Norden og et nettverk av nordiske kontaktpersoner.

Dataanalyse og kunstig intelligens er viktige utviklingsområder for Riksrevisjonen. For å styrke dette arbeidet er det etablert et faglig samarbeid i en gruppe der riksrevisjonene i Finland, Nederland, Storbritannia, Tyskland, Brasil og Norge deltar.

Ut over samarbeidet med riksrevisjoner er det etablert en samarbeidsavtale med EFTAs overvåkingsorgan.

For å få et eksternt blikk på om en riksrevisjon er effektiv og arbeider etter gjeldende standarder, gjennomføres fagfellekvadrater. Det vil si at et team bestående av medarbeidere fra én eller flere riksrevisjoner foretar en evaluering og avlegger rapport til den aktuelle riksrevisjonen. Riksrevisjonen blir jevnlig bedt om å lede eller delta i slike team.

3.5.4 Revisjon av internasjonale organisasjoner

Norge er en stor økonomisk bidragsyter til internasjonale og multilaterale organisasjoner. Riksrevisjonen vil ha mulighet til å følge de store norske pengestrømmene til disse institusjonene. Dette har vært en av hovedgrunnene til at Riksrevisjonen påtar seg oppdrag som ekstern revisor i internasjonale organisasjoner. Deltagelse i revisjonsstyrer i internasjonale organisasjoner anses også som en god måte for ledere i Riksrevisjonen til å holde seg à jour med internasjonale standarder for revisjon og å bygge sitt internasjonale nettverk.

Riksrevisjonen får jevnlig henvendelser fra internasjonale organisasjoner Norge er medlem av, med oppfordring til å oppnevne medlemmer av revisjonsstyrer. Slike henvendelser kan også komme fra forvaltningen som ivaretar medlemskapet på vegne av Norge.

I Riksrevisjonens internasjonale prioriteringer for 2018–2024, vedtatt i 2019, ble det gjort en nedprioritering av internasjonale revisjonsoppdrag. Dette var begrunnet i at det er ressurskrevende å søke på internasjonale revisjonsoppdrag og vanskelig å få full kostnadsdekning. Riksrevisjonen opplyser at det, i påvente av resultatene fra utvalget som vurderer Riksrevisjonens internasjonale bistandsvirksomhet, ikke er vedtatt en ny utgave av det separate dokumentet om internasjonale prioriteringer, og at organisering og prioritering av det internasjonale bistandsarbeidet vil gjennomgå og justeres etter at resultatene fra utvalget foreligger. I Riksrevisjonens strategiske plan for 2025–2027 er det et mål om å «gi bistand til riksrevisjoner i land der vi kan bidra til økt kapasitet og uavhengighet».¹⁸

3.5.5 Annet internasjonalt arbeid

Annet internasjonalt arbeid inkluderer en internasjonal sekretærfunksjon for riksrevisor, organisering av besøk til og fra andre riksrevisjoner og håndtering av ulike internasjonale henvelser, spørreundersøkelser mv.

4. Riksrevisjonens bistandsvirksomhet

4.1 Historisk bakgrunn – utvikling over tid

Bistandsvirksomhet var opprinnelig ikke en del av Riksrevisjonens oppgaver. Formålet med dette underkapittelet er å gi en oversikt over de faktorer som har ført til at dette har blitt en fast oppgave for den norske riksrevisjonen, og over hvordan dette saksområdet har utviklet seg over tid.¹⁹ Dette er viktig innsikt for vurderinger av fremtidig finansiering og organisering.

Frem til 1990-tallet hadde Riksrevisjonen i liten grad et internasjonalt engasjement. I 1992 innledet Riksrevisjonen et langvarig samarbeid med riksrevisjonen i Zambia, det første av sitt slag for å styrke riksrevisjoner i utviklingsland. Den internasjonale aktiviteten skjøt fart fra omkring 1995, da riksrevisor Bjarne Mørk-Eidem ble valgt inn som medlem av INTOSAIs styre. I årene som fulgte, bygget Riksrevisjonen opp sitt internasjonale kontaktnett blant annet ved invitasjoner til og besøk ved riksrevisjoner det var naturlig å samarbeide med.

På midten av 1990-tallet ble også en mer overordnet policy for Riksrevisjonens internasjonale engasjement utviklet. I desember 1996 utarbeidet et arbeidsutvalg en intern rapport i Riksrevisjonen med tittelen «Riksrevisjonens internasjonale engasjement. Forslag til fremtidig praksis». Utvalget la frem fire begrunnelser for hvorfor Riksrevisjonen burde drive med internasjonal virksomhet: For det første var det nødvendig for at institusjonen skulle holde seg oppdatert omkring utviklingen av internasjonale standarder, og om nødvendig påvirke disse. For det andre gjaldt det å koordinere Riksrevisjonens internasjonale prioriteringer med norsk utenrikspolitikk, ikke minst innenfor bistand. For det tredje påtok Riksrevisjonen seg med jevne mellomrom å revidere internasjonale organisasjoner, og for det fjerde så arbeidsgruppen Riksrevisjonens internasjonale engasjement i lys av interne spørsmål om rekruttering og karriere. Det ble uttrykt bekymring for at kvalifiserte medarbeidere ville gå til andre dersom Riksrevisjonen ikke kunne tilby internasjonale arbeidsoppgaver.

Fra siste halvdel av 1990-tallet ble Riksrevisjonen mer målbevisst i det internasjonale arbeidet, og to av de viktigste målsettingene fra rapporten ble fulgt opp. Den ene var representasjon i standardiseringskomiteen. Den andre var å overta vertskapet for bistandsorganet INTOSAI

¹⁸ Brev fra Riksrevisjonen av 6. februar 2026 til utvalget.

¹⁹ Teksten i dette punktet er i hovedsak basert på Kapittel 17 «Riksrevisjonens internasjonale engasjement siden 1980-årene» fra boken Riksrevisjonens historie 1816–2016, Harald Espeli og Yngve Nilsen, Bergen, 2016.

Development Initiative, IDI. Riksrevisjonens vertskapsfunksjon for IDI er nærmere omtalt i kapittel 5.

I 2007 undertegnet Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet en samarbeidserklæring om bistand til andre lands riksrevisjoner. Etter 2007 har Riksrevisjonens bistandsengasjement blitt mer omfattende, målrettet og forankret i organisasjonen, og omfatter to nå hovedgrener: Det bilaterale samarbeidet med utvalgte land og vertskapet for IDI.

I boken Riksrevisjonens historie 1816–2016, Kapittel 17 «Riksrevisjonens internasjonale engasjement siden 1980-årene» omtales avslutningsvis under overskriften «Riksrevisjonen over grenser» drivkreftene for internasjonalisering som følger:

«Det internasjonale fellesskapet av riksrevisjoner har siden Lars Breies tid (1950–78) fortsatt å være en arena for riksrevisor, hvor de norske riksrevisorene som erfarne politikere vet å bygge nettverk og finne frem til de rette forbindelsene. En annen drivkraft er nyorienteringen i norsk bistandspolitik fra 1990-årene, med større vektlegging av institusjonelle forhold. En tredje drivkraft har vært styrkingen av INTOSAI, hvor den norske riksrevisjonen siden 1990-tallet har arbeidet målbevisst for å ha en finger på ratet i standardiseringen av offentlig revisjon, og til en viss grad har vært aktiv i å begrense innflytelsen fra privat revisjon. En fjerde drivkraft har vært personalmessige hensyn, der internasjonale oppdrag har blitt presentert som en attraktiv side ved Riksrevisjonen som arbeidsgiver. For Riksrevisjonen har ellers internasjonaliseringen hatt en dobbeltfunksjon, der bistandssamarbeidet med forvaltningen i Norge har skapt en vanskelig balansegang for Riksrevisjonens selvstendighet. På den annen side har standardiseringen i INTOSAIs regi gjort riksrevisjonene til et tydelig profesjonsfellesskap på tvers av institusjoner og landegrenser, og bidratt til å styrke Riksrevisjonens selvtilit.»

I 2025 var 35 ansatte fra Riksrevisjonen involvert i bistandsarbeidet, og de arbeidet til sammen 1 352 dagsverk i prosjektene.²⁰ Internt i Riksrevisjonen er ansvaret for bistandsvirksomheten plassert utenfor fagavdelingene, og leder for internasjonal seksjon rapporterer direkte til revisjonsdirektøren. Medarbeidere som er involvert i revisjon av Utenriksdepartementet og/eller Norad, gis ikke anledning til å delta direkte i bistandsarbeidet.²¹

Selv om Riksrevisjonens egen innsats innen bistandsområdet er relativt liten, gir Riksrevisjonen i brev til utvalget uttrykk for at den er viktig for utviklingen av de riksrevisjoner som er Riksrevisjonens institusjonelle partnere. Det har også i de seneste år gjentatte ganger vært tatt opp i kollegiet at størrelsen på Norges bistand og risikobildet i de typiske mottakerland tilsier økt innsats. Riksrevisjonen søker å oppfylle målsettingen i Riksrevisjonens strategiske plan for 2025–2027 om å «Bidra til utvikling av offentlig revisjon internasjonalt og gi bistand til riksrevisjoner i land der vi kan bidra til økt kapasitet og uavhengighet». Det fremheves også at bistandsvirksomheten gir gode utviklingsmuligheter for de mange ansatte som får anledning til å delta i arbeidet, og også gjøre det lettere å rekruttere kompetente medarbeidere i et utfordrende arbeidsmarked.²²

20 Årsmelding for internasjonal bistandsvirksomhet, 2025, Riksrevisjonen.

21 Brev fra Riksrevisjonen til utvalget som utreder Riksrevisjonens virksomhet, september 2023 og innlegg fra Riksrevisjonen for utvalget som skal vurdere Riksrevisjonens internasjonale bistandsvirksomhet 18. august 2025.

22 Innlegg fra Riksrevisjonen for utvalget i møte 18. august 2025.

4.2 Valg av samarbeidsland og prosjekter – beslutningsprosedyrer

Riksrevisjonen opplyser at de siden 2007 har drevet metodisk utviklingsarbeid rettet mot regionale og bilaterale partnere.²³ Et grunnleggende premiss er at Riksrevisjonen har kunnskap og erfaringer som er overførbare til andre riksrevisjoner.

Eksempler på utviklingsarbeid kan være:

- Fasilitering av strategiprosesser, utarbeidelse av årlige planer, rutiner mv.
- Coaching ved utarbeidelse av manualer, rutiner mv.
- Metoderådgivning / side-om-side-deltagelse i gjennomføring av ulike revisjoner.
- Deltagelse i utarbeidelse av lov- og regelverk.
- Dialog/studiereiser fra og til Norge for riksrevisjoners toppledelse og politikere fra kontrollkomiteen (eller tilsvarende) i parlamentet.

På det bilaterale området har Riksrevisjonen siden starten vært aktiv med institusjonssamarbeid i Myanmar, Nepal, Tanzania, Malawi, Serbia, Zambia og Sierra Leone. I dag er Nord-Makedonia, Namibia, Uganda og Albania samarbeidsland.

I 2025 har Riksrevisjonen videreført det bilaterale institusjonelle samarbeidet som de har med riksrevisjonene i Nord-Makedonia, Namibia, Uganda og Albania. De er i tillegg regionalt forankret gjennom samarbeidet med AFROSAI-E, som de gjennom flere år støttet med en langtidsrådgiver. Denne støtten ble imidlertid avviklet høsten 2024 da budsjettet ikke ga rom for stedlige rådgivere. Riksrevisjonen har også støttet IDIs institusjonsbyggingsarbeid på Madagaskar med fagpersoner og er med i et europeisk initiativ til støtte for riksrevisjonen i Ukraina.

Riksrevisjonen beslutter formelt selv hvilke riksrevisjoner den skal ha bistandssamarbeid med etter en forutgående dialog med Utenriksdepartementet/Norad, jf. omtale under pkt. 4.4 nedenfor.

Stortinget orienteres gjennom resultatrapporteringen i Prop. 1 S og i Riksrevisjonens årsmelding om hvilke land samarbeidet foregår i. Internasjonale spørsmål behandles i kollegiet i forbindelse med en årlig plan. Tidligere ble planen bare godkjent av kollegiet, men under nåværende riksrevisor har planen også vært gjenstand for drøfting i kollegiet. Avtaler med andre lands riksrevisjoner behandles av kollegiet. For øvrig har internasjonale spørsmål i stor grad vært administrativt håndtert. Fra 2026, når ny ledelsesmodell implementeres, vil overordnede spørsmål knyttet til internasjonalt samarbeid behandles i kollegiet, mens administrasjonen fremdeles vil stå for den løpende håndteringen.²⁴

Riksrevisjonen går kun inn der de mener de kan bidra til reelle forbedringer, og vektlegger:

- **Langsiktighet:** Vanligvis langsiktige intensjonsavtaler (5+5 år og lengre). Institusjonsbygging tar tid, og de går bare inn i samarbeid der de i utgangspunktet ser at de kan ha lang tidshorisont.
- **Partners eierskap til egen utvikling:** Bistanden skal være basert på etterspørsel og ta utgangspunkt i lokale behov og forutsetninger. Opplevd relevans hos myndigheter i partnerland øker forpliktelse og eierskap. Samarbeidene begrenses til land der Riksrevisjonen ser at den aktuelle riksrevisor har ønske om og evne til å styrke sin organisasjons uavhengighet og kapasitet. Det vektlegges også at offentlige finansforvaltningsreformer pågår.

²³ Omtalen i dette punkt er i hovedsak basert på notatet Riksrevisjonens internasjonale engasjement og bistandsvirksomhet fra Riksrevisjonen til Riksrevisjonsutvalget, september 2023, riksrevisors innledning for utvalget i møte 19. august 2025 og årsmelding 2025 for Riksrevisjonens internasjonale bistandsvirksomhet.

²⁴ Innlegg fra Riksrevisjonen i møte med utvalget 18. august 2025.

- ♦ **Søsterorganisasjon:** Riksrevisjonen jobber som fasilitatorer og sparringpartnere fremfor eksperter, tar utgangspunkt i lokal kontekst og arbeider side ved side med partnerens ansatte. De vil ha en prosessorientert tilnærming som kan styrke partners evne til å løse egne utfordringer på lengre sikt. Riksrevisjonen skal ha særlig relevant kompetanse.
- ♦ **Harmonisering og samordning:** Riksrevisjonen har beveget seg fra rigide planer til dialog og tilpasning; åpen partnerdialog og hyppige tilbakemeldinger. Toppledelsen og riksrevisors engasjement er viktig for å etablere tillit og en åpen dialog. Det bør være et pågående samarbeid med norske myndigheter og mulighet for synergier mellom prosjekter, eksempelvis der det også pågår institusjonsbyggingsprosjekter i finansdepartementet eller parlamentet.

4.3 Gjennomførte evalueringer

I notat til utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet av september 2023 skriver Riksrevisjonen:

«Riksrevisjonen er en etterspurt partner for internasjonal bistandsvirksomhet. Sammen med våre institusjonelle partnere evalueres effekten av vår innsats løpende og vi søker å benytte ressursene der de gir best uttelling. Vår bistandsvirksomhet og større prosjekter er også evaluert av eksterne aktører. De eksterne evalueringene er tidligere oversendt utvalget som utreder Riksrevisjonens virksomhet.

De eksterne evalueringer som er gjennomført viser at Riksrevisjonens innsats har vært relevant og nyttig for samarbeidspartnerne.

OECD berømmet i 2019 metodikken Riksrevisjonen benyttet i samarbeidet med Uganda: 'As seen in Uganda, through this learning approach and long-term partnerships between the OAG8 and its counterpart the initiative is yielding mutual benefit, with an exchange of learning valued by both partners. This is an example of exemplary peer-to-peer learning and support and can serve as good practice'.»

De eksterne evalueringene det vises til i notatet, er:

- ♦ Partners in Audit, An Evaluation of the Cooperation between the National Audit Office in Malawi and the Office of the Auditor General of Norway, Chr. Michelsens institutt, 2013.
- ♦ Evaluation of the international development cooperation operations of the Office of the Auditor General of Norway, Riksrevisjonen i Sverige, 2014
- ♦ Evaluation of the institutional co-operation between OAG Zambia and OAG Norway, Oslo Economics, 2021

Riksrevisjonsutvalgets vurdering i Dokument 19 (2023–2024) var at disse evalueringene ikke levnet tvil om at Riksrevisjonens bidrag til utvikling av riksrevisjoner er verdifull.

De to første eksterne evalueringene ligger over 10 år tilbake i tid, og i det følgende oppsummeres derfor bare resultatet fra den nyeste evalueringen fra 2021.

Både vurderinger av relevans (det vil si i hvilken grad samarbeidsavtalens mål og utforming har tatt hensyn til Riksrevisjonen i Zambias behov, politikk og prioriteringer) og samsvar (dvs. kompatibiliteten til samarbeidet med andre tiltak) var ansett som tilfredsstillende. Funn antydte at samarbeidsavtalen passet godt inn i konteksten av annen bistand og støtte mottatt av riksrevisjonen i Zambia i den aktuelle perioden. Den samlede effektiviteten, det vil si om samarbeidsavtalen leverte resultater på en økonomisk og tidsmessig måte, ble vurdert som svært

tilfredsstillende, mens effekten av samarbeidsprosjektet som sådan ble ansett som moderat.²⁵ Vurderingen var at samarbeidsprosjektet hadde bidratt betydelig til å styrke riksrevisjonen i Zambia, men at den ikke hadde gitt vesentlige bidrag til revisjonens uavhengighet.

Generelt ble det anbefalt at fremtidige bilaterale samarbeidsavtaler inngår som en del av en regional strategi for Riksrevisjonens utenlandssamarbeid. Videre ble det anbefalt at kunnskaps- og verifiseringer mellom riksrevisjoner i en region bør tas mer eksplisitt i betraktning, og planlegges for, i utformingsfasen av hvert prosjekt. Den viktigste anbefalingen når det gjelder prosjektutforming, var at Riksrevisjonen bør bygge inn bærekraft i fremtidige bilaterale avtaler fra starten av ettersom alle organisasjoner har en viss grad av utskifting, og ettersom samarbeidsaktiviteter aldri vil omfatte alt personell i en organisasjon.

4.4 Riksrevisjonens samarbeid med UD og NORAD

Riksrevisjonen deltar som observatør i Kunnskapsbanken i Norad og har faglig metodesamarbeid med avdelinger som gjør tilsvarende arbeid i Statistisk sentralbyrå, Norges vassdrags- og energidirektorat og Skatteetaten.

For å regulere forholdet til forvaltningen har Riksrevisjonen inngått en samarbeidserklæring med Utenriksdepartementet (også omtalt som en MoU). Denne ble inngått i februar 2007 og har som formål å «sikre at Riksrevisjonens utviklingssamarbeid støtter opp om norske utenriks- og utviklingspolitiske målsettinger».

Erklæringen regulerer Utenriksdepartementets ansvar og oppgaver, Riksrevisjonens ansvar og oppgaver og konsultasjoner mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet.

Erklæringen angir at:

«Utenriksdepartementet skal informere Riksrevisjonen om land som er prioritert i norsk utviklingssamarbeid og hvor forholdene ligger best til rette for et samarbeid». Og at «Utenriksdepartementet og den norske ambassaden i mottakerlandet, skal på best mulig måte støtte opp under Riksrevisjonens arbeid.»

På sin side skal Riksrevisjonen:

«i sitt utviklingssamarbeid som en del av norsk bistand, prioritere land hvor Norge allerede har et samarbeid med landets myndigheter, eller hvor Norge har et særlig engasjement som gjør det ønskelig å bidra til å styrke revisjonskapasiteten. Land hvor Norge gir eller planlegger å gi budsjettstøtte, og samarbeidsland i Øst- og Sentral-Europa som er mottakere av norsk bistand, bør ha høy prioritet.»

Erklæringen regulerer også forankring hos Utenriksdepartementet og angir at Riksrevisjonen som ledd i sin vurdering av samarbeid med et land bør innhente «en vurdering fra Utenriksdepartementet om dette er hensiktsmessig ut i fra norske utviklings- og utenrikspolitiske føringer og situasjonen i det aktuelle landet». Den endelige beslutningen og videre planlegging og gjennomføring av samarbeidet er Riksrevisjonens ansvar, men «Riksrevisjonen kan søke råd fra Utenriksdepartementet eventuelt Norad i prosessen».

Etter samarbeidserklæringen skal det gjennomføres halvårlige møter mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet. Riksrevisjonen opplyser at de har årlige møter med Utenriksdepartementet, og at de også koordinerer med landansvarlige i departementet og ambassadene i de landene der de har institusjonelt samarbeid. Riksrevisjonen opplyser at det er viktig for dem at Utenriksdepartementet vet at også deres arbeid kan være en del av den

²⁵ Rapporten opererer på dette punktet med tre typer klassifiseringer: «High», «moderate» og «no contribution».

norske verktøykassen. Riksrevisjonen opplyser at Utenriksdepartementet, ambassadene og Norad i praksis fungerer som kilder til informasjon når Riksrevisjonen på eget grunnlag gjør beslutninger om hvilke riksrevisjoner de skal gå inn i eller fortsette institusjonelt samarbeid med.²⁶

4.5 Finansiering

Finansiering av bistanden inngår i Riksrevisjonens budsjett uten øremerking og prioriteres innen den samlede budsjetttrammen. Riksrevisjonens bistandsvirksomhet er noe redusert de senere år.

Riksrevisjonen har rapportert 11,5 millioner kroner i bistandsmidler til OECD-DAC i 2025, mot 11,3 millioner i 2024. Beløpet omfatter alle kostnader til utviklingssamarbeidet, og her inngår direkte utgifter og lønn til medarbeiderne som deltar.

Riksrevisjonen mener bistandsarbeidet må være organisert på en slik måte at det ikke stilles spørsmål ved Riksrevisjonens uavhengighet i rollen som revisor overfor Utenriksdepartementet og Norad.²⁷

Spørsmålet om budsjettmodell ble vurdert på prinsipielt grunnlag i 2006. I brev fra Riksrevisjonen til Stortingets presidentskap 19. april 2006 redegjøres det for Riksrevisjonens planlagte etablering av en enhet med ansvar for utvikling av andre lands riksrevisjoner som en del av norsk bistand. Riksrevisjonen signaliserte at det ble ansett som mest hensiktsmessig at midler til slike utviklingsprosjekter kunne dekkes over bistandsbudsjettet, men at engasjementet måtte synliggjøres både på utgiftssiden og inntektssiden i Riksrevisjonens eget budsjett.

Med bakgrunn i en intern utredning i Riksrevisjonen orienterte imidlertid Riksrevisjonen Stortingets presidentskap kort tid etter i brev 16. november 2006 om at det ble foreslått en ny og alternativ finansieringsmodell for bedre å kunne ta hensyn til Riksrevisjonens uavhengige stilling som revisor blant annet for norske bistandsmidler. Ordningen med at bevilgningene gis over Riksrevisjonens budsjett, men innrapporteres som offisiell utviklingshjelp (ODA-midler), ble implementert fra og med budsjettåret 2008. Det ble samtidig orientert om at det ville bli inngått en samarbeidserklæring med Utenriksdepartementet (se nærmere omtale av denne under pkt. 4.4. ovenfor).

Etter dette er det ikke gjort endringer i budsjetteringsordningen.

Nedenstående oversikt viser de ressurser som er blitt benyttet til Riksrevisjonens bistandsvirksomhet for årene 2019–2025. Tallene er hentet fra Riksrevisjonens DAC-rapportering som årlig sendes inn via Norad. Her inngår i tillegg til de direkte utgifter også lønnskostnader og kostnader direkte knyttet til disse (arbeidsgiveravgift og pensjonskostnader). Riksrevisjonen opplyser at nedgangen i 2020 og 2021 hovedsakelig skyldes covid-19, og at nedtrekket fra før 2020 til etter 2021 i hovedsak skyldes færre – og nå ingen – langtidsrådgivere plassert i samarbeidsinstitusjonene.²⁸

²⁶ Notat fra Riksrevisjonen til utvalget som utredet Riksrevisjonens virksomhet, september 2023.

²⁷ Notat fra Riksrevisjonen til utvalget som utredet Riksrevisjonens virksomhet, september 2023 og innlegg fra Riksrevisjonen i møte med utvalget 18. august 2025.

²⁸ Brev 6. februar 2026 fra Riksrevisjonen til utvalget.

"Beløp rapportert til OECD-DAC 2019-2025 per prosjekt"							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
AFROSAI-E	3 846 340	1 845 247	2 124 848	3 940 714	4 708 680	4 482 638	3 877 766
Uganda	1 608 535	463 838	677 635	912 104	1 863 216	971 181	1 097 400
The petroleum programme / WGEI	744 114	290 255	212 349	155 594	183 655	233 631	563 939
Madagascar		137 817	429 979	428 084	273 631	439 949	142 092
Albania			250 701	1 543 900	1 086 022	1 718 602	2 082 403
Nord-Makedonia				535 090	1 982 897	2 323 789	2 083 262
Namibia			112 716	588 952	261 083	564 923	819 486
Sør-Sudan			41 147	7 380	3 506		
Zambia	872 890	524 592	534 780				
Sierra Leone	2 367 619	105 633	110 227				
Myanmar	4 751 254	2 690 520	666 587				
Nepal	24 816						
Utvikling	881 627	2 223 964	3 073 101	2 241 841	1 494 247	605 459	847 057
Totalt per år	15 097 195	8 281 866	8 234 070	10 353 659	11 856 937	11 340 172	11 513 405

4.6 Stortingets behandling av budsjettforslag og årsrapporter knyttet til bistandsvirksomheten

I kapittel 3.4 er det tatt inn en nærmere beskrivelse av behandlingen av Riksrevisjonens budsjetter. I de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget rapporteres det regelmessig under kapittel 51 om Riksrevisjonen for beløpet som har vært avsatt til bistandsvirksomhet i det foregående budsjettåret, og om samarbeidsland.

I Prop. 1 S (2025–2026) for Finansdepartementet heter det for eksempel på s. 49:

«[...] I tillegg har Riksrevisjonen i 2024 fortsett samarbeidet med riksrevisjonane i Nord-Makedonia, Namibia, Uganda, Albania og den regionale organisasjonen for engelskspråklege riksrevisjonar i det sørlege Afrika, AFROSAI-E. I 2024 brukte

Riksrevisjonen 11,3 millionar kroner på utviklingssamarbeid, mot 11,8 millionar kroner i 2023»

Det har imidlertid ikke vært vanlig å angi hvor mye som planlegges avsatt til dette formålet i det kommende budsjettåret, noe som innebærer at Stortinget heller ikke har direkte foranledning til å uttale seg om nivået på innsatsen fremover. I Prop. 1 S (2025–2026) for budsjettåret 2026 heter det på s. 49 om bevilgningsforslaget for kommende år: «*Utviklingssamarbeidet med riksrevisjonane i andre land vil òg vidareførast.*»

I Prop. 1 S (2024–2025) s. 49 for Finansdepartementet for budsjettåret 2025 tar Riksrevisjonen til orde for en uspesifisert budsjettøkning gjennom tildeling av midler fra bistandsbudsjettet:

«Etter fleire år med betydeleg kostnadsutvikling for aktivitetar utanfor Noreg og behov for å prioritere ressursar til kjerneverksemda er Riksrevisjonens utviklings samarbeid no på eit lågt nivå. Riksrevisjonen ser det som mogleg å auke bistandsaktiviteten gjennom Riksrevisjonen og IDI, og at dette kan finansierast innan det beløpet som i statsbudsjettet blir stilt til disposisjon for bistand, der målsetjinga over tid har vore å løyve 1 prosent av brutto nasjonalinntekt.»

Dette ønsket om økte budsjetter til bistandsformål ble ikke nærmere kommentert i Innst. 10 S (2024–2025) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om budsjettet for 2025.

Som det er nærmere gjort rede for i kapittel 3.4, oversender Riksrevisjonen en årsmelding til Stortinget – Dokument 2, Riksrevisjonens årsrapport. Denne sendes til kontroll- og konstitusjonskomiteen for behandling, som igjen avgir en egen innstilling til Stortinget om saken.

Internasjonalt engasjement er et fast punkt i årsrapportene til Stortinget. Rapporteringen om bistandsvirksomheten er noe mer omfattende enn i budsjettproposisjonen, men har vært relativt kortfattet og med vekt på en redegjørelse for gjennomførte aktiviteter. I årsrapporten fra 2024 er omtalen av bistandsvirksomheten utvidet sammenlignet med foregående år. Det rapporteres imidlertid fremdeles i begrenset grad for konkrete oppnådde resultater i form av etablerte kapasiteter (output) i samarbeidslandene, og ikke om samfunnsmessige effekter (outcome).²⁹

En gjennomgang av kontroll- og konstitusjonskomiteens innstillinger fra de siste ti årene viser at komiteen jevnlig har merknader om at komiteen har «merket seg» eller «ser positivt på» Riksrevisjonens internasjonale engasjement, herunder satsingen på bistand. Eksempelvis kan det siteres fra Innst. 457 S (2021–2022):

«Komiteen vil også fremheve den betydelige innsatsen Riksrevisjonen gjør på det internasjonale området, og merker seg at Riksrevisjonen har satset bevisst på bistand til revisjoner av utvinningsindustrien for å fremme god styring av utvinning av naturressursene, hvor åpenhet og ansvarlighet er viktige prinsipper.»

Komiteen har imidlertid ikke etterlyst mer omfattende rapportering om bistandsvirksomheten.

Også i årsrapporten for 2024, Dokument 2 (2024–2025), ga Riksrevisjonen uttrykk for at bevilgningene til bistandsvirksomheten bør økes:

²⁹ Et eksempel på rapportering om konkrete resultater fra Dokument 2 (2024–2025): «Riksrevisjonen har bidrege til etablering og opplæring av einingar for IT-revisjon / IT-revisjonsteam i fleire riksrevisjonar i samarbeidslanda våre. Desse teama har vore med på å kontrollere sentrale IT system i forvaltninga og styrkje evna landa har til å avdekkje og førebygge risikoar knytte til digitale styringssystem».

«Finansiering av bistanden inngår i Riksrevisjonen sitt budsjett utan øyremerking og må prioriterast innanfor den samla budsjetttramma. Riksrevisjonen sin bistandsverksemd er noko redusert dei seinare åra. Dette kjem av ein kombinasjon av at det reelt er mindre midlar som er stilte til rådvelde, og at det har vore ei kostnadsutvikling for internasjonale reiser og opphald som langt har overgått inflasjonen innanlands. Budsjettet til bistandsverksemda er lågt i forhold til det som blir rekna som nødvendig for å ha eit bistandsfagleg godt tilbod over tid. Særleg er det utfordrande at det per i dag ikkje er mogleg å finansiere stadlege rådgivarar i utlandet.»

Dette ble ikke kommentert særskilt i kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

4.7 Andre lands arbeid med kapasitetsutvikling innenfor offentlig revisjon

Den norske riksrevisjonen er ikke alene om å drive med kunnskapsbistand i form av opplæring og kapasitetsbygging hos riksrevisjoner i andre land. Utvalget har gjennom The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) innhentet informasjon om hvordan riksrevisjonene i Sverige, Canada, Latvia, Storbritannia og Nederland driver bilateral bistandsvirksomhet. Disse riksrevisjonene er valgt ut fordi de er involvert i utviklingssamarbeid med land der det er behov for kapasitetsbygging innen offentlig revisjon. Omfang og innretning varierer. Alle landene oppgir at de ser hen til eget lands utviklingspolitiske prioriteringer i valg av samarbeidsland. Utvalgets medlem Korff har bidratt med informasjon om Danmark.

4.7.1 Sammenfatning

Av de seks landene som er gjennomgått, har fem lands riksrevisjoner – slik som den norske riksrevisjonen – bistandsvirksomhet og rapporterer om det til parlamentet. Norges og Sveriges riksrevisjoner får bevilgning direkte fra parlamentet, mens den latviske, nederlandske og britiske riksrevisjonen får finansiering fra Utenriksdepartementet, uten at dette anses som et vesentlig problem med hensyn til riksrevisjonens uavhengighet. Den canadiske riksrevisjonen utfører bistandsvirksomhet via stiftelsen «Canadian Audit and Accountability Foundation» (CAAF), som finansieres av canadisk UD. Føderale og lokale canadiske riksrevisjoner er medlem i stiftelsen, samt fem internasjonale partnere og et privat revisjonsselskap. I Danmark driver riksrevisjonen ikke selvstendig bistandsvirksomhet.

Tallene i tabellen på neste side er ikke nødvendigvis direkte sammenlignbare, ettersom ulike land kan ha ulike metoder for føring av utgiftskomponenter under budsjettposter. Den gir likevel et overordnet bilde av nivået på innsatsen i ulike land.

Land	Budsjett egen bistandsvirksomhet 2024 i NOK	Finansiering	Rapportering
Norge	11,3 mill. kr	Riksrevisjonens eget budsjett, bevilget fra Stortinget	Kort overordnet rapport inngår i Riksrevisjonens årsrapport til Stortinget
Sverige	42 mill. kr	Øremerket bevilgning fra Riksdagen	Inngår i Riksrevisjonens årsrapport til Riksdagen. Riksrevisor møter utenriksutskottet årlig for rapportering. Resultatrapport til Riksdagen hvert fjerde år. Minst én uavhengig evaluering av alle prosjekter ila. prosjektperioden.
Canada	32 mill. kr (20 mill. kr fra canadisk UD)	Finansiering fra canadisk UD til stiftelse (CAAF) som driver riksrevisjonsbistand	Aktiviteten rapporteres i CAAFs årsrapport
Latvia	0,4 mill. kr	Finansiering fra latvisk UD	Detaljerte rapporter om implementering og budsjettforbruk til UD to ganger i året
	23.000 kr ganger antall opplæringsbesøk	Ad hoc opplæringsbesøk til land med MoU som finansieres av Riksrevisjonens eget budsjett	Evaluering av opplæringen blant deltakerne
Storbritannia	4 mill. kr	Finansiering fra britisk UD	Kvartalsvise rapporter om aktiviteter og resultater
Nederland	Ikke oppgitt	Finansiering fra UD og Finansdep.	Periodiske rapporter (årlig og midtveisrapport)
Danmark	0	Ingen finansiering	Bistandsvirksomhet utføres ikke

4.7.2 Sverige

Den svenske riksrevisjonen driver internasjonalt arbeid gjennom bilateralt utviklingssamarbeid, regionalt samarbeid i internasjonale nettverk (bl.a. INTOSAI, EUROSAI og EU) og globalt samarbeid. Midlene til den internasjonale virksomheten bevilges direkte fra Riksdagen på en øremerket post under utgiftsområde 7 Internasjonelt bistånd, for å unngå interessekonflikter, ettersom Riksrevisjonen reviderer Sida (tilsvarende Norad). Totalt mottok Riksrevisjonen ca. 54 mill. NOK i 2024 til internasjonalt arbeid, hvorav ca. 16 mill. NOK ble benyttet til det bilaterale bistandssamarbeidet. Dersom man også medregner bevilgninger til regionalt samarbeid og utgifter til utvikling og kursing mv. utgjør bevilgningene til den svenske riksrevisjonens bistandsvirksomhet om lag 42 mill. kr.³⁰ Dette rapporteres som bistand i henhold til OECD-DAC-kriterier. Hele Riksrevisjonens virksomhet rapporteres til Riksdagen i en årsrapport. En ekstern revisor reviderer virksomheten.

³⁰ Riksrevisjonens brev til utvalget 18. februar 2026.

Det er utenriksutskottet som behandler utgiftsområde 7, og riksrevisor møter én gang i året i utenriksutskottet for å orientere om Riksrevisjonens utviklingssamarbeid. Hvert fjerde år leverer Riksrevisjonen en resultatrapport for utviklingssamarbeidet til utenriksutskottet.

Riksrevisjonen har interne retningslinjer og maler som bidrar til å strømlinjeforme utviklingssamarbeidet, identifisere egnede partnere og omfang og mål for samarbeidet. Et grunnpremiss er langsiktig forpliktelse, og de bilaterale avtalene går normalt over minst fem år. Alle prosjekter evalueres av en ekstern part minst en gang i løpet av prosjektperioden.

Den svenske riksrevisjonen samarbeider for tiden med Armenia, Kosovo, Liberia, Moldova, Palestina, Somalia og Zimbabwe. Riksrevisjonen har et årlig konsultasjonsmøte med Sida for å bekrefte at prosjektene er i tråd med svensk utviklingspolitikk, og identifisere eventuelle synergier mellom ulike initiativ. Riksrevisjonen understreker at de er helt uavhengig av regjeringen, men for å være relevante og effektive i sitt utviklingssamarbeid søker de å være koordinert med svensk utviklingspolitikk.

4.7.3 Canada

Den canadiske riksrevisjonen har ikke noe eget bilateralt utviklingssamarbeid, men deltar i en stiftelse som heter «Canadian Audit and Accountability Foundation» (CAAF), som finansieres av canadisk UD. Føderale og lokale canadiske riksrevisjoner er medlem i stiftelsen, samt fem internasjonale partnere (Wales, Bahamas, Bermuda, det sveitsiske kantonet Vaud og rådet for riksrevisjoner i Australia, New Zealand, Fiji og Papua Ny-Guinea) og et privat revisjonsselskap (EY).

CAAF velger partnere sammen med Utenriksdepartementet, basert på Utenriksdepartementets prioriteringer og CAAFs kunnskap og erfaring. De har per i dag fire partnerland: Guyana, Rwanda, Senegal og Vietnam. Samarbeidet understøtter Canadas utviklingspolitikk, partnerlandenes utviklingsplaner og bærekraftsmålene.

CAAF hadde i 2024 et budsjett på ca. 32 mill. NOK hvorav ca. 20. mill. NOK var tilskudd fra canadisk UD. Tilskuddet fra canadisk UD fullfinansierer den bilaterale bistandsvirksomheten. Aktiviteten rapporteres i CAAFs årsrapport. Regnskapet revideres av en privat revisor.

4.7.4 Latvia

Den latviske riksrevisjonen støtter riksrevisjoner i Armenia, Moldova, Ukraina og Usbekistan. Disse er valgt ut i tråd med geografiske prioriteringer i Latvias utviklingspolitikk, slått fast av latvisk UD. Budsjettet for dette arbeidet i 2025 var ca. 400 000 NOK. Midlene bevilges av latvisk UD. Det utarbeides rapporter to ganger i året for disse prosjektene.

Riksrevisjonen har i tillegg MoU-er med 14 land og mottar henvendelser om teknisk støtte og opplæring fra disse partnerne. De seneste årene har riksrevisjonen støttet Laos, Ukraina, Usbekistan, Aserbajdsjan, Tadsjikistan, Bhutan og Indonesia på denne måten. Dette koster maks ca. 23 000 NOK per besøk, de største kostnadene er egne personellressurser (her oppgis ingen tall). Opplæringsbesøk evalueres gjennom undersøkelser blant deltakerne. MoU-samarbeidet finansieres over den latviske riksrevisjonens eget budsjett.

4.7.5 Storbritannia

Den britiske riksrevisjonens bistandsvirksomhet innebærer teknisk støtte i form av kunnskapsdeling gjennom korte opphold hos mottaker og online-workshops. De senere årene har følgende land deltatt: Kenya, Rwanda, Tanzania, Ghana, Gambia og Ukraina. Disse mottar

også utviklingshjelp fra Storbritannia. Riksrevisjonens støtte til disse landene er hovedsakelig finansiert av Utenriksdepartementet gjennom flerårige avtaler, som bidro med ca. 4 mill. NOK i 2024/2025. Midlene dekker både direkte utgifter og timebruk hos ansatte i den britiske riksrevisjonen.

Riksrevisjonen gjennomfører også enkeltprosjekter finansiert av andre organisasjoner, for eksempel Westminster Foundation for Democracy og Verdensbanken.

Riksrevisjonens tekniske bistand som finansieres av Utenriksdepartementet, baserer seg på en omforent liste med prioriterte land, der Riksrevisjonen mener deres støtte kan ha effekt. Landene blir regelmessig gjennomgått for å sørge for at de er i tråd med britisk utviklingspolitikk. Riksrevisjonen understreker at de ikke må følge regjeringens utviklingspolitikk – de har lovfestet full uavhengighet fra regjeringen. I praksis jobber de imidlertid med land som mottar bistand fra Storbritannia. Det er ingen formell koordinering med andre donorer, men uformell kontakt for å unngå duplisering.

Rapporter om aktiviteter og resultater utarbeides av Riksrevisjonen hvert kvartal til donorene. I tillegg utarbeides en årsrapport. Enkeltprosjekter rapporteres ved avslutningen av prosjektet.

4.7.6 Nederland

Nederlands riksrevisjon har bilateralt utviklingssamarbeid med Algerie, Curaçao, Libya, Moldova, Marokko, Nord-Makedonia, Romania og Surinam. I tillegg deltar den nederlandske riksrevisjonen i regionale initiativer i Midtøsten, i Øst-Europa og på Balkan, og inntil nylig i Afrika med AFROSAI. Samarbeidet skjer i form av workshops og kunnskapsdeling. Riksrevisjonen søker å etablere langsiktige samarbeid (3–5 år) med mål om gjensidig læring, styrking av institusjonell kapasitet og å bidra til bedre offentlig økonomistyring.

De bilaterale og regionale kapasitetsbyggingsprogrammene finansieres i hovedsak av det nederlandske Utenriksdepartementet og Finansdepartementet. Den nederlandske riksrevisjonen øremerker også noe midler fra eget budsjett som brukes til å imøtekomme ad hoc-henvendelser fra riksrevisjoner i land som ikke er prioritert i den nederlandske regjeringens utviklingspolitikk. Riksrevisjonen finansierer selv de medarbeiderne som jobber med internasjonalt samarbeid. Riksrevisjonens eget budsjett godkjennes årlig av parlamentet.

Riksrevisjonen understreker at de har en uavhengig posisjon overfor myndighetene, men at deres bistandsvirksomhet inngår som en del av myndighetenes mål om kapasitetsbygging og godt styresett. Det er et selvstendig samarbeid mellom den nederlandske riksrevisjonen og riksrevisjonene i partnerland. Samtidig koordinerer den nederlandske riksrevisjonen arbeidet med ansvarlige saksbehandlere i Utenriksdepartementet og Finansdepartementet. Riksrevisjonen understreker at deres arbeid er upartisk og objektivt.

Resultater av bistandsvirksomheten rapporteres regelmessig til donor. I tillegg blir samarbeidet evaluert av en ekstern part. Den nederlandske riksrevisjonen oppgir ikke beløp for sin bilaterale bistandsvirksomhet. De ulike regionale initiativene har en finansiering på mellom 1 og 7,5 mill. NOK årlig.

4.7.7 Danmark

Den danske riksrevisjonen deltar ikke i bistandsvirksomhet. Den danske riksrevisorloven omtaler ikke bistandsvirksomhet, men forbyr det heller ikke. Riksrevisjonen deltar imidlertid i internasjonalt samarbeid gjennom INTOSAI og EUROSAL, og i et nordisk nettverk.

5. INTOSAI Development Initiative (IDI)

5.1 IDIs bakgrunn, formål og virksomhet

Konseptet med et internasjonalt senter for offentlig regnskap og revisjon knyttet til utviklingsarbeid ble for første gang tema under det femte møtet mellom FNs eksperter i FN-programmet for offentlig forvaltning og finans for utvikling, avholdt i New York i 1980. I møtet ble FNs generalsekretær anmodet om å konsultere medlemslandene vedrørende opprettelse av et slikt senter. Det videre arbeidet med etablering av et senter i FNs regi strandet på grunn av manglende finansiering. Et flertall av medlemslandene mente et slikt senter burde finansieres med frivillige bidrag. Behovet for styrking av områdene revisjon og regnskap innen utviklingsland ble også tatt opp i en rapport fra USAs riksrevisjon til USAID i 1984. I 1985 henvendte Canadas riksrevisor seg til INTOSAI styre, med forslag om opprettelsen av et «INTOSAI Development Initiative», som kunne ivareta behovene som tidligere var diskutert i FN. Det ble lagt opp til at senteret skulle finansieres av nasjonale bistandsorganer, internasjonale bistandsorganisasjoner i samarbeid med donorland, og ved deltakelse i form av personellressurser.³¹

INTOSAI Development Initiative (IDI) ble deretter etablert i 1986 med riksrevisjonen i Canada som vertskap. IDI har som mandat å støtte riksrevisjoner i utviklingsland. Norge ved Riksrevisjonen overtok vertskapet for IDI fra Canada i 2001, og har hatt dette siden. Overtakelsen var godkjent av Stortinget og av INTOSAI øverste organ (INCOSAI) i 1998.

IDIs hovedoppgaver er beskrevet som følger på IDIs nettside:

«We, the INTOSAI Development Initiative (IDI), support Supreme Audit Institutions (SAIs) in developing countries in sustainably enhancing their performance and capacities. We are part of the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) and work together with INTOSAI Goal Committees, Regional Organisations, SAIs and other partners and stakeholders for independent, well-governed, professional and relevant SAIs.»

Tilsvarende fremgår av IDIs vedtektsfestede formål, jf. punkt 5.5.2.

I Norge er IDI organisert som en stiftelse i henhold til stiftelsesloven med et styre og et sekretariat. IDI er juridisk og økonomisk adskilt fra Riksrevisjonen, men sekretariatet leier lokaler hos Riksrevisjonen.

5.2 IDI, INTOSAI og regionale organisasjoner

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), stiftet i 1953 er en paraplyorganisasjon for alle verdens riksrevisjoner med over 190 deltakerland.

INTOSAI, som IDI er knyttet til i sine vedtekter og arbeid, omtaler seg på sine nettsider som en «non-governmental organization». Det heter videre:

«The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) was founded in 1953 as the umbrella organization for the external government audit community. Since 1998, INTOSAI has a special consultative status with the Economic and Social Council (ECOSOC) of the United Nations (UN). INTOSAI cooperates with the UN and its specialized agencies in various fields »

³¹ Omtalen i dette avsnittet er basert på informasjon utvalget har innhentet fra INTOSAI, v/generalsekretær Margit Kraker. Brev fra Kraker til utvalget 11. november 2025.

INTOSAI er altså en organisasjon som ikke har grunnlag i en folkerettslig bindende traktat.

INTOSAI opplyser at de fra 1998 har hatt en særlig konsultativ status i FNs økonomiske og sosiale råd, ECOSOC, og at de samarbeider med FN og deres spesialiserte byråer på ulike områder. I 2022 fikk INTOSAI status som internasjonal organisasjon etter østerriksk rett, «Sonstige Internationale Einrichtungen».³²

Organisatorisk er IDI knyttet til INTOSAI, som omtaler IDI som en integrert del av INTOSAI og som et av INTOSAIs organer.

INTOSAIs statutter, som senest ble revidert i 2025, regulerer blant annet formål, medlemsvilkår, styringsstruktur, finansering og revisjon. Det øverste organet, kongressen, som består av samtlige medlemmer, møtes hvert tredje år.

IDIs virksomhet er forankret i statuttene til INTOSAI på følgende måte:

IDI er et INTOSAI-organ med selvstendig juridisk status (Artikkel 3 og Artikkel 10).

IDI skal på hver ordinære samling av kongressen rapportere om aktiviteter og resultater i de tre foregående år (Artikkel 10).

Bidrag til IDI er et av utgiftskapitlene til INTOSAI (Artikkel 12).

Lederen for den nasjonale riksrevisjonen som er ansvarlig for IDI, er et av de 22 styremedlemmene i INTOSAI (Artikkel 5): «The Governing Board will be composed of 22 members, as follows (...) The heads of the Supreme Audit Institutions responsible for (...) the INTOSAI Development Initiative».

Styrelederen i IDI deltar i «Policy, Finance and Administration Committee» (Artikkel 7) og i «The Supervisory Committee on Emerging Issues» (Artikkel 8).

IDI opplyser at det årlig blir rapportert fra dem på INTOSAIs styremøter, og at INTOSAI godkjenner IDIs strategiske planer. IDI samarbeider også med alle INTOSAIs komiteer og arbeidsgrupper, og INTOSAIs regionale organisasjoner (AFROSAI, ASOSAI osv.) er IDIs viktigste samarbeidspartnere. INTOSAI godkjenner også vertskapsrollen for IDI og nominerer en fast representant i IDI-styret.³³

INTOSAIs sekretariat er permanent lokalisert i Østerrike og er ledet av en generalsekretær som er president i den østerrikske revisjonsretten.³⁴ Generalsekretæren er fast medlem av styret til stiftelsen IDI iht. punkt 7 i stiftelsens vedtekter.

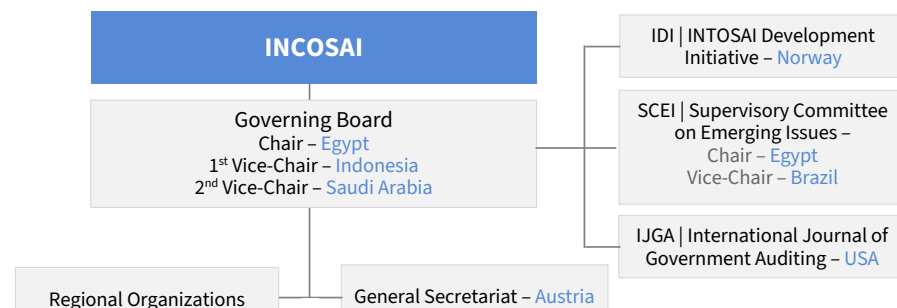
I INTOSAI's organisasjonkart rapporterer IDI til INTOSAI's Governing Board, som igjen er underlagt INTOSAI's øverste organ, INCOSAI³⁵.

32 Verordnung des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten über die Einräumung der Rechtsfähigkeit an Sonstige Internationale Einrichtungen.

33 IDIs presentasjon i møte med utvalget 16. juni 2025.

34 INTOSAI brosjyre 2022, Message from the INTOSAI Secretary General; International Organization of Supreme Audit Institutions.

35 Hentet fra intosai.org, Organization Chart November 2025.



INTOSAI har syv regionale organisasjoner tilknyttet seg. Disse er selvstendige organisasjoner med egne sekretariater, etablert på ulike tidspunkt mellom 1976 og 1990. Formålet for dem alle er å fremme samarbeid mellom sine medlemmer på et regionalt nivå.

AFROSAI — African Organization of Supreme Audit Institutions

ARABOSAI — Arab Organization of Supreme Audit Institutions

ASOSAI — Asian Organization of Supreme Audit Institutions

CAROSAI — Caribbean Organization of Supreme Audit Institutions

EUROSAI — European Organization of Supreme Audit Institutions

OLACEFS — Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions

PASAI — Pacific Association of Supreme Audit Institutions

Det finnes også sammenslutninger av riksrevisjoner under det regionale nivå. I norsk bistands-sammenheng er det særlig AFROSAI-E som er av betydning. Norad har en egen avtale med AFROSAI-E om støtte. AFROSAI-E er en sammenslutning av riksrevisjoner i Afrika som har engelsk som arbeidsspråk.

5.3 Nærmere om IDIs aktiviteter

I Riksrevisjonens årsmelding for 2024, Dokument 2 (2024–2025), oppsummeres IDIs aktiviteter som følger:

«IDI styrker riksrevisjonar i utviklingsland gjennom ein portefølje av behovsbaserte, målretta og berekraftige utviklingsinitiativ. Verksemda omfattar kompetanseutvikling for leiarar og tilsette, organisasjonsutvikling og styrking av institusjonell kapasitet. Programma blir hovudsakleg gjennomførte for grupper av riksrevisjonar (basert på språk og/eller geografisk plassering).»

Og vidare:

«Den nye strategiske planen for perioden 2024–2029 fører vidare hovudarbeidsområda med å støtte riksrevisjonar slik at dei blir meir uavhengige, veldrivne, profesjonelle og relevante, samstundes med at ein prioriterer likestilling og mangfald. Arbeidet støttar

dei tre strategiske måla i planen: berekraft, digitalisering og offentleg tillit til riksrevisjonar. Ei anna viktig målsetjing er å gi meir føreseieleg og langsiktig støtte til riksrevisjonane, tilpassa deira egne planar. I løpet av dei første åra i planen (2024–26) forventar IDI mellom anna å bidra til over 60 revisjonsrapportar om berekraftsmål relaterte til klimatilpassing og over 25 revisjonsrapportar om offentleg bruk av teknologi. IDI sitt sertifiseringsprogram for offentlege revisorar innan rekneskaps-, forvaltnings- og etterlevingsrevisjon (PESA) blir tilbode årleg på engelsk og spansk, og det er planar om tilbod på fransk og arabisk. Målsetjinga er at meir enn 1 200 tilsette frå over 100 riksrevisjonar skal gjennomføre sertifiseringsprogrammet i perioden. IDI har òg som mål å støtte 15 riksrevisjonar i arbeidet med å styrkje strategisk planlegging og resultatmåling. IDI har som mål å betre den offentlege tilliten til riksrevisjonar ved å gi over 30 land støtte til å styrkje det juridiske rammeverket eller kapasiteten til å sørgje for riksrevisjonen er uavhengig. I tillegg skal IDI bidra til at over 60 riksrevisjonar styrkjer samarbeidet med parlamenta og/eller sivilsamfunna sine, og at over 75 riksrevisjonar publiserer sine egne revisjonsrapportar, strategiar og resultatrapportar. IDI vil òg halde fram med å tilby globale og regionale program for grupper av riksrevisjonar basert på etterspurnad. Saman med partnerar vil IDI òg gi skreddarsydd støtte til individuelle riksrevisjonar i sårbare statar som Den demokratiske republikken Kongo, Honduras, Kirgisistan, Libanon, Madagaskar, Somalia, Sør-Sudan og Tadsjikistan.»

Riksrevisjonen viser i årsmeldingen også til at IDI har tett samarbeid med UD/Norad både gjennom bilaterale prosjekter i norske samarbeidsland og gjennom INTOSAI-giversamarbeidet, hvor Norad er norsk representant og IDI er sekretariat, og til at IDI også jobber sammen med viktige internasjonale aktører som Verdensbanken, FN-organer og Det internasjonale pengefondet så vel som norske bistandsaktører, herunder Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) og Oslo Governance Center (UNDP).^{36 37}

5.4 Ulikheter mellom valg av prosjekter for Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet og for IDIs virksomhet

I sitt høringsinnspill til Riksrevisjonsutvalget omtaler Riksrevisjonen forskjellen på Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet og virksomheten til IDI som følger:³⁸

«Den bilaterale virksomheten som bedrives fra Riksrevisjonen og IDI kan i utgangspunktet virke å være sammenfallende, men adskiller seg på flere vesentlige punkter:

- Riksrevisjonen velger samarbeidspartnere ut i fra om det antas at det er mulighet for å bidra til reelle forbedringer og hvor styreformen i landet er demokratisk eller i endring mot mer demokrati. Prioritering av samarbeidsland gjenspeiler i stor grad de norske nasjonale prioriteringene i bistandsarbeidet.
- IDI jobber i hovedsak med å styrke grupper av riksrevisjoner i langsiktige tematiske programmer. Kun unntaksvis gir IDI bilateral støtte og da først og fremst i sårbare stater hvor ingen andre riksrevisjoner er villig til å inngå langsiktige samarbeidsavtaler, da forholdene er utfordrende og risikoen for å ikke oppnå de ønskede resultatene er for høye. IDI har sin egen policy for bilaterale prosjekter hvor det er nedfelt kriterier for hvor IDI kan gå inn i samarbeid. Disse er ikke ulike Riksrevisjonens kriterier, men skiller seg på bindingen til norske utenrikspolitiske prioriteringer og resultatrisiko.»

36 Dokument 19 (2023–24) pkt. 22.5.3.

37 En MoU ble inngått mellom INTOSAI og givere i 2009.

38 Høringsinnspill fra Riksrevisjonen til kontroll- og konstitusjonskomiteen 26. februar 2024.

I presentasjon for utvalget 18. august 2025 har Riksrevisjonen gitt følgende oversikt over ulikheter mellom Riksrevisjonens og IDIs profil og virkeområde.

Kriterium	Riksrevisjonen	IDI
Organisering	Del av norsk forvaltning	Norsk stiftelse, Integrert i INTOSAI
Finansiering	Riksrevisjonens budsjett	Statsbudsjett + internasjonale givere
Tilnærming	Bilateralt, søsterorganisasjon, prosessorientert	Globalt, regionalt og bilateralt, programbasert
Målgruppe	Utvalgte riksrevisjoner	Alle riksrevisjoner i utviklingsland
Aktiviteter	Kapasitetsbygging, metodeutvikling, strategi	Opplæring, sertifisering, styring, uavhengighet
Skille mellom roller	Strengt skille mellom revisjon og bistand	Ikke revisjonsrolle, kun støtte og opplæring
Geografisk fokus	Spesifikke land og regioner	Globalt og sårbare stater

5.5 Nærmere om organisatorisk modell og styring av IDI

5.5.1 Om valget av stiftelsesformen i Norge

Som det fremgår ovenfor, er IDI i INTOSAI's statutter forutsatt å være et rettssubjekt med selvstendig juridisk status. Den nærmere rettslige reguleringen har hittil fulgt av internretten til det landet som er vertskap for sekretariatet (Canada og Norge).

Om valget av organisasjonsform heter det følgende i Dokument nr. 3:14 (1997–98) Riksrevisjonens forslag om etablering av INTOSAI Development Initiative (IDI) i Norge, pkt. 3.3:

«IDI er dag registrert som en ikke-næringsdrivende sammenslutning i Ontario, Canada. Organisasjonsformen gir relativt stor grad av fleksibilitet når det gjelder driften av sekretariatet, men krever at visse formaliteter ivaretas (bl a en medlemskapsordning og årsmøte som behandler revidert regnskap m.m. med beretning til canadiske myndigheter).

I samarbeid med Utenriksdepartementet har Riksrevisjonen vurdert organisasjonsformen for et framtidig IDI i Norge. Det ble tidlig ansett som uaktuelt å innlemme et slikt sekretariat i Riksrevisjonens organisasjon. Dette ville kunne skape uoversiktlige administrative forhold og problemer i forhold til norske statlige budsjett- og regnskapsregler.

De to alternativene som etter dette har vært vurdert nærmere, er å etablere enten en internasjonal organisasjon eller en stiftelse. En av betingelsene for å etablere en internasjonal organisasjon med sete i Norge, er at det må ligge en mellomfolkelig overenskomst eller eventuelt en særlov til grunn. Det er på det rene at verken INTOSAI eller det nåværende IDI er opprettet ved mellomfolkelige overenskomster og det er bare i særlige unntakstilfeller særlov er blitt benyttet for å etablere en internasjonal organisasjon. Alternativet med internasjonal organisasjon er derfor lagt til side, og det har vært sett nærmere på stiftelsesmodellen.

En stiftelse vil gi den nødvendige juridiske og økonomiske uavhengighet som er påkrevet både av hensyn til interne norske forhold og av hensyn til INTOSAI's ledelse. Rammene som settes gjennom stiftelseslovgivningen, anses for å være vide nok til at en stiftelse med styre og sekretariat kan ta hånd om IDI-virksomheten på en effektiv måte. Den canadiske organisasjonsformen som har vært anvendt siden 1986, har flere likhetstrekk med en stiftelse, og canadierne har vært godt fornøyd med slik modell. Det er derfor valgt å satse videre på organisering som en stiftelse.»

5.5.2 Nærmere om stiftelsesformen og stiftelsen IDI

IDI er juridisk og økonomisk adskilt fra Riksrevisjonen og INTOSAI. I Norge er IDI organisert som en stiftelse i henhold til stiftelsesloven med et styre og et sekretariat.

Organisasjonsformen stiftelse har en del særtrekk som skiller dem fra for eksempel en forening. Stiftelser har ingen eiere, men styres av formålet, og av styret innenfor formålet. Den som oppretter stiftelsen, gir også fra seg råderetten over verdiene stiftelsen har og blir tilført. Stiftelsesformen kan i henhold til Stiftelsestilsynets veiledning passe der man ønsker å realisere et bestemt formål med langsiktig perspektiv, der «alt» skal gå til formålet og der det passer med en mindre demokratisk og mer statisk utvikling og styreform. Stiftelsestilsynet må godkjenne oppheving av stiftelsen før den kan avvikles og slettes, og det stilles strenge villkår for dette.³⁹

Stiftelsen INTOSAI Development Initiative (IDI) ble opprettet 25. mai 1999, og ble registrert hos Stiftelsestilsynet i 2006. Stiftelsens vedtektsfestede formål følger av vedtektenes pkt. 3:

«Stiftelsens formål er, innen rammen av INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions):

- ♦ *gjennom kompetansestyrking av nasjonale riksrevisjoner, særlig i utviklingsland, å medvirke til demokrati og god forvaltning,*
- ♦ *å sette riksrevisjoner, særlig i utviklingsland, i stand til å foreta god revisjon på en mer effektiv og økonomisk måte gjennom relevant kapasitetsbygging,*
- ♦ *å fungere som sekretariat for styringsgruppen for samarbeid mellom INTOSAI og internasjonale givere (INTOSAI-Donor Steering Committee) i dens arbeid med å styrke riksrevisjoner i utviklingsland.»*

Vedtektene har også en regulering av sammensetningen av stiftelsens styre, i pkt. 5, 6 og ⁷⁴⁰:

«5. Stiftelsens øverste organ er styret, som skal ha 10 medlemmer, hvorav hvert kjønn skal være representert med minst 4 (fire). Minst halvparten av styremedlemmene skal være statsborgere av land som er med i EØS (Det europeiske samarbeidsområde) eller statsborgere i Det forente kongerike Storbritannia og Nord-Irland, når de er bosatt i en slik stat. Styrets leder skal være fra Riksrevisjonen. Ut over dette skal minst 2 (to) av styrets medlemmer velges ut av en liste av personer som nomineres av Riksrevisjonen. Styret vil etterstrebe at 4 (fire) av styrets medlemmer kommer fra mottakerland (riksrevisjoner i utviklingsland).

6. Riksrevisorkollegiets leder er leder for stiftelsens styre.

7. Generalsekretæren i INTOSAI er fast medlem av stiftelsens styre.»

³⁹ Se Lotteri- og stiftelsestilsynet, Hva er en stiftelse?, lottstift.no.

⁴⁰ Vedtekter vedtatt av IDIs styre 29. november 2023, sendt til Stiftelsestilsynet for godkjenning i februar 2026.

Kompetansen til å oppnevne og gjenoppnevne styremedlemmer er i pkt. 8 lagt til styret. Det følger av vedtektene at styrets leder skal være fra Riksrevisjonen, og at minst to medlemmer utover dette skal velges ut av en liste av personer som nomineres av Riksrevisjonen. Riksrevisorskollegiets leder skal være leder for stiftelses styre. I henhold til Riksrevisjonen oppnevnes styremedlemmene i sin personlige kapasitet etter en transparent søkeprosess innenfor kriterier nedfelt i statuttene.⁴¹ Foruten kollegiets leder sitter ytterligere ett medlem av Riksrevisjonens kollegium og en avdelingsdirektør i Riksrevisjonen i IDIs styre.

Øvrige styremedlemmer er per desember 2025:

- Riksrevisor i Sør-Afrika
- Generalsekretæren i INTOSAI og president i den østerrikske revisjonsretten
- Riksrevisor i Maldivene
- Riksrevisor i Kenya
- Presidenten i revisjonsdomstolen i Saudi-Arabia
- Riksrevisor i Storbritannia
- Medlem av revisjonsdomstolen i Brasil

Nettsiden til IDI har følgende omtale av rollen til IDI-sekretariatet og styret:

«The IDI Secretariat implements strategic directions from the Board. We are a diverse group of professionals who bring expertise from Supreme Audit Institutions (SAIs), the public and private sectors, the development community, and civil society.

The non-executive IDI Board is our principal strategic body, and is responsible for managing the strategic direction of the foundation. The IDI Board members are appointed on their professional merit and mainly include Heads of SAIs.

The Auditor General of Norway chairs the IDI Board, and together with nine additional Board members from SAIs, they meet at least twice a year.»

Stiftelsens registrerte revisor er Ernst & Young, registrert regnskapsfører er Amesto Accounthouse. Registrert forretningsadresse er Stenersgata 2, 0184 Oslo (samme kvartal som Riksrevisjonen, som er lokalisert i Storgata 16).

I henhold til punkt 9 i vedtektene kan styret til IDI invitere observatører, og har også nedfelt mer detaljerte rutiner for dette, hvor det blant annet fremgår⁴²:

«There are no permanent observers in the IDI Board. Dialogue between IDI and relevant stakeholders takes usually place in different fora, including the INTOSAI-Donor Steering Committee, the dialogue between IDI and its core donors or other fora with stakeholders from different professions. In addition, Board members can seek input and perspectives from relevant stakeholders as necessary.»

5.5.3 Vurderinger som er gjort av IDIs organisering som stiftelse

Utvalget viser til at da Norge overtok vertslandfunksjonen, ble det forutsatt at organisasjonsformen skulle vurderes etter noen år, jf. Dokument 3:14 (1997–98) Riksrevisjonens forslag om etablering av INTOSAI Development Initiative (IDI) i Norge, pkt. 6.4:

⁴¹ Informasjon oversendt fra Riksrevisjonen til utvalget 17. februar 2026.

⁴² IDI PROTOCOL AND INVITATION POLICY FOR OBSERVERS 29.11.2023.

«IDI som en frittstående internasjonal organisasjon eller eventuelt som et organ under FN, kan gi rom for en større rekkevidde og flere påvirkningsmuligheter. Avhengig av hvordan IDIs arbeidsoppgaver utvikler seg, vil det om noen år kunne bli aktuelt å se nærmere på slike andre former for organisering av IDI.»

IDI vurderte selv dette spørsmålet i 2010. I Dokument 2 (2010–2011) Riksrevisjonens melding om verksemda i 2010 s. 36 (vedlegg 5) heter det:

«I 2010 ble det foretatt en intern gjennomgang av IDIs organisasjon på bakgrunn av den nye oppgaven IDI har påtatt seg ved å være sekretariat for INTOSAI-Donor samarbeid og den eksterne evalueringen av IDI som ble foretatt i 2008. Den nye rollen som INTOSAI-Donor Sekretariat kommer i tillegg til at IDIs arbeid med kapasitets utviklingsprogrammer skal fortsette. En hovedanbefaling fra gjennomgangen var at IDI bør fortsette som en stiftelse. Det er imidlertid behov for flere endringer av vedtektene for å reflektere utviklingen siden 2007–2008. Foreslåtte endringer innbefatter blant annet utvidelse av maksimalt antall styremedlemmer fra de nåværende sju, og at det skal være minst ett styremedlem fra en riksrevisjon i et utviklingsland.»

Riksrevisjonen har på spørsmål fra utvalget opplyst at etter deres vurdering er det mest aktuelle alternativet i dag organisering som ideell forening.⁴³ Flere andre internasjonale ikke-statlige organisasjoner er registrert som foreninger i Norge, blant annet Amnesty International Norge og Leger uten grenser Norge.

Riksrevisjonen har til utvalget opplyst at den ikke ser noen vesentlig gevinst ved å endre organisasjonsmodell for IDI, og den uttaler:

«Ved endring til forening vil organisasjonen uansett måtte utforme nye vedtekter som vil være like dagens vedtekter for IDI. Vedtektene vil herunder kunne videreføre dagens modell for sammensetningen av styret, dvs. med faste styreplasser for f.eks. kollegieleder og generalsekretæren i INTOSAI. I så måte vil en slik organisasjonsendring i seg selv neppe endre noen realitet.

Ved endret organisering til forening vil dessuten organisasjonen ha medlemmer. Det må da fastlegges i vedtektene hvem som kan bli medlemmer av foreningen. INTOSAI er en organisasjon av verdens riksrevisjoner, og det er nærliggende å ha samme modell for IDI, da IDI er et «redskap» for INTOSAI. Medlemmene må da enten kobles inn via medlemskapet i INTOSAI, eller melde seg inn særskilt. Heller ikke dette vil gjøre noen stor forskjell. Land kan i dag bli med i samarbeidet og trekke seg ut når de vil, jf fravær av lange bindinger.

I en forening er årsmøtet/generalforsamlingen øverste myndighet, men i praksis vil det måtte opprettes styrende organer som kan være helt like. Hvordan organisasjonen skal fungere, vil uansett i bero på dens statutter, vedtekter, hvordan den finansieres og i vid forstand drives.»

Riksrevisjonen nevner også for ordens skyld at det i 2021 ble bebudet endringer i stiftelseslovgivningen, som ville kunne utløse flere endringer, og opplyser at uttalelsen ikke har sett hen til disse forslagene, som ikke er konsekvensvurdert. I ytterste konsekvens vil noen av forslagene kunne føre til at det ikke vil bli ansett hensiktsmessig å organisere stiftelsen i IDI i Norge og under norsk lov.

⁴³ Riksrevisjonens brev til utvalget 13. november 2025.

Utvalget har også spurt INTOSAI om det kan være et alternativ å integrere IDI i INTOSAI.⁴⁴ En integrering avvises som mulighet av INTOSAI fordi INTOSAI sine medlemmer av hensynet til uavhengighet ikke har ønsket noen form for ekstern finansiering av INTOSAI. Det forutsettes at IDI kan motta støtte fra FN-organer, utviklingsbanker og andre giverland, og det er derfor ønskelig at IDI er en selvstendig juridisk enhet. INTOSAI anser det heller ikke som aktuelt at IDI tilknyttes et eksisterende FN-organ.

5.6 Finansiering av IDI

5.6.1 IDIs finansieringskilder

Tabellen nedenfor viser IDIs finansieringskilder i perioden 2020–2025.

Givere (i millioner kroner)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Riksrevisjonen *	14,3	24,9	33,0	32,5	29,0	34,0
Sverige	8,9	12,1	14,8	16,8	9,3	5,5
Østerrike	0,7	1,0	1,6	1,1	3,4	3,3
Irland	1,3	4,3	2,6	3,0	1,1	4,9
INTOSAI	-	1,5	0,2	0,8	2,0	2,1
Asiatiske Utviklingsbanken	-	-	-	2,7	6,7	7,6
Inter Amerikanske Utviklingsbanken	0,6	-	0,1	-	-	-
Canada	4,4	-	-	7,2	9,2	12,7
EU	5,4	6,0	8,9	15,2	13,0	14,9
Tyskland	1,8	1,8	2,3	1,0	1,0	0,1
Frankrike	1,1	1,0	0,8	0,9	5,6	4,2
Saudi Arabia	-	1,4	5,4	0,8	7,7	7,4
Estland	-	0,2	0,3	-	-	-
Latvia	-	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Island	0,9	-	-	-	-	-
Kuwait	-	-	0,2	-	-	-
Qatar	0,5	0,7	4,8	2,1	-	-
Storbritania	6,6	2,9	0,7	-	-	-
Sveits	5,5	5,7	7,5	5,0	16,1	19,8
USA	1,5	2,6	7,4	11,3	16,5	3,5
Verdensbanken	-	-	-	-	-	1,5
UD for Sør Sudan	0,9	2,1	4,8	6,0	4,2	0,5
UD for Somalia	1,0	1,1	3,1	2,4	3,0	2,9
Norad for Kongo (+Madagascar i 2025)	-	-	2,2	2,4	2,2	2,3
Annet	-	-	-	-	0,2	-
Totale inntekter regnskap	55,4	69,4	100,9	111,4	130,4	127,4
Andel Riksrevisjonen	26 %	36 %	33 %	29 %	22 %	27 %
Andel andre	74 %	64 %	67 %	71 %	78 %	73 %

⁴⁴ Svarbrev fra INTOSAIs generalsekretær 11. november 2025.

Givere (i millioner kroner)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
* Årets tilskudd fra Riksrevisjonen	27,0	27,9	28,6	28,7	28,7	29,8
Tilbakebetalt pga COVID-19		(6,0)				
Bruk av viderførte midler fra året før	(12,7)	3,0	4,4	3,8	0,3	4,2
Totale inntekter fra Riksrevisjonen	14,3	24,9	33,0	32,5	29,0	34,0

Størrelsen på bidrag fra de enkelte donorer kan variere betydelig fra år til år. Eksempelvis var tilskuddet fra det svenske utviklingsbyrået 16,8 mill. kroner i 2023 mot 9,3 mill. kroner i 2024, mens tilskuddet fra det sveitsiske State Secretariat for Economic Affairs var på 5 mill. kroner i 2023 mot 16,1 mill. kroner i 2024. Nedgangen i den svenske støtten var grunnet avslutningen av eksisterende femårige avtale i september 2024, mens ny avtale først var på plass i november 2025. Økningen i den sveitsiske støtten var grunnet en ny, større seksårig avtale fra oktober 2023 som ga bredere støtte utover strategisk ledelse og resultatrapportering til bl.a. uavhengighet og styreset.⁴⁵

Det fremgår av oversikten at vertslandstilskuddet fra Riksrevisjonen utgjorde 22 prosent av IDIs finansiering i 2024 og 27 prosent i 2025. Til sammenligning utgjorde vertslandstilskuddet 29 prosent i 2023 og 36 prosent i 2021. Når inntektsført bidrag fra Riksrevisjonen i linje 1 i enkelte år er større enn det som står på linjen «Årets tilskudd fra Riksrevisjonen», skyldes det at det som er inntektsført, inkluderer overføringer fra tidligere år.

De øvrige finansieringskildene er i hovedsak internasjonale organisasjoner og ulike nasjonale utviklingsbyråer/departementer. Norad og norske ambassaders bidrag utgjorde sju prosent av IDIs finansiering i 2024. Den største bilaterale bidragsyteren var USAID med 13 prosent. Denne støtten har nå falt bort.

Kun ett lands riksrevisjon (Saudi-Arabia med seks prosent) ga i 2024 vesentlig direkte støtte til IDIs sekretariat utover den norske Riksrevisjonen. Denne støtten utgjorde 3 831 dagsverk estimert til en verdi på 18 mill. kroner eller 14 prosent av IDI sine kostnader i 2024.

Flere riksrevisjoner gir også støtte til IDI gjennom å låne ut tilsatte og å tilby tjenestene sine.

Utgangspunktet er at fem prosent av medlemskontingenten fra INTOSAI's medlemsland går til IDI. I 2024 ble det i tillegg gitt en ekstraordinær bevilgning på 50 000 euro fra INTOSAI's reservefond.

På spørsmål fra utvalget om hvordan Riksrevisjonen i egenskap av tilskuddsforvalter vurderer at IDI håndterer usikkerhet knyttet til annen finansiering og det årlige budsjettet, svarer Riksrevisjonen i brev 13. november 2025:

«Ut fra Riksrevisjonens kunnskap om virksomheten vurderes at IDI erfaringsmessig har klart å ha en bærekraftig håndtering av usikkerhet knyttet til sin finansiering. Det er utvilsomt ikke optimalt at stiftelsen kun har en grunnkapital på kr 250.000,- og en opp-tjent egenkapital på kun noen få millioner kroner. Egenkapitalen utgjør noen få prosent av årlig omsetning. Også de årlige faste og/eller variable tilskudd (noen land gir faste tilskudd, andre bare variable, andre begge deler) er i liten grad formalisert slik at det utgjør en langsiktig stabil finansiering. Stiftelsen er i praksis avhengig av at de variable (prosjektbaserte) tilskuddene i stor grad forskuddsbetales selv om det ikke er formalisert i vedtekter eller avtaler. Det ville vært mer betryggende om stiftelsens egenkapital

⁴⁵ Informasjonen her og tabellen ovenfor er oversendt fra Riksrevisjonen til utvalget 18. februar 2026.

var atskillig større, eller at tilskuddene var forpliktende regulert i overskuelig tid. Det er imidlertid vanskelig og trolig heller ikke ønskelig om Norge sørger for dette på egen hånd. Dette er forhold som vi vil være oppmerksom på fremover og gjerne søke bedre løsninger på sammen med andre land.»

Og videre:

«IDI har en bred givergruppe (19 donorer i 2024), og de fleste giverne er og har vært der lenge. De har kapasitet til å tilpasse seg og har demonstrert det flere ganger, senest våren 2025 med tapet av USAID som var en av de store giverne. IDI har gjennomarbeidede planer for disponering av ressursene og bruker ulike scenarier i budsjettarbeidet. Det hadde likevel vært ønskelig for IDI å ha en større økonomisk buffer.»

IDI opplyser i nyhetsmelding 20. januar 2026 at de har inngått flerårlig partnerskapsavtale med det sveitsiske SECO (State Secretariat for Economic Affairs) og Norad om støtte til riksrevisjoner i Afrika og Sentral-Asia. Norad støtter prosjektet med 46 millioner kroner.⁴⁶

5.6.2 Vertslandstilskuddet til IDI fra Norge

I forbindelse med opprettelsen av IDI ble det forutsatt at Norge skulle betale et vertslandstilskudd til IDI. Ved opprettelsen i 1997 ble det lagt til grunn at dette skulle bevilges over bistandsbudsjettet, jf. Dokument nr. 3:14 (1997–98) pkt. 3.5. Dette var da også ordningen frem til 2014, hvor ansvaret for tilskuddet ble besluttet overført fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen fra og med budsjettåret 2015. I omtalen under kap. 3051 post 75 heter det følgende i Prop. 1 S (2014–2015) for Finansdepartementet:

«Drifta av IDI-sekretariatet har til og med for budsjettåret 2014 vore finansiert ved tilskot over Utenriksdepartementets budsjett kap. 160, post 75. Riksrevisjonen reviderer Utenriksdepartementet og Norad, og ordninga med finansiering av IDI gjennom Norad kan potensielt representere ein interessekonflikt. Det blir derfor føreslege at tilskot til drift av IDI frå 2015 blir overført frå Utenriksdepartementets budsjett til Riksrevisjonens budsjett. Innvilga tilskot for 2014 var 21 mill. kroner. Føreslege beløp for 2015 er 21,5 mill. kroner, noko som representerer beløpet for 2014 oppjustert for å kompensere for pris- og lønsauke.»

Bevilgningen har påfølgende år blitt gitt over kap. 0051 post 75 på Riksrevisjonens budsjett. Bevilgningen har etter dette hvert år vært pris- og lønnsjustert. Ved en inkurie ble det ikke foretatt pris- og lønnsjustering i 2024. I statsbudsjettet for 2017 ble det i tillegg forslått en mindre økning. Beløpet ble da økt fra 21,9 til 25 mill. kroner, inkludert pris- og lønnsjustering.

Riksrevisjonen har tatt til orde for å øke vertslandstilskuddet. I brev til utviklingsministeren 1. februar 2023 tok Riksrevisjonen opp bevilgningsbehovet fremover for Riksrevisjonens bistandssamarbeid og tilskudd til IDI, og argumenterte for en vesentlig økning av bevilgningsnivået. Et ønske om en økning av bevilgningsnivået til disse formålene finansiert gjennom økningen på bistandsbudsjettet ble også tatt opp i Prop. 1 S for budsjettåret 2025.

Bevilgningen rapporteres som OECD DAC-midler og inngår derfor i beregningsgrunnlaget når det norske bistandsbudsjettet beregnes som andel av brutto nasjonalinntekt (BNI).

⁴⁶ IDI expands partnerships and enhances support for public accountability in Africa and Central Asia, pressemelding fra IDI 20. januar 2026.

I tabellen nedenfor gis det en oversikt over utviklingen i vertslandstilskuddet fra 2001 til 2026 i løpende priser.⁴⁷

År	Bevilgning	Tilskuddsforvalter
2001	9 mill. kroner	Norad
2002	9,1 mill. kroner	Norad
2003	12,4 mill. kroner	Norad
2004	10,1 mill. kroner	Norad
2005	12,8 mill. kroner	Norad
2006	14,2 mill. kroner	Norad
2007	14,8 mill. kroner	Norad
2008	15,3 mill. kroner	Norad
2009	17,5 mill. kroner	Norad
2010	17,5 mill. kroner	Norad
2011	17,5 mill. kroner	Norad
2012	19,0 mill. kroner	Norad
2013	21,0 mill. kroner	Norad
2014	21,0 mill. kroner	Norad
2015	21,5 mill. kroner	Riksrevisjonen
2016	21,9 mill. kroner	Riksrevisjonen
2017	25,0 mill. kroner	Riksrevisjonen
2018	25, 8 mill. kroner	Riksrevisjonen
2019	26,2 mill. kroner	Riksrevisjonen
2020	27 0 mill. kroner	Riksrevisjonen
2021	27,9 mill. kroner	Riksrevisjonen
2022	28,6 mill. kroner	Riksrevisjonen
2023	28,7 mill. kroner	Riksrevisjonen
2024	28,7 mill. kroner	Riksrevisjonen
2025	29,8 mill. kroner	Riksrevisjonen
2026	30,9 mill. kroner	Riksrevisjonen

Utvalget konstaterer at bevilgningen i løpet av 25 år er mer enn tredoblet når det tas utgangspunkt i løpende priser. Den økte bevilgningen må ses i sammenheng med et økt aktivitetsnivå i IDI.

Utvalget konstaterer videre at det først fra 2014–2015, da bevilgningen ble overført fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen, ble opplyst om størrelsen på det årlige tilskuddet til IDI i Prop. 1 S.

47 Prop. 1 S for Finansdepartementet i årene 2014–2026 og opplysninger innhentet fra Riksrevisjonen.

5.7 Stortingets behandling av budsjettforslag og årsrapporter fra Riksrevisjonen til Stortinget knyttet til IDI

Behandlingen av budsjettproposisjoner er nærmere omtalt i kapittel 3.4. I de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget er tilskuddet til IDI gitt en relativt kortfattet omtale. Her eksemplvis fra Prop. 1 S (2024–2025):

«Post 75 Internasjonale organisasjonar og nettverk

Budsjettposten gjeld tilskot til drifta av INTOSAI Development Initiative (IDI). IDI er organisert som ei stifting med eit styre og eit sekretariat. IDI har som mål å styrkje offentleg revisjon i utviklingsland, og gjennom dette bidra til godt styresett, utvikling og fattigdomsnedkjemping. Som vertskap for IDI har riksrevisor i rolla som dagleg leiar oppgåva som styreleiar i IDI. IDIs utviklingsprogram mottar finansiering frå fleire land og organisasjonar. Fleire riksrevisjonar gir òg støtte til IDI gjennom å låne ut tilsette og å tilby tenestene sine. Tilskotet frå Riksrevisjonen finansierer deler av drifta for IDI i tråd med intensjonen i Innst. S. nr. 8 (1998–99).»

Omtalen i foregående budsjettproposisjoner har vært tilnærmet likelydende. I enkelte år har i tillegg de viktigste andre bidragsyterne vært nevnt med en setning eller to.

IDI har også jevnlig vært nevnt kort i den overordnede resultatrapporteringen fra foregående år i budsjettproposisjonene, eksempelvis fra rapporteringen for budsjettåret 2023 i Prop. 1 S (2024–2025):

«Som medlem i INTOSAI har Riksrevisjonen tatt ansvar for å vere vertskap for INTOSAI Development Initiative (IDI), som har som mål å styrkje riksrevisjonar i utviklingsland. Riksrevisjonen har som mål å bidra til organisasjonsbygging av fagleg sterke riksrevisjonar. Her er IDI det viktigaste verkemiddelet.»

Som vedlegg til den årlige årsrapporten (jf. nærmere omtale under kapittel 3.4) følger en mer utfyllende orientering om arbeidet i IDI. Et slikt årlig vedlegg til årsrapporten ble for øvrig utarbeidet også før ansvaret for bevilgning av tilskudd ble overført fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen. Et eget vedlegg om IDI ble utarbeidet første gang i Dokument nr. 2 (2000–2001).

I Dokument 2 (2024–2025) ble det for første gang tatt inn en omfattende omtale av IDI i selve hoveddokumentet (kapittel 4–2 på s. 39–44). IDIs egen årsrapport ble i tillegg ettersendt Stortinget som vedlegg til Dokument 2.

I likhet med det som gjelder for Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet, rapporterer Riksrevisjonen til Stortinget i hovedsak for gjennomførte aktiviteter, men det er også eksempler på at det for IDI i en viss grad til Stortinget rapporteres om oppnådde resultater i form av orientering av oppnådde kapasiteter (outcome). Eksempelvis fra Dokument 2 (2024–2025) s. 42:

«IDI ser positive resultat når riksrevisjonar i aukande grad prioriterer revisjonar som har stor samfunnsmessig nytte. Gjennom mellom anna støtte frå IDI gjennomførte nesten alle riksrevisjonane revisjonar av korleis covid-midlar blei brukte, og meir enn 100 riksrevisjonar har fått støtte til å gjennomføre revisjonar av berekraftsmåla. I 2024 støtta IDI riksrevisjonar slik at dei kunne planleggje, gjennomføre og rapportere frå revisjonar på område som klimatiltak (48 riksrevisjonar), likestilling (27 riksrevisjonar) og bruken av teknologi i offentleg sektor (30 riksrevisjonar).»

I IDIs egen engelskspråklige årsrapport, som publiseres på IDIs nettsider, opereres det i resultatrapporteringen med indikatorer både på outcome og output nivå.⁴⁸

En gjennomgang av kontroll- og konstitusjonskomiteens innstillinger fra de siste 10 årene viser som nevnt i kapittel 4.6 at komiteen jevnlig har merknader om at komiteen har «merket seg» eller «ser positivt på» Riksrevisjonens internasjonale engasjement, herunder satsingen på bistand. Utvalget har imidlertid ikke funnet eksempler på at engasjementet i IDI har vært drøftet særskilt, eller at komiteen noen gang har kommentert forhold nevnt i vedlegget om IDI.

5.8 Riksrevisjonens forvaltning av tilskuddet til IDI

Som det fremgår av kapittel 3, er det først fra og med 2025 tatt inn et krav i riksrevisjonsloven om at Riksrevisjonen skal «fastsette et økonomiregelverk som er i samsvar med de til enhver tid gjeldende reglene for statlig økonomistyring, med nødvendige tilpasninger for Riksrevisjonen».

Økonomiregelverket i staten har derfor ikke formelt sett vært gjeldende for Riksrevisjonen. Det tidligere økonomiregelverket som var fra 2006, ble i desember 2025 erstattet av et nytt økonomiregelverk. Riksrevisjonen fastsatte da ny Retningslinje for økonomiforvaltning og Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Riksrevisjonen.⁴⁹ Innholdet i Riksrevisjonens nye økonomiregelverk er omtalt nærmere i slutten av dette punktet. I det tidligere økonomiregelverket fra 2006 var ikke tilskuddsforvaltning omtalt.

Ifølge bevilgningsreglementet § 9 skal det redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene, og de resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Det følger videre av § 10 annet ledd at «Ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene».

Ifølge reglement for økonomistyring i staten § 8 skal departementene for den enkelte tilskuddsordningen, herunder stønadsordning til privatpersoner, 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. I tilskuddsbrev til den enkelte mottaker skal tilskuddsforvaltere angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll i samsvar med bevilgningsreglementet § 10 annet ledd.

Ifølge § 15 skal tilskuddsforvaltere ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet.

Utfyllende bestemmelser for utforming og forvaltning av tilskuddsordninger følger av de utfyllende bestemmelsene til økonomireglementet kapittel 6. Kapittel 6.2 har regler om utforming av tilskuddsordninger, herunder presentasjon for Stortinget, kapittel 6.3 har regler om tilskuddsforvaltning, og kapittel 6.4 har regler om adgang til å gjøre unntak fra visse krav. Ifølge pkt. 6.4.2 kan departementet for eksempel gjøre unntak fra krav om å fastsette tildelingskriterier, krav om å fastsette tilskuddsregelverk og krav om utlysning i de tilfeller der tilskuddsmottakeren er navngitt i bevilgningsvedtaket eller omtalt i budsjettproposisjonen. Kapittel 6.5 har regler om evaluering av tilskuddsordninger.

⁴⁸ IDI Annual Report 2024.

⁴⁹ Brev fra Riksrevisjonen til utvalget 6. februar 2026.

Bruk av unntaksbestemmelsene i kapittel 6.4.2 kan være relevant for IDI, ettersom Riksrevisjonen får en øremerket bevilgning til dette formålet i statsbudsjettet.

Riksrevisjonen har i brev til utvalget datert 3. september 2025 gitt en nærmere orientering om tilskuddsforvaltningen. Som vedlegg til brevet følger en kontrakt inngått mellom Riksrevisjonen og IDI i 2014 vedrørende «Core Funding to the INTOSAI Development Initiative (IDI)».

I brevet fremgår det at tilskuddsforvaltningen gjøres som følger:

«Forslaget til neste års bevilgning til IDI fremmes i budsjettdialogen mellom Riksrevisjonen og Stortingets presidentskap våren før budsjettåret.

Stortinget vedtar den aktuelle budsjettposten etter at Regjeringen har lagt frem budsjettproposisjonen.

Den vedtatte bevilgning tas inn i IDIs budsjett og i de planer som vedtas av IDIs styre.

IDI oversender vedtatt budsjett, planer, revidert regnskap og rapport til Riksrevisjonen når disse dokumentene er styrebehandlet.

Når IDI anmoder om utbetaling av støtten, noe som skjer to ganger per år, kontrolleres at de nevnte dokumenter er oversendt og funnet i orden, og at anmodningen er i overensstemmelse med vedtatt statsbudsjett. Dette gjøres av internasjonal seksjon i Riksrevisjonen, og utbetalingen anvises av revisjonsråden.

Riksrevisjonen rapporterer til Stortinget om IDIs virksomhet som en del av Riksrevisjonens årsmelding og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité gir innstilling som behandles av Stortinget i plenum.»

Den vedlagte kontrakten gir et rettslig grunnlag for en mer aktiv tilskuddsforvaltning enn det som fremgår av Riksrevisjonens redegjørelse. Riksrevisjonen kan for eksempel på ethvert tidspunkt utføre gjennomganger, evalueringer eller inspeksjoner vedrørende bruken av tilskuddet. Riksrevisjonen har også rett til å gjennomføre kontrolltiltak, herunder gjennomganger og revisjoner for å verifisere at tilskuddet er benyttet i samsvar med kontrakten. Alle rapporter fra eller sammendrag fra eksterne gjennomganger og evalueringer av IDI skal også uten opphold sendes til Riksrevisjonen.

Kontrakten har også bestemmelser om korrupsjon eller andre finansielle uregelmessigheter, blant annet skal IDI innrette sine aktiviteter og internkontroll for å forhindre misligheter og uten opphold varsle Riksrevisjonen om alle mistanker om korrupsjon eller andre finansielle uregelmessigheter i prosjekter de er involvert i. Riksrevisjonen skal bli holdt orientert om alle vurderinger og beslutninger i slike saker og kan også overprøve IDIs beslutninger eller instruere IDI om å gjennomføre flere oppfølgingstiltak.

På oppfølgingsspørsmål fra utvalget om forvaltning av tilskuddet, herunder om hvordan de ulike bestemmelsene i kontrakten har blitt anvendt i praksis, opplyser Riksrevisjonen i brev 13. november 2025 at i revisjonen av IDIs regnskap blir allokeringen av givermidler alltid kontrollert. IDIs revisor sjekker også om forpliktelsene i IDIs giverkontrakter (herunder med Riksrevisjonen) er oppfylt, som en standard del av den årlige revisjonen, og at det ikke har vært noen merknader fra revisor på dette.

Riksrevisjonen skriver videre:

«Tilskuddet til IDI er øremerket denne organisasjonen i statsbudsjettet og en del av økonomiregelverkets krav vil tilskuddsforvaltning er derfor ikke relevante. Stortinget ble in-

formert om målene for IDIs virksomhet ved opprettelsen i Dokument nr. 3:14 (1997–98). Informasjon om den videre utvikling av virksomheten finnes i omtalen i Riksrevisjonens Dokument nr 2 for det enkelte år senere. Fra og med budsjettåret 2015, da Riksrevisjonen overtok utbetalingen av tilskuddet, har administrasjonen i Riksrevisjonen mottatt og gjort en formalkontroll av planer, budsjetter og revisorgodkjente regnskaper hvor bruken av tilskuddet framgår. Øvrig oppfølging og kontroll er det forutsatt at er ivaretatt av styret, som ledes av lederen av riksrevisorkollegiet.»

Når det gjelder spørsmål om oppfølging av kontrakten, skriver Riksrevisjonen:

«Riksrevisjonens administrasjon deltar på de møter og har mottatt den informasjon som er oversendt alle donorer til IDI. Disse møtene holdes to ganger årlig. Det orienteres om strategier, planer, budsjetter og evalueringer som IDI har fått gjennomført av eksterne aktører. Donorene kan gi innspill og stille spørsmål til disse. Det skrives referater fra møtene. Disse møtene, samt oversendte eksterne evalueringer og revisorgodkjente regnskaper har etter vår oppfatning ivaretatt det behov for oppfølging og evaluering som er beskrevet i kontraktens punkt 6. Det er derfor ikke gjennomført egne møter kun mellom Riksrevisjonen og IDI eller igangsatt egne evalueringer fra vår side.»

I perioden 2020–2025 er det gjennomført 13 eksterne evalueringer av IDI. De fleste er evalueringer av bilaterale prosjekter, men også gjennomføringen av IDIs ulike strategier og den interne styringen og organiseringen er evaluert av eksterne, som også har gitt råd om hva som bør endres eller justeres. IDI har en database over alle evalueringer og de råd som er gitt, og denne følges opp av styret på årlig basis.

Det er Stortingets presidentskap som oppnevner ekstern revisor for Riksrevisjonen, jf. riksrevisjonsloven § 8-1 tredje ledd. Riksrevisjonen opplyser i brev til utvalget 13. november 2025 at det ikke har vært noen særskilte kommentarer som gjelder forvaltningen av tilskuddet til IDI i deres revisjonsberetning de årene Riksrevisjonen har stått for utbetalingen av tilskudd.

Riksrevisjonens nye økonomiregelverk utgjøres av dokumentene Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Riksrevisjonen og Retningslinje for økonomiforvaltning fastsatt av kollegiet i desember 2025. Instruksen omtaler tilskuddsforvaltning som følger i pkt. 4.4.:

«Riksrevisjonen skal i tilskuddsbrev eller avtale med tilskuddsmottaker angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll i samsvar med bevilgningsreglementet § 10 annet ledd. Riksrevisjonen skal ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet.»

Retningslinjen omtaler tilskuddsforvaltning som følger i pkt. 4.8.:

«Riksrevisjonen forvalter tilskudd til INTOSAI Development Initiative (IDI) som bevilges over Riksrevisjonens budsjettkapittel 0051, post 75. Det er inngått kontrakt mellom partene som fastsetter vilkårene og prosedyrene for samarbeidet og finansieringen av IDI. Avtalen regulerer også evalueringer og kontrolltiltak fra Riksrevisjonens side.

Leder for internasjonal seksjon har ansvar for oppfølging av avtalen og at forvaltningen skjer i tråd med Bestemmelsene punkt 6.3.»

5.9 Særlig om forholdet til regler om habilitet

Et særegent forhold ved gjeldende organisering er at riksrevisor har en dobbeltrolle. Riksrevisor står både som øverste ansvarlig for tildeling av tilskudd og tilskuddsforvalter i egenskap av leder av Riksrevisjonens kollegium (og inntil 1. januar 2026 også daglig leder for Riksrevisjonen) og som øverste ansvarlig for bruken av tilskuddet i egenskap av styreleder i IDI.

Det er i riksrevisjonsloven § 3-2 gitt særskilte regler om habilitet, jf. nærmere omtale i kapittel 3 om forvaltningslovens anvendelse for Riksrevisjonen. For behandling av administrative saker for Riksrevisjonen gjelder forvaltningsloven §§ 6 til 9 første ledd. Tilsvarende regler fulgte av riksrevisjonslova av 2004.

På bakgrunn av spørsmål reist i utvalgsmøte 16. juni 2025 viser Riksrevisjonen i brev til utvalget datert 3. september 2025 at den praksis som har vært fulgt siden Stortinget flyttet bevilgningen fra Utenriksdepartementets budsjett til Riksrevisjonens budsjett i 2015, har vært basert på at Stortinget er kjent med den dobbeltrolle som ligger i at riksrevisorskollegiets leder både er daglig leder for Riksrevisjonen (tilskuddsforvalter) og styreleder i INTOSAI Development Initiative.

De skriver videre:

«Vi mener at dagens ordning har skapt habilitetsutfordringer og bør endres. I dette ligger en erkennelse av at heller ikke omlegging av finansieringen fra budsjettåret 2014 løste habilitetsutfordringen.

Etter en normal forståelse av habilitetslovverket vil kollegiets leder – som i dag er Riksrevisjonens daglige leder være inhabil til å delta i enhver «avgjørelse» (eller forberede slik avgjørelse) om tildeling av midler til IDI (inkl. også avgjørelser knyttet til kontroll m.m. i ettertid), jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e, som gjelder ikraft av henvisningen i riksrevisjonsloven § 3-2 tredje ledd (om de såkalte 'absolutte inhabilitetsgrunner'):

'En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe

avgjørelse i en forvaltningssak [...]

e. når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, [...]

'Avgjørelser' kan etter omstendighetene også omfatte beslutninger om ikke å gjøre noe.

Endret håndtering av tilskuddet til IDI

I den nye riksrevisjonsloven har Stortinget vedtatt en ny styringsmodell for Riksrevisjonen hvor kollegiets leder ikke lenger er daglig leder, i det dette ansvaret er plassert hos en revisjonsdirektør. Denne del av loven trer i kraft 1. januar 2026. Denne endringen gjør det lettere å løse habilitetsproblemet som har fulgt av dobbeltrollen.

At kollegiets leder fra 1. januar 2026 ikke lenger er daglig leder, gir enklere roller og ansvarslinjer.

I påvente av at utvalget fremmer sin innstilling og Stortinget treffer beslutning, legger vi om ordningen slik at den er i tråd med gjeldende regelverk:

- ♦ *Ved behandling av saker om tilskudd til IDI fratrer kollegiets leder og andre medlemmer av kollegiet som sitter i IDIs styre, som inhabile.*
- ♦ *Habilitetsutfordringen løses ved at saken behandles uten disse, og den administrative oppfølgingen gjøres av revisjonsdirektøren og Riksrevisjonens administrasjon. I den utstrekning ansatte i Riksrevisjonens administrasjon er styremedlemmer i IDI er disse inhabile ved behandlingen.*

I perioden fram til loven iverksettes 1. januar 2026 utøves den daglige ledelsen på dette området direkte av kollegiet, og slik at styremedlemmene i IDI trer ut som inhabile.

Vi legger til grunn at de grepene vi nå gjør, sikrer at ordningen er i samsvar med gjeldende regelverk for habilitet. Denne måten å gjøre det på fikk tilslutning i møte i Riksrevisjonens collegium 2. september 2025.»

Dette svaret danner grunnlag for flere oppfølgingsspørsmål fra utvalget.

På spørsmål om hva som var bakgrunnen for at problemstillingen om uavhengighet fra Utenriksdepartementet ble reist i 2014, og om det finnes eksempler på at dette var en utfordring i praksis, svarer Riksrevisjonen i brev 13. november 2025.

«Vi minner om at denne del av teksten i Prop. 1 S for Finansdepartementet er foreslått for Stortinget av kollegiet i Riksrevisjonen. Bakgrunnen for dette antar vi var at det ble ansett potensielt uheldig at det ble gitt et tilskudd til en organisasjon hvor Riksrevisjonen har betydelig innflytelse, fra en instans som er revidert av Riksrevisjonen. Det kan også være blitt ansett å gi best samordning med Riksrevisjonens arbeid å kanalisere tilskudd til IDI gjennom Riksrevisjonen. Vi slutter oss i så fall til det.»

På spørsmål om hvorvidt utfordringen knyttet til habilitet var adressert før utvalget reiste problemstillingen i 2025, svarer Riksrevisjonen:

«Vi kjenner ikke til at habilitet er blitt adressert før utvalget reiste spørsmålet i 2025. Men vi går ut fra at en her sikter til den omstendighet at leder og nestleder i kollegiet, som også er i styret i IDI, i år fratrådte under behandlingen av tilskuddet, ved at forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e nr. 1 ble tolket på ordet. Den reelle situasjon, der det kun er offentlige bidragsyttere til stiftelsen kunne tilsi at unntaket i nr. 2 ville være mer treffende på de reelle forhold. I og med at ingen, heller ikke det offentlige, eier en stiftelse, kommer ikke unntaket direkte til anvendelse. Flere forhold har nok virket inn på at en ikke har sett på dette som et habilitetsproblem. Dels kan det ha spilt inn at stiftelsen kun har forvaltet offentlige midler. Dels kan det ha spilt inn at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i sin tid bygde på at det skulle være et omfattende samarbeid i praksis mellom Riksrevisjonen og IDI, og at IDIs styre ved etableringen ble planlagt ledet av Riksrevisjonens leder, jf. Innst. S. nr. 8 (1998–99) s. 3.»

Utvalget reiser videre spørsmål om hvorvidt det forhold at IDI i tillegg til vertslandstilskuddet mottar prosjektstøtte fra UD ved norske ambassader og Norad, anses som problematisk ettersom Riksrevisjonen reviderer disse virksomhetene. Til dette svarer Riksrevisjonen:

«Riksrevisjonen mener at dette prinsipielt kan medføre en utfordring, jf. begrunnelsen for endring i 2015. Vi vil likevel bemerke at dette er beløp hvor forvaltningen beslutter hva som skal utbetales, og hvor vanlig finansiell revisjon gjennomføres.»

På spørsmål om hvorvidt det er mulig å se for seg andre måter å løse habilitetsutfordringene på enn løsningen skissert i brev 3. september, for eksempel at ledelsen av styret i IDI ikke ligger til riksrevisor (ev. går på omgang mellom ulike land), eller at styremedlemmer fra Riksrevisjonen ikke lenger velges fra organets øverste ledelse, svarer Riksrevisjonen:

«Det anses ikke som en god løsning at leder av kollegiet ikke skal være styreleder i IDI. I INTOSAI er en rekke funksjoner knyttet til et enkelt lands riksrevisor, f.eks. er riksrevisoren i Østerrike i sin funksjon også generalsekretær i INTOSAI og riksrevisor i USA er ansvarlig for tidsskriftet INTOSAI journal. Tilsvarende er riksrevisor i vertslandet styreleder i IDI. Så lenge Norge er blant de største bidragsytere til IDI, og det ikke fra øvrige land er reist kritikk mot dette, er det en naturlig sikring av Norges interesser å ha styrelederen.

Om ledelsen av IDI ikke skal ligge til lederen av riksrevisorkollegiet, kan noe av den kontrollen med IDI som Norge de facto får ved ordningen, gå tapt. Det er også slik at den faste plassen i INTOSAIs styre etter INTOSAIs statutter⁵⁰ er lagt til lederen av den riksrevisjon som er ansvarlig for IDI, denne posisjon ville gå tapt for Norge om ledelsen ble lagt til en riksrevisor i et annet land. Dette er en funksjon som gir Norge en helt særskilt innflytelse. Styreleder i IDI har også i denne sammenheng adgang til forsamlinger som Norge ikke ville ha uten denne rollen.

Også i dag er det mulig å ha styremedlemmer som ikke er medlem av Riksrevisjonens kollegium. I IDIs statutter står det at to styremedlemmer velges av en liste som nomineres av kollegiet i Riksrevisjonen, uten at det er krav om hvor disse skal være fra.⁵¹ Frem til i fjor var disse plassene forbeholdt Riksrevisjonen og også etter endringen er de besatt av to fra Riksrevisjonen, kollegiets nestleder⁵² og Riksrevisjonens stabssjef.

Det bør også nevnes at Stortinget kan velge å adressere habilitetsutfordringen ved en egen unntaksbestemmelse i lov. Til illustrasjon nevnes at det i forvaltningslovens bestemmelser om habilitet er gjort et unntak i § 6, første ledd, bokstav e nr 2. En lignende type bestemmelse kan tenkes inntatt i riksrevisjonsloven hva angår forholdet til IDI. Det vises ellers til drøftelsen i Prop. 79 L (2024–2025) s. 142–143 (ny forvaltningslov).»

⁵⁰ Article 5, punkt 3d.

⁵¹ IDIs statutter, jf https://idi.no/wp-content/uploads/resource_files/2023-idi-foundation-statutes-1.pdf.

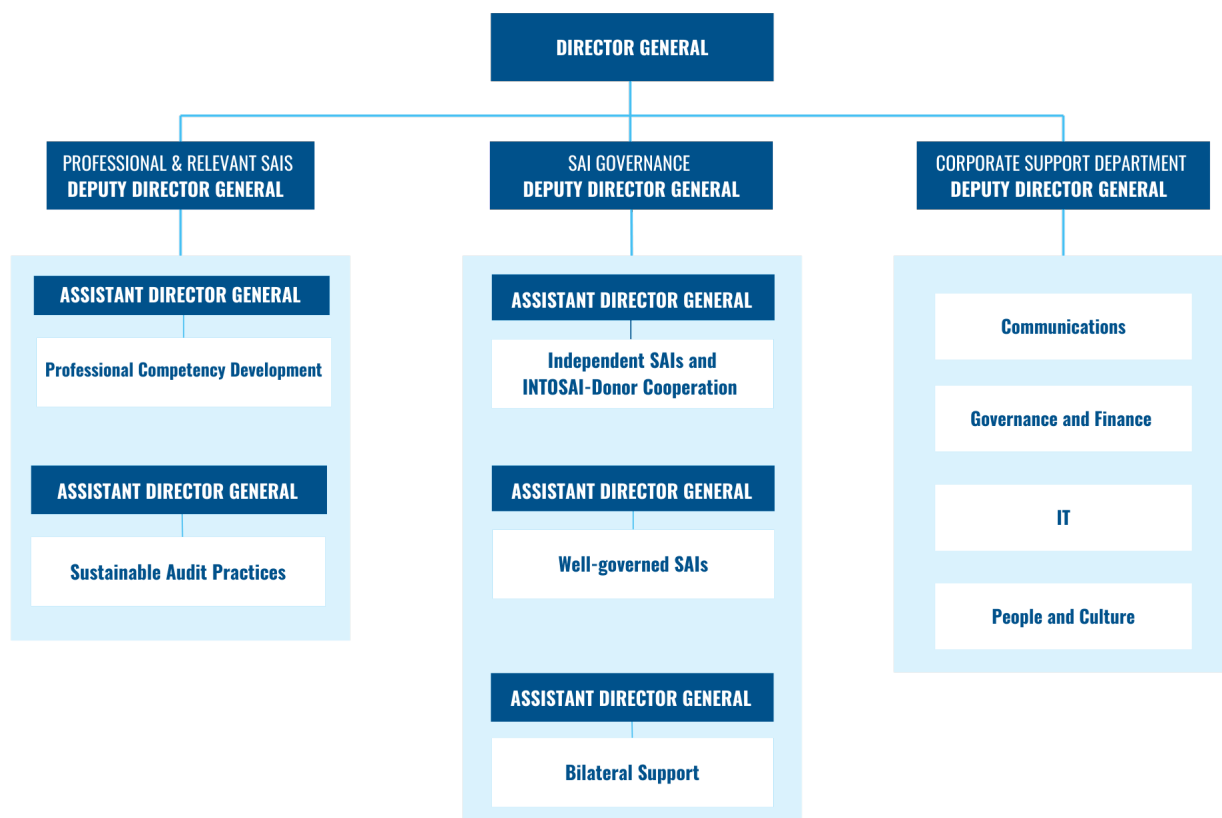
⁵² Fra 1. januar 2026 er vedkommende ikke nestleder, men han er fortsatt medlem av kollegiet i Riksrevisjonen.

5.10 IDIs sekretariat og lokaliseringen av dette

5.10.1 IDIs sekretariat

IDI har i dag 53 ansatte fra rundt 30 land. 46 er ansatt i Norge og 8 gjennom et globalt EOR (Employment of Records). IDI ledes av en administrerende direktør med tre viseadministrerende direktører under seg. Nåværende direktør er norsk og har innehatt stillingen siden 2014.

Et nytt mellomledernivå ble etablert i august 2025. Gjeldende organisering av IDI fremgår av organisasjonskartet nedenfor⁵³:



De ansatte i Norge er tilsatt på norske arbeids- og lønnsvilkår og er medlemmer i Statens pensjonskasse.

5.10.2 Om flyttingen av IDIs sekretariat fra Canada til Norge og Stortingets behandling av dette spørsmålet

Canada var vertskap for IDI fra opprettelsen av organisasjonen i 1986 og frem til 2001.

På INTOSAI-kongressen i 1995 ble det besluttet at IDI fra 2001 skulle lokaliseres i et annet medlemsland enn Canada. I 1995 fikk også Norge et styremedlem i INTOSAI sitt styre. Av Riksrevisjonens årsmelding for 1996 (Dokument nr. 2 (1995–96)) fremgår det at Norge på INTOSAI sitt styremøte i juni 1996 ble oppfordret til å arbeide videre med tanke på å overta IDI-sekretariatet

⁵³ Organisasjonskart hentet fra www.idi.no.

fra 2001. Den formelle beslutningen om å overføre ansvaret til Norge ble tatt på INTOSAI sin kongress i 1998.

Om begrunnelsen for overføring heter det i «INTOSAI 50 years 1953–2003»:

«It was felt that, after 15 years, a change of leadership and venue would be beneficial to IDI and provide added incentive for new ideas and endeavors.»

Det fremgår videre av publikasjonen at det i perioden 1996–2000 skjedde en endring i IDIs «modus operandi». I 1996 ble Long Term Regional Training Program (LTRTP) lansert, og sekretariatets rolle ble også endret:

«The IDI Secretariat would gradually be able to play a less direct role in regional training. Instead, its role would be to provide coordination and support; facilitate the exchange of methodologies and technologies; help identify human, material, and monetary resources; and provide guidance and advice.»

I Dokument nr. 3:14 (1997–98) Riksrevisjonens forslag om etablering av INTOSAI Development Initiative (IDI) i Norge redegjøres det nærmere for forhold rundt overføringen. Det fremgår at IDIs styre i Canada besto av seks medlemmer. Alle i styret kom fra riksrevisjonene i Canada og USA. Styrets leder var den canadiske riksrevisoren, første nestleder var den amerikanske riksrevisoren, mens andre nestleder var ekspedisjonssjef i den canadiske riksrevisjonen med ansvar for internasjonale saker og daglig ledelse av IDI. Canadiske regler krevde minst ett styremøte årlig. Dette ble vanligvis holdt i tilknytning til sammenslutningens årsmøte. Ellers arbeidet styret gjennom året gjennom uformelle møter og telefonkonferanser. Sekretariatets størrelse varierte etter omfanget av aktivitetene. Ved overføringen til Norge hadde IDI ca. 15 stillinger, hvorav halvparten var på deltid. Stillingene knyttet til ledelse og administrasjon var faste, mens medarbeidere knyttet til faglige aktiviteter ble engasjert for en avgrenset periode avhengig av oppgavene som skulle løses.

Det fremgår av Dokument nr. 2 (2000–2001) at styret i den norske stiftelsen ved opprettelsen besto av fire medlemmer fra Riksrevisjonen. Styret ble fra 2000 utvidet med tre nye medlemmer som var riksrevisorer i Canada, Nederland og Storbritannia.

Det ble i Dokument nr. 3:14 (1997–98) lagt til grunn at det nye sekretariatet i Oslo i en interimperiode ville måtte jobbe i nærkontakt med brukerne, IDI, INTOSAI og givere, og i Dokument nr. 2 (2000–2001) rapporteres det at medarbeiderne i nært samarbeid med IDI i Canada gradvis hadde deltatt i flere arbeidsoppgaver og blitt fortrolige med IDIs virksomhet. Ved utgangen av 2000 gjensto kun den formelle overtakelsen fra Canada.

I Dokument nr. 3:14 (1997–98) fra Riksrevisjonen med omtale av forslag om etablering av IDI i Norge omtales forutsetninger og tidsperspektiv som følger i pkt. 3.5.1:

«Ved overføring til Norge vil IDI ha vært i Canada i 15 år, og det er ikke naturlig å tenke seg noe mindre enn en 10–15 års periode i Norge.»

Og videre i pkt. 4.4:

«I 1995 signaliserte den canadiske riksrevisjonen at den ønsket at andre overtok vertskapsrollen for IDI fra 2001, og antok at etter 15 år i Canada vil nye ansvarlige kunne bringe fornyelse inn i virksomheten.»

I Stortingets behandling av forslaget fra Riksrevisjonen innstilte en enstemmig komité på å si ja til en etablering av IDI i Norge.⁵⁴

Ved behandlingen av saken ønsket komiteen opplyst om hvorvidt tidsaspektet nå var nærmere vurdert med hensyn til finansieringen, og innhentet uttalelse fra Riksrevisjonen om dette. I Riksrevisjonens svarbrev av 13. oktober 1998 opplyste Riksrevisjonen:

«For ordens skyld nevnes at Riksrevisjonen sonderer mellom finansiering av sekretariatets drift og finansiering av IDIs programaktiviteter. Programmene er også i fremtiden tenkt finansiert ved internasjonale bidrag slik det fremgår av pkt. 3.5.2 i Dokument nr. 3:14 (1997–98).

Tidsaspektet har ikke vært vurdert nærmere i den forstand at en bestemt tidsperiode for IDI-sekretariatet i Norge nå kan oppgis. Varigheten vil avhenge av flere forhold. Foruten det grunnleggende at en årlig tilskuddsbevilgning til sekretariatets drift blir gitt, vil det være avgjørende at INTOSAI ønsker å opprettholde IDI i Norge under forutsetninger som er akseptable. Et annet moment kan være at IDI om noen år endrer karakter til å bli en internasjonal organisasjon e.l., jf Dokument 3:14 (1997–98) pkt 6.4, og at finansieringen av sekretariatet da kan bli en annen (f. eks basert på medlemskontingent).»

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte seg i innstillingen også om finansieringen og mulige endringer i grunnlaget for denne:

«Komiteen vil bemerke at arbeidet i regi av IDI er god utviklingshjelp, og det er derfor naturlig at det norske bidraget finansieres over Utenriksdepartementets budsjett. Komiteen forutsetter at dersom det skjer endringer i grunnlaget for finansieringen legges saken frem på nytt for Stortinget på en egnet måte.»

5.10.3 Riksrevisjonens synspunkter på spørsmålet om fremtidig lokalisering av IDIs sekretariat

Lederen for riksrevisjonens kollegium har i egenskap av styreleder for IDI i møte med utvalget 16. juni 2025 argumentert for at sekretariatet bør forbli i Norge. Dette støttes av Riksrevisjonens kollegium, som i brev til utvalget 13. november 2025 har oppsummert argumentene som følger:

- *«Vertlandsfunksjonen gir Norge stor påvirkningskraft i det internasjonale revisjonsarbeidet fordi IDI har så stor legitimitet. Dette gjør at vi kan ha en innflytelse på utviklingen av offentlig revisjon internasjonalt via den faste plassen i styret og andre sentrale organer i INTOSAI. Vi får gjennom dette mulighet til å være pådriver for at INTOSAI skal arbeide for uavhengige og faglig sterke riksrevisjoner, noe som styrker muligheten for parlamentarisk kontroll av forvaltningen i landene.*
- *Plassen som fast styremedlem i INTOSAI gir Norge en betydelig innflytelse utenom saker som gjelder IDI. Det betyr at Norge får en innflytelse i det internasjonale riksrevisjonsfellesskapet som vi ellers ikke ville hatt.*
- *IDI nyter stor anerkjennelse for sin profesjonalitet både blant riksrevisjoner (og dokumentert i flere evalueringer), blant giverne og internasjonale organisasjoner. IDI representerer et sterkt internasjonalt fagmiljø som det gir positive ringvirkninger å ha i Norge. Over 50 ansatte fra over 30 land bidrar med skatter og avgifter som vil falle bort om institusjonen flyttes ut av Norge.*

⁵⁴ Innst. S. nr. 8 (1998–99) – fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens forslag om etablering av INTOSAI Development Initiative (IDI) i Norge og referat fra Stortingets forhandlinger 29. oktober 1998.

- *IDI bidrar direkte til bærekraftsmål 16 om åpne og sterke institusjoner. Gjennom å styrke riksrevisjoner, så styrkes også muligheten til å revidere essensielle offentlige tjenester. IDIs virksomhet styrker utviklingen av demokrati, styresett og offentlig finansforvaltning samt bekjempelse av korrupsjon. IDI gjennomfører også kapasitetsbyggingsprogrammer som direkte hjelper riksrevisjoner å revidere bærekraftsmålene. Riksrevisjonen mener dette underbygger norske bistandspolitiske mål.*
- *Som omtalt i Dokument 19 (2023–2024) har ingen riksrevisjoner uttrykt ønske om å overta vertskapsfunksjonen for IDI. I lys av dette er det etter Riksrevisjonens oppfatning trolig få eller ingen alternativer til vertskap for IDI i land hvor demokrati og styresett står sterkt.*
- *Riksrevisjonen oppfatter at det er bred enighet i INTOSAI om at vertskapsfunksjonen bør videreføres i Norge. Det har derfor skapt betydelig bekymring ikke bare i IDI, men også i INTOSAI at spørsmålet om lokalisering er kommet under vurdering.*
- *Om det skulle fattes vedtak om at IDI ikke lenger skal ha hovedsete i Norge, vil det måtte igangsettes et betydelig arbeid for å finne en god etterfølger. Et slikt arbeid vil ta flere år og vil nødvendigvis medføre et stort avbrekk og midlertidig en betydelig reduksjon i IDIs innsats.»*

5.10.4 INTOSAI-sekretariatets synspunkter på spørsmålet om lokalisering av IDIs sekretariat

I brev til utvalget peker sekretariatet på en rekke momenter som er sentrale for lokalisering av IDIs sekretariat.⁵⁵ De fremhever historikk, riksrevisors personlige engasjement, vilje til finansiell og annen støtte, forholdet til parlamentet og politisk oppslutning om støtte til bistand i vertslandet.

I møte med utvalget 1. desember 2025 viste INTOSAIs generalsekretær til at det på den siste kongressen i Egypt høsten 2025 ikke var noen diskusjon om plassering av vertslandsfunksjonen, og at ingen andre land hadde fremmet ønske om å overta.

Etter hver INTOSAI-kongress publiseres det offisielle erklæringer. Disse har ulik form og lengde. I erklæringene som har blitt publisert fra og med 2001, har ikke spørsmålet om lokalisering av IDI vært nevnt.

5.10.5 Andre riksrevisjoners synspunkter på spørsmålet om fremtidig lokalisering av IDIs sekretariat

Utvalget har bedt riksrevisorene i Sør-Afrika og Kenya om deres syn på lokalisering av IDI-sekretariatet og hvilke forhold som anses viktige for vertskapsrollen.⁵⁶ Begge riksrevisorene har i sine svarbrev uttrykt at de er svært tilfredse med lokaliseringen i Norge, og at ordningen bør fortsette.⁵⁷ De peker på at Norge er et stabilt land med godt styresett som nyter høy tillit fra andre bistandsdonorer. Lang erfaring med bistand gjør at Norge som vertsland kan bidra med råd til IDI om utviklingssamarbeid og multilaterale partnerskap. Den norske Riksrevisjonen beskrives som uavhengig, effektiv og troverdig og dermed et godt eksempel for andre. Forutsigbarhet og langsiktige forpliktelser både når det gjelder finansiering og administrative rammer, trekkes frem som viktig. Norsk vertskap for IDI-sekretariatet gir kontinuitet og stabilitet. Det blir også vist til den siste INTOSAI-kongressen høsten 2025 der ingen andre land viste interesse

⁵⁵ Svarbrev fra INTOSAI sekretariat 11. november 2025.

⁵⁶ Sør-Afrika og Kenyas riksrevisorer ble valgt fordi de inngår i IDI-styret og representerer et annet geografisk område enn riksrevisorene i Norge og Østerrike, som også har gitt sine innspill.

⁵⁷ Svarbrev fra riksrevisor i Kenya 9. januar 2026 og svarbrev fra riksrevisor i Sør-Afrika 15. januar 2026.

for å overta sekretariatsfunksjonen, og at dette indikerer tillit til Norge. I tillegg gjør størrelsen på sekretariatet at det vil være utfordrende for mange land å overta.

5.10.6 Utenriksdepartementets synspunkter

Utenriksdepartementet skriver i brev til utvalget 2. februar 2026:

«UD har på nåværende tidspunkt ikke noen formening om hvorvidt Norge på fast basis skal ha vertskap for sekretariatet til IDI. Dersom det planlegges en diskusjon rundt lokaliseringen av sekretariatet til IDI, vil UD gjerne ta del i denne».

DEL III

Utvalgets vurderinger og forslag

6. Overordnede hensyn utvalget har lagt vekt på i sine vurderinger av Riksrevisjonens bistandsvirksomhet og vertskapsrollen for IDIs sekretariat

6.1 Innledende bemerkninger

Utvalget vil innledningsvis vise til at det anerkjenner verdien av kapasitetsutvikling innen offentlig revisjon, og særlig i en tid med demokratisk tilbakeslag i mange land.

Utvalget anerkjenner at Riksrevisjonen selv mener at dagens ordninger for finansiering og organisering av deres egen bistandsvirksomhet og vertskapet for IDI fungerer godt. Utvalget vil også vise til at det ikke er en del av utvalgets mandat å vurdere kvaliteten og effektiviteten på verken Riksrevisjonens eller IDIs innsats, men ifølge eksterne evalueringer er begge deler verdsatt av mottakerland.

Utvalget vil også vise til at sammenholdt med de samlede bevilgninger Norge bruker på bistand, utgjør revisjonsbistand en meget liten andel. Regjeringens samlede bistandsbudsjett for 2025 utgjør over 59,9 mrd. kroner. Nivået på tilskuddet til IDI og Riksrevisjonens bevilgninger til bilateral bistandsvirksomhet utgjør til sammenligning i overkant av 40 mill. kroner, hvilken vil si under 0,1 prosent av samlet norsk bistandsinnsats. Bevilgningen til kapasitetsbygging på Utenriksdepartementets budsjett under kap. 161 Utdanning, forskning og offentlige institusjoner post 73 Styresett og offentlige institusjoner på bistandsbudsjettet utgjør til sammenligning 529,7 mill. kroner i 2025.

At det hittil er lagt til grunn det som kan fremstå som pragmatiske løsninger for organisering og finansiering av dette av arbeidet, må ses i denne konteksten. Det kan også ha sammenheng med at Stortinget opp igjennom årene har viet Riksrevisjonens engasjement på dette feltet begrenset oppmerksomhet.

Ved vurdering av fremtidige løsninger har utvalget valgt å ha en prinsipiell tilnærming hvor til dels motstridende hensyn veies mot hverandre. Ved utformingen av nåværende løsninger er det lagt stor vekt på hensynet til Riksrevisjonens uavhengighet. Dette må imidlertid veies opp mot hensyn som regjeringens ansvar for utenriksstyret, den samlede innretningen av norsk bistandspolitikk og effektiv bruk av offentlige midler mv. Utvalget innleder derfor drøftelsene med en gjennomgang av ulike overordnede hensyn som er relevante for å løse de ulike spørsmålene som reises i mandatet.

Utvalget har i denne forbindelse lagt vekt på at hver krone på bistandsbudsjettet har en alternativkostnad, og verdien av at alle deler av bistanden kritisk ettergås for å optimalisere effekt og kvalitet. Mange vil hevde at dette er spesielt relevant i en tid der en rekke giverland reduserer sine bistandsbudsjetter samtidig som behovene for bistand øker. Utvalget vil i denne forbindelse vise til at utviklingsministeren nylig har varslet store endringer for å gjøre norsk bistand mer effektiv blant annet som følge av omfattende geopolitiske, normative og finansielle endringer for internasjonalt utviklingssamarbeid de siste årene. Dette skal oppsummeres i en stortingsmelding som legges frem i Stortingets vårsesjon 2027.

Utvalget vil også vise til at i de avsluttende fasene av utvalgets arbeid, i kjølvannet av de frigjorte Epstein-filene, har det blitt betydelig offentlig fokus på utenriktjenesten og tilknyttede spørsmål, herunder har det blitt reist spørsmål ved Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning til institusjoner, stiftelser mv. som mottar midler over Utenriksdepartementets budsjettområde, og rolleblanding og mulige interessekonflikter. Kontroll- og konstitusjonskomiteen besluttet på møte 12. februar 2026 å sende skriftlige spørsmål til statsministeren og utenriksministeren, og komiteen har også avgitt en innstilling til Stortinget med forslag om at Stortinget nedsetter

en uavhengig granskingskommisjon, jf. Innst. 160 S (2025–2026). Utvalget har valgt å legge en prinsipiell og faglig tilnærming til grunn for sine anbefalinger, og har ikke forskuttert utfallet av kommende undersøkelser og gransking.

En slik prinsipiell tilnærming vil bli desto viktigere dersom bevilgningsnivået til Riksrevisjonens bistandsvirksomhet og/eller IDI økes vesentlig fremover, slik Riksrevisjonen har tatt til orde for i flere sammenhenger. Utvalget har imidlertid ikke sett det som en del av sitt mandat å uttale seg om bevilgningsnivået, da dette er et politisk spørsmål som skal avgjøres av Stortinget.

Utvalget har valgt å legge følgende prinsipper og hensyn til grunn for sine vurderinger:

- ♦ Maktfordelingen mellom statsmaktene, herunder Stortingets eksterne kontrollorganers uavhengige stilling og Grunnlovens regulering av ansvaret for utenriksstyret
- ♦ Forsvarlig forvaltning, transparens og kontroll, samt effektivitet
- ♦ Kompetanse og faglig kvalitet
- ♦ Internasjonal byrdefordeling
- ♦ Langsiktighet og forutsigbarhet

I neste punkt drøftes utvalgets vurderinger av disse.

6.2 Maktfordelingen mellom statsmaktene

6.2.1 Riksrevisjonens uavhengighet

Et sentralt hensyn utvalget har vurdert, er Riksrevisjonens uavhengighet som kontrollorgan for Stortinget. Prinsippet om uavhengighet er kommet til uttrykk i lov om Riksrevisjonen. Riksrevisjonens uavhengighet er et grunnleggende prinsipp også i sammenlignbare land, jf. utvalgets gjennomgang i kapittel 4. Dette prinsippet kommer også til uttrykk i den såkalte Lima-erklæringen fra 1977 (INTOSAI-P 1). Flere bestemmelser i riksrevisjonsloven, som riksrevisors vern mot å bli avsatt, har bakgrunn i prinsippene i Lima-erklæringen.

Det følger av riksrevisjonsloven § 1-3 første ledd at Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og selv bestemmer hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres. Det følger videre av § 1-3 tredje ledd at forvaltningen ikke kan utøve myndighet overfor Riksrevisjonen som kan påvirke den uavhengige og objektive utøvelsen av Riksrevisjonens revisjon.

Hensynet til uavhengighet gjør seg imidlertid ikke like tungt gjeldende når Riksrevisjonen utfører oppgaver som ikke er revisjon og som ikke er en del av Riksrevisjonens kjernevirksomhet, men som derimot har karakter av utøvende virksomhet og som kan sammenlignes med oppgaver som utføres av ordinære statlige forvaltningsorganer som departementer og direktorater, eller statlige organer gitt særlig uavhengighet. Både egen bistandsvirksomhet og forvaltning av vertslandstilskudd til IDI kan sies å ha en slik karakter.

Spørsmålet om mulige uheldige interessekonflikter kan likevel tilsi at hensynet fremdeles har en viss relevans ettersom Riksrevisjonen reviderer Utenriksdepartementets budsjett. Dette hensynet ble vektlagt tungt da gjeldende finansieringsmodell for Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet ble fastsatt i 2006, jf. omtale under pkt. 4.5. Dette hensynet lå også til grunn for overføringen av tilskuddet til IDI fra Utenriksdepartementets budsjett fra og med 2015, jf. omtale under pkt. 5.6.2. Dersom Riksrevisjonen blir avhengig av Utenriksdepartementets eller Norads økonomiske prioriteringer, kan det være en risiko for at den i sin revisjonsvirksomhet blir mindre objektive i sin revisjon av disse organene enn hva de ellers ville vært.

Utvalget vil vise til at det i denne sammenheng kan være vanskelig å finne organisasjonsmodeller som overhodet ikke har noen iboende elementer av potensielle rollekonflikter. Også den nåværende modellen, hvor Riksrevisjonen mottar bevilgninger direkte fra Stortinget, inneholder prinsipielt sett noen av de samme risikoene for uheldige rollekonflikter, da Riksrevisjonen som kjent reviderer Stortinget. Stortingets presidentskap er det øverste ansvarlige organ for administrative saker, jf. Stortingets forretningsorden § 9. Som det fremgår under pkt. 3.4, er det presidentskapet som mottar og behandler Riksrevisjonens budsjettforslag før dette oversendes til Finansdepartementet for innarbeidelse i budsjettproposisjonen.

6.2.2 Maktfordelingsprinsippene i Grunnloven og utenriksstyret som regjeringens prerogativ

Den norske Grunnloven er basert på et skille hvor utøvende myndighet er tillagt regjeringen, dømmende myndighet er tillagt domstolene, og lovgivende, bevilgende og kontrollerende makt er tillagt Stortinget. Stortingets eksterne organer er hjelpeorganer i utøvelsen av Stortingets kontrollerende myndighet.

Utgangspunktet er at utenrikspolitikken er tillagt regjeringen som et prerogativ etter Grunnloven § 26. Selv om Stortinget kan gi generelle og spesielle retningslinjer for regjeringens utøvelse av myndigheten, og selv om Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomite konsulteres i utenrikspolitiske spørsmål før viktige beslutninger fattes, ligger beslutningsmyndigheten på dette feltet etter Grunnloven til regjeringen. For eksempel er det bare regjeringen som kan inngå folkerettslige bindende avtaler på vegne av den norske stat. Valg av samarbeidsland innenfor bistandsvirksomhet er spørsmål som har viktige utenrikspolitiske dimensjoner. Når det gjelder samarbeidet innenfor Kunnskapsbanken, er valg av samarbeidsland en beslutning som ligger til Utenriksdepartementet, jf. oversikt over rollefordeling i pkt. 2.2.2.

Utvalget konstaterer at det med Riksrevisjonens samarbeidserklæring med UD fra 2007 er tilstrebet å ta hensyn til maktfordelingsprinsippene, og til at Riksrevisjonens utviklingssamarbeid støtter opp om norske utenriks- og utviklingspolitiske målsettinger. Erklæringen angir således at *«Utenriksdepartementet skal informere Riksrevisjonen om land som er prioritert i norsk utviklingssamarbeid og hvor forholdene ligger best til rette for et samarbeid»*. Og at *«Utenriksdepartementet og den norske ambassaden i mottakerlandet, skal på best mulig måte støtte opp under Riksrevisjonens arbeid»*.

6.3 Regler om økonomiforvaltning mv.

6.3.1 Forsvarlig forvaltning, transparens og kontroll

Det skal være en forsvarlig forvaltning av og kontroll med bruken av statlige midler.

Det er en forutsetning at bevilgninger over statsbudsjettet forvaltes i tråd med statens økonomiregelverk, relevante lover og forskrifter og målsettinger om god praksis innenfor det relevante sektorområdet. Et eksempel på sistnevnte er «Praktisering av nulltoleranse for misligheter», som gjelder for alle Utenriksdepartementets bevilgninger.

De regler som gjelder for rapporteringskrav til Stortinget, gir offentlig transparens om pengebruken og oppnådde resultater.

Når det gjelder kontroll, forutsetter statlig regelverk at det både er etablert internkontroll og ekstern kontroll.

Krav til internkontroll er nedfelt i økonomireglementet § 14 og innebærer at virksomheten selv skal ha kontroll for å sikre at:

«beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning ressursbruken er effektiv regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes».

Den eksterne revisjonen omfatter etter riksrevisjonsloven både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Sistnevnte innebærer systematiske undersøkelser med utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger av om statens ressurser utnyttes effektivt, i hvilken grad mål nås, regler etterleves, og om økonomiforvaltningen er nøktern og forsvarlig.

Forsvarlig forvaltning og kontroll forutsetter at det ikke foreligger interesse- eller rollekonflikter blant de involverte aktører.

Forvaltning av bevilgninger innenfor bistandsområdet kan kreve særlige ressurser. I 2024 foretok Riksrevisjonen for eksempel en gjennomgang av UD og Norads arbeid med å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden. I Dokument 3:4 (2024–2025) peker Riksrevisjonen på at det er høy risiko for økonomiske misligheter knyttet til bistandsmidler, og at det derfor må forventes en høy standard i håndteringen av denne risikoen. Riksrevisjonen peker på flere kritikkverdige forhold: Selv om UDs retningslinjer har en risikobasert tilnærming, er det krevende for saksbehandlere å gjennomføre disse i praksis. Riksrevisjonen peker blant annet på mangler i risikovurderinger og forståelse og praktisering av føringene om nulltoleranse for økonomiske misligheter. I dokumentet inngår en rekke anbefalinger til UD og Norad om hvordan risiko for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistand bør håndteres.

Kritikken oppsummeres i følgende fire hovedpunkter:⁵⁸

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

6.3.2 Nærmere om kravet til effektiv ressursutnyttelse

Effektivitet er en av forvaltningsverdiene. Det handler både om kostnadseffektivitet (å gjøre tingene riktig), formåls effektivitet (å gjøre de riktige tingene) og prioriteringseffektivitet (å prioritere mellom ulike mål, formål eller politikkområder som kan være i konflikt med hverandre), slik at man samlet sett oppnår høyest mulig grad av måloppnåelse. Arbeid med å realisere nytte av tiltak er også sentralt.

Prinsippet om effektivitet er kommet til uttrykk gjennom bevilgningsreglementet § 10 første ledd, hvor det heter:

⁵⁸ Dokument 3:4 (2024–2025) Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden s. 8.

«Utgiftsbevilgningene skal disponeres i samsvar med § 5 og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.»

Kostnadseffektivitet forutsetter at bistandsprosjekter gjennomføres på en faglig god måte. En viktig faktor for å «gjøre ting riktig» er tilgang på relevant kompetanse, jf. omtale nedenfor. Effektiv ressursbruk forutsetter også at alternativ bruk av midler vurderes systematisk, slik at midlene benyttes der de vurderes å kunne gi flest nyttevirkninger.

En side ved formålseffektivitet kan være valg av samarbeidsland. Dersom mottakende land allerede er relativt velutviklet, vil det kunne være enklere og mindre risikofylt å oppnå reelle forbedringer i form av målbare resultater sammenlignet med innsats i mindre utviklede land. Et iboende paradoks er at dersom alle giverland følger en slik logikk, vil lite bistand nå de minst utviklede landene, som kan sies å ha størst behov, men der formålseffektiviteten må forventes å være lavere.

Formålseffektivitetsbetraktninger kan tilsi at resultater i et prosjekt i et samarbeidsland ikke vurderes isolert. En harmonisert og koordinert innsats fra flere offentlige etater gjennom programsamarbeid vil samlet sett kunne gi flere nyttevirkninger enn ukoordinert innsats fra en rekke enkeltstående etater, selv om slike prosjekter isolert sett kan fremstå som velbegrunnede og effektive.

Hensynet til effektivitet står også sentralt i internasjonalt bistandssamarbeid, slik det for eksempel er kommet til uttrykk i prinsippene for bistandseffektivitet.⁵⁹ Erklæringen peker blant annet på viktigheten av tettere integrering mellom ulike politikkområder og samhandling over landegrenser og med multilaterale organisasjoner og globale fond.

Følgende prinsipper er nedfelt i Paris-erklæringen om bistandseffektivitet (OECD):

- Eierskap: Utviklingslandenes myndigheter skal ha eierskap til sine egne utviklingsstrategier og politiske prioriteringer.
- Tilpasning: Givere skal tilpasse sin bistand til mottakerlandenes nasjonale utviklingsstrategier og systemer.
- Harmonisering: Givere skal koordinere sine handlinger og forenkle prosedyrer for å unngå dobbeltarbeid.
- Resultatorientering: Samarbeidet skal ha fokus på resultater og måling av utviklingsresultater for å forbedre beslutningstaking og ansvarlighet.
- Gjensidig ansvarlighet: Både givere og mottakerland skal være ansvarlige for utviklingsresultatene.

6.4 Kompetanse og faglig kvalitet

Relevant kompetanse er en sentral faktor for kapasitetsutvikling. Når det gjelder revisjonsbistand, er sektorspesifikk kompetanse knyttet til ulike deler av offentlig revisjon, men også erfaringer om hvordan dette best institusjonaliseres, selvsagt avgjørende. Men også bistandsfaglig kompetanse er svært viktig. Med sistnevnte menes blant annet kunnskap om når og under hvilke betingelser kunnskapssamarbeid over grenser fungerer, land- og regionkunnskap, tverrkulturell og oppdatert kontekstkunnskap, innsikt i norsk utenriks- og utviklingspolitikk, kjennskap til bistandens iboende dilemmaer, prinsipper og historie. Dette er kompetanse som Norad innehar. I tillegg har Norad betydelig kompetanse innenfor tilskuddsforvaltning og måling av resultater og evalueringer innenfor bistandsområdet, jf. punktet om forsvarlig forvaltning, transparens og kontroll ovenfor. Omfanget av norske bistandsmidler som forvaltes av Norad, gjør at dette er en sentral del av Norad sin virksomhet.

⁵⁹ OECD, Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005), Accra Agenda for Action (AAA) (2008), Busan Partnership for Effective Development Co-operation (2011), Mexico High Level Meeting Communiqué (2014).

Utvalget konstaterer at Riksrevisjonen har betydelig sektorspesifikk kompetanse når det gjelder utvikling av offentlig revisjon, men slik virksomheten i dag er organisert, komplementeres ikke det revisjonsfaglige miljøet i Riksrevisjonen av bistandsfaglig kompetanse.

6.5 Internasjonal byrdefordeling

Bistand er under press internasjonalt, og stadig færre land lever opp til målsettingen om å benytte minst 0,7 prosent av sin bruttonasjonalinntekt (BNI) på bistand. I 2024 var det kun Danmark, Luxembourg, Sverige og Norge som innfridde dette målet.⁶⁰ For 2025 beregnet OECD en ytterligere nedgang i samlet internasjonal bistand, med en reduksjon på 9–17 prosent fra 2024-nivå.⁶¹ Den nåværende amerikanske administrasjonens kraftige kutt i bistand er en viktig grunn til at FNs budsjett for 2026 er 15 prosent lavere enn fjoråret.⁶² I flere andre store giverland, som Frankrike, Tyskland og Storbritannia kuttes også bevilgningene til bistand, om enn ikke i samme omfang som i USA. I brev til FNs medlemslands ambassadører 28. januar 2026 understreker FNs generalsekretær at krisen forverres og truer gjennomføring av tjenester, og at organisasjonen risikerer økonomisk kollaps.

I den pågående reformen av FN som skal tilpasse organisasjonen til betydelig lavere bevilgninger, ses det blant annet på relokalisering av organisasjoner og funksjoner. Så langt utvalget er kjent med, har Norge ikke tilbudt å påta seg noe nytt ansvar i forbindelse med denne reformen. Mens andre land aktivt legger til rette for etablering av internasjonal tilstedeværelse gjennom gode ordninger for ansatte (immigrasjon, opphold, skatt osv.), har Norge ingen slike villkår.

I en situasjon der svært mye utviklingsarbeid står i fare for å miste finansiering, og demokratiet er i tilbakegang i mange land, kan det argumenteres for at Norge bør vurdere på hvilke områder vi har en reell merverdi og best forutsetninger for å ta internasjonalt ansvar. Norge må kritisk vurdere hvilke områder vi anser som viktigst å støtte, og hvor vi kan være en del av en større innsats for å styrke rettsstatsprinsipper og demokratisk kontroll. Norsk bilateral innsats må veies opp mot andre lands kompetanse og ressurser og behovet for en enda mer omforent internasjonal innsats. Utvalget vurderer at støtte til oppbygging av velfungerende riksrevisjoner kan være et slikt område, som kan komplementere den stadig mer fragmenterte og svekkede internasjonale bistanden. Dette fordrer at slik innsats er strategisk forankret i norsk utviklingspolitikk og er avstemt opp mot andre prioriteringer.

Samtidig er det også hensyn som tilsier at en internasjonal virksomhet som IDI, som bygger på universelle prinsipper for uavhengig revisjon som effektivitet, åpenhet og ansvar, ikke bør bli for sterkt tilknyttet et enkelt land med en påfølgende risiko for at institusjonen identifiseres med dette landet. Både dette hensynet og hensynet til internasjonal byrdefordeling kan tilsi et institusjonelt rammeverk hvor flere land tar et forpliktende kollektivt medansvar.

6.6 Langsiktighet og forutsigbarhet

Langsiktighet, kontinuitet og forutsigbarhet trekkes i mange sammenhenger frem som en nødvendig faktor for å kunne oppnå resultater innenfor kapasitetsbygging. Dette kan tale for en etablering av robuste finansierings- og organisasjonsmodeller som kan ligge fast over tid – og giverland som kan stå ved forpliktelser i en mer volatil verden.

60 OECD, Official development assistance (ODA) | (OECD.org).

61 OECD, Cuts in official development assistance – OECD projections for 2025 and the near term, 26. juni 2025.

62 N News, General Assembly approves \$3.45 billion UN regular budget for 2026, 30. desember 2025.

7. Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet

7.1 Anbefaling om organisering og finansiering av Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet

Utvalget anbefaler at midlene til Riksrevisjonens bistandsvirksomhet bevilges over bistandsbudsjettet under Utenriksdepartementet, og at virksomheten organiseres som en del av Kunnskapsbanken i Norad.

7.2 Utvalgets vurderinger av fordeler og utfordringer med gjeldende modell

Utvalget har vurdert både fordeler og utfordringer knyttet til gjeldende modell, der bevilgninger til egen bistandsvirksomhet inngår i Riksrevisjonens ordinære driftsbudsjett. Riksrevisjonen deltar som observatør i Kunnskapsbanken.

En klar fordel med dagens organisering er at den ivaretar Riksrevisjonens uavhengighet ved at mulige interessekonflikter med Utenriksdepartementet og Norad knyttet til Riksrevisjonens rolle som revisor unngås.

De endelige, formelle beslutningene om samarbeid tas av Riksrevisjonen, men i hvor stor grad ansvaret for valg av prosjekter og samarbeidsland de facto ligger i Riksrevisjonen, fremstår for utvalget som noe uklart. Ifølge samarbeidserklæringen med Utenriksdepartementet skal Riksrevisjonen prioritere land hvor Norge har et samarbeid med landets myndigheter, eller hvor Norge har et særlig engasjement som gjør det ønskelig å bidra til å styrke revisjonskapasiteten. Utenriksdepartementet skal informere Riksrevisjonen om land som er prioritert i norsk utviklingssamarbeid, og hvor forholdene ligger best til rette for et samarbeid. Det følger videre av avtalen at det som et ledd i Riksrevisjonens vurdering av samarbeid med et land bør innhentes en vurdering fra Utenriksdepartementet om dette er hensiktsmessig ut fra norske og utviklingspolitiske føringer og situasjonen i det aktuelle landet.

I praksis ser det ut til at Riksrevisjonen selv har ansvar for å ta gode strategiske og operasjonelle valg i forvaltning av bistandsarbeidet. Dagens organisering gir Riksrevisjonen en mulighet for å tenke langsiktig om hvordan bistandsarbeidet skal dimensjoneres og tilpasses egen organisasjon, mens andre statlige virksomheter som har en avtale med Norad, vil måtte forholde seg til at valg av land og innretning av samarbeid i større grad avgjøres av Utenriksdepartementet og Norad. Riksrevisjonen vil også selv kunne vurdere hvordan bistandsengasjementet kan gi størst effekt og bygge på egen kapasitet over tid.

Det er videre korte styringslinjer mellom de som treffer beslutninger, og de som utfører arbeidet. En organisasjon som bruker egne driftsmidler til bistandsarbeidet, vil også måtte forsvare innretning og nytte av arbeidet internt opp imot andre formål, og det kan bidra til både forbedringer og eierskap.

Utvalget konstaterer også at Riksrevisjonen selv fremhever at bistandsvirksomheten gir gode utviklingsmuligheter for de mange ansatte som får anledning til å delta i arbeidet, og også gjør det lettere å rekruttere kompetente medarbeidere i et utfordrende arbeidsmarked.

Utvalget konstaterer videre at Riksrevisjonen både overfor Utenriksdepartementet, Stortinget, og utvalget har gitt uttrykk for at gjeldende nivå på bevilgninger ikke er tilstrekkelig. I årsmeldingen for 2024, Dokument 2 (2024–2025) skriver for eksempel Riksrevisjonen til Stortinget at budsjettet er for lavt i forhold til det som er nødvendig for å ha et bistandsfaglig godt tilbud

over tid. Riksrevisjonen mener det er særlig utfordrende at det per i dag ikke er mulig å finansiere stedlige rådgivere i utlandet.

Bistandsvirksomheten ligger utenfor Riksrevisjonens kjerneoppgaver og er definert som en «kan-oppgave». Midler til bistandsvirksomheten dekkes innenfor Riksrevisjonens ordinære driftsbudsjett, og det er derfor en risiko for at bistandsvirksomheten må nedprioriteres dersom det blir utfordrende å finansiere kjernevirksomheten. Dette er en sårbarhet som gjør at en ikke sikrer den forutsigbarhet og langsiktighet som er en suksessfaktor for denne typen institusjonelt samarbeid.

Riksrevisjonen er samtidig i en ambivalent mellomposisjon der man på den ene siden skal være uavhengig, men på den andre siden fortsatt må forholde seg til utenrikspolitiske signaler om samarbeidsland og -prosjekter. Ut ifra både uavhengighetshensyn og hensynet til en koordinert innretning av norsk utviklingsbistand i en omskiftelig verden er dette ikke en optimal løsning.

En modell hvor Riksrevisjonen selv beslutter hvilke riksrevisjoner den skal ha samarbeid med, kan innebære en risiko for at valg av samarbeidsland avviker fra regjeringens prioriteringer. Dette kan være uheldig med bakgrunn i det overordnede ansvaret for utenriksstyret som ligger til regjeringen. Det kan også bety at Riksrevisjonen ikke har all den informasjon og innsikt i ulike lands politiske og sosiale utvikling som man enklere får trekke på innenfor et samarbeid med utenriktjenesten.

En utfordring ved dagens ordning er at Riksrevisjonen i kraft av sin uavhengighet ikke er tett koblet på den løpende politiske styringen som skjer i Utenriksdepartementet og statlige virksomheter underlagt fagstatsråder. I en omskiftelig verden, hvor det kan skje en rask forverring i demokratisituasjonen eller relasjonen til norske myndigheter i landet der Riksrevisjonen er engasjert, kan det være uheldig at Riksrevisjonens bistandssamarbeid ikke inngår i den løpende politiske styringen fra Utenriksdepartementet. Ved raske endringer i forholdet mellom norske myndigheter og myndighetene i samarbeidslandet kan det også bli utfordrende for Riksrevisjonens motpart i samarbeidslandet. I denne konteksten vil det neppe tillegges vekt at Riksrevisjonen formelt er tilknyttet Stortinget og ikke regjeringen ettersom begge organer representerer den norske stat. I internasjonal sammenheng vil Riksrevisjonen som et organ for staten, trolig bli forbundet med norske politiske myndigheter uavhengig av den internrettslige organiseringen (sml. enkelte lands oppfatning av Nobelkomiteens uavhengighet), samtidig som den valgte organisatoriske modellen innebærer at Riksrevisjonen ikke har samme tilgang til informasjon som virksomheter som er underlagt regjeringens politiske styring.

En annen ulempe ved dagens organisering er at den i mindre grad legger opp til at Riksrevisjonens bistandsengasjement er godt integrert med øvrig norsk bistand til utvikling av kapasitet og godt styresett i samarbeidsland enn hva den kunne ha vært. Når beslutninger om landvalg tas av ulike organisasjoner, i kan det medføre ulike prioriteringer og manglende forsøk på å utvikle felles landprogrammer. Med enkeltstående og ukoordinerte innsatser av ulike norske virksomheter får Norge og norske statlige virksomheter en begrenset rolle i hvert enkelt samarbeidsland. Det kan bety mindre mulighet til å påvirke og jobbe med større reformprosesser og institusjonelle forhold, for eksempel gjennom en mer helhetlig dialog med finansdepartementet og andre nøkkelinstitusjoner i landene. I landene er overordnet styring og rapportering avhengig av at institusjoner som statistikkbyrå, skatteadministrasjoner og riksrevisjoner alle fungerer godt i et samvirke, samtidig som en større forbedring av slike institusjoner krever politisk støtte og godt administrativt samarbeid. En konsentrasjon av norsk innsats innenfor offentlig finansforvaltning vil kunne gi mulighet til å fokusere på måloppnåelse på mer overordnet nivå i samarbeidsland og dermed bedre samlet utnyttelse av statlige bevilgninger.

Ettersom Riksrevisjonen kun har observatørstatus i Kunnskapsbanken i Norad, deltar de heller ikke fullt ut i det nettverket av offentlige institusjoner som driver kunnskapsbistand, med tilgang til den bistandsfaglige- og forvaltningskompetansen som Norad har bygget opp.

Når Riksrevisjonen som et kontrollorgan for Stortinget selv utøver oppgaver som har karakter av forvaltningsvirksomhet, oppstår det videre et spørsmål om hvem som foretar kontroll og evaluering av virksomheten, og på hvilken måte. Dette gjelder både internkontroll, ekstern revisjon og kontrollmekanismer som ligger i samarbeid med andre aktører.

Med bakgrunn i at Riksrevisjonen ellers i begrenset grad har forvaltningsoppgaver, og på grunnlag av de redegjørelser som er gitt utvalget, er det utvalgets inntrykk at Riksrevisjonens systemer for internkontroll for sin bistandsvirksomhet er mindre utviklet enn det som er tilfellet i for eksempel i Norad, som har et eget fagmiljø for internrevisjon av bistand.⁶³ Utvalget viser i denne forbindelse også til at utvalget som evaluerte Riksrevisjonens virksomhet i Dokument 19 (2023–2024), i pkt. 8.3 viser til evalueringen som ble gjennomført i regi av utvalget, og påpekte at Riksrevisjonen ikke har et helhetlig og tilfredsstillende system for internkontroll.

I motsetning til andre statlige virksomheter som driver kapasitetsutvikling, er Riksrevisjonen for eksempel ikke omfattet av varslingsrutinen for økonomiske misligheter, slik øvrig bistand er. Dette er prinsipielt sett uheldig. Riksrevisjonen har heller ikke en avtale med Norad som innebærer rapportering på resultater til Norad årlig. Denne kontrollen kan bidra til å sikre kvalitet, resultatorientering, læring over tid og gode systemer for forvaltning av bistandsarbeidet. Den årlige rapporteringen fra Riksrevisjonen til Stortinget er til sammenligning på et langt mer overordnet nivå.

Riksrevisjonen revideres av en ekstern revisor oppnevnt av Stortinget, men denne revisjonen omfatter ikke forvaltningsrevisjoner. Den korrigeringen som andre virksomheter får gjennom Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner, er derfor ikke til stede. Et eksempel på en slik forvaltningsrevisjon er Dokument 3:4 (2024–2025) Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden (omtalt i punkt 6.3.1), hvor Riksrevisjonen påpekte forbedringspunkter ved Norads og Utenriksdepartementets arbeid med å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter i bistanden.

For å kompensere for mangel på slike mekanismer har Riksrevisjonen benyttet seg av såkalt peer-review (Sverige 2014) og har hittil gjennomført tre eksterne evalueringer for å få en kontroll og vurdering av eget bistandsarbeid (jf. egen omtale under punkt 4.3). Dette er en mer tilbakeskuerende form for ansvarliggjøring, og ikke en systematisk løpende årlig kontroll, og innebærer også at initiativet og oppfølgingen ligger i virksomheten selv. Slike eksterne evalueringer kan heller ikke likestilles med bistandsfaglige gjennomganger gjort av Norad, som statens fremste ekspertorgan innen bistand.

Det kan videre settes spørsmålstegn ved hvorvidt omfanget av den årlige bistandsvirksomheten bør besluttet av Riksrevisjonen selv, eller om dette bør besluttet på politisk nivå. Denne problemstillingen har flere sider. For det første er omfanget og innretningen av norsk bistandsinnsats i seg selv et politisk spørsmål. Ved at bevilgningene tas av Riksrevisjonens driftsbudsjett, inngår ikke Riksrevisjonens bistandsvirksomhet i den politiske vurderingen av fordeling av bistandsmidler selv om midlene Riksrevisjonen bruker til sin bistandsvirksomhet, regnes med når Norge rapporterer ODA-godkjent bistand. For det andre innebærer avsetninger til bistandsvirksomhet fra Riksrevisjonens ordinære driftsbudsjett en omfordeling av ressurser fra Riksrevisjonens kjernevirksomhet, som er å kontrollere forvaltningen.

⁶³ Ifølge norad.no 24. februar 2026 har seksjon for internrevisjon åtte medarbeidere.

7.3 Alternative fremtidige modeller for Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet

7.3.1 Videreføre plassering i Riksrevisjonen, men med noen endringer når det gjelder styring og kontroll

Et alternativ er å videreføre gjeldende modell med bevilgninger over Riksrevisjonens budsjett, men da med visse modifikasjoner for å bøte på noen av utfordringene med gjeldende modell.

Dersom Riksrevisjonen i fremtiden skal fortsette med bistand i egen regi, anbefaler utvalget at det gjennomføres flere tiltak:

- ♦ Å skille ut bevilgningen til Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet på en egen budsjett-post, slik at det blir en klar øremerking og budsjettmessig skille mellom bistandsaktiviteter og kjernevirksomhet. Dette innebærer i så fall at Stortinget for hvert budsjettår uttrykkelig tar stilling til hvor mye midler som skal benyttes til bistandsvirksomhet, og eventuelt også gir føringer om innretning. Dette kan suppleres med en mer uttømmende rapportering til Stortinget om oppnådde resultater, og bør også innebære en mer aktiv oppfølging fra Stortinget enn det som har vært tilfellet i kontroll- og konstitusjonskomiteen så langt.
- ♦ Å forsterke koordineringsmekanismene med Utenriksdepartementet/Norad. Mekanisme for samordning i samarbeidserklæringen med Utenriksdepartementet/Norad synes benyttet i mindre grad enn det erklæringen legger til rette for. Utvalget mener det er naturlig at det formelle samarbeidsgrunnlaget gjennomgås og oppdateres og at erklæringen fra 2007 erstattes med en ny avtale. Det er blant annet mulighet for tettere samordning når det gjelder valg av prosjekter og samarbeidsland for å få en mer helhetlig norsk innsats knyttet til kapasitetsutvikling innen offentlig finansforvaltning (skatt, revisjon etc.).
- ♦ Å omfattes av varslingsrutinen for økonomiske misligheter på lik linje med øvrig bistand.
- ♦ Å hente erfaringer fra hvordan den svenske riksrevisjonen innretter sitt bistandsarbeid, jf. omtalen av Sverige under pkt. 4.7.2, blant annet med henblikk på styring og mer systematiske evalueringer.
- ♦ Å bedre systemet for resultatrapportering med større vekt på oppnådde forbedringer i samarbeidslandets institusjoner og samfunnsmessige endringer fremfor aktiviserbasert rapportering.

Modellen gjør det mulig å dra nytte av den særlige kompetansen som finnes i Riksrevisjonen, og ansatte i Riksrevisjonen vil også beholde muligheter for internasjonale oppgaver. Med disse tiltakene løses videre utfordringer knyttet til manglende politisk styring med omfanget av bistandsvirksomheten, det vil være en tettere kobling til Utenriksdepartementets og Norads virksomhet enn i dag, og det vil gjennomføres tiltak for å styrke forvaltningen. Modellen løser imidlertid ikke utfordringene knyttet til at Riksrevisjonens bistandsvirksomhet i mindre grad enn hva som er tilfellet for andre statlige etater, inngår i en bredere bistandsfaglig kontekst. Mekanismene for rapportering og kontroll vil også fremdeles være svakere enn for norsk bistand for øvrig. Teoretisk beholder også Riksrevisjonen muligheten til å kunne treffe beslutninger som går på tvers av regjeringens utenrikspolitiske prioriteringer.

7.3.2 Etablere en ordning etter modell fra Domstoladministrasjonen

Utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet (ref. Dokument 19 (2023–2024)) trakk frem at en alternativ innretning til Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet kunne være å se hen til organiseringen på domstolsområdet. Denne organiseringen er nærmere beskrevet i detalj under pkt. 2.3. Kjernen i denne ordningen er at utviklingsbistand finansieres over Utenriksdepartementets budsjett, og at medarbeidere med relevant faglig bakgrunn rekrutteres etter behov. Domstoladministrasjonen inngår en langsiktig avtale med Utenriksdepartementet/Norad om rammen for samarbeidet, men har ikke en rolle når det gjelder valg av konkrete prosjekter eller samarbeidsland. Den styrer heller ikke hvilke medarbeidere som skal benyttes til arbeidet, da dette skjer på grunnlag av åpen rekruttering. Hovedtyngden av dette samarbeidet har handlet om samarbeid innenfor EØS-avtalen og ikke om ODA/DAC-godkjent bistand.

På tross av enkelte viktige forskjeller, som det forhold at Riksrevisjonen administrativt er tilknyttet Stortinget, mens Domstoladministrasjonen administrativt er tilknyttet et departement, er det mange fellestrekk som prinsipielt kunne tilsa at denne modellen kunne ha overføringsverdi for organisering av Riksrevisjonens bistandsvirksomhet.

Utenriksdepartementet har overfor utvalget gitt uttrykk for at sammenlignet med en modell basert på innlemmelse i Kunnskapsbanken, vil det kunne føre til en mer fragmentert virksomhet fra Riksrevisjonens side og ikke styrke kunnskapsprogrammene i like stor grad som dersom Riksrevisjonen ble en integrert del av Kunnskapsbanken. Det synes også mer utfordrende å få til en mer helhetlig tilnærming til skatt og styresettprogrammene.⁶⁴

7.3.3 Avvikle egen bistandsvirksomhet

Utvalget konstaterer at Riksrevisjonen overfor utvalget har gitt uttrykk for at den prioriterer samarbeidet innenfor IDI fremfor egen bistandsvirksomhet.⁶⁵

Bistand er ikke en del av Riksrevisjonens kjernevirksomhet, og det varierer også i hvilken grad andre riksrevisjoner har dette som en del av sin portefølje. Dersom hensynet til uavhengighet skulle vært tillagt avgjørende vekt, kunne det argumenteres for at Riksrevisjonen ikke bør innlede noen former for samarbeid med forvaltningen om denne typen virksomhet.

Riksrevisjonen har som nevnt i pkt. 4.6 også gitt uttrykk for at gjeldende bevilgningsnivå er lavt i forhold til det som blir regnet som nødvendig for å ha et bistandsfaglig godt tilbud over tid. Det er derfor en mulighet å avvikle dette innsatsområdet. Utvalget bemerker at en avvikling ikke hindrer at Riksrevisjonen fremover kan delta i kapasitetsoppbygging innenfor offentlig revisjon. Det vil i så fall kunne skje på Utenriksdepartementets initiativ og med finansiering fra Utenriksdepartementet. Alternativt kan Riksrevisjonen tilby sine tjenester til IDI, i tillegg til økonomiske tilskudd.

Et moment som kan tale for avvikling, er at det kan bli behov for en styrking av den norske revisjonsinnsatsen på bistandsfeltet. I NOU 2025: 9 - Nederlaget – Norge i Afghanistan 2015–2021 tas det til orde for økt kontroll med norske bistandsmidler. Her heter det på s. 69: *«I lys av den betydelige størrelsen på norsk bistand til konfliktområder mener utvalget at Stortinget bør øke den parlamentariske kontrollen med bruken av norske bistandsmidler, for eksempel ved å utvide Riksrevisjonens mandat, eller ved å opprette et eget bistandstilsyn».*

I dag står vi til sammenligning overfor en situasjon med bistand til Ukraina av betydelig omfang, og den geopolitiske utviklingen tilsier økt fattigdom i sårbare land preget av konflikt. I en situasjon hvor det er nødvendig å prioritere både bevilgninger over statsbudsjettet og

⁶⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til utvalget 2. februar 2026.

⁶⁵ Riksrevisjonens møte med utvalget 18. august 2025 og Riksrevisjonens brev til utvalget av 13. november 2025.

andre ressurser, herunder personellressurser med høy kompetanse innenfor offentlig revisjon, kan det settes spørsmålsteget ved om Riksrevisjonen fremdeles bør bruke, eventuelt også øke, sin kapasitet på å utvikle riksrevisjoner i andre land fremfor å øke kontrollen med bruken av bistandsmidler bevilget av Stortinget.

En eventuell avvikling av Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet kan eventuelt kombineres med et styrket engasjement knyttet til IDI, jf. omtale av enkelte utfordringer knyttet til finansieringen av sistnevnte nedenfor.

Selv om det i dag er ulikheter mellom valg av prosjekter for Riksrevisjonens internasjonale bistandsvirksomhet og IDI, er formålet til stiftelsen IDI vidt formulert. Bistandsvirksomheten til IDI vil om ønskelig trolig kunne justeres til også å omfatte den type bistandsprosjekter som Riksrevisjonen selv i dag utøver, jf. omtalen i punkt 5.4 og 5.5.2.

Eventuelt kan en annen internasjonal multilateral revisjonsmekanisme etableres, for eksempel etter modell fra «Tax inspectors without borders» som er et felles initiativ mellom OECD og UNDP.

Både fag- og effektivitetshensyn kan tilsi at støtte til kunnskapsbygging forvaltes av multilaterale organer. For det første vil det kunne legges til rett for mer uavhengige behovsanalyser og mer nøytrale kontekstanalyser enn i dag. For det andre gir dette en bedre mulighet til å koordinere innsatsen i det enkelte mottakerland. For det tredje vil det på et mer objektivt grunnlag kunne etterspørres og rekrutteres kompetanse fra land som har komparative fortrinn sett opp mot mottakerlandets konkrete behov. På enkelte områder vil Norge kunne ha etterspurt kompetanse, mens andre land vil kunne ha bedre egnet kompetanse på andre områder. Det vises i denne forbindelse til at utviklingssamarbeid mellom land i sør (sør-sør-samarbeid) i en del tilfeller kan være et godt alternativ til det mer klassiske utviklingssamarbeidet mellom land i nord og sør. For eksempel vil land i samme region eller land som står overfor lignende utviklingsbehov og utfordringer, kunne ha større forståelse av forhold som kultur, kontekst og historikk. For det fjerde vil innsatsen i større grad bli basert på etterspørsel i mottakerlandene.

Modellen fjerner utfordringer knyttet til at Riksrevisjonen som kontrollorgan for Stortinget driver bistandsvirksomhet i egen regi. Med mindre frigjorte midler benyttes til andre tiltak som tilgodeser kapasitetsutvikling innen offentlig revisjon (enten i nasjonal regi eller i multilateral regi), vil norsk innsats på dette området reduseres.

7.3.4 Integrere Riksrevisjonens bistandsvirksomhet i Kunnskapsbanken med ordinær finansiering over bistandsbudsjettet

Utvalget viser til at det etter at gjeldende modell for finansiering og organisering av Riksrevisjonens bistandsvirksomhet ble besluttet i 2006, har skjedd en betydelig utvikling. Arbeidet med en helhetlig tilnærming til statlige myndigheters bidrag til institusjonsbygging er styrket, blant annet gjennom etablering av Kunnskapsbanken i 2018, slik det gjøres rede for i kapittel 2. Dette kan tilsi at Riksrevisjonen innenfor sin bistandsvirksomhet fremover bør likebehandles med andre statlige virksomheter som deltar i Kunnskapsbanken.

Alternativet har mange åpenbare fordeler både ut fra faglige hensyn og ut fra hensynet til en samlet effektiv ressursutnyttelse. For eksempel vil Riksrevisjonen få tilgang til Norads forvaltnings- og bistandskompetanse og bedre kunne trekke på læring på tvers av statlige aktørers bistandsengasjement. Innsats på revisjonsområdet vil bedre kunne bli koordinert opp mot annen norsk innsats, både når det gjelder valg av land og prosjekter.

En overføring til Kunnskapsbanken kan potensielt både føre til en økt og en redusert innsats til kapasitetsutvikling innenfor offentlig revisjon, ettersom nivået på innsatsen vil kunne være avhengig av politiske prioriteringer, evalueringer av oppnådde resultater og vurderinger knyttet til alternativ bruk av midler. Forutsatt at innsats på revisjonsområdet prioriteres, vil ikke en flytting nødvendigvis ha negative konsekvenser for Riksrevisjonens innsats på dette feltet. Personell med revisjonskompetanse vil kunne etterspørres både for kortvarige og lengre oppdrag. Dersom man i fremtiden som følge av redusert tilgang på bistandsmidler vil se at land i økende grad må samarbeide og koordinere sine innsatser innenfor ulike deler av kapasitetsutvikling, vil man imidlertid trolig måtte vurdere norske miljøers merverdi i større grad enn i dag.

Alternativet basert på integrering i Kunnskapsbanken innebærer at Riksrevisjonen får finansiering tildelt av Norad, og at Riksrevisjonen må rapportere til Norad og underlegges dennes kontroll. Alternativet kan derfor synes å være vanskelig å forene med Riksrevisjonens rolle som revisjonsorgan for Utenriksdepartementet og Norad, dersom hensynet til uavhengighet vektes tungt.

Utvalget har i denne forbindelse merket seg at riksrevisjoner i de sammenlignbare land som selv utøver bistandsvirksomhet, i varierende grad problematiserer hvorvidt det utfordrer uavhengigheten som revisor at man mottar tilskudd til bistandsvirksomhet fra departementet man reviderer. Riksrevisjonene i Latvia, Storbritannia og Nederland mottar alle bevilgninger fra sitt utenriksdepartement/finansdepartement. De to sistnevnte understreker sin formelle uavhengighet, samtidig som de oppgir at prioriteringer i praksis koordineres med respektive utenriksdepartementer. Sveriges riksrevisjon derimot legger til grunn at mottak av midler fra utenriksdepartementet ville være uforenelig med riksrevisjonens uavhengige rolle. Hvordan ulike land har funnet en balanse mellom utøvende makts ansvar for utenriksstyret og prinsippet om revisjonens uavhengighet synes således å være noe varierende.

Modellen gir politisk styring av omfanget av bistandsvirksomheten og valg av samarbeidsland og sikrer at prosjekter ses i sammenheng med annen norsk innsats. Det sikrer også at Riksrevisjonens bistandsvirksomhet skjer innenfor en bistandsfaglig ramme som er underlagt samme form for styring og kontroll fra Norad sin side som andre statlige virksomheter. Dersom alternativvurderinger tilsier at kapasitetsutvikling innenfor offentlig revisjon komparativt gir best bistandsfaglig effekt sammenlignet med annen bistandsinnsats, ligger det et potensiale i modellen for at innsatsen på dette feltet kan styrkes.

7.4 Begrunnelse for utvalgets anbefaling når det gjelder Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet

Utvalget har i sitt arbeid måttet gjøre en avveining av til dels motstridende hensyn. Utvalget viser til at Stortinget gjennom behandlingen av den nye riksrevisjonsloven har vedtatt at Riksrevisjonen blant sine oppgaver «kan» utøve bistandsvirksomhet.

Selv om Riksrevisjonens organisering av bistandsarbeidet i dag legger opp til en fleksibilitet og autonomi som kan være en styrke i bistandsarbeidet, vil det etter utvalgets syn være hensyn knyttet til bistandsfaglig oppfølging, tilskuddsforvaltning, mål- og resultatstyring, læring på tvers og en samlet systematikk og tilnærming for norske bistandsaktører som veier tyngre. I et svært volatilt utviklingslandskap preget av usikkerhet og endrede finansielle bidrag fra mange land blir det stadig viktigere å vurdere Norges samlede bidrag inn i en større kontekst, spesielt også hvordan Riksrevisjonens bidrag spiller inn sammen med Norges øvrige bidrag til demokrati, styresett og offentlig forvaltning. Hovedrollen Riksrevisjonen kan spille, handler fortsatt om kjerneoppgaven med å føre tilsyn med norske bistandsmidler, men utvalget anser Riksrevisjonens unike kompetanse som viktig i institusjonssamarbeid og kapasitetsutvikling. Gitt Norges øvrige innsatser for demokrati, forvaltning og styresett og den systematikk og faglige oppfølging som har blitt etablert gjennom bl.a. Kunnskapsbanken og den regulære tilskudds-

forvaltning som hører inn under Utenriksdepartementet/Norad, mener utvalget at det er potensiale for synergier for både Riksrevisjonens relativt begrensede bistandsarbeid og Norges øvrige bistandsinnsats på området.

Utvalget mener at diskusjonen handler mer om gradsforskjeller av uavhengighet og ikke om det bør være et vanntett skille mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet/Norad. Allerede innenfor gjeldende modell eksisterer det en vanskelig balansegang mellom Riksrevisjonens uavhengighet på den ene siden og behovet for å innordne seg utenrikspolitikken og bistandspolitiske prioriteringer på den annen side. I vurderingen av fordeler og ulemper med organisasjonsmodell, mener utvalget at midler til Riksrevisjonens bistandsvirksomhet bør bevilges over bistandsbudsjettet under Utenriksdepartementet og at virksomheten organiseres som en del av Kunnskapsbanken i Norad.

Utvalget har i denne forbindelse lagt vekt på at bistandsvirksomheten utgjør en begrenset del av Riksrevisjonens samlede portefølje, den ligger utenfor kjernevirksomheten, den er organisatorisk plassert utenfor avdelingene som driver med revisjon, og den må uansett koordineres med Utenriksdepartementet. Det forutsettes at Riksrevisjonens ledelse, med et særlig ansvar for kollegiet, påser at Riksrevisjonen organiserer sitt arbeid internt slik at Riksrevisjonen som organ kan utvise tilstrekkelig uavhengighet og objektivitet i sin rolle som revisor. Når det gjelder enkeltmedarbeidere, forutsettes det at riksrevisjonslovens regler om habilitet følges, og at enkeltmedarbeidere som får sin integritet, objektivitet eller aktsomhet svekket som følge av deltakelse i bistandsprosjekter, ikke deltar i revisjon av Utenriksdepartementet eller Norad. Dette er for øvrig en videreføring av det som praktiseres i dag.

Utvalget legger til grunn at Riksrevisjonen fremdeles ut fra sin revisjonsfaglige erfaringsbakgrunn og internasjonale oversikt, vil kunne fremme forslag til prosjekter. Utvalget forutsetter videre at Riksrevisjonen fremdeles vil rapportere til Stortinget om bistandsvirksomheten i sin årsrapport.

Utvalgets anbefaling vil ha noen administrative konsekvenser for Riksrevisjonen, jf. nærmere omtale i kapittel 9. Utvalget vil i denne forbindelse påpeke at også alternativ modell basert på videreføring av gjeldende ordning hvor bevilgningene gis over Riksrevisjonens eget budsjett (omtale pkt. 7.3.1), innebærer at det må brukes mer ressurser på administrativ oppfølging av bistandsvirksomheten sammenlignet med i dag, jf. utvalgets forslag til tiltak innenfor denne modellen for å forbedre koordinering med øvrig bistandsvirksomhet, styring, evaluering og rapportering.

8. Utvalgets vurderinger knyttet til IDI

8.1 Lokalisering av sekretariatet

8.1.1 Utvalgets anbefaling når det gjelder lokalisering av sekretariatet

Utvalget viser til at utvalget i mandatet er bedt om å vurdere hvorvidt Norge på fast basis skal ha vertskapet for sekretariatet til IDI. Utvalget viser til at dette er en beslutning som tilligger INTOSAIs kongress og ikke norske myndigheter.

Utvalget viser til at ifølge INTOSAIs statutter artikkel 4 nr. 5 bokstav j skal INTOSAIs kongress velge en riksrevisjon blant medlemslandene som skal være vertskap for IDI for seks fornybare år. Utvalget konstaterer at Norge er blitt gjenvalgt som vertsland hvert sjette år siden 2001, dvs. fire ganger. Utvalget mener at det ikke bør være en automatikk i en slik fornyelse, og at Riksrevisjonen bør bidra til at spørsmålet blir gjenstand for en

reell og åpen vurdering i INTOSAI, i henhold til statuttene. Det er utvalgets forståelse at det bør gjøres en realitetsvurdering når vedtaket fattes av INTOSAI sine kongress, der ulike alternativer blir diskutert og lagt til grunn for et eksplisitt og informert vedtak av medlemslandene.

Utvalget ser at det foreligger gode argumenter for at sekretariatet også i fremtiden lokaliseres til Oslo, men også viktige hensyn som taler for at vertskapsfunksjonen rullerer mellom INTOSAI sine medlemsland. Ideelt sett mener utvalget at en rulling av vertskapet for IDI-sekretariatet vil være den foretrukne ordning. Dette vil kunne bidra til legitimitet for IDIs arbeid og til å understøtte at organisasjonen skal fremme globalt aksepterte internasjonale standarder for offentlig revisjon.

Utvalget konstaterer at IDIs nåværende organisasjonsform ikke legger til rette for at det kan skje en slik rulling som synes forutsatt i INTOSAI sine vedtekter, jf. utvalgets anbefaling under pkt. 8.4, hvor det anbefales at organisasjonsformen gjennomgås.

Riksrevisjonen bør fremover uttrykkelig forankre med Stortinget dersom Norges tilbud om å ha vertskapsfunksjonen skal opprettholdes for en ny periode. Det vil være naturlig å ta opp spørsmålet med Stortinget i forkant av prosessen i INTOSAI. Neste gang spørsmålet kommer opp til avgjørelse i INTOSAI, vil være i 2031, og deretter i 2037.

8.1.2 Utvalgets vurderinger av fordeler og utfordringer med gjeldende ordning

Utvalget konstaterer at den nåværende lokaliseringen av sekretariatet i Oslo oppfattes som vel-fungerende av både den norske riksrevisjonen og INTOSAI og de riksrevisjoner i utviklingsland som utvalget har vært i dialog med. Utvalget konstaterer også at andre medlemsland i INTOSAI ikke har tatt til orde for å flytte sekretariatet. Det er heller ikke registrert noe kritikk mot at sekretariatet er plassert i Norge. Inntrykket er at IDI nyter stor anerkjennelse for sin profesjonalitet både blant riksrevisjoner (noe som er dokumentert i flere evalueringer), blant givere og internasjonale organisasjoner. Mens vertskapsfunksjonen med noen få unntak bare har vært prisjustert, har IDI i den perioden organisasjonen har vært lokalisert i Oslo, økt sin kapasitet. Organisasjonen har i perioden vært utvidet fra ca. 15 stillinger, hvorav halvparten på deltid, til rundt 50 medarbeidere. Omfanget i antall ansatte og aktivitet har altså økt betydelig selv om vertskapsfunksjonen reelt ikke har økt tilsvarende.

Norge har hatt mulighet for å tilby sekretariatet stabile rammevilkår, og Riksrevisjonen opplyser at det har vært positive synergier knyttet til faglig oppdatering og utvikling og internasjonale kontakter som følge av samlokalisering med Riksrevisjonen.

En utfordring ved gjeldende ordning er at det som i utgangspunktet har vært ment som en midlertidig løsning, har utviklet seg i retning av en permanent ordning uten at dette har vært gjenstand for en nærmere vurdering eller politisk behandling. Dette har skjedd samtidig som omfanget av IDIs virksomhet har blitt vesentlig utvidet. De premissene som ble lagt til grunn den gang vertskapsfunksjonen ble lagt til Norge, har derfor endret seg i løpet av perioden.

8.1.3 Hensyn knyttet til fremtidig lokalisering av sekretariatet

Utvalget vurderer det slik at det er en rekke hensyn som kan tilsi at Norge fortsatt skal tilby seg å ha vertskapsfunksjonen.

Norge bidrar med dette i internasjonal byrdefordeling og tar et ansvar for internasjonalt revisjonsfaglig utviklingssamarbeid. IDIs mål underbygger også generelle norske bistandspolitiske mål knyttet til utvikling av styresett, jf. også FNs medlemslands bærekraftsmål nr. 16 om åpne og sterke institusjoner.

Stabile rammevilkår, slik Norge tilbyr, kan være positivt knyttet til rekruttering, og IDI-sekretariatets plassering gir et sterkt internasjonalt revisjonsfaglig miljø i Oslo.

Også UNPD Oslo Governance Center, som er et dedikert kunnskaps-, forsknings- og analysesenter for styringsspørsmål, og EITI (The Extractive Industries Transparency Initiative), som er en internasjonal organisasjon som håndhever en standard for åpenhet i olje-, gass- og gruve-industrien, er lokalisert i Oslo. Det ligger i dette et mulig potensial for synergivirkninger som følge av et tett samarbeid mellom organisasjoner som arbeider med spørsmål som gjelder godt styresett. Utvalget har imidlertid ikke sett dokumentert at dette potensialet har vært realisert så langt.

Det er en risiko for at en flytting av organisasjonen vil medføre et avbrekk og midlertidig reduksjon i IDIs innsats, men omfanget av negative konsekvenser vil avhenge av hvor godt prosessen er planlagt gjennomført. Et slikt avbrekk vil potensielt kunne gå på bekostning av blant annet institusjonell hukommelse, kontinuitet og organisasjonens legitimitet.

Utvalget konstaterer videre at Riksrevisjonen i sin argumentasjon har fremhevet en rekke fordeler for den norske riksrevisjonen med dagens lokalisering. I likhet med det som gjelder for bistandsvirksomhet i egen regi, kan muligheten til internasjonalt rettede oppdrag gjennom IDI være positivt for rekruttering.

Utvalget oppfatter at Riksrevisjonen har vært særlig opptatt av at vertslandsfunksjonen gir Norge stor påvirkningskraft i det internasjonale revisjonsarbeidet. Dette er delvis knyttet til IDIs legitimitet, og ikke minst til at Riksrevisjonens vertskap for IDI og rollen som styreleder i IDI gir Norge formelle posisjoner i INTOSAI. Dette gjør at den norske riksrevisjonen kan ha en innflytelse på utviklingen av offentlig revisjon internasjonalt via den faste plassen i styret og andre sentrale organer i INTOSAI. Gjennom dette kan den norske riksrevisjonen være pådriver for at INTOSAI skal arbeide for uavhengige og faglig sterke riksrevisjoner, noe som styrker muligheten for parlamentarisk kontroll av forvaltningen i landene. Utvalget viser til at det er vanskelig å vurdere i hvor stor utstrekning Norge faktisk har fått økt innflytelse gjennom IDI og styreleders posisjon, og også den konkrete verdien av slik innflytelse.

På den annen side ser utvalget at det samtidig er en rekke hensyn som kan tale for flytting av sekretariatet – også utover premisset om at lokalisering av vertslandsfunksjonen var tidsbegrenset, slik det ble lagt til grunn ved Stortingets behandling av Dokument nr. 3:14 (1997–98), og INTOSAI sine statutter som forutsetter at spørsmålet om plassering av vertskap behandles på kongressen hvert sjette år.

Et bytte av vertskapsland kan innebære en fornyelse og ny dynamikk i organisasjonen. Dette ble i sin tid anført som argument for flytting av sekretariatet fra Canada til Norge.

Norge er heller ikke det eneste landet som har et stabilt demokrati og mulighet for å gi ansatte stabile rammevilkår. Selv om forskjellene mellom kostnadsnivået i Norge og andre land er blitt redusert de siste årene, er Norge fremdeles å anse som et høykostland. Det er også lange reiseavstander og høye reisekostnader mellom Norge og de land hvor IDI er engasjert. Givere vil kunne få mer ut av bevilgninger (både vertslandstilskudd og tilskudd til programmer) ved å legge sekretariatet til et land hvor lønns- og kostnadsnivået er lavere.

Norges geografiske plassering og norsk språk gjør ikke nødvendigvis Norge til et attraktivt land mht. rekruttering av utenlandske medarbeidere som eventuelt også skal medbringe ektefelle og barn. Ved at de ansatte betaler skatt til og kjøper varer og tjenester i Norge, som er et argument som Riksrevisjonen har trukket frem, tilbakesendes en vesentlig andel av vertslandstilskuddet til den norske stat og norsk økonomi, noe som reduserer den direkte effekten i utviklingsland av bevilgningene. Dersom sekretariatet hadde vært plassert i et utviklingsland, ville disse midlene i stedet ha inngått i utviklingslandets økonomi. Det er også hensyn som tilsier at slike vertsland

vil kunne ha vel så store faglige gevinster ved å være vertskap for et stort internasjonalt revisjonsfaglig miljø som den norske riksrevisjonen.

Norge har en streng praksis for å godkjenne at organisasjoner som ikke har sitt grunnlag i folkerettslige avtaler, får status som en internasjonal organisasjon. Andre vertsland vil kunne ha en mer imøtekommende holdning knyttet til å kunne gi IDI formell status som en internasjonal organisasjon i relasjon til vertslandet. Som det fremgår under pkt. 5.2, har Østerrike gitt INTOSAI sitt sekretariat status som internasjonal organisasjon etter østerriksk rett. Privilegier for internasjonale organisasjoner, som for eksempel fritak fra å betale skatt til vertslandet, fritak fra innreiserestriksjoner mv. kan bidra til at organisasjonen kan utføre sine oppgaver mer effektivt og uavhengig, samtidig som de beskytter organisasjonen og dens ansatte mot eventuelle trusler eller hindringer i sitt arbeid.

Et bytte av vertskapsland vil kunne medføre at IDI får en bredere internasjonal forankring, og at flere land tar et ansvar for organisasjonens drift. Dette kan bidra til økt legitimitet for IDIs arbeid. Det kan argumenteres for at en institusjon som skal formidle universelle prinsipper og normer, slik som internasjonale standarder for offentlig revisjon, ikke bør være knyttet for tett opp mot én spesifikk nasjon over lengre tid. Dersom vertskapet ble lagt til et fremvoksende demokrati i en annen del av verden, ville det kunne bidra til å anerkjenne demokratisk utvikling og derigjennom også bidra til legitimitet for IDI.

Dersom organisasjonen flyttes til et annet land, vil Norge – og andre land – fremdeles kunne velge å gi kjernestøtte til drift av sekretariatet for å understøtte IDIs virksomhet.

8.1.4 Begrunnelse for utvalgets anbefaling om lokalisering

Utvalget viser til at utvalget i mandatet er bedt om å vurdere hvorvidt Norge på fast basis bør ha vertskapet for IDI. Utvalget viser til at dette er en beslutning som tilligger INTOSAIs kongress og ikke norske myndigheter. Utvalget viser også til at INTOSAI har gitt signaler om at det er ønskelig at Norge viderefører sin vertskapsrolle, og at ingen andre land så langt har vist interesse for å overta vertslandsfunksjonen.

Utvalget mener at det er en viss risiko for at de tydelige signalene fra INTOSAI og Riksrevisjonen om plassering av sekretariatet i Oslo kan virke konserverende og hindre oppstart av en dialog med andre land som eventuelt på sikt kunne vært aktuelle som vertskap.

Utvalget viser til at ifølge INTOSAI sine statutter artikkel 4 nr. 5 bokstav j skal INTOSAI sin kongress velge en riksrevisjon blant medlemslandene som skal være ansvarlig for å være vertskap for IDI for seks fornybare år. Utvalget konstaterer at Norge er blitt gjenvalgt som vertsland hver gang dette har vært oppe (2007, 2013, 2019 og 2025).

Utvalget mener at det ikke bør være en automatikk i en slik fornyelse, og at Riksrevisjonen bør bidra til at spørsmålet blir gjenstand for en reell og åpen vurdering i INTOSAI, i henhold til statuttene. Det er utvalgets forståelse at det bør gjøres en realitetsvurdering når vedtaket fattes av INTOSAIs kongress, der ulike alternativer blir diskutert og lagt til grunn for et eksplisitt og informert vedtak av medlemslandene. I denne forbindelse er det viktig å få frem hva som tilbys av reell merverdi fra vertslandet når det gjelder kompetanse, faglig lederskap og demokratiske rammevilkår.

Utvalget ser at det foreligger gode argumenter for at sekretariatet også i fremtiden lokaliseres til Oslo, men også vektige hensyn som taler for at vertskapsfunksjonen rullerer mellom INTOSAIs medlemsland. Ideelt sett mener utvalget at en rulling av vertskapet for IDI-sekretariatet vil være den foretrukne ordningen. Dette vil kunne bidra til legitimitet for IDIs arbeid og til å understøtte at organisasjonen skal fremme globalt aksepterte internasjonale standarder for offentlig revisjon. Det vil også kunne gi IDI en bredere internasjonal forankring. Samtidig vil

de faglige gevinstene man får i den riksrevisjonen som er vertskap, komme flere til gode om vertskapet rullerer. I tillegg vil bevilgningene til drift av IDI-sekretariatet rekke lenger dersom sekretariatet lokaliseres i et land med lavere lønns- og kostnadsnivå.

Utvalget konstaterer at Stortinget har gitt bevilgninger til at den norske riksrevisjonen har vært vertskap for IDI i 25 år. Riksrevisjonen bør fremover uansett uttrykkelig forankre det med Stortinget dersom Norges tilbud om å ha vertskapsfunksjonen skal opprettholdes for en ny periode. Neste gang spørsmålet kommer opp til avgjørelse i INTOSAI, vil være i 2031, og deretter i 2037. Slik forankring kan for eksempel gjøres ved at Riksrevisjonen legger frem en sak for Stortinget, slik det ble gjort da Norge overtok vertslandsfunksjonen.

Utvalget konstaterer også at IDIs nåværende organisasjonsform ikke legger til rette for at det kan skje en slik rulling som synes forutsatt i INTOSAI sine vedtekter, jf. utvalgets anbefaling under pkt. 8.4, hvor det anbefales at organisasjonsformen gjennomgås.

Utvalget vil avslutningsvis bemerke at spørsmålet om norsk støtte til IDI kan ses uavhengig av plassering av vertslandsfunksjonen. Det er ikke noe til hinder for at Norge kan yte et vesentlig bidrag for å støtte opp under IDIs virksomhet, selv om institusjonen ikke lenger lokaliseres til Norge. For eksempel vil det kunne være aktuelt at Norge bidrar med finansiell støtte i forbindelse med en eventuell relokalisering til et annet land.

8.2 Plassering av ansvaret for å forvalte vertslandstilskuddet

8.2.1 Utvalgets anbefaling når det gjelder plassering av vertslandstilskuddet

Utvalgets anbefaling forutsetter at Norge fremdeles er vertsland for IDI, jf. drøftelsen under pkt. 8.1.

Utvalget anbefaler at vertslandstilskuddet flyttes fra Riksrevisjonens budsjett til Utenriksdepartementets budsjett.

8.2.2 Utvalgets vurderinger av gjeldende ordning hvor Riksrevisjonen forvalter vertslandstilskuddet

Utvalget konstaterer at det var hensynet til Riksrevisjonens uavhengighet som gjorde at ansvaret for tilskuddet ble flyttet fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen i 2015, men uten at man samtidig var oppmerksom på de nye habilitetsutfordringer som denne løsningen medførte.

En fordel med dagens organisering er at den sikrer god kompetanse om riksrevisjoner hos tilskuddsforvalter. I forvaltningen av tilskuddet til IDI har Riksrevisjonen mulighet for å trekke på erfaringer fra internasjonale nettverk om både behov og resultater fra IDIs arbeid. Ansvaret for tilskuddet til IDI gir også Riksrevisjonen en mulighet til å sikre en god sammenheng mellom eget bistandsarbeid og IDIs arbeid. Ettersom IDI og Riksrevisjonen er samlokalisert, gir det mulighet for god kontakt mellom tilskuddsforvalter og -mottaker.

Ulempene ved dagens organisering er at ansvaret for vertskapstilskuddet er lagt til en organisasjon som ikke har som oppgave å være tilskuddsforvalter, jf. at Riksrevisjonens kjernevirksomhet er å være en kontrollerende og ikke en utøvende virksomhet.

Utvalget konstaterer at Riksrevisjonen som en oppfølging av Riksrevisjonsutvalgets rapport, jf. omtale under pkt. 4.6, i årsmeldingen for 2024 har gitt Stortinget en mer omfattende rapportering om IDIs virksomhet enn det som har vært tilfelle i foregående år, og at det i så måte allerede har skjedd en forbedring.

Utvalget har innhentet redegjørelser for tilskuddsforvaltning både fra Riksrevisjonen og Norad. Norads tilskuddsforvaltning er nærmere omtalt i pkt. 2.4, og det fremgår her hvordan det arbeides med kontinuerlig forbedring. Riksrevisjonens tilskuddsforvaltning er omtalt i pkt. 5.8. Utvalgets inntrykk er at Riksrevisjonens tilskuddsforvaltning er basert på en formalkontroll og preget av en noe passiv tilnærming, for eksempel er den gjeldende tilskuddsavtalen fra 2014. Utvalgets inntrykk er også at den kompetanse Riksrevisjonens egne revisjonsavdelinger har om tilskuddsforvaltning i bistanden, i liten grad tilflyter den delen av virksomheten som forvalter tilskuddet til IDI.

Utvalget oppfatter det samtidig slik at profesjonaliteten knyttet til tilskuddsforvaltning er større i Norad, noe som har en klar sammenheng med at dette er en av Norads kjerneoppgaver. Norad har derfor etablerte systemer og spesialisert fagkompetanse på tilskuddsforvaltning, inkludert økonomi, jus og resultatstyring, og jobber kontinuerlig med systemutvikling og bedre verktøy for tilskuddsforvaltning. Videre har Norad generelt et større bistandsfaglig kompetansemiljø og nettverk. Norad jobber bredt med ulike utviklingsorganisasjoner om styresettsspørsmål globalt, og erfaringsoverføring kan være viktig i oppfølging av internasjonale organisasjoner som IDI. Gjennom Norads nyetablerte porteføljestyling er det også tatt grep for å sikre en mer kunnskapsbasert tilskuddsforvaltning og en tydeligere koherens mellom formål, partnerskapsanalyse og tilskuddsmottakere. Riksrevisjonens undersøkelser av Norad sin tilskuddsforvaltning gir også viktige bidrag til løpende forbedringer.

En klar ulempe ved dagens ordning er videre at dette har ført til habilitetsutfordringer i Riksrevisjonen, ettersom lederen av Riksrevisjonens kollegium også er i styreleder i IDI og dermed er inhabil etter riksrevisjonslovens og forvaltningslovens regler, jf. nærmere redegjørelse i pkt. 5.9. At habilitetsutfordringene som oppstod ved overføringen av vertslandstilskuddet fra Utenriksdepartementet fra og med budsjettåret 2015, fremover løses ved at kollegiets leder (og ytterligere ett medlem av kollegiet som per i dag er styremedlem i IDI) fratrer som inhabile ved behandlingen av saker som gjelder IDI, er etter utvalgets vurdering ikke tilstrekkelig tillits-skapende. Utvalget legger i denne forbindelse vekt på at det her ikke er snakk om å håndtere habilitet knyttet til én eller flere spesielle enkeltsaker som det kan være vanskelig å forutse at dukker opp, men om et fast rammeverk for å forvalte et fast tilskudd av betydelig økonomisk omfang.

Riksrevisjonen skriver i brev til utvalget:

*«Fra og med budsjettåret 2015, da Riksrevisjonen overtok utbetalingen av tilskuddet, har administrasjonen i Riksrevisjonen mottatt og gjort en formalkontroll av planer, budsjetter og revisorgodkjente regnskaper hvor bruken av tilskuddet framgår. Øvrig oppfølging og kontroll er det forutsatt at er ivarettatt av styret, som ledes av lederen av riksrevisorkollegiet.»*⁶⁶

Utvalget viser til at tilskuddsforvalter etter statens økonomiregelverk ikke kan delegere ansvar for forvaltning av tilskudd til tilskuddsmottaker.

Utvalget konstaterer at Riksrevisjonen i sitt svar til utvalget som en del av sin forklaring på hvordan tilskuddet til IDI forvaltes, viser til at tilskuddet til IDI er øremerket denne organisasjonen i statsbudsjettet, og at en del av økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltning derfor ikke er relevante. Til dette vil utvalget bemerke at det kun er kravene om å fastsette tildelings-

⁶⁶ Brev fra Riksrevisjonen til utvalget 13. november 2025.

kriterier og tilskuddsregelverk samt kravet om utlysning som er unntatt når tilskuddet er øremerket, jf. pkt. 6.4.2. i bestemmelsene om økonomistyring.

Utvalget viser også til at kontroll med tilskuddsforvaltningen ikke synes å ha vært en uttrykkelig del av oppdraget til ekstern revisor for Riksrevisjonen som oppnevnes av Stortingets presidentskap.

8.2.3 Alternative modeller for plassering av vertslandstilskuddet

Utvalget har vurdert ulike modeller for plassering av vertslandstilskuddet. Et alternativ er at tilskuddet fremdeles skal bevilges over Riksrevisjonens budsjett. Dette alternativet nødvendiggjør at Riksrevisjonen må styrke sin kompetanse når det gjelder tilskuddsforvaltning slik at denne ikke avgrenses til en ren formalkontroll. Stortingets presidentskap, som oppnevner ekstern revisor for Riksrevisjonen, bør også påse at kontroll med forvaltningen av tilskuddet til IDI inngår i oppdraget til Riksrevisjonens eksterne revisor.

Det er også nødvendig at det gjennomføres ytterligere tiltak for å løse utfordringene knyttet til habilitet, jf. omtale ovenfor.

Et alternativt tiltak til at styreleder og andre kollegiemedlemmer som er medlemmer av IDIs styre, fratrer ved behandlingen av IDI, som er spilt inn av Riksrevisjonen selv, er at riksrevisjonslovens regler om habilitet endres slik at de ikke omfatter styreverv i IDI. Dette kan begrunnes med at IDIs virksomhet er finansiert gjennom offentlige midler. Utvalget vil vise til at en slik særordning ble avvist i forbindelse med vedtakelsen av ny forvaltningslov, jf. Prop. 79 L (2024–2025). Utenriksdepartementet hadde under høringen tatt til orde for at det klargjøres at endringene i bestemmelsen om ledende stilling i styrende organ ikke innebærer at personer som har verv i blant annet internasjonale organisasjoner, globale eller regionale utviklingsbanker, internasjonale komiteer eller stiftelser, omfattes av bestemmelsen. Justis- og beredskapsdepartementet antok at en del av de vervene som ble nevnt, som for eksempel verv i internasjonale komiteer, ikke vil omfattes av bestemmelsen om habilitet. Det var imidlertid etter departementets syn ikke aktuelt med et generelt unntak alene fordi det dreier seg om en internasjonal aktør. I lys av dette mener utvalget at det ikke er aktuelt å lage en særlig lovbestemmelse for stiftelsen IDI.

Et annet tiltak for å løse utfordringene knyttet til habilitet kunne være å endre styrerepresentasjonen i stiftelsen IDI, slik at kollegiets leder og nestleder ikke lenger er styremedlemmer. Det vises i denne forbindelse til nærmere drøftelse av dette spørsmålet under pkt. 8.4.5.

Et alternativ til en annen organisatorisk plassering av vertslandstilskuddet, som Riksrevisjonen selv har nevnt i møte med utvalget, er å flytte ansvaret for å forvalte tilskuddet til Stortingets administrasjon. Dette vil løse utfordringer knyttet til habilitet nevnt over, men har etter utvalgets vurdering ingen andre klare fordeler. Stortingets administrasjon driver normalt ikke utøvende forvaltningsvirksomhet, og har heller ikke omfattende erfaring med tilskuddsforvaltning. Stortingets administrasjon har heller ikke bistandsfaglig kompetanse. Videre er det slik at Riksrevisjonen er Stortingets revisor, og problemstillinger knyttet til uavhengighet vil derfor ikke prinsipielt være vesensforskjellige fra en plassering av tilskuddet i Utenriksdepartementet.

Det siste alternativet til organisatorisk plassering av vertslandstilskuddet innebærer å gå tilbake til ordningen før 2015 da tilskuddet gikk fra Utenriksdepartementets budsjett via Norad til IDI. Dette alternativet innebærer at tilskuddet til IDI vil kunne forvaltes på tilsvarende måte som tilskudd til andre sammenlignbare tilskuddsmottakere. Samtidig vil størrelsen på tilskuddet kunne inngå ved prioriteringer innenfor bistandsbudsjettet (hvilket potensielt sett kan medføre både økninger og reduksjoner). Dersom Stortinget ønsker kontroll med størrelsen på tilskuddet, er det en mulighet å bevilge dette på en egen post, slik tilfellet er for enkelte internasjonale

organisasjoner, eventuelt at det tas inn en fast omtale i budsjettproposisjonen som synliggjør størrelsen på tilskuddet til IDI. Dette alternativet løser utfordringene knyttet til habilitet, og vil også sørge for at tilskuddet forvaltes i et fagmiljø og hvor tilskuddsforvaltning inngår som en del av kjernevirksomheten.

8.2.4 Begrunnelse for utvalgets anbefaling om plassering av vertslandstilskudd

Utvalget anbefaler at man går tilbake til ordningen som ble praktisert frem til statsbudsjettet for 2015, hvor tilskuddet til IDI bevilges over Utenriksdepartementets budsjett. Det vises i denne forbindelse til at IDI er organisert som et selvstendig rettssubjekt, og at stiftelsen formelt ikke er en del av Riksrevisjonen. Forutsatt at det ligger en realitet i dette juridiske skillet, kan utvalget ikke se at hensynet til Riksrevisjonens uavhengighet i sin kontrollfunksjon overfor forvaltningen kan veie så tungt at dette er til hinder for at ansvaret for bevilgning og forvaltning av tilskudd legges under utenriksministerens ansvarsområde. Utvalget konstaterer også at hensynet til uavhengighet fra norsk forvaltning ikke har vært til hinder for at IDI har mottatt til dels betydelig prosjektstøtte fra Norad og norske ambassader. Utvalget kan ikke se at det i dette henseende er et prinsipielt skille mellom vertslandstilskudd og prosjektstøtte innenfor norsk forvaltning. Utvalget vil derimot påpeke at distanse gjennom klare organisatoriske skiller skal bidra til å ivareta kritiske og objektive vurderinger når det gjelder tilskudd og samarbeid.

Utvalget vil også vise til at omleggingen fra og med 2015 ikke synes begrunnet med konkrete eksempler på interessekonflikter eller -utfordringer, men snarere ut ifra et prinsipielt perspektiv, uten at man i denne konteksten samtidig vurderte de nye interessekonflikter endringen skapte internt i Riksrevisjonen. Forvaltningsmessige konsekvenser når det gjelder tilskuddsforvaltning, ble heller ikke vurdert.⁶⁷

Utvalget har lagt vekt på at en overføring til Utenriksdepartementet i betydelig grad reduserer de habilitetsutfordringene som er avdekket i forbindelse med utvalgets arbeid. Som nevnt under pkt. 8.2.2. finner utvalget det ikke tilfredsstillende at habilitet i det øverste organet hos tilskuddsforvalter løses ved en generell ordning som innebærer at kollegiets leder og eventuelt andre kollegiemedlemmer som er oppnevnt i styret til IDI, fratrer ved behandlingen av saker som gjelder IDI. Selv om tilskuddet overføres til Utenriksdepartement, vil det riktignok kunne gjenstå noen enkeltsaker som gjelder IDI i Riksrevisjonen hvor det kan foreligge inhabilitet, for eksempel inngåelse av leiekontrakt mellom Riksrevisjonen og IDI, men slike saker vil være mer sporadiske.

Utvalget har videre lagt vekt på at hensynet til forvaltningskompetanse i tilskuddsforvaltningen taler for at ansvaret for tilskuddet legges til en virksomhet som jobber systematisk med tilskuddsforvaltning som fagområde og som kan se oppfølgingen av tilskuddet til IDI i en bredere kontekst, blant annet basert på etablerte standarder og erfaringer med oppfølging av andre tilskuddsordninger.

Utvalget har innhentet synspunkter fra Utenriksdepartementet, som ikke har sterke innvendinger til en slik eventuell endring av plassering av vertslandstilskuddet til IDI. Utenriksdepartementet viser til at IDI med denne løsningen vil måtte underlegges alle krav som tilskuddsmottaker mht. rapportering o.l. som øvrige mottakere av bistandsmidler. Videre vil forvaltningen av et eventuelt tilskudd til IDI delegeres til Norad i tråd med dagens arbeidsdeling. En eventuell inkludering av IDI under Utenriksdepartementets andel av bistandsbudsjett vil ikke skjerme tildelingen for eventuelle fremtidige kutt som følge av endrede budsjetttrammer eller politiske prioriteringer.⁶⁸

⁶⁷ Riksrevisjonen har i brev til utvalget av 13. november 2025 som svar på spørsmål fra utvalget ikke gitt eksempler på at ordningen før 2015 ga utfordringer i praksis.

⁶⁸ Brev fra Utenriksdepartementet til utvalget 2. februar 2026.

Anbefalingen tilgodeser prinsipielle hensyn til bistandsfaglig kompetanse og faglig kvalitet, effektiv ressursutnyttelse, koordinering med utenrikspolitiske prioriteringer og etterlevelse av regler for økonomi- og tilskuddsforvaltning.

En egen budsjettpost eller særlig omtale av størrelsen på tilskuddet i budsjettproposisjonen vil innebære at Utenriksdepartementet ikke kan redusere eller øke Norges bidrag til IDI uten Stortingets medvirkning.

8.3 Utvalgets vurderinger av finansieringsmodell for IDI

Utvalget viser til at størrelsen på det årlige norske vertslandstilskuddet er et politisk spørsmål som må vurderes som en del av prosessen knyttet til statsbudsjettet, og vil derfor ikke gi noen konkrete anbefalinger om dette.

Utvalget ser det ellers som utenfor sitt mandat å foreslå endringer i finansieringsmodell for IDI, men konstaterer at det arbeides med å søke bedre fremtidige løsninger gjennom samarbeid med andre land, jf. nærmere omtale under pkt. 5.6.2.

Utvalget registrerer imidlertid at Riksrevisjonen overfor Utenriksdepartementet og utvalget har tatt til orde for at vertslandstilskuddet ikke er tilstrekkelig for å finansiere driften. Utvalget har ikke funnet det innenfor sitt mandat å gjøre en nærmere analyse av IDIs interne driftssituasjon. Utvalget vil imidlertid påpeke at IDIs finansiering har likhetstrekk med finansieringen av mange FN-organer, hvor andelen kjernestøtte er lav, givergruppen er relativt smal, og en stor del av støtten er øremerket.

Også sammenlignet med situasjonen da IDIs sekretariat flyttet til Norge, er andelen basisfinansiering lav, og finansieringsmodellen er i stor grad basert på øremerkede midler. IDI opplyser selv at det er en utfordring at de har små reserver, da avtalen med giverne tilsier at ubrukte midler må tilbakebetales.⁶⁹ (Unntak synes å gjelde for vertslandstilskuddet, ref. omtale i punkt 5.6.1 der det fremgår at det ble videreført 4,2 mill. NOK av tilskuddet fra Riksrevisjonen fra 2024 til 2025.) I lys av dagens situasjon hvor bevilgninger til bistand går ned i mange land, er det også en risiko for reduserte tilskudd fra givere.

I et internasjonalt byrdefordelingsperspektiv kan det også påpekes at Norge har og har tatt et forholdsmessig stort ansvar for finansieringen av IDI. Vertslandstilskudd og bidrag fra norske ambassader / Norad utgjorde i 2024 29 prosent av finansieringen av IDI. I tidligere år har den norske andelen av finansieringen vært enda høyere.

8.4 Organisatoriske spørsmål

8.4.1 Utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at IDIs styre og INTOSAI gjør en ny gjennomgang av IDIs organisasjonsform.

Utvalget anbefaler videre at IDIs styre vurderer en vedtektsendring slik at leder av det norske riksrevisjonskollegiet ikke automatisk er leder av IDI sitt styre.

⁶⁹ IDIs presentasjon for utvalget 16.06.2025.

8.4.2 Fordeler og utfordringer med gjeldende organisasjonsform som stiftelse etter norsk rett

IDI er i dag organisert som en stiftelse etter norsk rett (jf. nærmere omtale under pkt. 5.5.2).

Utvalget konstaterer at dette tilsynelatende har fungert etter hensikten selv om det er noen utfordringer knyttet til dette, for eksempel at stiftelsesloven har krav til at minst 50 prosent av styremedlemmene er bosatt i Norge eller fra EØS-land og Storbritannia, noe som kan fremstå som uheldig i en organisasjon viet til internasjonalt utviklingssamarbeid.

Utvalget mener at det også kan settes spørsmålsteget ved at den øverste myndigheten er styret, og at det ikke er noe overordnet organ i form av en generalforsamling eller årsmøte. Det kan videre stilles spørsmål ved det demokratiske aspektet ved at styret er selvrekrutterende, og ved den sterke norske representasjonen i styret og den ellers sterke tilknytningen til Norge.

Ved at IDI ikke har medlemmer eller eiere, har ikke andre land et forpliktende medansvar for å bidra til finansieringen og driften av IDI.

Utvalget vil også vise til at organisering som stiftelse kan ha en konserverende effekt når det gjelder spørsmålet om en eventuell alternativer av vertslandsfunksjonen. Når IDI organiseres som en juridisk enhet etter vertslandets rett, vil virksomheten formelt sett måtte nedlegges og gjenopprettes ved en eventuell flytting av sekretariatet.

Utvalget viser ellers til at det i NOU 2016: 21 ble foreslått endringer i stiftelseslovgivningen. Enkelte av disse forslagene er fulgt opp av regjeringen, og det er usikkert når og hvordan videre oppfølging vi skje.⁷⁰ Som det fremgår under pkt. 5.5.3 viser Riksrevisjonen til at noen av forslagene i ytterste konsekvens vil kunne føre til at det ikke blir ansett hensiktsmessig å organisere stiftelsen i IDI i Norge og under norsk lov.

8.4.3 Mulige alternativer til organisering som stiftelse

Utvalget viser til at da Norge overtok vertslandsfunksjonen, ble det forutsatt at organisasjonsformen skulle vurderes etter noen år, jf. nærmere drøftelse under pkt. 5.5.3.

Utvalget konstaterer også at det her fremgår at Riksrevisjonen i dag mener at det mest nærliggende alternativet er å organisere IDI som en forening, men at Riksrevisjonen ikke ser noen vesentlig effekt ved dette.

Et alternativ, som ble vurdert ved overføringen av vertslandsfunksjonen fra Canada, er at IDI gis status som en internasjonal organisasjon.

Når det gjelder internasjonale organisasjoner, kan det grovt sett skilles mellom folkerettslige organer og ikke-statlige organisasjoner.

Status som internasjonal organisasjon etter norsk rett forutsetter at det foreligger en mellomfolkelig overenskomst eller en særlov, jf. lov om internasjonale organisasjoner mv. Hovedregelen er at det bare er organisasjoner opprettet ved folkerettslige avtaler som kan innrømmes immunitet og privilegier uten hinder av norsk lov. Terskelen for å benytte dette unntaket om særlov har vært meget høy i Norge, noe som er bakgrunnen for at IDI ikke ble gitt slik status ved overføringen til Norge. Status som internasjonal organisasjon kan blant annet innebære at virksomheten får immunitet mot retts søksmål samt fritak for beskatning, innreiserestriksjoner for ansatte mv. og andre handlingsinnskrenkende forskrifter. Regler om styrende organer,

⁷⁰ Næringsministeren uttalte i svar på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Turid Kristensen 1. november 2024 om videre arbeid at statsråden til hver tid må prioritere hvilke lover som bør revideres, og nye lovarbeider.

økonomiforvaltning, ansettelsesvilkår mv. vil typisk være regulert i mellomfolkelig avtale/statutter og ikke etter norsk rett. Andre land kan ha lavere terskel for å innvilge slike privilegier, selv om det ikke foreligger en folkerettslig avtale. Etter østerriksk rett ble til sammenligning INTOSAI, som har status som en ikke-statlig organisasjon, i 2022 gitt status som internasjonal organisasjon.

Selv om IDI ikke kan godkjennes som en internasjonal organisasjon etter norsk rett, er det likevel et alternativ å organisere IDI som en ikke-statlig organisasjon med medlemmer. Etter norsk rett vil organisasjonen da få status som en forening. Selv om medlemsland, som påpekt av Riksrevisjonen, vil kunne trekke seg, ville en organisering som forening gi en mer forpliktende og solidarisk internasjonal ramme og økt legitimitet til IDI-samarbeidet. Det vil blant annet kunne redusere risikoen for at IDI blir opplevd som en forlenget del av den norske staten. Det vil også gi en tydeligere styringsstruktur ved at det vil finnes et årsmøte eller en generalforsamling som et øverste organ som blant annet velger styremedlemmer. En omdanning til en internasjonal ikke-statlig organisasjon vil også kunne gi grunnlag for en bredere vurdering av spørsmål knyttet til styrerepresentasjon, utforming av vedtekter og lignende. En organisering som en ikke-statlig organisasjon vil trolig også gjøre det enklere med en flytting av vertslandsfunksjonen.

Det kunne også i teorien være en mulighet å se for seg at IDI integreres i INTOSAI. Dette alternativet avvises i dag som mulighet av INTOSAI fordi INTOSAI sine medlemmer av hensynet til uavhengighet ikke har ønsket noen form for ekstern finansiering av INTOSAI.⁷¹ Det forutsettes at IDI kan motta støtte fra FN-organer, utviklingsbanker og andre giverland, og det er derfor ønskelig at IDI er en selvstendig juridisk enhet.

En annen mulighet er å vurdere en tettere tilknytning til et eksisterende FN-organ. Ifølge INTOSAI sitt sekretariat har dette ikke vært ansett som en aktuell problemstilling å reise i lys av bakgrunnen for opprettelsen av IDI. Det ble allerede i 1980 tatt initiativ til å opprette et senter under FN for kapasitetsbygging innen offentlig revisjon, men dette ble avvist av et flertall av medlemslandene i FN. Begrunnelsen var at slik innsats burde finansieres med frivillige midler.

Utvalget vil ellers for ordens skyld vise til at særlov også kan være et alternativ til stiftelsesmodellen, selv om særloven ikke etablerer en internasjonal organisasjon. For eksempel er Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund) organisert gjennom en egen lov. En slik omdanning reiser imidlertid en rekke spørsmål som i så fall må utredes nærmere.

8.4.4 Utvalgets anbefaling av organisasjonsform

Utvalget har ikke funnet grunnlag for å fremme et konkret forslag til alternativ organisering av IDIs virksomhet og viser også til at eierskapet til disse spørsmålene bør ligge i IDI og INTOSAI. Utvalget mener imidlertid at det ville vært en styrke om IDIs virksomhet hadde fått en bredere internasjonal forankring slik at flere land slutter forpliktende opp om IDIs virksomhet. Utvalget oppfordrer derfor til at det i regi av IDI og INTOSAI gjøres en fornyet vurdering av IDIs organisasjonsform. Som nevnt under pkt. 8.8.1 anbefaler utvalget at INTOSAI har en drøftelse av fremtidig plassering av vertslandsfunksjonen til IDI. Også i denne konteksten mener utvalget at det vil være naturlig at IDIs organisasjonsform vurderes på nytt.

⁷¹ Brev fra INTOSAI generalsekretær til utvalget 11. november 2025.

8.4.5 Særlig om styresammensetningen

Utvalget er kritisk til automatikken i at leder av det norske riksrevisjonskollegiet skal være styreleder i IDI. I perioden etter at Norge overtok vertskapsfunksjonen, har organisasjonen utviklet seg til å bli en større og mer kompleks organisasjon med et bredt internasjonalt engasjement, og det må derfor forutsettes at ivaretagelsen av vervet som styreleder i IDI har blitt mer krevende. Dette innebærer en risiko for at styrevervet kan gå på bekostning av ivaretagelse av vervet som leder av kollegiet. Utvalget mener også at det bør vurderes å legge bistandsfaglig og internasjonal erfaring vekt ved utpeking av styreleder i IDI, i tillegg til revisjonsfaglig bakgrunn.

Selv om utvalget ikke er kjent med indikasjoner på at dette har vært tilfellet, innebærer det å inneha det øverste ansvaret i en virksomhet som driver bistandsvirksomhet av et ikke ubetydelig omfang i en rekke land, en latent risiko for at det kan bli stilt kritiske spørsmål ved IDI-styrets økonomiforvaltning, håndtering av økonomiske misligheter mv. Dette kan være en krevende situasjon å stå i for en leder av riksrevisjonens kollegium. Videre kan virksomhetens internasjonale karakter tale for at vervet som styreleder går på omgang mellom land. Utvalget viser i denne forbindelse til at rullerende ledelse er mer vanlig i FN-organisasjoner. Det kan i tillegg være grunn til å sette spørsmålstegn ved om hele tre av ti styremedlemmer skal være fra den norske riksrevisjonen. Med unntak av styreleder åpner vedtektene i dag for at Riksrevisjonen oppnevner personer som ikke har sitt virke i Riksrevisjonen.

Utvalget har registrert at Riksrevisjonen viser til at den faste plassen i INTOSAIs styre etter INTOSAIs statutter er lagt til lederen av den riksrevisjon som er ansvarlig for IDI, og at denne posisjon ville gå tapt for Norge om et annet land overtok vertsskapet. Verv som styreleder i IDI gir også styreleder ytterligere verv innenfor INTOSAI. Styreplassen i INTOSAI er en funksjon som ifølge Riksrevisjonen gir Norge en helt særskilt innflytelse. Lederen for det norske riksrevisjonskollegiet har i denne rollen eller i kraft av rollen som «styreleder i IDI» adgang til styret og ulike forsamlinger innenfor INTOSAI-samarbeidet. Utvalget har merket seg at det etter INTOSAIs statutter er en noe ulik omtale av i hvilken egenskap det gis tilgang til styret og komiteer. Det er mulig at styrevervet i INTOSAI følger av selve vertskapsrollen for IDI alene, men det kan også implisitt ha vært lagt til grunn en forutsetning om at det er lederen av riksrevisjonen i vertslandet for IDI som skal være styreleder i IDI, selv om dette ikke noe sted er sagt uttrykkelig. Det har uansett frem til nå vært samme person som har hatt begge roller. Ifølge artikkel 5. 3 d er to av de 22 styrevervene i INTOSAIs Governing board lagt til henholdsvis «the heads of the Supreme Audit Institutions responsible for the International Journal of Government Auditing and the INTOSAI Development Initiative». Derimot er deltakelse i «Policy, Finance and Administration Committee» (Artikkel 7) og i «The Supervisory Committee on Emerging Issues.» (Artikkel 8) lagt til «Chair of IDI and the head of SAI responsible for the International Journal of Government Auditing.»

Dersom kollegiets leder ikke lenger skal være styreleder, fordrer dette som et minimum en endring av IDIs statutter. Kompetansen til å vedta en slik vedtektsendring tilligger IDIs styre.

Utvalget setter uansett spørsmålstegn ved argumentasjonen knyttet til den særlige innflytelsen Norge gis gjennom vertskap for IDI. Ryddighet i roller tilsier at den representasjon som styreleder i IDI har i INTOSAI-sine organer, i utgangspunktet bør benyttes til å ivareta stiftelsens interesser i INTOSAI-systemet og ikke til å fremme vertslandets interesser.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Omtalen av økonomiske og administrative konsekvenser er avgrenset til utvalgets konkrete forslag. Når det gjelder spørsmål som utvalget mener at bør vurderes nærmere, forutsettes det at slike vurderinger også omfatter økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalget har derfor ikke vurdert eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser av en eventuelt

endret organisasjonsform for IDI, endret styresammensetning eller en flytting av vertslandsfunksjonen.

Når det gjelder Riksrevisjonens egen bistandsvirksomhet, innebærer forslaget en rammeoverføring av budsjettmidler fra Riksrevisjonens budsjett til Norads budsjett under Utenriksdepartementet. Forslaget er slik sett budsjettneuttralt. Den foreslåtte organiseringen hvor Riksrevisjonens bistandsvirksomhet inngår i Kunnskapsbanken, vil innebære at Norad vil måtte bruke noe mer administrative ressurser på samarbeid med og oppfølging av Riksrevisjonen enn i dag, spesielt i en overgangsfase hvor nye avtaler og rutiner må etableres. Samtidig legges det til grunn at Norad i stor grad vil kunne trekke på allerede etablerte systemer, rutiner, møtefora og metodikk som benyttes overfor andre statlige virksomheter som deltar i Kunnskapsbanken. Riksrevisjonen vil på den ene siden kunne få frigjort administrative ressurser ved at virksomheten vil kunne støtte seg på Norads bistandsfaglige-, forvaltnings- og økonomikompetanse og dermed kunne konsentrere sin innsats om det rent revisjonsfaglige. På den andre siden vil det kunne medgå noe økte ressurser til resultatrapportering, fakturering av medgåtte timeverk mv. til Norad. Det som eventuelt vil medgå av økt ressursbruk, må ses i sammenheng med potensialet for å hente ut effektivitetsgevinster gjennom en mer koordinert forvaltning av statlige bevilgninger til bistand.

Også utvalgets forslag når det gjelder vertslandstilskudd til IDI, er budsjettneuttralt da det innebærer en rammeoverføring fra Riksrevisjonens budsjett til Norads budsjett under Utenriksdepartementet. Norad vil på sin side måtte bruke ressurser på tilskuddsforvaltning mens Riksrevisjonen får frigjort ressurser. Gitt Riksrevisjonens beskrivelse av gjeldende system for tilskuddsforvaltning vil dette ikke handle om betydelige beløp. Dersom Norad vurderer at det er behov for en mer aktiv tilskuddsforvaltning, vil det medgå noe økte ressurser samlet sett. Samtidig har Norad, som en forvalter av et betydelig antall tilskudd, også her etablerte systemer og rutiner som det kan trekkes på.

10. Referanseliste

LOVER

Grunnloven. Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814

Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven)

Lov 19. juni 1947 nr. 5 om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner m.v. (lov om internasjonale organisasjoner mv.)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 7. mai. 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen (opphevet)

Lov o 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser (stiftelsesloven)

Lov om Riksrevisjonen 13. desember 2024 nr. 77 (riksrevisjonsloven)

ANNET REGELVERK (VEDTAK, INSTRUKSER, STATUTTER, AVTALER) MV.

Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005

Instruks 11. mars 2004 om Riksrevisjonens virksomhet (opphevet)

Økonomiinstruks for Riksrevisjonen, 2006 (opphevet).

Samarbeidserklæring (MoU) mellom Riksrevisjonen og Utenriksdepartementet vedrørende Riksrevisjonens utviklingssamarbeid med riksrevisjoner i utviklingsland og i samarbeidsland i Øst- og Sentral-Europa, inngått 20. februar 2007

Instruks for revisjon av Riksrevisjonens regnskaper, vedtatt av Stortingets presidentskap 15.april 2010

Avtale mellom Riksrevisjonen og Stiftelsen Intosai Development Initiative vedørende «Core Funding to the INTOSAI Development Initiative», 2014

Vedtekter for Stiftelsen Intosai Development Initiative, opprinnelig vedtatt av Riksrevisjonens kollegium 25. mai 1999, senest endret av stiftelsens styre 29. november 2023

Statutter for organisasjonen INTOSAI (International Organization of Supreme Auditing Institutions), vedtatt i oktober 1992 og senest endret i oktober 2025

Stortingets forretningsorden, vedtatt av Stortinget 1. oktober 2025

Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. desember 2025

Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Riksrevisjonen, vedtatt av riksrevisjonens kollegium desember 2025

Retningslinje for økonomiforvaltning i Riksrevisjonen, vedtatt av riksrevisjonens kollegium desember 2025

PROPOSISJONER TIL STORTINGET

Prop. 79 L (2024–2025) Ny forvaltningslov

Prop. 1 S for Finansdepartementet for perioden 2000 – 2025

Prop. 1 S for Utenriksdepartementet (2025-2026)

INNSTILLINGER TIL STORTINGET

Innst. S. nr. 8 (1998-99) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens forslag om etablering av INTOSAI Development Initiative (IDI) i Norge

Årlige innstillinger fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Dokument 2 Riksrevisjonens årsrapport for perioden 1995 - 2024

Innst. 41 L (2024–2025) om rapport fra utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet

Årlige innstillinger 10 S fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet, kapitler under Finansdepartementet (rammeområde 14) for perioden 2007 -2025

Innst. 160 S (2025–2026) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen om oppnevning av grannskningskomisjon for å undersøke forhold som har blitt aktualisert gjennom offentliggjøringen av Epstein-dokumentene.

STORTINGETS DOKUMENTSERIE

Dokument 3:14 (1997-1998) Riksrevisjonens forslag om etablering av INTOSAI Development Initiative (IDI) i Norge

Dokument 19 (2023-2024) Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet

Dokument 2 - Riksrevisjonens årsrapporter for perioden 2000 - 2024

Dokument 3:4 (2024-2025) Håndteringen av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden

SVAR PÅ SKRIFTLIG SPØRSMÅL FRA STORTINGET

Næringsministerens svar 1. november 2024 på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Turid Kristensen om hva som gjøres for å fornye stiftelsesloven, og vil hvilke grep statsråden gjør for å få fortgang i arbeide.

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER (NOUER)

NOU 2016: 21 Stiftelsesloven – forslag til ny stiftelseslov

NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan 2015–2021

INTERNASJONALE KILDER

Lima-erklæringen fra 1977 (INTOSAI-P 1). The Lima Declaration | IFPP

Paris-erklæringen om bistandseffektivitet (OECD 2005): Paris Declaration on Aid Effectiveness | OECD

INTOSAI: 50 Years (1953-2003) A Special Publication of the International Organization of Supreme Audit Institutions https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INTOSAI_Publications/Publication_50y_INTOSAI/INTOSAI_50th_Anniv_EN.pdf

OECD DAC GOVNET (2006): The challenge of capacity development: working towards good practice. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. Microsoft Word - final GPP CD -27jan-to be formatted for OLIS

UNDP (2009): Capacity Development. A UNDP Primer, New York. [cdg_capacity_development_primer.pdf](#)

Busan Partnership for Effective Development Co-operation (2011)

Mexico High Level Meeting Communiqué (2014)

World Development Report (WDR) (2017): Governance and the Law. Washington World Development Report, 2017 :

ECOSOC, Principles of effective governance for sustainable development (2018). Principles of effective governance for sustainable development | Public Institutions ([un.org](#))

Verdensbanken , «Worldwide Governance Indicators» Home | Worldwide Governance Indicators

FNs bærekraftsmål. FNs bærekraftsmål - regjeringen.no

Verdensbanken. The Political Marketplace: A Framework and toolkit for Analyzing Transactional Politics in Conflict-Affected Countries., Benjamin Spatz, Aditya Sarkar, Alex de Waal, mars 2021. Microsoft Word - 20210326 PMF CRP Memo Full.docx

OECD, Official development assistance (ODA) | ([OECD.org](#)).

OECD, Cuts in official development assistance - OECD projections for 2025 and the near term, 26. juni 2025.

UN News, General Assembly approves \$3.45 billion UN regular budget for 2026, 30 desember 2025

IDI expands partnerships and enhances support for public accountability in Africa and Central Asia, pressemelding fra IDI 20. januar 2026

RAPPORTER, NOTATER, BREV MV. FRA RIKSREVISJONEN

Riksrevisjonen, brev til Stortingets presidentskap 19. april 2006

Riksrevisjonen, brev til Stortingets presidentskap 16. november 2006

Riksrevisjonen, Arbeidsgruppe til å utrede finansieringsmodell for Riksrevisjonens utviklingssamarbeid med andre lands riksrevisjoner (2006).

Riksrevisjonen, Internasjonale prioriteringer for 2018-2024 (2019)

Riksrevisjonen, brev til utviklingsministeren 1. februar 2023

Riksrevisjonens internasjonale engasjement og bistandsvirksomhet, Notat til utvalget som utreder Riksrevisjonens virksomhet, september 2023

Riksrevisjonen, årsmelding for Riksrevisjonens internasjonale virksomhet for 2025

Evalueringer av Riksrevisjonens bistandsvirksomhet

Partners in Audit, An Evaluation of the Cooperation between the National Audit Office in Malawi and the Office of the Auditor General of Norway, Chr. Michelsens institutt, 2013.

Evaluation of the international development cooperation operations of the Office of the Auditor General of Norway, Riksrevisjonen i Sverige, 2014

Evaluation of the institutional co-operation between OAG Zambia and OAG Norway, Oslo Economics, 2021

OFFENTLIGE PUBLIKASJONER RUNDSKRIV, VEILEDERE, INFORMASJONSSIDER MV.

Domstolsadministrasjonen, Mål og handlingsplan for internasjonalt arbeid i Domstolsadministrasjonen Mål og handlingsplan

Norad, bistandsresultater.no

Norad, Kunnskapsbanken – norske statlige institusjoner deler kompetanse til god nytte for offentlige institusjoner i samarbeidsland | Norad.no.

Norad, Veileder for samarbeid mellom og norske statlige virksomheter (utkast pr. februar 2026)

Utenriksdepartementet, Praktisering av nulltoleranse for misligheter, senest endret 22.12.2025

LITTERATUR

Espeli, Harald og Yngve Nilsen, Riksrevisjonens historie 1816 – 2016, Bergen 2015

Andrews, Matt; Pritchett, Lant og Woolcock, Michael (2017): Building State Capability: Evidence, Analysis, Action. Oxford University Press. Building State Capability: Evidence, Analysis, Action – Building State Capability

MUNTlig OG SKRIFTlig INFORMASJON INNHEntET AV UTVALGET

Informasjon innhentet via the European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) om hvordan riksrevisjonene i Sverige, Canada, Latvia, Storbritannia og Nederland driver bilateral bistandsvirksomhet.

IDI, presentasjon for utvalget i møte 16. juni 2025

Norad, presentasjon for utvalget i møte 16. juni 2025

Riksrevisjonen, presentasjon for utvalget i møte 18. august 2025

Riksrevisjonen, brev til utvalget 3. september 2025

Norad, presentasjon for utvalget i møte 27. oktober 2025

Statistisk sentralbyrå, presentasjon for utvalget i møte 27. oktober 2025

Statistisk sentralbyrå, notat til utvalget 30. oktober 2025.

INTOSAls sekretariat, brev til utvalget 11. november 2025.

Riksrevisjonen, brev til utvalget 13. november 2025

Norad, brev til utvalget 1. desember 2025
INTOSAls sekretariat, møte med utvalget 1. desember 2025
Domstolsadministrasjonen, brev til utvalget 5. desember 2025
Kenyas riksrevisor, brev til utvalget 9. januar 2026
Sør-Afrikas riksrevisor, brev til utvalget 15. januar 2026
Utenriksdepartementet, brev til utvalget 2. februar 2026
Riksrevisjonen brev til utvalget 6. februar 2026
Riksrevisjonen, brev til utvalget 18. februar 2026
Utenriksdepartementet, møte med utvalget 23. februar 2026
Utenriksdepartementet, brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen 24. februar 2026

