Riksrevisjonen

Rapport for 2025 om Klima- og miljødepartementets forvaltning av tilskudd til Norges klima- og skoginitiativ

Del av Dokument 1 (2026–2027)

ISBN 978-82-8229-667-0

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til

- **lov om Riksrevisjonen §§ 4-2 tredje ledd og 4-3 tredje ledd**
- **INTOSAIs standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon**

Innhold

1 Sammendrag 4
2 Innledning 5
3 Mål og problemstillinger 9
4 Revisjonskriterier 9
5 Metoder 13
6 Funn 19
7 Konklusjon 47
8 Referanseliste 54
9 Tabell-, figur- og faktaboksoversikt 58

1 Sammendrag

Klima- og miljødepartementet er ansvarlige for Norges klima- og skoginitiativ. For 2025 er det bevilget 4,3 milliarder kroner til tilskuddsposten. I hele ordningens levetid er det bevilget om lag 33,3 milliarder kroner, hvorav 7,9 milliarder er utbetalt direkte fra Klima- og miljødepartementet.

Alle landene som Klima- og skoginitiativet samarbeider med står ovenfor betydelige utfordringer i styresett, begrenset institusjonell kapasitet og svake lovverk. I mange av disse landene er det også tilfeller av høy korrupsjon. Flere av satsingene i ordningen innebærer også betydelig risiko for økonomisk mislighold. Som for alle bistandsprosjekter er nulltoleranseprinsippet lagt til grunn for økonomisk mislighold.[1]

Statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.[2] Klima- og miljødepartementet skal kontrollere at tilskuddsmottakere oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet.[3] Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal departementet fastsette hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.[4]

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Klima- og miljødepartementet forvalter tilskudd til Klima- og skoginitiativet i samsvar med gjeldende regelverk.

Vi har kontrollert om Klima- og miljødepartementet har et system for oppfølging og kontroll av at midlene benyttes etter forutsetningene, og om departementet sikrer at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet.

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyser, skriftlige spørsmål til Klima- og miljødepartementet og enkelte tilskuddsmottakere, og kontroll av regnskap og underliggende dokumentasjon fra tilskuddsmottakere.

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Klima- og miljødepartementet i brev av 26.06.2026. Departementet har i brev av 24.08.2026 gitt kommentarer til rapporten. I tillegg ble det i kontradiksjonsprosessen avholdt to møter med departementet, og det ble utvekslet kommentarer per e-post. Kommentarene er vurdert i arbeidet med den endelige rapporten.

Vi har konkludert med at Klima- og miljødepartementet ikke forvalter tilskudd til Klima- og skoginitiativet i samsvar med gjeldende regelverk. Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

- Klima- og miljødepartementet sitt system for oppfølging og kontroll er ikke tilstrekkelig for å sikre at tilskuddsmidlene brukes i tråd med forutsetningene.
- Klima- og miljødepartementet følger ikke systematisk opp rapporteringen fra tilskuddsmottakerne.
- Noen tilskuddsmidler har ikke gått til formålet.

[1] Prop 1 S (2024-2025), s. 185.
[2] Reglement for økonomistyring i staten § 1.
[3] Reglement for økonomistyring i staten § 15.
[4] Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 6.3.8.2.

2 Innledning

2.1 Fakta om Norges klima- og skoginitiativ

Norges klima- og skoginitiativ, internasjonalt kjent som Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI), er Norges største og viktigste internasjonale klima- og natursatsing.[5] Klima- og miljødepartementet er ansvarlige for initiativet som finansieres over det norske bistandsbudsjettet. Hovedmålet for tilskuddsordningen er å bidra til at redusert og reversert tap av tropisk skog gir et mer stabilt klima, mer bevart naturmangfold og en mer bærekraftig utvikling. Tilskuddet skal bidra til bærekraftig skog- arealforvaltning i utviklingsland, og redusert press på tropiske skogareal fra globale markeder.[6]

I perioden 2014–2023 har tilskuddsordningen hatt en årlig budsjettramme på om lag 3 milliarder kroner. Etter Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2024 ble bevilgningen økt, og for 2025 er det bevilget 4,1 milliarder kroner til tilskuddsposten, inkludert drift er det bevilget 4,2 milliarder kroner.[7]

Faktaboks 1 Klima- og skoginitiativet

- Initiativet ble etablert i 2008 og er Norges største internasjonale klima- og naturinitiativ.
- Norge bevilger om lag fire milliarder årlig til Klima- og skoginitiativet.
- Formålet er å redusere klimagassutslipp fra tropisk avskoging og skogforringelse.
- Initiativet fremmer bevaring av biologisk mangfold, bærekraftig skog- og arealforvaltning og urfolks rettigheter.
- Initiativet samarbeider med utviklingsland, FN-organisasjoner, Verdensbanken og sivilsamfunnsaktører.

Langsiktige mål:
- Bevart naturmangfold
- 1,5-gradersmålet nådd
- Bærekraftig utvikling

Delmål:
- Bærekraftig arealforvaltning
- Redusert og reversert tap av tropisk skog
- Redusert press på skogen fra globale markeder

Kilde: Prop. 1 S (2024–2025), Klima- og miljødepartementet og regjeringen.

[5] Prop. 1 S (2024–2025), s. 22.
[6] Klima- og miljødepartementet. (2025, 8. januar). *Tilskudd fra Norges klima- og skogsinitiativ*. https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/tilskudd-fra-norges-klima-og-skogsatsing/id2855097/
[7] Prop 1 S (2025–2026).

2.2 Organisering av forvaltningen og ansvarsfordeling

Klima- og miljødepartementet har hatt det konstitusjonelle ansvaret for Klima- og skoginitiativet siden 2014. Tidligere var ansvaret delt mellom Miljødepartementet og Utenriksdepartementet. I 2014 inngikk de to departementene en samarbeidsavtale om initiativet, og denne avtalen ble revidert i 2025.[8]

Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet har fastsatt en felles hovedinstruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad). I henhold til denne har direktoratet ansvar for både forvaltningsfaglig og bistandsfaglig rådgivning til Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet. Som en del av dette ansvaret fikk Norad i 2024 det fulle ansvaret for systemutvikling, veiledning, rutiner og malverk for forvaltning av tilskuddsmidler over bistandsbudsjettet, inkludert kap. 1482 Internasjonale klima- og utviklingstiltak hvor Klima- og skoginitiativets tilskuddspost inngår.[9]

Norad forvalter Grant Management Assistant (GMA), som er et felles styrings- og veiledningsverktøy for tilskuddsforvaltning i Norad, Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet og ved relevante ambassader. Klima- og miljødepartementet legger GMA til grunn for sin tilskuddsforvaltning og benytter i hovedsak de samme rutinene, malene og metodene som øvrige forvaltere av bistandsmidler.[10]

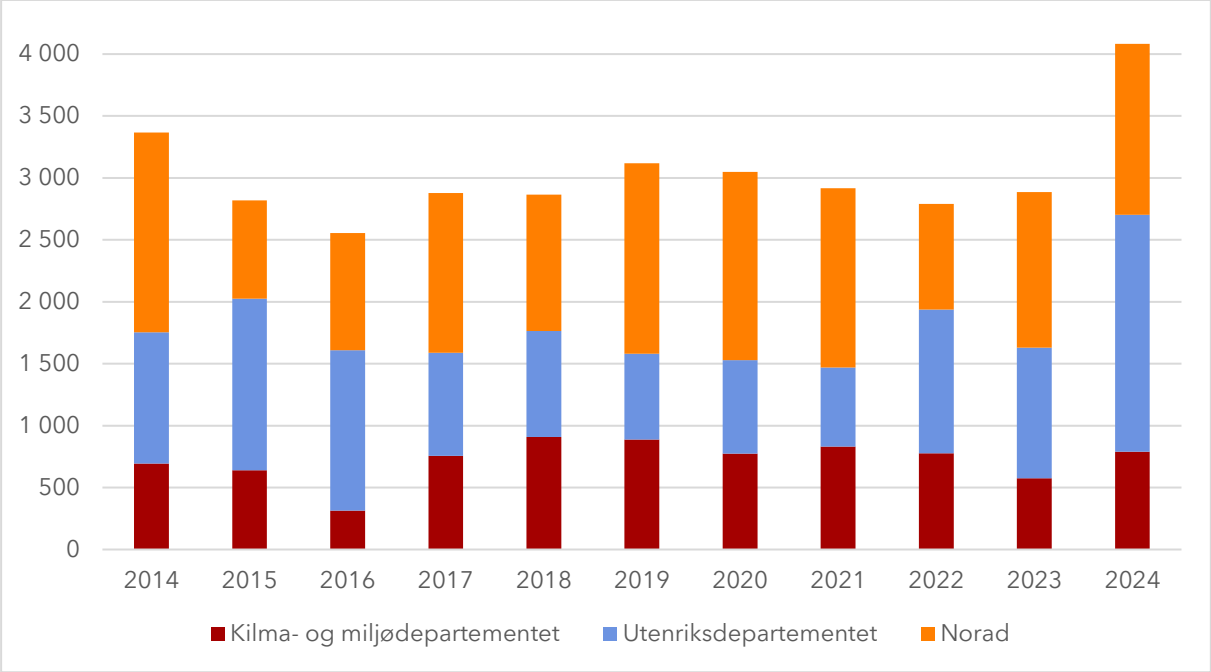
Norad og flere ambassader har fått forvaltningsansvar for deler av avtaleporteføljen.[11] Klima- og miljødepartementet har ansvar for etatsstyringen av Norad og ambassadene i alle saker som gjelder Klima- og skogsatsingen.[12]

Vår undersøkelse er avgrenset til avtalene som Klima- og miljødepartementet har forvaltningsansvaret for. Dette inkluderer en avtale der departementet har delegert forvaltningen videre til en privat aktør.

Figuren nedenfor viser hvordan utbetalingene i tilskuddsordningen er fordelt mellom Klima- og miljødepartementet, Utenriksdepartementet (ambassadene) og Norad. Figuren viser aggregerte tall per år for tilskuddsutbetalinger i perioden 2014–2024.[13]

[8] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[9] Klima- og miljødepartementet. (2026). Utkast til rapport om Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet_kommentarer fra KLD.
[10] Klima- og miljødepartementet. (2026). Utkast til rapport om Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet_kommentarer fra KLD.
[11] Klima- og miljødepartementet. (2025, 8. januar). *Tilskudd fra Norges klima- og skogsinitiativ*. https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/tilskudd-fra-norges-klima-og-skogsatsing/id2855097/
[12] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen, 28. november 2025].
[13] Klima- og miljødepartementet. (2025). *1482_73 2024-2024 KLD_Norad_ambassader* [Regneark oversendt fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 25. november 2025].

Figur 1 Tilskuddsutbetalinger Klima- og skoginitiativet, i millioner kroner



Kilde: Data mottatt fra Klima- og miljødepartementet.

I Klima- og miljødepartementet forvaltes ordningen i seksjon for Klima- og skoginitiativet under bærekraft- og omstillingsavdelingen. Seksjonen består av totalt 20 medarbeidere.[14]

Kontrolldirektøren i Klima- og miljødepartementet mottar og behandler varslingssaker som gjelder tilskuddsavtalene som er forvaltet av enten departementet selv eller av ambassader som har fått delegert forvaltningsansvar. Klima- og miljødepartementet oppgir at kontrolldirektøren i vår kontrollperiode (2019–2025) har behandlet to varsler knyttet til tilskuddsavtaler som er forvaltet i departementet, og seks varslingssaker fra ambassader. Norad håndterer varslingssakene som gjelder tilskuddsavtalene som de forvalter, men Klima- og miljødepartementet blir i slike tilfeller informert.[15]

2.3 Risiko og vesentlighet

Klima- og skoginitiativet er Norges største og viktigste internasjonale klima- og natursatsing. Sammen med kjøp av klimakvoter er det Klima- og miljødepartementets viktigste bidrag til å redusere utslipp i utviklingsland.[16] Departementet har utbetalt 7,9 milliarder kroner i perioden 2014–2024.[17]

[14] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[15] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[16] Prop. 1 S (2024–2025), s.179–180.
[17] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].

Tilskudd til Klima- og skoginitiativet



Hovedmålet er å bidra til redusert og reversert tap av tropisk skog.

7,9 mrd.

I perioden 2014–2024 er det utbetalt 7,9 mrd. kr fra Klima- og miljødepartementet.

33,3 mrd.

I perioden 2014–2024 er det totalt utbetalt 33,3 mrd. kr fra Klima- og miljødepartement, Utenriks-departementet og Norad.

Initiativet har inngått bilaterale partnerskap med en rekke viktige land konsentrert rundt de tre store regnskogbassengene i verden: Amazonas, Kongobassenget/Sentral-Afrika og Indonesia. Alle landene som Klima- og skoginitiativet samarbeider med, står overfor betydelige utfordringer i styresett, begrenset institusjonell kapasitet og svake lovverk. I mange av disse landene er det også utstrakt korrupsjon. Flere av satsingene i ordningen innebærer betydelig risiko for økonomisk mislighold. Som i alle bistandsprosjekter er det nulltoleranse for økonomisk mislighold.[18] For å forebygge misbruk av tilskuddsmidlene og sikre at de blir brukt som tiltenkt, er det viktig at Klima- og miljødepartementet håndterer denne risikoen.

I april 2026 ble to personer dømt for henholdsvis grove bedragerier og medvirkning til grove bedragerier av rundt 21 millioner kroner som de hadde mottatt i tilskuddsmidler gjennom Klima- og skoginitiativet fra Klima- og miljødepartementet.[19]

Klima- og miljødepartementet utbetaler årlig betydelige beløp som tilskudd gjennom Klima- og skoginitiativet, og har selv vurdert at flere av satsingene innebærer betydelig risiko for økonomisk mislighold.[20]

Revisjonen er innrettet for å se om Klima- og miljødepartementet har etablert et kontrollsystem som sikrer at midlene forvaltes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

[18] Prop. 1 S (2024–2025), s. 185.
[19] Dom fra Borgarting lagmannsrett, LB-2025-24085-2. Saken er anket til Høyesterett.
[20] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].

3 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om Klima- og miljødepartementet forvalter tilskudd til Klima- og skoginitiativet i samsvar med gjeldende regelverk.

3.1 Problemstillinger

3.1.1 Problemstilling 1

Har Klima- og miljødepartementet i sin forvaltning av tilskuddsordningen et system for å følge opp og kontrollere at midlene benyttes etter forutsetningene?

3.1.2 Problemstilling 2

Sikrer Klima- og miljødepartementet at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet?

3.2 Avgrensning

Undersøkelsen omfatter Klima- og miljødepartementets oppfølging og kontroll av tilskuddsmidlene knyttet til avtalene departementet selv forvalter under Klima- og skoginitiativet, samt en avtale der departementet har delegert forvaltningen til en privat aktør. Den gjelder ikke de avtalene som forvaltes av Utenriksdepartementet eller Norad.

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet av bevilgningsreglementet, reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene). Dette er regelverk som Klima- og skoginitiativet er underlagt på lik linje med andre statlige tilskuddsordninger.

4.1 Grunnleggende styringsprinsipper og krav til internkontroll

Som hovedregel kan ikke utgiftsbevilgninger brukes til andre formål enn det Stortinget har forutsatt.[21] Statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.[22]

I likhet med alle bistandsprosjekter er det for Klima- og skoginitiativet lagt til grunn nulltoleranseprinsipp for økonomisk mislighold. Nulltoleransen innebærer at departementet vil reagere på ethvert avvik fra forutsetningene som ligger til grunn for bruk av departementets midler, både tilskuddsmidler og driftsmidler. Også ved norsk støtte gjennom multilaterale organisasjoner forventes det nulltoleranse for økonomiske misligheter.[23]

[21] Bevilgningsreglementet § 5.
[22] Reglement for økonomistyring i staten § 1.
[23] Prop. 1 S (2024–2025), s. 185, jf. Prop. 1 S (2023–2024), s. 13.

Utenriks- og forsvarskomiteen har flere ganger pekt på viktigheten av nulltoleranse for økonomiske misligheter i norsk bistand, og at det stilles krav til internasjonale organisasjoner som forvalter norske tilskudd, har gode forebyggende tiltak, kontrollrutiner og reaksjoner.[24] Komiteen har også påpekt at innsyn og gjennomsiktighet er svært viktig for å kunne bekjempe misbruk av midler og etterprøve at Norges betydelige bidrag går til det tiltenkte formålet, men at innsynet i en rekke internasjonale organisasjoner har vært for dårlig.[25]

Klima- og miljødepartementet skal sikre korrekt saksbehandling gjennom systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. økonomireglementet § 14 og økonomibestemmelsene punkt 2.4 om internkontroll.

I henhold til økonomireglementet § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll. Formålet med dette er blant annet å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Internkontrollen skal legge vekt på å forebygge og avdekke tilsiktede handlinger som er i strid med gjeldende lover og regler, som manipulasjon, forfalskning eller endring av regnskapsdata eller annen resultatinformasjon.

Det følger av økonomibestemmelsene punkt 2.4 første ledd at Klima- og miljødepartementets ledelse har ansvar for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak. Dette innebærer at departementet må identifisere relevante risikoer i tilskuddsforvaltningen, vurdere sannsynlighet og konsekvens og etablere kontrolltiltak som står i forhold til risikoen ved og vesentligheten av tilskudd til Klima- og skoginitiativet. Dokumentasjonen skal vise hvordan vurderingene er gjort og hvordan de er brukt som grunnlag for internkontroll.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings veileder for internkontroll utdyper kravene ved å anbefale at risikovurderinger skal være integrert i virksomhetens styring og beslutningsprosesser. Det skal være sporbarhet mellom identifiserte risikoer og de kontrolltiltakene som er valgt. Vurderingene skal påvirke krav til rapportering, kontroll og oppfølging, og bidra til at tilskuddsmidlene brukes i tråd med formålet og regelverket.[26]

4.2 Krav til forvaltning av tilskudd

Klima- og miljødepartementet skal i henhold til økonomireglementet[27] sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Departementet skal også «sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag». Økonomireglementet slår videre fast at «styring,

[24] Innst. 7 S (2015–2016), side 22.
[25] Innst. 7 S (2012–2013), side 25.
[26] Direktorat for forvaltning og økonomistyring, u.å. https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/internkontroll
[27] Reglement for økonomistyring i staten § 4 første ledd bokstavene b og c, jf. tredje ledd.

oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet».

4.2.1 Utforming av tilskuddsordning

Det følger av økonomireglementet § 8 at Klima- og miljødepartementet for den enkelte tilskuddsordning «skal beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Disse hovedelementene skal fremgå av tildelingsbrev, oppdragsbrev til tilskuddsforvaltere utenom statsforvaltningen eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen.»

Av samme paragraf følger det at departementet i tilskuddsbrev til den enkelte mottakeren skal «angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll i samsvar med bevilgningsreglementet § 10 annet ledd».

4.2.2 Utlysning og saksbehandling

Økonomibestemmelsene punkt 6.3 stiller krav til utlysning, søknadsbehandling, tilskuddsbrev, utbetaling og tilbakebetaling. For tilskuddsordninger der det inngås en avtale med hver enkelt tilskuddsmottaker, kan hele eller deler av innholdet i tilskuddsbrevet i stedet tas inn i avtalen, jf. økonomibestemmelsene punkt 6.3.3 sjuende ledd.

Alle tilskuddsbeløp skal være attestert før utbetaling kan skje, jf. punkt 2.5. Den som attesterer, skal kontrollere at utbetalingsforslaget stemmer med vedtaket om tilskudd (tilskuddsbrevet), og at tilskuddsmottakeren har sendt inn dokumentasjon dersom det er stilt vilkår om det.[28]

Ifølge bestemmelsene punkt 6.3.4 skal vedtak om innvilgelse av tilskudd registreres slik at tilskuddsforvalteren har oversikt over inngåtte forpliktelser.

Økonomibestemmelsene punkt 6.3.5 første ledd angir det følgende:

Tilskuddsbeløp skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene, i henhold til stortingsvedtak av 8. november 1984:

a. Tilskudd til driften av en virksomhet skal utbetales i terminer (pr. måned, kvartal eller halvår), avpasset etter størrelsen av tilskuddet og de formålene som skal tilgodeses.
b. Tilskudd til lønn skal utbetales så nær tidspunktet for lønnsutbetaling som mulig.
c. Tilskudd til større anskaffelser skal utbetales så nær oppgjørstidspunktet som mulig.
d. Tilskuddene skal utover dette ikke nyttes til å regulere virksomhetens likviditet. Det skal ikke være anledning til å fremskynde utbetalinger, slik at mottakeren kan plassere tilskudd som rentebærende innskudd eller lån for å oppnå inntekter i tillegg til det bevilgede beløpet.

[28] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.3 femte ledd.

4.2.3 Oppfølging og kontroll av tilskuddsmidlene

Av bevilgningsreglementet § 10 annet ledd følger det at Klima- og miljødepartementet skal ta forbehold om at det har adgang til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene, når det tildeler tilskudd til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll.

Det følger av økonomireglementet § 15 annet ledd at Klima- og miljødepartementet må kontrollere at tilskuddsmottakere oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet.

Av økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2 følger det at Klima- og miljødepartementet skal kontrollere den informasjonen som tilskuddsmottakeren sender inn, som har betydning for beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Departementet skal videre kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om måloppnåelse, jf. punkt 6.3.6. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og målet med den, og være rimelig i omfang i forhold til nytten og kostnaden av kontrollen. Videre skal Klima- og miljødepartementet kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.[29]

Det følger av økonomibestemmelsene punkt 6.2.1 punkt d at Klima- og miljødepartementet skal utarbeide et opplegg for kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling eller inngår i etterfølgende rapportering. Nærmere krav til internkontrollen hos tilskuddsforvalteren fremgår av bestemmelsenes punkt 6.3.8.1.

For å sikre korrekt saksbehandling skal departementet ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. punkt 2.4 om internkontroll.

Tiltakene skal bidra til å sikre korrekt:

- registrering av faste data
- søknadsbehandling, herunder dokumentasjon av fastsettelse av tilskuddsbeløp
- registrering av vedtak om tilskudd
- utbetaling av tilskudd til rett mottaker og til rett tid
- registrering i regnskapet
- behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottakeren

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2, fjerde ledd skal departementet vurdere om tjenester fra statsautorisert revisor skal inngå i opplegget for oppfølging og kontroll for tilskuddsordningen.

[29] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2.

Klima- og miljødepartementet skal innhente informasjon fra tilskuddsmottakere eller andre kilder for å evaluere graden av måloppnåelse for tilskuddsordningen. Kravene til rapportering fra tilskuddsmottakere skal ikke være mer omfattende enn at de står i rimelig forhold til tilskuddet. Videre skal det tas hensyn til de praktiske mulighetene mottakerne har for å skaffe informasjon.[30]

Departementet skal ivareta kontroll med at enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til økonomireglementets § 14.[31] Når det ikke er aktuelle offentlige instanser å overlate forvaltningsansvaret til, kan forvaltningen overlates til en annen juridisk enhet når dette anses som forsvarlig.[32] Departementet skal utarbeide et årlig oppdragsbrev der det vises til tilskuddsregelverket, jf. punkt. 6.2.3, og annet relevant regelverk. Departementet skal føre kontroll med at forvaltningen utføres på en forsvarlig måte, jf. punkt. 6.3.8.[33]

5 Metoder

For å oppnå betryggende sikkerhet for våre konklusjoner har vi innhentet revisjonsbevis fra ulike kilder og brukt flere metoder. Revisjonsbevisene er innhentet og sikret på en slik måte at de er etterprøvbare. Problemstillingene i denne revisjonen er besvart ved hjelp av

- dokumentanalyser av relevant dokumentasjon
- skriftlige spørsmål til Klima- og miljødepartementet og enkelte tilskuddsmottakere
- kontroll av regnskap og underliggende dokumentasjon fra tilskuddsmottakere

5.1 Dokumentanalyse

For å besvare problemstilling 1 har vi innhentet Klima- og miljødepartementets regelverk, interne retningslinjer, veiledere og prosedyrer til forvaltningen av tilskuddsmidlene under Klima- og skoginitiativet. Samlet utgjør disse dokumentene departementets operasjonalisering av de kravene som stilles til tilskuddsforvaltning i økonomireglementet.

I vurderingen av om departementet har utformet tilskuddsordningen og forvaltningen av den, slik at de har et opplegg for å følge opp og kontrollere at midlene benyttes etter forutsetningene, har vi analysert departementets interne regelverk, rutiner og risikovurderinger. Kravene til rapportering er fastsatt i avtalene som departementet inngår med tilskuddsmottakerne.

For å undersøke om avtalevilkårene som Klima- og miljødepartementet har fastsatt med hver tilskuddsmottaker, oppfyller kriteriene for oppfølging, kontroll og sporbarhet i tilskuddsforvaltningen, har vi kontrollert et utvalg på 14 avtaler i departementets tilskuddsportefølje i Klima- og skoginitiativet. En av avtalene er forvaltet av Norfund, på vegne av departementet. Utvalget inneholder samtlige avtaler som hadde utbetalinger fra

[30] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.6.
[31] Reglement for økonomistyring i staten § 15.
[32] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.2.4.4, første ledd.
[33] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.2.4.4, femte ledd.

Klima- og miljødepartementet på tilskuddsordningen i 2024, og er kategorisert som prosjektstøtte[34].

Tabell 1 Avtaleoversikt

Avtale	Opprinnelig periode	Antall endringer av avtalen	Utbetalt per 31.12.2025
1	2021–2026	3	8,6 millioner kroner
2*	2021–2024	0	59,5 millioner kroner
3**	2023–2026	0	31,7 millioner kroner
4	2019–2023	2	270,5 millioner kroner
5**	2020–2024	2	40,6 millioner kroner
6	2021–2024	1	107,9 millioner kroner
7*	2022–2025	0	8 millioner kroner
8***	2019–2022	3	75,8 millioner kroner
9*	2023–2025	0	61,9 millioner kroner
10*	2023–2025	1	101,8 millioner kroner
11*	2022–2025	1	90 millioner kroner
12	2024–2027	0	13,9 millioner kroner
13**	2023–2029	0	560 millioner kroner
14	2020–2024	5	316,1 millioner kroner
			1 747 millioner kroner

Kilde: Klima- og miljødepartementet, framstilt av Riksrevisjonen.
**Multilaterale organisasjoner*
***Utvalg for regnskapskontroll*
****Avtalen forvaltes av Norfund, på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet*

[34] GMA 5.1.a definerer prosjektstøtte som finansiering av program- og prosjektporteføljer. Det vil si et enkeltstående prosjekt, et program bestående av flere prosjekter, eller enkelte typer fond eller finansieringsmekanismer.

I vår kontroll av avtalevilkårene har vi vurdert om:

- avtalen er signert og datert
- prosjektperiode og økonomiske rammer er klart fastsatt
- avtalen var i henhold til GMA på tidspunktet da den ble inngått, med hensyn til
  - resultatrapportering
  - finansiell rapportering
  - revisjon av finansiell rapportering
  - årsregnskap og revisjon på organisasjonsnivå
  - sluttrapport
  - bekreftelse på mottatte midler
  - tilbakebetaling av renter og ubrukte midler
  - risikostyring

Opplysningene er samlet i en overordnet avtaleoversikt. Avtalekravene per avtale er verifisert av Klima- og miljødepartementet. Denne oversikten utgjør kontrollens faktagrunnlag og referansepunkt.

Utvalget er beskrevet i kapittel 5.3. Til denne gjennomgangen har vi innhentet avtaler med vedlegg.

Vi har kontrollert om avtalevilkårene er inngått i henhold til Klima- og miljødepartementets egne rutiner og retningslinjer og i henhold til GMA. Avtalevilkårene per tilskuddsmottaker er kodet i et kontrollskjema. Vilkårene som er stilt til hver tilskuddsmottaker har lagt grunnlaget for kontrollen som er gjennomført for å besvare problemstilling 2.

5.2 Skriftlige spørsmål

For å besvare begge problemstillingene har vi oversendt skriftlige spørsmål til Klima- og miljødepartementet. Svarene på disse spørsmålene inngår i vurderingene.

For å besvare problemstilling 1 har vi oversendt skriftlige spørsmål i to omganger til departementet. Hensikten var i hovedsak å innhente generell informasjon om tilskuddsordningen, relevant regelverk, rutiner og veiledere, i tillegg til informasjon om roller og ansvarsdeling i forvaltningen av ordningen.

For å besvare problemstilling 2 har vi sendt spørsmål til Klima- og miljødepartementet om hver enkelt tilskuddsavtale i forbindelse med dokument- og regnskapskontrollen. I tillegg har vi sendt spørsmål direkte til enkelte mottakerorganisasjoner. På denne måten har vi innhentet og analysert informasjon fra aktører som har kjennskap til saksforholdet, både innenfor og utenfor Klima- og miljødepartementet. Spørsmålene og svarene er sendt på e-post.

Tabell 2 viser temaene for spørsmålene som er sendt for de to problemstillingene.

Tabell 2 Tema for oversendte spørsmål

Mottaker	Problemstilling	Tema
Klima- og miljødepartementet	Problemstilling 1	Generelt om tilskuddsordningen, inkludert saksgang og opplegg for kontroll
		Tilskuddsregelverk, rutiner og veiledere, inkludert GMA
		Roller og ansvarsdeling mellom Klima- og miljødepartementet, Utenriksdepartementet og Norad
		Kontroll og oppfølging av multilaterale organisasjoner
		Endringer i forvaltningen av ordningen
		Vilkår fastsatt i 14 avtaler
	Problemstilling 2	Sporbarhet, inkludert krav til prosjektregnskap og lønnskostnader
		Spørsmål til departementets kontroll og forvaltning av 14 avtaler
Mottakerorganisasjoner	Problemstilling 2	Innhentet hovedbok og underlagsdokumentasjon
		Spørsmål til regnskapsføring av tilskuddsmidler

Kilde: Utarbeidet av Riksrevisjonen.

5.3 Saksgjennomgang- og regnskapskontroll

For å besvare problemstilling 2 har vi innhentet og kontrollert dokumentasjonen knyttet til avtaler som Klima- og miljødepartementet har i sin portefølje i Klima- og skoginitiativet. Kontrollen består av både en kontroll av om departementet har mottatt og fulgt opp at rapporteringen fra tilskuddsmottakeren er i henhold til avtalene, kontroll av utbetalingene, og kontroll av bruken av midlene.

5.3.1 Kontroll av mottatt rapportering

I den første delen kontrollerer vi om Klima- og miljødepartementet har mottatt avtalt dokumentasjon fra tilskuddsmottakerne, slik at rapporteringer og utbetalinger kan følges,

dokumenteres og kontrolleres på en etterprøvbar måte. Kontrollen er gjennomført i henhold til de avtalevilkårene som departementet har fastsatt i avtalene med tilskuddsmottakerne. Utvalget består av samtlige avtaler som mottok tilskudd fra Klima- og miljødepartementet gjennom Klima- og skoginitiativet i 2024, totalt 14 avtaler. Kontrollen er gjennomført for årene 2019 til 2025.

Formålet med kontrollen av rapportering har vært å vurdere om rapporteringskravene fastsatt i tilskuddsavtalene er etterlevd, og om rapporteringen er tilstrekkelig dokumentert.

Kontrollen er gjennomført per avtale og per år, basert på opplysninger om når rapporteringsplikten startet, hvilke rapporter som er avtalt.

Kontrollen omfatter blant annet følgende typer rapportering, der dette er avtalt:

- resultatrapportering
- finansiell rapportering (prosjektregnskap)
- revisjonsrapportering
- årsrapport/årsregnskap og revisjon på organisasjonsnivå
- risikorapportering
- oppdatert budsjett
- sluttrapportering

5.3.2 Kontroll av utbetaling

Formålet med å kontrollere utbetalingene har vært å verifisere at utbetalingene er korrekt dokumentert og i samsvar med avtalens vilkår.

Kontrollen er gjennomført per avtale og per år, og tar høyde for at enkelte avtaler kan ha hatt flere utbetalinger i samme kalenderår. For hver avtale og hvert år er det derfor registrert hvor mange utbetalinger som har funnet sted, og det er dette som danner grunnlaget for kontrollen av tilhørende dokumentasjon.

Følgende kontrollpunkter er vurdert:

- om utbetalingsanmodning er levert og arkivert
- om utbetalingsnotat er utstedt
- om bekreftelse på mottatte midler er levert
- hvilket beløp som faktisk er utbetalt
- om faktisk utbetalt beløp samsvarer med utbetalingsnotat

5.3.3 Kontroll av bruken av tilskuddsmidlene

I et mindre utvalg avtaler har vi kontrollert tilskuddsmottakernes bruk av midlene som er utbetalt fra Klima- og miljødepartementet. Utvalget består av fire avtaler, disse er framhevet i tabell 1. Vi har kontrollert om tilskuddsmottakernes rapportering og dokumentasjon for utbetalinger i perioden 2021–2025 er etterprøvbar, og i tråd med kravene til sporbarhet og kontroll i økonomiregelverket. Utvalget for denne kontrollen ble

gjort på bakgrunn av en vurdering av risiko, i etterkant av vår gjennomgang av rapporteringen fra de som mottok tilskudd i 2024. I tillegg ble det tatt hensyn til den økonomiske vesentligheten av tilskuddet.

Klima- og miljødepartementet har gitt Norfund i oppdrag å forvalte en av avtalene vi har valgt ut for kontroll av bruken av tilskuddsmidlene. For denne avtalen presenterer vi derfor våre funn kun i egen tekstboks i rapportens kapittel 6.3.3.

Vi ba også om å få tilsendt underlagsdokumentasjon fra en multilateral organisasjon[35]. På grunn av den begrensede kontrolladgangen er denne organisasjonen utelatt fra denne delen av undersøkelsen, men omtales nærmere i kapittel 6.1.4.

For å gjennomføre denne delen av kontrollen har vi innhentet følgende dokumentasjon direkte fra tilskuddsmottakerne for hele prosjektets/avtalens levetid:

- hovedbok for prosjektregnskapet
- prosjektregnskapets saldobalanse per 31. desember
- alle timelister, timesatser og arbeidskontrakter som danner grunnlaget for personalkostnadene i prosjektregnskapet
- månedsvise kontoutskrifter for dedikert bankkonto der det er aktuelt
- årsrapport og revisjonsrapport på organisasjonsnivå

Vi har hatt direkte dialog på epost med tildelt kontaktperson hos tilskuddsmottakerne, i forbindelse med innhenting av dokumentasjon og oppfølgingsspørsmål. Vi har ikke hatt kontakt med tilskuddsmottakernes revisor i vår kontroll.

For å gjennomføre både del én og del to av denne kontrollen har vi hentet inn blant annet følgende dokumenter fra departementet

- søknad om tilskudd
- godkjent beslutningsdokument
- avtaler med vedlegg
- addendumer til avtalene der dette er inngått
- framdriftsrapportering
- finansiell rapportering/prosjektregnskap
- relevante revisjonsrapporter
- departementets skriftlige vurderinger av økonomisk rapportering og revisjonsrapporter dersom det foreligger
- årsregnskap der dette er relevant
- oversikt over samtlige relevante utbetalinger som er gjennomført i vår kontrollperiode
- utbetalingsanmodninger
- utbetalingsnotater
- mottaksbekreftelser
- referat fra årlige møter

[35] Avtale 7.

6 Funn

6.1 Klima- og miljødepartementet sitt system for oppfølging og kontroll er ikke tilstrekkelig for å sikre at tilskuddsmidlene brukes i tråd med forutsetningene

I dette delkapittelet presenterer vi funnene fra vår gjennomgang av Klima- og miljødepartementets forvaltning av tilskudd til Klima- og skoginitiativet. Vi har kontrollert om departementet har etablert et tilstrekkelig opplegg for å følge opp og kontrollere at midlene benyttes i tråd med forutsetningene. Med tilstrekkelig opplegg mener vi i denne sammenhengen at kontrollen er egnet til å redusere risikoen for at tilskuddsmidlene ikke benyttes som forutsatt. Vi har også kontrollert om kravene departementet har satt til regnskapsrapportering sikrer etterprøvbarhet og mulighet for å følge opp bruken av tilskuddsmidlene.

Hovedfunn

- Klima- og miljødepartementet har etablert et system for oppfølging og kontroll i sin forvaltning av tilskuddet.
- Kravene til tilskuddsmottakernes økonomiske rapportering er så lite detaljert at det ikke er mulig å verifisere den faktiske bruken av tilskuddsmidlene.
- Klima- og miljødepartementet sørger ikke for at all relevant dokumentasjon er tilgjengelig og etterprøvbar.
- Adgangen til å innhente prosjektspesifikk underlagsdokumentasjon fra multilaterale organisasjoner er begrenset.

6.1.1 Klima- og miljødepartementet har etablert et system for oppfølging og kontroll i sin forvaltning av tilskuddet

Alle virksomheter skal etablere internkontroll. Internkontrollen skal blant annet forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Departementets ledelse har ansvar for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.[36]

Klima- og miljødepartementet skal for den enkelte tilskuddsordningen beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll.[37] Videre skal departementet sikre korrekt saksbehandling ved å ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler.[38] Det skal tas forbehold om adgang til å føre kontroll med at

[36] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4.
[37] Reglement for økonomistyring i staten § 8.
[38] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.1.

midlene benyttes etter forutsetningene, når departementet tildeler tilskudd til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll.[39]

Klima- og miljødepartementet har utarbeidet to regelverk for tilskuddsordningen. Det ene gjelder tilskudd etter avtale med andre land om samarbeidstiltak, og det andre gjelder tilskudd etter søknad. Regelverkene inneholder bestemmelser om mål og målgruppe, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, bestemmelser om oppfølging og kontroll og bestemmelser om evaluering av ordningen.[40]

Departementet har implementert et opplegg for oppfølging og kontroll i tilskuddsforvaltningen. I forvaltningen av tilskuddene gjennom Klima- og skoginitiativet benytter departementet det digitale støtteverktøyet Grant Management Assistant (GMA)[41], som er utviklet av Utenriksdepartementet og Norad. GMA består av artikler, maler og veiledning for ulike faser av tilskuddsforvaltningen, og omfatter blant annet risikovurderinger, partnervurderinger, avtaleutforming, rapportering, revisjon, kontroll og oppfølging av tilskuddsmidler.[42] Verktøyet inneholder også maler for avtaler, beslutningsdokumenter, budsjetter og rapporter som tilskuddsmottakerne skal levere.[43]

GMA operasjonaliserer kravene i reglement for økonomistyring i staten og bestemmelsene om økonomistyring i staten for bistandsforvaltningen, og skal bidra til en mest mulig enhetlig praktisering av regelverket på tvers av norsk bistandsforvaltning. Klima- og miljødepartementet legger GMA til grunn for sin tilskuddsforvaltning og opplyser at de i hovedsak benytter de samme rutinene, malene og metodene som øvrige forvaltere av bistandsmidler.[44]

Klima- og miljødepartementet opplyser at Klima- og skoginitiativets tilskuddsavtaler i hovedsak er *finansiering av program- og prosjektporteføljer* i henhold til GMA, det vil si prosjektstøtte.[45] Samtlige avtaler i vårt utvalg for denne revisjonen er kategorisert som prosjektstøtte. Det er rutinene og avtalemalene i GMA som danner grunnlaget for de kravene Klima- og miljødepartementet har valgt å sette for kontroll og oppfølging av de ulike tilskuddsmottakerne.

[39] Bevilgningsreglementet § 10.
[40] Ordningsregelverk: Klima- og skogsatsingen: *Tilskudd etter avtale med andre land om samarbeidstiltak* og Ordningsregelverk: Klima- og skogsatsingen: *For tilskudd etter søknad, jf.* Klima- og miljødepartementet (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[41] Utviklet av Utenriksdepartementet og Norad.
[42] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[43] Klima- og miljødepartementet. (2026). Utkast til rapport om Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet_kommentarer fra KLD.
[44] Klima- og miljødepartementet. (2026). Utkast til rapport om Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet_kommentarer fra KLD.
[45] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].

Faktaboks 2 Obligatoriske oppfølgingstiltak ved prosjektstøtte

Klima- og miljødepartementet følger GMA for oppfølging av tilskuddsavtaler. Kravene til rapportering blir spesifisert i den enkelte avtale med tilskuddsmottaker. I henhold til avtalemalen skal departementet blant annet motta følgende fra tilskuddsmottakerne:

Framdriftsrapportering
Også omtalt som resultatrapportering. For flerårige avtaler skal denne leveres til departementet minst årlig.

Risikorapport
Kravene til rapporteringen blir spesifisert i den enkelte avtalen. Tilskuddsmottakeren skal rapportere til departementet om hvordan de håndterer risiko i prosjektet. Normalt inngår rapporteringen i framdriftsrapporten. Risiko betyr forhold som kan ha negativ påvirkning på prosjektet eller omgivelsene. Det stilles særlig krav til rapportering om tverrgående hensyn som menneskerettigheter, klima- og miljø, korrupsjon og kvinners rettigheter og likestilling.

Prosjektregnskap med revisjon
Prosjektregnskap omtales også som finansiell rapportering. For flerårige avtaler skal departementet motta prosjektregnskap minst årlig. Det er krav om finansiell revisjon utført i samsvar med internasjonale revisjonsstandarder (ISA), og det skal leveres både revisjonsberetning og revisors brev/kommentarer til organisasjonens styre eller ledelse (management letter).

Tilskuddsmottakers årsrapport med revisjon
Kravet om at tilskuddsmottakeren skal levere årsrapport med revisjon, ble obligatorisk i april 2022. Før dette var kravet at tilskuddsmottakeren skulle gjøre dette «hvis hensiktsmessig».

Tilbakebetaling av ubrukte midler eller renter
Ubrukte midler eller påløpte renter skal tilbakebetales innen seks måneder etter prosjektets slutt.

Kilde: GMA, 5.1 c Mandatory follow-up under project support (regime 1), og GMA 15.1.1.1. Project support (regime I).

Vårt utvalg består av 14 avtaler. I vår kontroll av avtaler med tilskuddsmottakere har vi utelatt den ene avtalen der departementet har delegert forvaltningen til Norfund.

Vår kontroll viser at departementet har inngått avtaler med tilskuddsmottakerne som stiller krav til rapportering, i tråd med kravene i GMA.

I én av avtalene, der dette var relevant, er det ikke stilt krav om å levere organisasjonens årsregnskap og revisjonsberetning som dekker tilskuddsmottakers organisasjon som helhet.

6.1.2 Kravene til tilskuddsmottakernes økonomiske rapportering er så lite detaljert at det ikke er mulig å verifisere den faktiske bruken av tilskuddsmidlene

Klima- og miljødepartementet skal ifølge økonomibestemmelsene utarbeide et opplegg for kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling eller inngår i etterfølgende rapportering.[46]

Krav til rapportering fra tilskuddsmottakere skal utformes i samsvar med økonomiregelverket i staten, slik at rapporteringsomfanget er tilpasset tilskuddets størrelse, risiko og vesentlighet.[47] Kontroll- og rapporteringskrav skal ha et rimelig omfang i lys av nytte og kostnader.[48]

Krav til prosjektregnskap

Prosjektregnskapene skal gjøre det mulig for Klima- og miljødepartementet å etterprøve at bruken av tilskuddsmidlene er i samsvar med forutsetningene. Departementet opplyser at de i henhold til GMA og mal for avtale med ikke-statlige aktører skal kreve at prosjektregnskapet fra tilskuddsmottakeren minst:[49]

- er strukturert i samsvar med siste godkjente budsjett og angi hvilke regnskapsprinsipper som er benyttet
- viser prosjektets regnskap, inkludert informasjon om avvik fra budsjett, og forklaringer dersom avviket overstiger 10 prosent
- er signert av økonomiansvarlig (eller tilsvarende) og en autorisert representant for tilskuddsmottakeren
- inneholder en oversikt over faktisk finansiering og inntekter i prosjektet
- omfatter kostnader påløpt i rapporteringsperioden, eller siden siste finansielle rapportering
- viser ubrukte tilskuddsmidler på rapporteringstidspunktet
- der det er relevant, synliggjør indirekte kostnader som er dekket av tilskuddet
- inkluderer balanse dersom regnskapsprinsippet krever det
- inkluderer forklarende noter der det er relevant

Vår kontroll viser at alle avtalene Klima- og miljødepartementet har inngått med tilskuddsmottakerne, inneholder krav i tråd med ovennevnte. I en avtale, der departementet har delegert forvaltningsansvaret, er det ikke stilt krav i tråd med GMA.

---

[46] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.2.1.
[47] Reglement for økonomistyring i staten § 4 første ledd bokstavene b og c. jf. tredje ledd.
[48] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2.
[49] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Oppfølgingsspørsmål til revisjon av Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026]., *jf.* GMA punkt 3.5.2.1 s. 32 *Assessing financial reports*, med henvisning til notat 8.3.1 *Financial reporting requirements*.

Krav om revisjon av prosjektregnskapene

Departementet krever i avtalene at prosjektregnskapene skal revideres etter revisjonsstandardene ISA 800 eller ISA 805. Disse standardene innebærer at tilskuddsmottakerens revisor skal kontrollere regnskapet opp mot kravene i tilskuddsavtalen, med budsjett og andre avtalte vilkår. Hvis avtalen er uklar eller mangelfull, blir det vanskeligere for revisor å vurdere om kostnadene er støtteberettigede og om midlene er brukt i tråd med avtalen. Dermed svekkes grunnlaget for revisjonen.

ISA-standarden stiller krav om at revisors oppdrag skal være dokumentert i et oppdragsbrev mellom tilskuddsmottakerens revisor og tilskuddsmottaker. Departementet opplyser at de ikke innhenter revisors oppdragsbrev som del av den ordinære tilskuddsforvaltningen, men oppgir at oppdragsbrev for finansiell revisjon etter ISA-ene normalt er standardiserte, ettersom revisjonens innhold, omfang og metodikk i stor grad følger direkte av revisjonsstandardene.[50]

Prosjektregnskapet skal være strukturert på samme måte som budsjettet

Departementet stiller et krav om at tilskuddsmottakeren skal utarbeide budsjetter som departementet skal godkjenne. Malene for budsjett som Klima- og miljødepartementet ber tilskuddsmottakerne bruke, er imidlertid så lite detaljerte at tilskuddsmottakerne ofte utarbeider overordnede budsjetter med store samleposter. Dette påvirker detaljnivået i regnskapene som Klima- og miljødepartementet mottar, fordi departementet kun krever at prosjektregnskapene skal være strukturert på samme detaljnivå som det godkjente budsjettet. Når tilskuddsmottakeren legger fram et overordnet budsjett, leverer de også et prosjektregnskap med lavt detaljnivå. Den lave detaljeringsgraden gjør det vanskelig å spore sammenhengen mellom budsjett, regnskap og underliggende dokumentasjon. Dette gjør det vanskelig å identifisere hvilke reelle kostnader som faktisk er belastet prosjektet, og svekker dermed regnskapet som grunnlag for å kontrollere hvordan tilskuddsmidlene blir brukt.

Tilskuddsmottaker må følge kravet til oppsett av prosjektregnskap som fremgår i GMA og budsjettmalene. Det gjør det vanskelig for tilskuddsmottaker å utarbeide prosjektregnskapet med utgangspunkt i sin egen kontoplan med oversikt over betalte og bokførte kostnader. Prosjektregnskapene kan ikke generes direkte fra tilskuddsmottakers regnskapssystem, men må utarbeides manuelt.

Vår kontroll viser at kravene i avtalene med tilskuddsmottakerne er for lite spesifiserte. Avtalene angir i begrenset grad hvilke kostnader som er støtteberettigede, hvordan kostnader skal fordeles, og hvilken dokumentasjon som skal ligge til grunn for rapporteringen. Dette gjør det vanskeligere for departementet å kontrollere om rapporterte kostnader er i samsvar med avtalens forutsetninger, og det begrenser verdien av revisjonsberetningen, som ifølge standarden skal kontrollere regnskapet mot kravene i avtalen. Mangelfulle avtaler gjør derfor revisors konklusjon mer usikker, fordi det blir uklart hvilke krav prosjektregnskapet skal vurderes opp mot.

[50] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].

Kravene til finansiell rapportering tilpasses ikke etter beløpets størrelse eller vurdert risiko

Klima- og miljødepartementet opplyser at flere av satsingene etter dets vurdering innebærer betydelig risiko for økonomisk mislighold, og at risikoen for blant annet korrupsjon har vært kjent siden ordningen ble opprettet. Departementet oppgir at de har en risikobasert tilnærming til tilskuddsordningen.[51]

Vår kontroll viser at departementet ikke tilpasser kravene til den finansielle rapporteringen etter tilskuddsbeløpets størrelse eller vurdert risiko.

Klima- og miljødepartementet opplyser at dette blant annet skyldes at tilskuddsmottakerne er underlagt ulike nasjonale regnskapsregimer, og at Norge som donor har lagt vekt på donorharmonisering og en fleksibel tilnærming til tilskuddsforvaltningen. Departementet legger til at dette ikke innebærer at risiko og vesentlighet ikke vektlegges. Det kommer frem av departementets rutiner at det skal foretas vurderinger av blant annet tilskuddsmottakers kapasitet, tiltakets karakter og konteksten tiltaket skal gjennomføres i. På bakgrunn av disse vurderingene kan både avtale og oppfølging tilpasses identifiserte styrker, svakheter og risikoforhold. Risiko- og vesentlighetsvurderinger kommer videre til uttrykk gjennom krav til revisjon, oppfølging av revisjonsrapporter og management letters, vurdering av rapportering, samt muligheten til å gjennomføre ytterligere kontrollhandlinger dersom risikobildet eller konkrete observasjoner tilsier det.[52]

Klima- og miljødepartementet har i etterkant av Rhipto-saken[53] hatt dialog med både Utenriksdepartementet og Norad om læringspunkter og videreutvikling av tilskuddsforvaltningen. I Utenriksdepartementets tildelingsbrev til Norad for 2024 ble de bedt om å vurdere forbedringer i kravene til økonomisk rapportering og sporbarhet i tilskuddsforvaltningen. Dette arbeidet resulterte i oppdaterte avtalemaler og veiledningsdokumenter for ulike typer tilskuddsmottakere.[54] Fra januar/februar 2025 ble avtalemalene for ikke-statlige organisasjoner oppdatert med[55]

- En presisering av at det må være mulig å generere en rapport fra tilskuddsmottakerens regnskapssystem som kan avstemmes direkte med prosjektregnskapet i den økonomiske rapporten.
- Et nytt krav om at giverbidrag skal oppgis i organisasjonens årsrapport og revisjonsberetning.

[51] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[52] Klima- og miljødepartementet. (2026). Utkast til rapport om Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet_kommentarer fra KLD.
[53] Økokrim. (2026, 13. april). *Dømt til lange fengselsstraffer for grove bedragerier av bistandsmidler.* https://www.okokrim.no/doemt-til-lange-fengselsstraffer-for-grove-bedragerier-av-bistandsmidler.6744805-549344.html
[54] Klima- og miljødepartementet. (2026). Utkast til rapport om Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet_kommentarer fra KLD.
[55] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Oppfølgingsspørsmål til revisjon av Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].

Klima- og miljødepartementet understreker at kravet om at det skal være mulig å generere en rapport fra tilskuddsmottakerens regnskapssystem som kan avstemmes direkte mot prosjektregnskapet i den økonomiske rapportering allerede var et krav før avtalemalen ble oppdatert.[56] Departementet oppgir at det som del av den ordinære tilskuddsforvaltningen ikke innhenter rapporter direkte fra tilskuddsmottakernes regnskapssystem.[57] Dette innebærer i praksis at slike rapporter som det vises til i første kulepunkt ovenfor, ikke blir innhentet og kontrollert.

6.1.3 Klima- og miljødepartementet sørger ikke for at all relevant dokumentasjon er tilgjengelig og etterprøvbar

For å sikre forsvarlig forvaltning må Klima- og miljødepartementet ha systemer og rutiner med innebygd internkontroll som forebygger og avdekker avvik og misligheter.[58] For å sikre korrekt saksbehandling skal departementet etablere et internkontrollsystem, rutiner og tiltak. Tiltakene skal bidra til å blant annet sikre korrekt registrering av faste data, korrekt søknadsbehandling, utbetaling av tilskudd til rett mottaker til rett tid, korrekt registrering i regnskapet og korrekt behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottakeren.[59] Vedtak om innvilgelse av tilskudd skal registreres slik at departementet har oversikt over inngåtte forpliktelser.[60]

Revisjonen viser at Klima- og miljødepartementets system for behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottakerne har mangler. Dokumentasjonen er spredt mellom ulike systemer og ulike saksbehandleres e-postkontoer, slik at det er vanskelig å få en samlet oversikt over avtaler, rapportering og kontrolltiltak. Det pågår et arbeid med å utvikle et nytt, heldigitalt system som Klima- og miljødepartementet skal ta i bruk fra januar 2027. Departementet er av den oppfatning at overgangen til dette nye systemet vil bidra til en bedre samlet oversikt over eventuelle avvik eller mangler i hele tilskuddsporteføljen.[61]

Departementet oppgir at beslutningsnotater og tilskuddsavtaler er arkivert i saks- og arkivsystemet.[62] I vår kontroll har det tatt tid å få oversendt fullstendig dokumentasjon tilknyttet tilskuddsavtalene, som for eksempel utbetalingsnotater, utbetalingsanmodninger, rapportering og avvik. Vi har avdekket flere tilfeller der rapporter som skulle vært mottatt i løpet av avtaleperioden, er innhentet i ettertid.

---

[56] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Oppfølgingsspørsmål til revisjon av Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].*

[57] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Oppfølgingsspørsmål til revisjon av Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].*

[58] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4.

[59] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.1.

[60] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.4.

[61] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].

[62] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].

I revisjonen har vi blant annet funnet flere avvik i rapporteringen fra en tilskuddsmottaker.[63] Klima- og miljødepartementet opplyser at denne tilskuddsavtalen har vært håndtert av flere saksbehandlere enn vanlig, og at flere av dem ikke lenger er ansatt i departementet. Departementet erkjenner også at arkiveringen for denne avtalen er ufullstendig, og forklarer dette med at både departementet og tilskuddsmottakeren har byttet arkivsystem i løpet av avtaleperioden.[64] Dette viser hvorfor det er viktig å dokumentere oppfølgingen på en systematisk måte, slik at det er mulig å etterprøve og finne tilbake til viktig informasjon om avtalene.

6.1.4 Adgangen til å innhente prosjektspesifikk underlagsdokumentasjon fra multilaterale organisasjoner er begrenset

Klima- og miljødepartementet skal ved tildeling av tilskudd ta forbehold om at de har adgang til å kontrollere at midlene benyttes etter forutsetningene.[65] Dette innebærer at avtaler må inneholde bestemmelser som gir tilgang til relevant dokumentasjon for kontrollformål.

Stortinget la i 2003 til grunn at bistand gjennom multilaterale organisasjoner og bruk av nye samarbeidsformer innebærer at kontrolladgangen som tillates for enkeltgivere reguleres av de omforente revisjons- og kontrollreglene som gjelder for organisasjonen eller samarbeidstiltaket. Det vil dermed ikke kunne stilles krav i avtalene om en generell kontrolladgang fra norsk side i samsvar med bevilgningsreglementet.[66] Komiteen forventer imidlertid nulltoleranse for økonomiske misligheter i internasjonale organisasjoner som forvalter norske tilskudd og forutsetter at det legges opp til streng kontroll med anvendte midler.[67]

Utenriks- og forsvarskomiteen har flere ganger pekt på viktigheten av nulltoleranse for økonomiske misligheter i norsk bistand, og av at det stilles krav om at internasjonale organisasjoner som forvalter norske tilskudd, har gode forebyggende tiltak, kontrollrutiner og reaksjoner.[68] Komiteen har også påpekt at innsyn og gjennomsiktighet er viktig for å kunne bekjempe misbruk av midler og etterprøve at Norges betydelige bidrag går til det tiltenkte formålet, men at innsynet i en rekke internasjonale organisasjoner har vært for dårlig.[69]

Klima- og miljødepartementet opplyser at for avtaler med ikke-statlige organisasjoner (NGO-er) kan departementet kreve at organisasjonen legger fram underlagsdokumentasjon til prosjektregnskapet. Departementet kan kreve dette dersom det i oppfølgingen av rapportering identifiseres avvik, uklarheter eller andre røde flagg

[63] Avtale 5.
[64] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar på oppfølgingsspørsmål til KLD etter dybdekontroll* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. mai 2026].
[65] Bevilgningsreglementet § 10.
[66] St.prp. 1 (2003–2004), s. 74, jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 (2003–2004).
[67] Innst. 7 S (2013–2014) s. 15 om kap. 116 «Deltaking i internasjonale organisasjoner».
[68] Innst. 7 S (2015–2016) side 22.
[69] Innst. 7 S (2012–2013) side 25.

som tilsier behov for nærmere etterkontroll.[70] For avtaler med multilaterale organisasjoner er muligheten til å foreta egne kontroller begrenset. For slike avtaler er kontrollopplegget i stor grad basert på organisasjonens egne systemer og revisjonsordninger, og de følger prinsippet om *single audit*. Det innebærer at midlene skal revideres, men ikke nødvendigvis på prosjektnivå og ikke mer enn én gang. Norge har gjennom deltakelse i styrende organer akseptert disse ordningene. I de tilfellene der det foreligger en revisjon som er relevant for det norske bidraget, er det beskrevet i avtalen hvordan dette skal deles med Klima- og miljødepartementet.[71]

Departementet viser også til at Norge deltar i internasjonale mekanismer som MOPAN[72], hvor multilaterale organisasjoners resultater, styring og kontroll vurderes.[73]

Som en del av vår kontroll ba vi om prosjektspesifikk underlagsdokumentasjon fra FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO). Avtalen mellom FAO og Klima- og miljødepartementet omfatter 90 millioner kroner i tilskudd fra Klima- og skoginitiativet.[74] Vi fikk ikke tilgang til dokumentasjonen vi ba om. FAO viser til at Riksrevisjonen ikke har adgang til å innhente slik dokumentasjon i henhold til avtalen som ligger til grunn for tilskuddet. Klima- og miljødepartementet opplyser at prosjektspesifikk underlagsdokumentasjon, som bilag, detaljerte timelister, kontrakter med underleverandører og bankkontoutskrifter faller utenfor den ordinære innsyns- og kontrolladgangen etter denne typen FN-avtaler. Departementet legger til grunn at substans- og realitetskontroll ivaretas gjennom FN-organisasjonenes egne revisjoner og kontroller i tråd med avtalen og FNs eget regelverk.[75]

Klima- og miljødepartementet viser samtidig til at avtalen åpner for at Norge kan ta initiativ til å evaluere eller gjennomgå sitt samlede samarbeid med FAO, blant annet for å vurdere om bidrag er brukt til sitt tiltenkte formål. Avtalen presiserer imidlertid at slike initiativer ikke skal utgjøre finansiell revisjon, etterlevelsesrevisjon eller annen revisjon av program eller prosjekt. Departementet legger til at avtalen ikke angir nøyaktig hvor grensen går for hvilken dokumentasjon som kan anses som relevant, og det foreligger dermed et tolkningsrom som i praksis må avklares i dialog med FAO.[76]

Klima- og miljødepartementet erkjenner at der er begrenset adgang til prosjektspesifikk underlagsdokumentasjon – og dermed direkte etterkontroll. Samtidig viser departementet

---

[70] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Oppfølgingsspørsmål til revisjon av Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].

[71] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar til Riksrevisjonen – Rapportering, revisjon og sporbarhet for multilaterale tilskudd.* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 16. februar 2026].

[72] Multilateral Performance Network (MOPAN) er et nettverk med 20 land, blant annet Norge, som evaluerer multilaterale organisasjoners resultater på en rekke områder. Rapportene skal identifisere styrker og forbedringsområder i organisasjonene. Formålet med evalueringen er å bidra til et mer effektivt bistandssystem.

[73] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar til Riksrevisjonen – Rapportering, revisjon og sporbarhet for multilaterale tilskudd.* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 16. februar 2026].

[74] Tilskuddet er gitt under rammeavtalen Framework Agreement between Norway and FAO (2016), Specific Agreement between The Norwegian Ministry of Climate and Environment and The Food and Agricultural Organization of the United Nations regarding financial assistance to Forest and Land Monitoring for Climate Action – SEPAL Phase 2 (FAO ref. no. GCP/GLO/789/MUL – MCE ref.no 21/3044) (2021).

[75] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar fra Klima- og miljødepartementet om avklaring av avtaletolkning og tilgang til dokumentasjon - tilskudd til FAO SEPAL fase 2.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 26.mai 2026].

[76] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar fra Klima- og miljødepartementet om avklaring av avtaletolkning og tilgang til dokumentasjon - tilskudd til FAO SEPAL fase 2.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 26.mai 2026].

til at tilskuddsforvaltningen ikke er lagt opp slik at saksbehandlerne skal foreta detaljtesting av regnskapsdokumentasjon eller prosjektspesifikke bilag. Denne typen testing er det lagt opp til at revisoren som tilskuddsmottakeren har valgt, skal utføre. Departementene vurderer samlet sett at denne kontrollmodellen er i tråd med gjeldende avtaleverk og internasjonal praksis.[77] Begrensningene i adgangen til prosjektspesifikk underlagsdokumentasjon følger av internasjonalt avtalte kontroll- og revisjonsordninger, herunder prinsippet om single audit, og gjelder generelt for norsk bistandsforvaltning ved samarbeid med multilaterale organisasjoner. Dette er ikke et forhold som er særskilt for Klima- og skoginitiativet eller departementets forvaltning.

6.2 Klima- og miljødepartementet følger ikke systematisk opp rapporteringen fra tilskuddsmottakerne

I dette delkapittelet presenterer vi funnene fra vår gjennomgang av Klima- og miljødepartementets kontroll av om tilskuddsmottakernes rapportering oppfyller kravene som er satt. Vi har kontrollert om Klima- og miljødepartementet følger opp og kontrollerer dokumentasjon fra tilskuddsmottakere slik at det kan verifisere at tilskuddsmottakerne oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet.

Hovedfunn

- Klima- og miljødepartementet følger ikke opp at de har mottatt all rapportering fra tilskuddsmottakerne.
- Klima- og miljødepartementet kontrollerer ikke alltid at innholdet i rapporteringen er i tråd med gjeldende regelverk.
- Klima- og miljødepartementet har ikke gjennomført ytterligere kontroller når rapporteringen fra tilskuddsmottakerne har manglet eller vært mangelfull.

6.2.1 Klima- og miljødepartementet følger ikke opp at de har mottatt all rapportering fra tilskuddsmottakerne

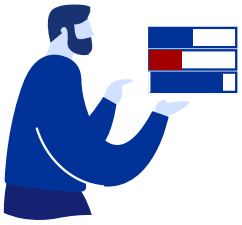
Tilskudd skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene.[78] Klima- og miljødepartementet skal gjennomføre kontrolltiltak som er tilpasset ordningens risiko og vesentlighet, og verifisere at tilskuddsmidlene brukes i tråd med fastsatte vilkår.[79] Det skal innhente, arkivere og følge opp sentral dokumentasjon fra tilskuddsmottakeren. Departementet skal blant annet sikre at det har mottatt mottakskvittering, årlig framdriftsrapportering, prosjektregnskap med revisjonsberetning, risikorapportering og organisasjonens årsrapport med revisjon.[80]
Vårt utvalg består av 14 avtaler. I vår kontroll av om departementet har mottatt rapportering har vi utelatt den ene avtalen der departementet har delegert forvaltningen

[77] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar fra Klima- og miljødepartementet om avklaring av avtaletolkning og tilgang til dokumentasjon - tilskudd til FAO SEPAL fase 2.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 26.mai 2026].
[78] Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 6.3.5.
[79] Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 6.3.8.2.
[80] GMA, 5.1 c *Mandatory follow-up under project support* (regime 1).

til Norfund. Vi har kontrollert om Klima- og miljødepartementet har innhentet dokumentasjon i tråd med kravene som er stilt i avtalene, og om den mottatte rapporteringen er arkivert og tilgjengelig for videre oppfølging. I avtalene stilles det krav om at tilskuddsmottakerne skal levere årlig framdriftsrapport inkludert risikorapportering, og prosjektregnskap med revisjonsrapport eller organisasjonens årsregnskap med revisjonsberetning. Videre skal det for utenlandske tilskuddsmottakere leveres mottakskvittering ved hver utbetaling.[81]

Revisjonen viser tilfeller der departementet ikke har mottatt den avtalte rapporteringen fra tilskuddsmottakeren. Rapporteringen skal gjøre det mulig for Klima- og miljødepartementet å følge opp at bruken av tilskuddsmidlene er i samsvar med forutsetningene. Figurene nedenfor viser avvik fra rapporteringskravene, som isolert sett er vesentlig for den enkelte avtalen, og til sammen viser at Klima- og miljødepartementet ikke alltid følger opp at de mottar avtalefestet rapportering. Til tross for disse avvikene har departementet i flere tilfeller utbetalt nye tilskudd til de samme mottakerne uten å avvente korrekt eller fullstendig rapportering.

Framdriftsrapport og finansiell rapportering



2 av **38**
framdriftsrapporter mangler

3 av **38**
prosjektregnskap er generert i 2026

1 av **38**
prosjektregnskap mangler

10 av **37**
prosjektregnskap mangler signatur

Etter kravene i de kontrollerte avtalene skulle Klima- og miljødepartementet i kontrollperioden totalt mottatt og arkivert 38 framdriftsrapporter og prosjektregnskap, samt to årsregnskap. Klima- og miljødepartementet opplyser at de har bedt enkelte tilskuddsmottakere sende henholdsvis tre prosjektregnskap og to framdriftsrapporter på nytt i 2026. De tre prosjektregnskapene er generert i 2026, opp til to år etter rapporteringsfristen i avtalene. Når departementet ikke hadde disse arkivert, og når regnskapene er generert med dato i 2026, kan vi ikke bekrefte at departementet har innhentet disse på det avtalte rapporteringstidspunktet.

I alle de 13 avtalene vi har kontrollert er det stilt krav om at den finansielle rapporteringen skal signeres av økonomiansvarlig (eller tilsvarende) og/eller en autorisert representant for tilskuddsmottakeren. Signaturene på den finansielle rapporteringen er en bekreftelse fra dem som har signert, på at rapporteringen er korrekt og fullstendig. Et usignert regnskap kan normalt ikke anses som formelt avlagt. Kravet om to signaturer skal redusere risikoen for bevisste og ubevisste feil ved at de to personene kontrollerer og godkjenner hverandre. Vår kontroll viser at 10 av de 37 prosjektregnskapene som departementet har mottatt mangler korrekte signaturer.

[81] Se faktaboks 2.

Vi har funnet tre tilfeller der departementet har utbetalt nye tilskudd uten å ha mottatt den avtalte finansielle rapporteringen. For to av utbetalingene har departementet ikke mottatt avtalefestet rapportering som viser hva pengene er brukt til. For en utbetaling oppfyller ikke rapporteringen de formelle kravene til korrekt avlagt prosjektregnskap. Totalt utgjør disse utbetalingene 61 millioner kroner.

Revisjon av den finansielle rapporteringen



4 av **23**
prosjektregnskap mangler revisjonsberetning

Den finansielle rapporteringen fra tilskuddsmottakeren skal revideres. Revisorberetningen skal sendes til departementet. Vår kontroll viser at departementet har satt krav om revisjon av den finansielle rapporteringen i alle avtalene vi har kontrollert. Klima- og miljødepartementet opplyser at det som hovedregel stilles krav om revisjon ved all prosjektstøtte. Dette innebærer at alle finansielle rapporter skal være ledsaget av en revisjonsberetning.[82] Revisjon skal skje i samsvar med International Standard on Auditing (ISA) for alle tilskudd over 100 000 kroner. Det er tilskuddsmottakeren som velger revisor, og departementet innhenter ikke revisors oppdragsbrev, men forbeholder seg retten til å godkjenne revisor eller kreve at revisor erstattes. Departementet opplyser at det ikke har rutiner for å vurdere eller godkjenne valgt revisor, men at det vil rådføre seg med Norad dersom det skulle bli aktuelt.[83] Departementet viser til at de kan kreve revisor erstattet dersom det oppstår tvil om revisors uavhengighet, profesjonalitet eller kvaliteten på revisjonsarbeidet. GMA stiller ikke krav om en generell ordning for forhåndsgodkjenning av revisorer. Kvalitet sikres gjennom krav til revisjonens innhold og standard, etterfølgende vurdering av revisjonsrapportene og muligheten til å iverksette ytterligere kontrolltiltak ved behov.[84]

For de 13 kontrollerte avtalene skulle det totalt vært rapportert og arkivert 23 revisjonsberetninger i perioden. Kontrollen viser at det er mangler ved 4 av 23 revisorberetninger til prosjektregnskapene. Departementet oppgir at avvikene til disse fire er mangelfull arkivering[85], mottatt feil beretning fra underleverandør[86], mottak av kun

[82] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[83] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Oppfølgingsspørsmål til revisjon av Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].
[84] Klima- og miljødepartementet. (2026). Utkast til rapport om Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet_kommentarer fra KLD.
[85] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Oppfølgingsspørsmål etter breddekontroll 29.04.26. [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2026].*
[86] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar på oppfølgingsspørsmål til KLD etter dybdekontroll* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. mai 2026], og Klima- og miljødepartementet. (2026). *Oppfølgingsspørsmål etter breddekontroll 29.04.26* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2026].

revisors brev til organisasjonens ledelse istedenfor revisjonsberetningen som skulle vært oversendt[87] eller misforståelser rundt oppdaterte krav til rapportering.[88]

Undersøkelsen vår viser at departementet har gjennomført to utbetalinger på en avtale på totalt 122,9 millioner kroner uten å ha mottatt den avtalte revisjonen av den finansielle rapporteringen. Departementet hadde på utbetalingstidspunktet mottatt kommentarer fra revisor på enkelte poster i regnskapet, men ikke revisors konklusjon på regnskapet som helhet.

Risikorapportering



7 av **29**
risikorapporter mangler

11 av de mottatte rapportene
inneholder ikke avtalt informasjon

Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal departementet fastsette hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.[89] I henhold til GMA er det obligatorisk for tilskuddsmottakere å rapportere om hvordan de vurderer og følger opp risiko knyttet til prosjektgjennomføringen gjennom hele tilskuddsperioden. Tilskuddsmottaker skal løpende informere departementet om hvordan mottakeren håndterer risiko i prosjektet. Risiko omfatter forhold som kan ha negativ påvirkning på prosjektet eller omgivelsene. Det stilles blant annet krav til rapportering om korrupsjon.[90] Departementet opplyser at tilskuddsforvaltningen er risikobasert, og at risikovurderinger danner grunnlaget for utforming av avtaler, kontrolltiltak og oppfølging.[91] Manglende rapportering svekker dermed departementets informasjonsgrunnlag for å identifisere endringer i risikobildet, vurdere behovet for risikoreduserende tiltak og tilpasse oppfølging og kontroll til den faktiske risikoen i prosjektet.

Vår kontroll av de 13 avtalene viser at det skulle ha blitt rapportert og arkivert totalt 29 risikorapporter i kontrollperioden. Syv risikorapporter mangler i sin helhet.[92] Elleve av rapportene som er mottatt av departementet oppfyller ikke kravene om å inkludere de fire tverrgående hensynene menneskerettigheter, klima- og miljø, korrupsjon og kvinners

[87] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD: Oppfølgingsspørsmål etter breddekontroll* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 29. april 2026].
[88] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar på oppfølgingsspørsmål til KLD etter dybdekontroll* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. mai 2026], og Klima- og miljødepartementet. (2026). *Oppfølgingsspørsmål etter breddekontroll 29.04.26* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2026].
[89] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2.
[90] GMA, 5.1 c *Mandatory follow-up under project support* (regime 1).
[91] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[92] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD:* Oversikt over manglende rapportering på risikostyring. [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 6. mai 2026].

rettigheter og likestilling.[93] Departementet erkjenner at risikorapporteringen ikke har vært fullstendig i kontrollperioden.[94]

Mottaksbekreftelse



55 utbetalinger

Ikke innhentet mottaksbekreftelse: 43 utbetalinger	820,1 mill. kr
Delvis innhentet mottaksbekreftelse: 5 utbetalinger	250,9 mill. kr
Totalt	**1 071** mill. kr

Klima- og miljødepartementet skal sikre korrekt saksbehandling gjennom systemer, rutiner og tiltak for å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler.[95] Som et antikorrupsjonstiltak krever Klima- og miljødepartementet skriftlig bekreftelse fra utenlandske tilskuddsmottakere om at tilskuddet er mottatt. Mottaksbekreftelsen skal inneholde bankkonto, dato, valuta og korrekt beløp for å sikre sporbarhet og verifisere at midlene er overført til korrekt konto. Bekreftelsen skal gi et grunnlag for videre oppfølging og avstemming av utbetalingene. Mottaksbekreftelsen skal også gi tilskuddsforvalter informasjon om faktisk mottatt beløp etter eventuell valutakonvertering, som kan avvike fra det beløpet som opprinnelig ble anmodet om.[96]

I tråd med de kontrollerte avtalene skulle departementet ha fått og arkivert 55 mottakskvitteringer. Vår kontroll viser at 48 av 55 mottakskvitteringer mangler eller er mangelfulle. Dette gjelder utbetalinger av totalt 1 071 millioner kroner.

Departementet har utbetalt 820,1 millioner kroner helt uten å få mottakskvittering. For enkelte utbetalinger har departementet innhentet delvis bekreftelse. I disse tilfellene inneholder bekreftelsen ikke informasjon om beløp, valuta, dato og/eller konto. Totalt gjelder dette utbetalinger for 250,9 millioner kroner.

Klima- og miljødepartementet oppgir at det er kjent med at det er tilfeller der det ikke har fått mottaksbekreftelse på utbetalte tilskudd. Departementet opplyser videre at det arbeider med å skjerpe rutinene, og at det fremover vil kontrollere og dokumentere at bekreftelser er mottatt før det utbetales nye tilskudd.[97] Videre oppgir departementet at mottaksbekreftelse er ett kontrolltiltak, men inngår i et bredere kontrollregime. Departementet mottar finansiell rapportering som del av grunnlaget for nye utbetalinger, og tilskuddsmottakerne rapporterer årlig prosjektregnskap som er underlagt revisjon.[98]

[93] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD:* Oversikt over manglende rapportering på risikostyring. [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 6. mai 2026].
[94] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD: Oversikt over manglende rapportering på risikostyring*. [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 6. mai 2026].
[95] Reglement for økonomistyring i staten § 14 og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4 Internkontroll.
[96] GMA 8.3.3.6. *Confirmation of receipt of funds.*
[97] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[98] Klima- og miljødepartementet. (2026). Utkast til rapport om Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet_kommentarer fra KLD.

6.2.2 Klima- og miljødepartementet kontrollerer ikke alltid at innholdet i rapporteringen er i tråd med kravene

Vi har kontrollert om Klima- og miljødepartementet har fulgt opp at tilskuddsmottakernes rapportering er i tråd med kravene som er stilt i avtalene. Kontrollen omfatter fire utvalgte avtaler, som samlet utgjør 691,4 millioner kroner i utbetalte tilskudd i kontrollperioden.[99]

Departementet opplyser at tilskuddsordningen etter dets vurdering innebærer betydelig risiko for økonomisk mislighold, og at risikoen for blant annet korrupsjon har vært kjent gjennom hele ordningens levetid.[100] Departementet stiller krav om at den økonomiske rapporteringen fra tilskuddsmottakeren bekreftes av en statsautorisert revisor. Revisjonen er en viktig forutsetning for departementet skal kunne vurdere i hvilken grad regnskapet er korrekt.[101]

Klima- og miljødepartementet oppgir at dets kontrollrutiner er at det skal gjennomgå og vurdere finansiell rapportering og revisjonsrapporter det mottar fra tilskuddsmottakerne. Departementet opplyser at dersom det avdekker avvik, mangelfulle forklaringer, forsinkelser eller andre røde flagg, eller dersom revisor påpeker forhold i revisjonsrapporten, følger departementet dette opp overfor tilskuddsmottakeren. Videre oppgir departementet at slike forhold kan gi grunnlag for nærmere oppfølging eller ytterligere kontroll, basert på en vurdering av risiko og vesentlighet.[102]

Vår kontroll viser at Klima- og miljødepartementet ikke alltid følger opp at de har mottatt rapportering i tråd med kravene, jf. rapportens kapittel 6.2.1. Kontrollen viser også at departementet i liten grad gjennomgår innsendt rapportering for å kontrollere at den formelt sett er korrekt og i tråd med regelverket. Dette betyr at departementet ikke avdekker avvik i rapporteringen som ifølge departementet skal utløse ytterligere kontroll. Manglende kontroll av rapporteringen kan medføre at det ikke gjennomføres ytterligere kontroller som burde vært gjort. Det reduserer muligheten til å avdekke feil og misligheter, og svekker den forebyggende effekten som kontrollen skal ha.

I tillegg finner vi at departementet ikke alltid gjennomfører årlige møter med tilskuddsmottakerne, slik det er krav om i avtalene. Vår kontroll av fire avtaler viser at departementet ikke kan dokumentere at det har vært gjennomført årlige møter for alle årene i to av de fire avtalene. De årlige møtene er en sentral informasjonskilde i oppfølgingen av tilskuddsavtalene og bidrar til å avklare krav og forventninger til rapporteringen.

[99] Se rapportens tabell 3.
[100] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[101] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Oppfølgingsspørsmål til revisjon av Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].
[102] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Oppfølgingsspørsmål til revisjon av Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].

6.2.3 Klima- og miljødepartementet har ikke gjennomført ytterligere kontroller når rapporteringen fra tilskuddsmottakerne har manglet eller vært mangelfull

Ifølge økonomireglementet § 15 annet ledd skal Klima- og miljødepartementet kontrollere at tilskuddsmottakere oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet. Av økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2 følger det at Klima- og miljødepartementet skal kontrollere den informasjonen som tilskuddsmottakeren sender inn som har betydning for beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Departementet skal videre kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om måloppnåelse, jf. punkt 6.3.6. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og målet med den, og være rimelig i omfang i forhold til nytten og kostnaden av kontrollen. Videre skal tilskuddsforvalteren kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.[103]

Kontrollsystemet som departementet har etablert for denne tilskuddsordningen bygger blant annet på at departementet skal motta finansiell rapportering som skal være ledsaget av en revisjonsberetning, samt muligheten til å gjennomføre ytterligere kontrollhandlinger dersom risikobildet eller konkrete observasjoner tilsier det. Revisor skal med høy grad av sikkerhet uttaler seg om hvorvidt den finansielle rapporten er uten vesentlige feil.[104]

Klima- og miljødepartementet har ikke etablert praksis for å gjennomføre systematiske egne substanskontroller av underliggende dokumentasjon som bilag, timelister og fakturaer.[105] Departementet oppgir at kravet om revisjon reduserer behovet for substanskontroller utført av saksbehandler.[106]

Vår kontroll viser at revisjonsstandardene, som avtalemalene gir krav om, forutsetter at revisor vurderer regnskapet opp mot de kravene og betingelsene som følger av tilskuddsavtalen, inkludert budsjett og øvrige avtalefestede krav. Når kravene i avtalene er for lite spesifiserte (jf. kapittel 6.2.2) begrenser dette verdien av revisjonsberetningen, som bruker avtalen som kriterier for sin kontroll.

Kontrollen vår viser også at det er flere mangler ved revisjonsberetningene som er rapportert fra tilskuddsmottakerne. Manglene er for eksempel at beretningen viser til andre rapporter og beløp enn prosjektregnskapet, eller at de er levert betydelig forsinket.

---

[103] Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 6.3.8.2.
[104] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[105] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Oppfølgingsspørsmål til revisjon av Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].
[106] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].

Dette er avvik som bør vurderes som grunnlag for å gjøre ytterligere kontrollhandlinger. Når revisjonsberetningen ikke fullt ut har dekket departementets behov for kontroll med bruken av midlene og departementet ikke har kompensert for dette gjennom egne kontrollhandlinger, har det svekket den samlede kontrollen.

6.3 Noen tilskuddsmidler har ikke gått til formålet

Hovedfunn

Vår kontroll av rapportering og underliggende dokumentasjon fra fire tilskuddsmottakere viser at:

- Det er store avvik mellom de bokførte lønnskostnadene og lønn som er rapportert til departementet.
- Det er feil i rapporterte indirekte kostnader.
- Det er flere tilfeller der dokumentasjon på bruken av tilskuddsmidlene er mangelfull.

Som hovedregel kan ikke utgiftsbevilgninger brukes til andre formål enn det Stortinget har forutsatt.[107] Statlige midler skal benyttes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.[108] Dette innebærer at kostnader kun kan belaste tilskuddsmidlene når de er i samsvar med de fastsatte formålene og vilkårene. Kostnader skal være relevante og nødvendige for å gjennomføre prosjektet, og de skal framgå av regnskapet på en dokumentert og etterprøvbar måte.

I forvaltningen av tilskuddene gjennom Klima- og skoginitiativet benytter departementet det digitale støtteverktøyet Grant Management Assistant (GMA)[109], som er utviklet av Utenriksdepartementet og Norad. GMA operasjonaliserer kravene i Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten for bistandsforvaltningen, og skal bidra til en mest mulig enhetlig praktisering av regelverket på tvers av norsk bistandsforvaltning.

[107] Bevilgningsreglementet § 5.
[108] Reglement om økonomistyring i staten § 1.
[109] Utviklet av Utenriksdepartementet og Norad.

Faktaboks 3 Støtteberettigede og indirekte kostnader

For at kostnader skal kunne anses som støtteberettiget i et prosjekt må de:

- være nødvendige for gjennomføringen av prosjektet
- være reelle kostnader som bæres av tilskuddsmottakeren og være i samsvar med prinsippene for god økonomistyring
- være bokført hos tilskuddsmottakeren, kunne identifiseres og være dokumentert med relevant underlag
- være i samsvar med bestemmelsene i tilskuddsavtalen

Tilskuddsmottakeren skal kun budsjettere med reelle kostnader. Det er ikke tillatt å inkludere fortjenestemarginer i kostnadsberegningen av budsjettpostene. Tilskuddet skal ikke generere overskudd, og ubrukte midler kan ikke avsettes som reserver. Tilskuddet skal utelukkende brukes til å dekke de faktiske kostnadene ved gjennomføringen av prosjektet i støtteperioden.

Klima- og miljødepartementet kan innvilge støtte til tilskuddsmottakerens indirekte kostnader i tillegg til de direkte kostnadene knyttet til prosjektet. Indirekte kostnader er nødvendige og rimelige utgifter til administrasjon av organisasjonen som helhet, som ikke kan knyttes direkte til et konkret prosjekt, men som gjelder organisasjonens generelle drift.

Indirekte kostnader reguleres for å sikre at bidrag til overheadkostnader er transparente, holder seg innenfor rimelige grenser og er i samsvar med statsstøtteregelverket. Formålet er å sikre at kun nødvendige organisatoriske kostnader dekkes, og å unngå skjult fortjeneste eller dobbelfinansiering.

Eksempler på kostnader som UD/Norad klassifiserer som indirekte kostnader, er kontorleie, oppvarming, renhold og IKT-tjenester og -utstyr ved hovedkontoret, regnskapsførsel og revisjon av tilskuddsmottakerens virksomhet som helhet, lønn til ansatte i støttefunksjoner, generelle sikkerhetstiltak for organisasjonen, samt skatter og avgifter.

- Bidraget til dekning av indirekte kostnader skal ikke overstige det beløpet som faktisk er nødvendig for å dekke de indirekte kostnadene.
- Som hovedregel skal finansiering av indirekte kostnader ikke overstige 7 prosent av Klima- og miljødepartementets finansiering av prosjektets direkte kostnader. Unntak fra satsen kan være nødvendige i særskilte tilfeller og skal være begrunnet.
- Når kostnader beregnes ut fra dags- eller timesatser, bør satsene spesifiseres slik at det kan kontrolleres at de ikke inkluderer indirekte kostnader

Tilskuddsmottakeren skal som hovedregel synliggjøre de indirekte kostnadene i budsjettet og inkludere dem i overheaden som omfattes av 7-prosentgrensen. Hvis dette ikke er mulig, må satsene spesifiseres og dokumenteres. 7-prosentgrensen gjelder uansett, og godkjente satser kan ikke inneholde fortjeneste.

Kilde: GMA kapittel 8.6.d Restriction on use of funds, 8.6.e Overall requirements og 8.2.4.3 Indirect costs.

Vi har kontrollert om fire tilskuddsmottakeres rapportering og dokumentasjon for utbetalinger i perioden 2021–2025 er sporbar og etterprøvbar i tråd med kravene i økonomireglementet, og at bruken av tilskuddsmidlene er i tråd med kravene i avtalene. Vi har innhentet og kontrollert tilskuddsmottakernes hovedbok for prosjektene og underlagsdokumentasjon for å gjøre denne kontrollen. Hovedbøkene viser alle inntekter og utgifter i regnskapene. Denne dokumentasjonen skal danne grunnlaget for den avtalefestede rapporteringen tilskuddsmottakerne har sendt til Klima- og miljødepartementet.

Tabell 3 Følgende tilskuddsavtaler er valgt ut for kontroll

Avtalenummer	Antall utbetalinger	Totalt utbetalt i kontrollperioden
3	5	31 694 194
5	4	40 643 018
8	5	59 038 665
13	2	560 000 000
Totalt	**16**	**691 375 877**

Kilde: Klima- og miljødepartementet, framstilt av Riksrevisjonen.

6.3.1 Det er store avvik mellom de bokførte lønnskostnadene og lønnen som er rapportert til departementet

Lønnskostnader er en betydelig del av kostnadene som tilskuddsmottakerne får tilskudd til. Disse blir rapportert i prosjektregnskapene. Klima- og miljødepartementet oppgir at tilskuddsmottakeren må dokumentere personalutgiftene. Det er ikke tilstrekkelig at de rapporterer utgifter kun basert på hva de har budsjettert. Departementet opplyser videre at dersom tilskuddsmottaker har deltidsansatte, kan timelister, fordelingsnøkler eller tilsvarende metoder benyttes. Dette er forutsatt at de sikrer at departementet kun dekker en rimelig andel av kostnadene.[110]

Klima- og miljødepartementet har ikke fastsatt faste satser eller standardiserte timesatser/dagsrater for lønn. Departementet vurderer i forbindelse med søknad om tilskudd om de budsjetterte kostnadene fremstår som nødvendige, rimelige og i samsvar med lokale markedsforhold eller relevante referanser. Når det gjelder kontroll og oppfølging opplyser departementet at de følger opp mottatte revisjonsrapporter og management letter, og vil ved påpekte avvik eller svakheter vurdere behovet for ytterligere oppfølging.[111]

[110] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
[111] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet.* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].

Vår kontroll viser at en tilskuddsmottaker[112] har rapportert vesentlig høyere lønnskostnader i prosjektregnskapene som er levert til Klima- og miljødepartementet enn lønnskostnaden som framgår av tilskuddsmottakerens egen hovedbok for prosjektet. Revisjonsberetningen for prosjektregnskapet som er levert til Klima- og miljødepartementet, viser til samme beløp for lønnskostnader som prosjektregnskapet som er levert til departementet. Revisor har ikke bemerket dette i beretningen. Avtalen mellom tilskuddsmottakeren og departementet tilsier at revisjonen skal gjennomføres etter ISA 800 eller ISA 805, men revisjonen er gjennomført etter GAAS, som er amerikanske revisjonsstandarder. Dette betyr at revisor har kontrollert mot amerikanske regler, og ikke mot kravene i avtalen.

Departementet opplyser at for denne tilskuddsmottakeren er avtalegrunnlaget at kostnadene beregnes som direkte kostnader og arbeidede timer multiplisert med godkjente timesatser. Timesatsene inkluderer indirekte kostnader, og revideres årlig av ekstern revisor.[113]

Vår kontroll viser at det ikke er dokumentert avtalt med departementet at disse satsene skal brukes, og heller ikke hva satsene skal bestå av. Klima- og miljødepartementet oppgir at tilskuddsmottakeren var gjenstand for en partnervurdering i 2019, der KPMG vurderte kostnadsnivåene som tilfredsstillende. Departementet medgir imidlertid at det ikke ble gjennomført en detaljert kontroll av beregningsgrunnlaget for de enkelte arbeidssatsene.[114]

Klima- og miljødepartementet har innhentet forklaring fra tilskuddsmottakeren etter at vi avdekket differansen mellom rapporteringen og den underliggende dokumentasjonen. Departementet opplyser at det har mottatt en rapport som viser alle kostnader belastet prosjektet, og at dette er dokumenterte kostnader. Ifølge departementet er 7 prosent trukket ut og presentert som indirekte kostnader i rapporteringen til departementet. Disse kostnadene er ifølge departementet innbakt i ratene tilskuddsmottakeren benytter, og utgjør derfor dokumenterte kostnader, ikke et påslag på toppen av dokumenterte kostnader. Departementet vurderer at beregningen er i henhold til avtalen, og at rapporten underbygger at det ikke er inkludert noe fortjenesteelement.[115]

Vi har kontrollert rapporten som Klima- og miljødepartementet viser til. Oppstillingen som departementet har mottatt fra tilskuddsmottakeren som forklaring på avviket i lønnskostnader, viser at påslaget for indirekte kostnader totalt utgjør 56,5 prosent over tre år. Faktaboks 4 viser hvordan tilskuddsmottakeren har beregnet påslaget som er lagt til lønnskostnadene i rapporteringen til Klima- og miljødepartementet. Beregningene er gjort forskjellig fra år til år, og er gjort på en slik måte at påslaget for indirekte kostnader blir mye større enn det som er avtalt.

---

[112] Avtale 3.
[113] Klima- og miljødepartementet. (2026). Svar på oppfølgingsspørsmål etter møte 26. august 2026. [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28 august 2026].
[114] Klima- og miljødepartementet. (2026). Svar på oppfølgingsspørsmål fra Riksrevisjonen. [Epost fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 1. september 2026].
[115] Klima- og miljødepartementet. (2026). Svar på oppfølgingsspørsmål fra Riksrevisjonen. [Epost fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 1. september 2026].

Faktaboks 4 Forklaring på hvordan tilskuddsmottakeren har beregnet de rapporterte lønnskostnadene

Påslaget for kostnader som tilskuddsmottakeren har lagt til lønnskostnadene i rapporteringen til Klima- og miljødepartementet, består av følgende satser:

- **Fringe:** Indirekte personalkostnader som arbeidsgiveravgift, pensjonsinnskudd, helseforsikring og andre ansattgoder.
- **Overhead (OH):** Indirekte kostnader til drift av organisasjonen, som husleie, strøm, regnskap og revisjon.
- **Generelle administrasjonskostnader (G&A):** kostnader til ledelse, økonomi, HR og juridisk bistand.
- **Arbeidsgiverrelaterte kostnader (ERT):** kostnader til arbeidsgiveravgift, pensjonskostnader og lovpålagte forsikringer.

Det finnes ikke generelle standardsatser for disse kostnadene. Satsene blir bestemt på virksomhetsnivå.

Tabellen viser hvordan tilskuddsmottakeren har beregnet timeratene for de rapporterte lønnskostnadene i de tre årene de har mottatt tilskudd.

År 1	**Utgangspunkt for beregning**	**Prosentsats**
Fringe	Bokført lønn + bonus	49,27
OH	Bokført lønn og bonus + bokført lønn og bonus	59,04
G&A	Hele hovedbok + fringe-kostnad + OH-kostnad	10
År 2	**Utgangspunkt for beregning**	**Prosentsats**
Fringe	Bokført lønn	47,60
OH	Bokført lønn + fringe-kostnad	55,95
G&A	Hele hovedbok + fringe-kostnad + OH-kostnad	8,95
År 3	**Utgangspunkt for beregning**	**Prosentsats**
Fringe	Bokført lønn + Bonus	54,86
ERT	Hele hovedbok + fringe-kostnad	34,57

Framgangsmåten til tilskuddsmottakeren innebærer at de indirekte kostnadene økes fordi beregningsgrunnlaget utvides i flere trinn. Først legges fringe-kostnader til lønnskostnadene. Deretter beregnes overhead (OH) av det samlede beløpet, inkludert fringe, og til slutt beregnes G&A av det samlede beløpet inkludert fringe og OH. Dermed påløper det indirekte kostnader ikke bare på lønnen, men også på de allerede påslåtte fringe- og OH-kostnadene, noe som øker den samlede kostnadsbelastningen.

Beregningsgrunnlaget er også forskjellig alle de tre årene. I år 1 er det for eksempel beregnet OH på dobbelt lønn og bonus, mens i år 2 er det beregnet på bokført lønn og fringe-kostnad. I år 3 er det ikke lagt til sats for OH, men heller ERT.

Kilde: Analyser gjort av Riksrevisjonen basert på rapport GL Detail Report FY2023-2025 to NICFI 8-19-2026, mottatt fra KLD 1. september.

Vi har kontrollert tilskuddsmottakerens beregninger, mot beregninger av det som er innenfor det tillatte i regelverket og avtalen med Klima- og miljødepartementet. Vår kontroll viser at tilskuddsmottakeren har belastet minst 9,9 millioner kroner mer til dekning av indirekte kostnader, enn det som er tillatt i avtalen. Faktaboks 5 viser vår beregning.

Faktaboks 5 Vår beregning av for mye belastet til dekning av indirekte kostnader

Ved å sammenstille tilskuddsmottakerens regnskap med kostnadene som etter regelverket og den signerte avtalen kan belastes tilskuddet, viser våre beregninger at det i løpet av tre år er utbetalt minst 9,9 millioner kroner til dekning av indirekte kostnader ut over de 7 prosentene som er akseptert i avtalen. Dette innebærer at hele 31,2 prosent av det samlede tilskuddet har gått til kostnader som ikke er direkte knyttet til prosjektet. Tabellen nedenfor viser hvordan vi har beregnet dette. Tall er oppgitt i dollar.

År	**2023**	**2024**	**2025**
Lønnskostnader	181 556,41	706 243,96	997 239,51
Reise	5 161,50	25 664,10	108 574,93
Andre kostnader	79 795,20	286 508,10	311 162,53
Sum	266 513,11	1 021 433,76	1 416 976,53
Indirekte kostnader	18 655,92	71 500,36	99 188,39
Sum kostnader som kan belastes tilskuddet (7%)	**285 169,03**	**1 092 934,12**	**1 516 165,36**
Sum ført i prosjektregnskap	**399 335,42**	**1 493 982,00**	**1 982 534,27**
For mye indirekte kostnader (postene OH og G&A) ført i prosjektregnskapet	114 166,39	401 047,88	466 368,91
Valutakurs[116]	10,64	10,40	9,74
NOK	1 214 730,38	4 170 577,08	4 540 381,15
Sum indirekte kostnader for mye belastet i forhold til avtalens grense på 7% for alle 3 år i NOK	9 925 688,61		

[116] På dato for signeringsdato regnskap.

En fringe-sats gir i seg selv ikke informasjon om hvilke kostnadselementer som inngår i satsen. Den kan omfatte både tilskuddsberettigede og ikke-tilskuddsberettigede kostnader. For å ikke overvurdere beløpet som er belastet i strid med avtalens grense, har vi lagt til grunn hele fringe-beløpet som lønnskostnader som kan inngå i beregningsgrunnlaget for indirekte kostnader. Dersom deler av fringe-satsen består av kostnader som ikke kan inngå i beregningsgrunnlaget, vil beløpet som er for mye belastet i forhold til avtalens grense i realiteten være enda høyere enn det vi presenterer i tabellen.

Kilde: Analyser gjort av Riksrevisjonen basert på rapport GL Detail Report FY2023-2025 to NICFI 8-19-2026, mottatt fra KLD 1. september.

6.3.2 Det er feil i rapporterte indirekte kostnader

Vår kontroll viser at en tilskuddsmottaker for årene 2021 og 2022 hadde lagt budsjetterte inntekter til grunn, i stedet for påløpte kostnader, ved beregning av maksimal grense for indirekte kostnader i prosjektregnskapet. De indirekte kostnadene var på henholdsvis 13 og 10 prosent i disse årene, mens avtalen sier at indirekte kostnader kan være inntil 7 prosent.

På samme måte som i avtalen vi skriver om i kapittel 6.3.1, er det også for denne avtalen beregnet flere typer indirekte kostnader inn i lønnskostnaden, slik at påslaget for indirekte kostnader blir for høyt. Våre beregninger viser at tilskuddsmottakeren har belastet minst 2,2 millioner kroner for mye for indirekte kostnader over de fire årene de har mottatt tilskudd. I motsetning til avtalen omtalt i kapittel 6.3.1 har tilskuddsmottaker i sin beregning benyttet beløpene som fremgår av prosjektets hovedbok. Dette gjør det mulig å etterprøve hvordan de indirekte kostnadene er beregnet. I oppfølging av prosjektregnskapet for 2021 stilte departementet spørsmål til tilskuddsmottaker hvordan de indirekte kostnadene var beregnet. Tilskuddsmottaker informerte om at de reelle indirekte kostnadene var lavere enn vist i prosjektregnskapet, og at de skulle justeres ned tilsvarende på neste års prosjektregnskap. Vi kan ikke se at departementet har fulgt opp dette, og prosjektregnskapet viser for høye indirekte kostnader også i år 2022.

Klima- og miljødepartementet oppgir at de i tilfeller hvor det avdekkes at tilskuddsmottaker har brukt mer enn den avtalte prosentsatsen i et enkeltår, vil forventes et oppdatert budsjett som viser hvordan de indirekte kostnadene planlegges fordelt resten av avtaleperioden for å ikke overstige den avtalte prosentsatsen samlet over avtaleperioden.[117] Departementet erkjenner imidlertid at de ikke finner dokumentasjon på at de har mottatt et oppdatert budsjett i dette tilfellet. Departementet erkjenner også at det skulle vært tettere oppfølging av denne avtalen gjennom avtaleperioden. Departementet mener likevel at det ikke har vært et avtalebrudd så lenge endelig sluttrapport med akkumulerte tall viser at tilskuddsmottakeren ikke har oversteget den avtalte prosentsatsen for indirekte kostnader totalt sett for alle årene. Departementet

[117] Klima- og miljødepartementet. (2026). Svar på oppfølgingsspørsmål etter møte 26. august 2026. [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28 august 2026].

oppgir at kontroll av akkumulerte regnskapstall vil skje i forbindelse med mottak av endelig økonomirapport.[118]

Klima- og miljødepartementet har mottatt en foreløpig oppsummering fra tilskuddsmottakeren som viser at de ikke har oversteget den avtalte prosenten for indirekte kostnader, totalt sett for alle år. Rapporten har ikke med regnskapstall fra 2025. Vår kontroll av denne rapporten viser at regnskapstallene er endret fra det reviderte og signerte prosjektregnskapet departementet opprinnelig mottok i januar 2022. Det er blant annet lagt til kostnader for revisjon på 10 000 USD som ikke var en del av det reviderte regnskapet. Og faktiske indirekte kostnader for år 1 er i denne rapporten nedjustert med 10 000 USD. Endringene innebærer at rapporten ikke bygger på de reviderte regnskapstallene som tidligere er rapportert til departementet. Rapporten gir derfor ikke et tilstrekkelig grunnlag for å dokumentere at tilskuddsmottakeren har holdt seg innenfor den avtalte grensen for indirekte kostnader.

6.3.3 Det er flere tilfeller der dokumentasjon på bruken av tilskuddsmidlene er mangelfull

I tillegg til avvikene vi har beskrevet ovenfor, viser vår kontroll at det er flere tilfeller der dokumentasjonen som skal vise bruken av tilskuddsmidlene er mangelfull. Dette gjelder både de to avtalene nevnt over, og de to andre avtalene vi har kontrollert.

Vi har funnet følgende forhold:

Avtale 3

I kontrollperioden er det utbetalt 31 694 194 kroner, fordelt på fem utbetalinger.

Kontrollen har avdekket følgende forhold:

- **Prosjektregnskapene viser ikke innbetalinger fra Klima- og miljødepartementet:** I følge GMA skal prosjektregnskapet vise faktisk finansiering eller inntekter, og kildene til disse. Prosjektregnskapene viser ikke inntektene fra tilskuddet. Vi kan ikke se at departementet har etterspurt korrigert prosjektregnskap.
- **Uoverensstemmelse i regnskapsprinsipper:** Det er benyttet ulike regnskapsprinsipper for organisasjonens eget regnskap og for prosjektregnskapet som er rapportert til Klima- og miljødepartementet. De to settene med regnskapsprinsipper som er benyttet, er grunnleggende forskjellige i måten kostnadene og inntektene føres på, slik at det er vanskelig å sammenligne regnskapene direkte. Departementet opplyser at de innhentet forklaring fra tilskuddsmottaker og drøftet problemstillingen med revisjonsfaglig kompetanse i Norad før rapporteringen ble vurdert og godkjent. Det er ikke oppgitt noen begrunnelse for hvorfor man har valgt å benytte ulike regnskapsprinsipper. Departementet har kommet til at det ikke er problematisk å godkjenne rapporteringen, men påpeker at regnskapsprinsippene som er

[118] Klima- og miljødepartementet. (2026). Svar på oppfølgingsspørsmål fra Riksrevisjonen. [Epost fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 1. september 2026].

oppgitt i rapporten, bør vise til prosjektregnskapet, ikke organisasjonsregnskapet.[119] Departementet har ikke bedt tilskuddsmottakeren om rettelser eller ytterligere begrunnelser.

- **Manglende skriftlige arbeidskontrakter:** Organisasjonen opplyser at de ikke benytter skriftlige arbeidskontrakter for fast ansatte, men baserer lønnsforholdene på tilbudsbrev. Lønnen justeres direkte i lønnssystemet uten at det foreligger skriftlig avtale som dokumenterer endringene.[120] Dette er en utenlandsk organisasjon, og de kan ha andre regler å forholde seg til enn norske organisasjoner hvor det må foreligge en arbeidskontrakt.[121]

Avtale 5

I kontrollperioden er det utbetalt 40 643 018 kroner, fordelt på fire utbetalinger.

Kontrollen har avdekket følgende forhold:

Prosjektregnskapet er utarbeidet på et overordnet nivå
Prosjektregnskapet er presentert med aggregerte poster og inneholder i begrenset grad informasjon om hvilke aktiviteter kostnadene knytter seg til. Regnskapet viser ikke inntektene fra tilskuddet, og det er heller ikke oppgitt informasjon om dette i noter. Vi kan ikke se at departementet har etterspurt et korrigert prosjektregnskap.

Begrenset informasjon om underliggende tilskuddsmottakere
En vesentlig del av tilskuddsmidlene er videreformidlet til underliggende tilskuddsmottakere, men prosjektregnskapet inneholder ikke tilstrekkelig informasjon til å identifisere hvilke formål midlene er benyttet til eller hvilke aktiviteter de skal finansiere. Manglende dokumentasjon og sporbarhet begrenser muligheten til å verifisere at midlene er anvendt i samsvar med tilskuddets formål og forutsetninger

- **Avvik mellom prosjektregnskapet og underliggende dokumentasjon:** Det er avdekket uoverensstemmelser mellom beløpene i prosjektets hovedbok og i de rapporterte tallene i prosjektregnskapet for perioden 2021–2024. Fordi prosjektregnskapet er strukturert med overordnede poster, er det ikke mulig å fastslå det totale avviket.
- **Manglende årlig revisjon:** I henhold til avtalen skal det avgis en årlig revisjonsberetning innen mars det påfølgende året. Tilskuddsmottakeren har imidlertid ikke levert revisjon for 2024, og planlegger i stedet en samlet beretning etter prosjektets slutt i 2025. Dette betyr at denne revisjonsberetningen vil gjelde for de siste 27 månedene av avtaleperioden.

[119] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Vurdering av Avtale 3 2024 revisjonsberetning på prosjektnivå [Notat januar 2026].*
[120] Avtale 3. (2026). *Audit of Grants from the Norwegian International Climate and Forest Initiative (NICFI). – Avtale 3 – Deferrred Public Disclosure pursuant to the National Audit Act (2024) section 7-4 (4)* [E-post fra Avtale 3 til Riksrevisjonen 1. mai 2026].
[121] Klima- og miljødepartementet. (2026). Utkast til rapport om Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet kommentarer fra KLD.

Klima- og miljødepartementet erkjenner at oppfølgingen ikke er i samsvar med avtalens krav.[122]

- **Feilaktig dokumentasjon av revisjon:** Vi har flere ganger bedt om å få tilsendt revisjonsrapport for prosjektregnskapet fra både Klima- og miljødepartementet og fra tilskuddsmottakeren for et bestemt år. Hver gang har vi mottatt revisjonsrapport for en undertilskuddsmottaker, og ikke revisjonsrapporten som gjelder for prosjektregnskapet. Tilskuddsmottakeren bekreftet etter hvert at prosjektregnskapet ikke var revidert. Vi kan ikke se at departementet har avdekket at de har mottatt feil revisjonsrapport, eller at de har etterspurt riktig revisjonsrapport. Videre viser kontrollen at beløpene i revisjonsrapportene for 2021 og 2022 ikke samsvarer med tallene i prosjektregnskapet. Det skaper usikkerhet om revisjonsberetningen er dekkende for det avlagte prosjektregnskapet. Departementet har ikke fulgt dette opp med tilskuddsmottakeren. Departementet erkjenner at revisjonsberetningene ikke verifiserer det samme grunnlaget som prosjektregnskapene, og at revisjonsberetningene dermed ikke gir tilstrekkelig sikkerhet for prosjektregnskapene som er rapportert i henhold til avtalen.[123]
- **Revisjonsstandard:** Revisjonen er utført etter standarden ISA 805 (revisjon av avgrensede poster), ikke ISA 800 (revisjon av et helt regnskap utarbeidet for et spesielt formål, slik som et prosjektregnskap) slik avtalen tilsier. Vi kan ikke se at departementet har tatt dette opp med tilskuddsmottakeren. Departementet anser ISA 805 som en akseptabel standard, men er av den oppfatning at det må være skriftlig avtalt dersom denne skal benyttes. Departementet er ikke kjent med hvorfor revisjonsberetningen ble utstedt etter ISA 805.[124]
- **Risiko knyttet til lønnskostnader:** Tilskuddsmottakeren opplyser at de ikke har skriftlige arbeidskontrakter for fast ansatte. Lønn blir beregnet ut fra tilbudsbrev, og blir justert direkte i lønnssystemet uten at det blir skriftlig dokumentert. Ved kontroll av bilag og underliggende dokumentasjon ser vi at det er mange ansatte som hver har ført opp få timer på prosjektene. Mangelen på formelle arbeidskontrakter gjør det umulig å verifisere at lønnskostnadene er reelle og i tråd med kravene i avtalen.[125]

[122] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Oppfølgingsspørsmål etter breddekontroll 29.04.26.* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2026].
[123] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Oppfølgingsspørsmål etter breddekontroll 29.04.26.* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2026].
[124] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Oppfølgingsspørsmål etter breddekontroll 29.04.26.* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2026].
[125] Avtale 5. (2026). *Audit of Grants from the Norwegian International Climate and Forest Initiative (NICFI) – Deferred Public Disclosure pursuant to the National Audit Act (2024) section 7-4 (4)* [E-post fra Avtale 5 til Riksrevisjonen 1. mai 2026].

Avtale 8

Departementet skal ivareta kontroll med at enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på forsvarlig måte og i henhold til økonomireglementets § 14.[126] Når det ikke er aktuelle offentlige instanser å overlate forvaltnings ansvar til, kan forvaltningen overlates til en annen juridisk enhet når dette anses som forsvarlig.[127] Departementet skal utarbeide et årlig oppdragsbrev der det vises til tilskuddsregelverket, jf. pkt. 6.2.3, og annet relevant regelverk. Departementet skal føre kontroll med at forvaltningen utføres på en forsvarlig måte, jf. pkt. 6.3.8.[128]

Departementet har gitt Norfund i oppdrag å forvalte tilskuddet, og oppgir at beslutningen om å benytte Norfund som forvalter ble truffet på bakgrunn av Norfunds lange og brede erfaring med mikrofinans og fondsforvaltning i utviklingsland, samt deres etablerte systemer for økonomistyring, risikohåndtering og kontroll. Selv om Norfund ikke benytter GMA som operativt styringsverktøy, er det lagt til grunn at forvaltningen av tilskuddet skjer innenfor rammene av statens økonomiregelverk og øvrig relevant regelverk, og at dette samlet sett ivaretar de materielle kravene som følger av GMA regime I.[129]
I kontrollperioden er det utbetalt 59 038 665 kroner, fordelt på fem utbetalinger.

Kontrollen har avdekket følgende forhold:

- **Kontroll og oppfølging:** I oppdragsbrevet fra departementet fastsetter et klart og avgrenset formål for tilskuddet, konkrete rammer for bruken av midlene, krav til etablering av fondet samt vilkår for tilbakebetaling dersom forutsetningene ikke oppfylles. Oppdragsbrevet stiller uttrykkelige krav om at Norfund og tilskuddsmottakeren skal forvalte tilskuddet i tråd med reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten og ordningsregelverket for kap. 1482 post 73. Dette omfatter krav til formålsbinding, dokumentasjon, kontroll og forsvarlig økonomiforvaltning. Norfund skal rapportere årlig om framdrift, måloppnåelse og risikovurdering. Departementet oppgir at de, som følge av at Norfund forvalter avtalen, ikke har gjort egne vurderinger av finansiell rapportering eller revisorattestasjoner fra tilskuddsmottaker, og heller ikke har innhentet referater fra årlige møter mellom tilskuddsmottaker og Norfund.[130]
- **Regnskapsføring:** I avtalen med tilskuddsmottaker er det ikke stilt krav om prosjektregnskap, men hele organisasjonens årsregnskap. Det er i avtalen stilt krav om at tilskuddet fra departementet skal være mulig å identifisere i årsregnskapet til tilskuddsmottakeren. I vår kontroll har vi ikke klart å identifisere hele tilskuddet i den finansielle rapporteringen fra tilskuddsmottakeren til Norfund for perioden 2021-2025. Årsaken er at tilskuddsmottaker forvalter flere

[126] Reglement for økonomistyring i staten § 15.
[127] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.2.4.4, første ledd.
[128] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.2.4.4, femte ledd.
[129] Klima- og miljødepartementet. (2026). Oppfølgingsspørsmål Mikrofinansinitiativ, Abler. [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 20. april 2026].
[130] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Bestilling av dokumentasjon til dybdekontroll – utvalgte tilskuddsavtaler* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 11. februar 2026].

andre fond som rapporteres på samme regnskapslinje. Derfor vil ikke prosjektet som har mottatt tilskudd, vises direkte i tallene i årsregnskapet. Tilskuddsmottakeren har presentert prosjektets regnskapstall spredt i flere noter, men disse notene gjør ikke rede for de totale kostnadene for prosjektet som mottar tilskuddet.

- **Mangelfull vurdering av avtalevilkår:** Klima- og miljødepartementet viser til at det er spesifisert i oppdragsavtalen med Norfund at tilskuddet skal forvaltes i tråd med økonomireglementet og med ordningsregelverket til Klima- og skoginitiativet. Departementet oppgir at de var i dialog med Norfund om deres økonomiforvaltningssystemer i forkant av avtaleinngåelsen, og at de på den måten gjorde seg kjent med Norfunds krav til styring, kontroll og rapportering.[131] Departementet innhentet imidlertid ikke tilskuddsavtalen mellom Norfund og tilskuddsmottakeren, og har dermed ikke vurdert om kravene i denne sikrer tilstrekkelig etterprøvbarhet for tilskuddsmidlene.
- **Utdaterte arbeidskontrakter:** Vår kontroll av lønnsbilag viser at ansatte i flere tilfeller har fått lønnsutbetalinger basert på utdaterte arbeidskontrakter.

Avtale 13

Avtalen gjelder en prisgarantiordning, og er ikke et prosjekt med ordinære driftskostnader. For at ordningen skal fungere etter hensikten, må tilskuddsmottakeren ha tilstrekkelig likviditet til å kunne inngå og følge opp framtidige kjøpsavtaler. Utbetalingene er derfor ikke bare knyttet til løpende behov, men også til forventede framtidige leveranser basert på inngåtte og planlagte avtaler. Kontroll av årsregnskap og bankkontoutskrifter viser at tilskuddsmidlene, inkludert renter, står urørt på egen konto underlagt donorrestriksjoner.

I kontrollperioden er det utbetalt 560 000 000 kroner, fordelt på to utbetalinger.

Kontrollen har avdekket følgende forhold:

- **Manglende oppfølging**: Klima- og miljødepartementet bekrefter at tilskuddsmottakeren skulle levert samlet finansiell rapport for årene 2023 og 2024 i oktober 2025. Departementet har imidlertid ikke mottatt denne rapporteringen. Tilskuddsmottakeren har nå skriftlig bedt om å få levere samlet rapport for perioden 2023–2025 i oktober 2026. Departementet opplyser at de har godkjent dette, med den begrunnelse at det ikke er utbetalt midler fra tilskuddsmottakeren i 2025. Departementet erkjenner at det burde ha fulgt opp tilskuddsmottakeren da det ikke mottok samlet finansiell rapport for 2023 og 2024 som avtalt.[132]

[131] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar fra KLD: Oppfølgingsspørsmål til KLD etter dybdekontroll 07.05.26* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 22. mai 2026].
[132] Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD: Oppfølgingsspørsmål etter breddekontroll* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. mai 2026].

7 Konklusjon

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Klima- og miljødepartementet forvalter tilskudd til Klima- og skoginitiativet i samsvar med gjeldende regelverk.

For 2025 er det bevilget 4,3 milliarder kroner til tilskuddsposten. I hele ordningens levetid er det bevilget om lag 33,3 milliarder kroner, hvorav 7,9 milliarder er utbetalt direkte fra Klima- og miljødepartementet.

Departementet skal utarbeide et regelverk for tilskuddsordningen og etablere en risikobasert internkontroll som står i forhold til ordningens vesentlighet. Regelverket og internkontrollen skal sikre at etterkontroll kan gjennomføres på en betryggende måte. Gjennom gode systemer, rutiner og kontrolltiltak skal departementet sørge for korrekt saksbehandling og for å forebygge, avdekke og rette opp feil og mangler. Dette skal sikre at midlene forvaltes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.[133]

Hovedkonklusjon

Klima- og miljødepartementet forvalter ikke tilskudd til Klima- og skoginitiativet i samsvar med gjeldende regelverk.

- Klima- og miljødepartementet sitt system for oppfølging og kontroll er ikke tilstrekkelig for å sikre at tilskuddsmidlene brukes i tråd med forutsetningene.
- Klima- og miljødepartementet følger ikke systematisk opp rapporteringen fra tilskuddsmottakerne.
- Noen tilskuddsmidler har ikke gått til formålet.

7.1 Overordnet vurdering

Klima- og miljødepartementet har ikke etablert et system for oppfølging og kontroll av tilskuddsmidlene som bidrar til å forebygge og avdekke økonomisk mislighold og feilaktig bruk av bistandsmidler.

Alle landene som Klima- og skoginitiativet samarbeider med, har utfordringer knyttet til styresett. Flere av satsingene innebærer også betydelig risiko for økonomisk mislighold. For alle bistandsprosjekter gjelder nulltoleranseprinsippet for økonomisk mislighold.[134] Denne revisjonen har avdekket feil bruk av tilskuddsmidler, som ikke har blitt oppdaget gjennom det etablerte kontrollopplegget. Kontrollen er dermed ikke tilstrekkelig for å håndtere risikoen for at tilskuddsmidlene ikke går til formålet.

[133] Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.4 første ledd.
[134] Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].

7.2 Utdyping av konklusjonen

7.2.1 Klima- og miljødepartementet sitt system for oppfølging og kontroll er ikke tilstrekkelig for å sikre at tilskuddsmidlene brukes i tråd med forutsetningene

Det følger av økonomibestemmelsene punkt 2.4 første ledd at Klima- og miljødepartementets ledelse har ansvar for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak. Dette innebærer at departementet må identifisere relevante risikoer i tilskuddsforvaltningen, vurdere sannsynlighet og konsekvens og etablere kontrolltiltak som står i forhold til risikoen ved og vesentligheten av tilskudd til Klima- og skoginitiativet. Dokumentasjonen skal vise hvordan vurderingen er gjort og hvordan de er brukt som grunnlag for internkontroll.

I forvaltningen av tilskuddene gjennom Klima- og skoginitiativet benytter departementet det digitale støtteverktøyet Grant Management Assistant (GMA), som er utviklet av Utenriksdepartementet og Norad. GMA operasjonaliserer kravene i reglement for økonomistyring i staten og bestemmelsene om økonomistyring i staten for bistandsforvaltningen, og skal bidra til en mest mulig enhetlig praktisering av regelverket på tvers av norsk bistandsforvaltning.

Revisjonen viser at departementet har etablert et system for oppfølging og kontroll, men kravene til den økonomiske rapporteringen i avtalen med tilskuddsmottaker er ikke egnet til å forebygge eller avdekke feil. Videre viser revisjonen at departementet ikke har et godt nok system for behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottakerne. Systemet er dermed ikke tilpasset den risikoen som er identifisert for tilskuddsordningen.

Kravene til tilskuddsmottakernes økonomiske rapportering er så lite detaljert at det ikke mulig å verifisere den faktiske bruken av tilskuddsmidlene

Den økonomiske rapporteringen (prosjektregnskapene) som Klima- og miljødepartementet mottar fra tilskuddsmottakerne, er avgjørende for at departementet skal få innsyn i hva midlene er brukt til. Vår kontroll viser at kravene Klima- og miljødepartementet stiller til tilskuddsmottakernes prosjektregnskap er begrensede. Prosjektregnskapene som departementet mottar er på et så overordnet nivå at det er vanskelig å spore sammenhengen mellom budsjett, regnskap og underliggende dokumentasjon. Uten direkte sammenheng mellom prosjektregnskapene og den underliggende dokumentasjonen, blir det vanskelig å verifisere den faktiske bruken av tilskuddsmidlene. Dette svekker regnskapet som grunnlag for å kontrollere hvordan tilskuddsmidlene blir brukt. Prosjektregnskapene vi har kontrollert, er utarbeidet manuelt og har ingen direkte kobling til tilskuddsmottakernes regnskapssystemer.

Departementet stiller i sine tilskuddsavtaler krav om at prosjektregnskapene skal være gjenstand for finansiell revisjon etter revisjonsstandard ISA 800 eller ISA 805. Disse

standardene forutsetter at revisor vurderer regnskapet opp mot klart definerte revisjonskriterier, det vil si de kravene og betingelsene som følger av tilskuddsavtalen. Dersom avtalen er uklar eller mangelfullt utformet, svekkes revisors grunnlag for å vurdere om kostnadene er støtteberettigede og om midlene er brukt i samsvar med formålet i avtalen. Riksrevisjonen mener at tydeligere krav i avtalene til rapportering kan bidra til at oppfølgingen av tilskuddsmidlene skjer mer i tråd med kravene i økonomireglementet.

I avtalene stilles det krav om at det må være mulig å generere en rapport fra tilskuddsmottakerens regnskapssystem som kan avstemmes direkte med prosjektregnskapet. Det er imidlertid ikke et krav om å levere denne rapporten til departementet. Departementet opplyser at de ikke innhenter slike rapporter, men at de forutsetter at revisor har kontrollert rapporteringen mot regnskapssystemet.

Klima- og miljødepartementet sørger ikke for at all relevant dokumentasjon er tilgjengelig og etterprøvbar

Revisjonen viser at Klima- og miljødepartementet ikke har et godt nok system for behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottakerne. I flere tilfeller er det usikkerhet om rapporteringen er mottatt innen fastsatte frister, og departementet er i praksis avhengig av den enkelte saksbehandler for å framskaffe dokumentasjon. Vår kontroll viser også flere tilfeller der departementet ikke kan legge fram rapporter eller dokumentasjon på grunn av manglende arkivering, eller der departementet først har innhentet dette fra tilskuddsmottakeren etter vår forespørsel. Det betyr at vi ikke kan bekrefte at rapporteringen var mottatt på avtalt tidspunkt, eller at departementet har hatt dokumentasjonen tilgjengelig når de har vurdert nye utbetalinger av tilskudd.

Når sentral informasjon ikke er tilstrekkelig strukturert og tilgjengelig på en måte som gjør det mulig å kontrollere bruken av tilskuddsmidlene, svekkes etterprøvbarheten. Konsekvensen er at det er vanskelig å verifisere den faktiske bruken av tilskuddsmidlene.

Adgangen til å innhente prosjektspesifikk underlagsdokumentasjon fra multilaterale organisasjoner er begrenset

Norge og FN har inngått en rammeavtale som regulerer samarbeidet mellom partene og finansieringen av felles prosjekter. Rammeavtalen danner utgangspunktet for de enkelte tilskuddsavtalene. Avtalen gir Norge mulighet til å evaluere samarbeidet, men presiserer at dette ikke innebærer finansiell revisjon eller etterlevelsesrevisjon av enkeltprosjekter.

Ifølge Klima- og miljødepartementet gir ikke rammeavtalen et nøyaktig svar på hvilken dokumentasjon som er relevant. Grensene må derfor avklares i dialog med FN. Departementet understreker at saksbehandlere ikke skal detaljteste regnskapsdokumentasjon eller prosjektbilag. Dette er det organisasjonens egen revisor som skal kontrollere. Begrensningen i tilgangen til underlagsdokumentasjon følger internasjonale avtaler om kontroll- og revisjonsordninger, herunder prinsippet om single audit. Dette gjelder generelt for norsk bistandsforvaltning overfor multilaterale organisasjoner og er ikke unikt for Klima- og skoginitiativet.

Utenriks- og forsvarskomiteen har gjentatte ganger understreket at det gjelder en nulltoleranse for økonomiske misligheter i norsk bistand. Komiteen krever at internasjonale partnere har gode forebyggende tiltak, kontrollrutiner og reaksjonsmønstre.[135] De påpeker at innsyn og gjennomsiktighet er avgjørende for å bekjempe misbruk og kontrollere at milliardbidragene når målet, men konstaterer at innsynet i flere internasjonale organisasjoner hittil har vært for dårlig.[136]

7.2.2 Klima- og miljødepartementet følger ikke systematisk opp rapporteringen fra tilskuddsmottakerne

Klima- og miljødepartementet skal gjennomføre kontrolltiltak som er tilpasset ordningens risiko og vesentlighet, og som gjør det mulig å verifisere at tilskuddsmidlene brukes i tråd med fastsatte vilkår.[137] Tilskudd skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene.[138]

Vår undersøkelse viser at Klima- og miljødepartementet ikke systematisk følger opp at de mottar rapportering fra tilskuddsmottakerne eller at rapporteringen er i tråd med kravene de selv har fastsatt. Rapporteringen skal gjøre det mulig for Klima- og miljødepartementet å følge opp at bruken av tilskuddsmidlene er i samsvar med forutsetningene. Vår kontroll viser avvik fra rapporteringskravene i flere avtaler. Avvikene er isolert sett vesentlige for den enkelte avtalen, og viser samtidig at den samlede oppfølgingen er mangelfull. For eksempel mangler 87 prosent av utbetalingene en bekreftelse på at tilskuddsmidler er mottatt på korrekt konto og med riktig beløp.

Departementets kontrollsystem legger opp til at avvik i rapporteringen fra tilskuddsmottakerne skal utløse ytterligere kontroll. Vår undersøkelse viser at Klima- og miljødepartementet i liten grad gjennomgår innsendt dokumentasjon for å kontrollere at den er i tråd med regelverket og inneholder opplysningene departementet har bedt om. Dette betyr at det ikke avdekker avvikene som skal utløse ytterligere kontroll. Når underliggende dokumentasjon ikke kontrolleres, svekker det både muligheten til å avdekke feil og misligheter og den forebyggende effekten som kontrollen skal ha.

Undersøkelsen viser videre at Klima- og miljødepartementet heller ikke gjennomfører ytterligere kontroller når rapporteringen fra tilskuddsmottakerne er mangelfull eller ikke i tråd med avtalen. Når departementet ikke følger opp avvik i den avtalefestede rapporteringen, avdekker det verken feil bruk av midlene eller misligheter.

Vår kontroll viser at Klima- og miljødepartementet har utbetalt tilskuddsmidler selv om mottakerne ikke har levert avtalefestet rapportering. Departementet har for eksempel gjennomført to utbetalinger på en avtale på totalt 122,9 millioner kroner uten å ha mottatt revisjonsberetning med konklusjoner på regnskapet som helhet. I tillegg har departementet utbetalt nye tilskudd uten å ha mottatt prosjektregnskap som avtalt. Totalt utgjør disse utbetalingene 61 millioner kroner. Når rapportering som dokumenterer bruk

[135] Innst. 7 S (2015–2016) s. 22.
[136] Innst. 7 S (2012–2013) s. 25.
[137] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2.
[138] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.5.

av tidligere utbetalt tilskudd mangler, har ikke departementet grunnlag for å verifisere at vilkårene for ny utbetaling er oppfylt.

Klima- og miljødepartementet har et ansvar for å innrette internkontrollen slik at det både reduserer risikoen for feil og misligheter, og bidrar til å avdekke slike forhold når de oppstår. Departementet bruker revisjonsberetninger som bekreftelse på at tilskuddsmidlene er brukt til formålet. Klima- og miljødepartementet har derfor ikke etablert praksis for å gjennomføre egne kontroller av underliggende dokumentasjon.[139]

Vår revisjon viser imidlertid at kravene til revisjonen innebærer at revisor skal vurdere prosjektregnskapet opp mot kravene i tilskuddsavtalen. Det er derimot ikke krav om at revisor skal kontrollere at de rapporterte kostnadene stemmer med tilskuddsmottakerens egne regnskapssystemer. Avtalene stiller heller ikke krav til hvilke kostnader tilskuddet skal dekke, eller at prosjektregnskapet skal være bokført etter anerkjente regnskapsprinsipper. Enkelte tilskuddsmottakere rapporterer etter et «modifisert kontantprinsipp», som ikke er et anerkjent regnskapsprinsipp. Dette medfører at revisjonsberetningene har liten verdi som grunnlag for å bekrefte at tilskuddsmidlene er anvendt i tråd med norske krav.

Etter vår vurdering har ikke Klima- og miljødepartementet etablert kontrolltiltak som er tilpasset ordningens risiko og vesentlighet. Dette gjelder særlig når det ikke følger opp avvik i rapporteringen, når det baserer seg på revisors kontroll av underliggende dokumentasjon og når det ikke gjennomfører egne kontroller som kan avdekke feil eller misligheter som faller utenfor revisjonens omfang.

Når revisjonsberetningene ikke fullt ut dekker departementets behov for kontroll med bruken av midlene, og departementet ikke har kompensert for dette gjennom egne kontroller, blir ikke den totale kontrollen tilstrekkelig.

7.2.3 Noen tilskuddsmidler har ikke gått til formålet

Som hovedregel kan ikke utgiftsbevilgninger brukes til andre formål enn det Stortinget har forutsatt.[140] Statlige midler skal benyttes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.[141] Dette innebærer at tilskuddsmidlene kun kan dekke tilskuddsmottakers kostnader når de er i samsvar med fastsatt formål og vilkår. Kostnader skal være relevante og nødvendige for å gjennomføre prosjektet, og de skal framgå av regnskapet på en dokumentert og etterprøvbar måte.

Vi har kontrollert om fire tilskuddsmottakeres utbetalinger i perioden 2021–2025, er sporbare og etterprøvbare i tråd med kravene i økonomireglementet, og at bruken av tilskuddsmidlene er i tråd med kravene i avtalene. Vår undersøkelse viser at Klima- og miljødepartementet har betalt ut mer tilskuddsmidler enn det som ligger til grunn for avtalen i to av de fire sakene vi har undersøkt.

---

[139] Klima- og miljødepartementet (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Oppfølgingsspørsmål til revisjon av Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet. [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].*

[140] Bevilgningsreglementet § 5.

[141] Reglement om økonomistyring i staten § 1.

Faktaboks 6 Indirekte kostnader

Klima- og miljødepartementet kan innvilge støtte til tilskuddsmottakerens indirekte kostnader i tillegg til de direkte kostnadene knyttet til prosjektet. Indirekte kostnader er nødvendige og rimelige utgifter til administrasjon av organisasjonen som helhet. Dette er kostnader som ikke kan knyttes direkte til et konkret prosjekt, men som gjelder organisasjonens generelle drift.

Indirekte kostnader reguleres for å sikre at bidrag til organisasjonens generelle driftskostnader er transparente, holder seg innenfor rimelige grenser og er i samsvar med statsstøtteregelverket. Formålet er å sikre at kun nødvendige organisatoriske kostnader dekkes, og å unngå skjult fortjeneste eller dobbeltfinansiering.

Eksempler på kostnader som UD/Norad klassifiserer som indirekte kostnader inkluderer kontorleie, oppvarming, renhold og IKT-tjenester og -utstyr ved hovedkontoret, regnskapsførsel og revisjon av tilskuddsmottakerens virksomhet som helhet, lønn til ansatte i støttefunksjoner, generelle sikkerhetstiltak for organisasjonen, skatter og avgifter.

Kilde: GMA kapittel 8.2.4.3 Indirect costs.

I vår kontroll av underliggende regnskapsdokumentasjon fant vi at en tilskuddsmottaker har rapportert lønnskostnader i prosjektregnskapene til Klima- og miljødepartementet, som er vesentlig høyere enn lønnskostnaden som framgår av hovedboken for prosjektet.

I rapporteringen til departementet har tilskuddsmottakeren beregnet minst 9,9 millioner kroner mer enn det som er tillatt etter tilskuddsavtalen. Dette innebærer at over 30 prosent av det utbetalte tilskuddsbeløpet er belastet med kostnader som ikke vedrører prosjektet. Vår revisjon viser at tilskuddsmottakeren i rapporteringen til departementet har brukt time-rater for lønn som inneholder indirekte kostnader. Framgangsmåten til tilskuddsmottakeren innebærer at de indirekte kostnadene økes, fordi beregningsgrunnlaget utvides i flere trinn, slik at påslaget for indirekte kostnader blir mye større enn det som er avtalt. I tillegg viser revisjonsberetningen at revisor har revidert etter andre standarder enn det avtalen krever. Dette betyr at revisjonsberetningen ikke er avlagt etter norske retningslinjer for tilskudd.

Vi fant også at en tilskuddsmottaker har beregnet indirekte kostnader på feil grunnlag. De indirekte kostnadene utgjorde i tillegg 13 og 10 prosent i to av årene, selv om avtalen setter en øvre grense på 7 prosent. Tilskuddsmottakeren beregnet i tillegg flere typer indirekte kostnader som direkte kostnader, noe som har økt påslaget ytterligere. Våre beregninger viser at tilskuddsmottakeren har belastet prosjektet med minst 2,2 millioner kroner mer enn avtalen tillater over fire år.

Departementet stilte spørsmål til tilskuddsmottakeren ved beregningen av indirekte kostnader i 2021, men fulgte ikke dette opp da neste års regnskap ble rapportert. Departementet erkjenner at oppfølgingen burde vært tettere, men mener det ikke foreligger avtalebrudd så lenge sluttrapporten viser at den avtalte grensen for indirekte

kostnader ikke er overskredet samlet for hele avtaleperioden. Videre oppgir departementet at kontroll av de samlede regnskapstallene skal skje ved mottak av endelig økonomirapport.

Vår kontroll av underliggende dokumentasjon viser at avvik i rapporterte kostnader og mangler i dokumentasjonen ikke kan avdekkes gjennom den kontrollen som Klima- og miljødepartementet har etablert. Basert på våre funn vurderer vi at den etablerte kontrollen ikke er god nok, og funnene viser hvorfor ytterligere kontroller av underliggende dokumentasjon er et viktig supplement til kontrollen av den avtalefestede rapporteringen.

8 Referanseliste

Lover og regelverk

- Bevilgningsreglementet (2005). Bevilgningsreglementet (FOR-2005-05-26-876). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876
- Bestemmelser om økonomistyring i staten. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (FOR-2003-12-12-1939). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1939
- Reglement for økonomistyring i staten. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten* (FOR-2003- 12-12-1938). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1938
- Rammeavtale om utviklingssamarbeid mellom Norge og De forente nasjoners organisasjon for ernæring og landbruk (FAO). (2016). *Rammeavtale om utviklingssamarbeid mellom Norge og De forente nasjoners organisasjon for ernæring og landbruk (FAO)* (07-07-2016). Lovdata.
- https://lovdata.no/dokument/TRAKTATEN/traktat/2016-07-07-11
- Forvaltningsloven. (1970). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- St.prp. nr. 1 (2003–2004). *For budsjetterminen 2004 under Utenriksdepartementet*. Utenriksdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2003-2004-/id296846/
- Prop. 1 S (2023–2024). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2024*. Utenriksdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997797/
- Prop. 1 S (2024–2025). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2025*. Klima- og miljødepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3057446/

Innstillinger til Stortinget

- Budsjett-innst. S. nr. 3 (2003–2004). *Innstilling fra utenrikskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2004 vedkommende Utenriksdepartementet mv.* Utenrikskomiteen. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Budsjett/2003-2004/innb-200304-003/

- Innst. 7 S (2012–2013). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2013 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2012-2013/inns-201213-007.pdf
- Innst. 7 S (2013–2014). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-007/
- Innst. 7 S (2015–2016). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).* Utenriks- og forsvarskomiteen. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-007/

Retningslinjer og interne rutiner

- Utenriksdepartementet/Norad (2019). *Grant Management Assistant (GMA)*. https://grants.mfa.no/gma/#/category/21276336
- Klima- og miljødepartementet (2023). *Ordningsregelverk: Klima- og skogsatsingen: For tilskudd etter søknad* [Intern rutine]. https://www.regjeringen.no/contentassets/ff9f1558ec83418cb4a8373a6cd76dbc/ordningsregelverk-148273-tilskudd-etter-soknad.pdf
- Klima- og miljødepartementet (2023). *Ordningsregelverk: Klima- og skogsatsingen: Tilskudd etter avtale med andre land om samarbeidstiltak* [intern rutine]. https://www.regjeringen.no/contentassets/ff9f1558ec83418cb4a8373a6cd76dbc/ordningsregelverk-148273-samarbeidstiltak-land.pdf

Brev og e-post

- Klima- og miljødepartementet. (2025). *Spørsmål- og dokumentasjonsforespørsel – Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. november 2025].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Bestilling av dokumentasjon til dybdekontroll – utvalgte tilskuddsavtaler* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 11. februar 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar til Riksrevisjonen – Rapportering, revisjon og sporbarhet for multilaterale tilskudd* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 16. februar 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding: Funn og oppfølgingsspørsmål* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 3. mars 2026].

- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Funn og oppfølgingsspørsmål etter BK2* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 6. mars 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD: Foreløpige funn og oppfølgingsspørsmål* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 13. april 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD – Oppfølgingsspørsmål til revisjon av Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 14. april 2026].
- Avtale 5. (2026). *Audit of Grants from the Norwegian International Climate and Forest Initiative (NICFI) – Avtale 5 – Deferred Public Disclosure pursuant to the National Audit Act (2024) section 7-4(4).* [E-post fra Avtale 5 til Riksrevisjonen 15. april 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD: Oppfølgingsspørsmål etter breddekontroll* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 29. april 2026].
- Avtale 5. (2026). *Audit of Grants from the Norwegian International Climate and Forest Initiative (NICFI) – Avtale 5 – Deferred Public Disclosure pursuant to the National Audit Act (2024) section 7-4 (4)* [E-post fra Avtale 5 til Riksrevisjonen1. mai 2026].
- Avtale 3. (2026). *Audit of Grants from the Norwegian International Climate and Forest Initiative (NICFI) – Avtale 3 – Deferred Public Disclosure pursuant to the National Audit Act (2024) section 7-4 (4)* [E-post fra Avtale 3 til Riksrevisjonen 1. mai 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD: Oversikt over manglende rapportering på risikostyring.* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 6. mai 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar fra KLD: Oppfølgingsspørsmål til KLD etter dybdekontroll 07.05.26* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 22. mai 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar fra Klima- og miljødepartementet om avklaring av avtaletolkning og tilgang til dokumentasjon – tilskudd til FAO SEPAL fase 2* [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 26. mai 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Svar på oppfølgingsspørsmål til KLD etter dybdekontroll* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. mai 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD: Oppfølgingsspørsmål etter breddekontroll* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. mai 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Tilbakemelding fra KLD: Oppfølgingsspørsmål etter breddekontrollen* [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 28. mai 2026].

- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Oppfølgingsspørsmål etter breddekontroll 29.04.26*. [E-post fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 29. mai 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Utkast til rapport om Klima- og miljødepartementets forvaltning av Klima- og skoginitiativet_kommentarer fra KLD*. [Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 24. august 2026].

Interne dokumenter

- Klima- og miljødepartementet. (2026). *Vurdering av Avtale 3 2024 revisjonsberetning på prosjektnivå* [Notat, januar 2026].
- Klima- og miljødepartementet. (2025). *1482_73 2024-2024 KLD_Norad_ambassader* [Regneark oversendt fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 25. november 2025].

Dommer

- LB-2025-24085-2. *Borgarting lagmannsrett – Dom: LB-2025-24085-2*. Lovdata. https://lovdata.no/dokument/LBSTR/avgjorelse/lb-2025-24085-2?q=25-024085AST-BORG/01

Nettsteder

- Klima- og miljødepartementet. (2025, 8. januar). *Tilskudd fra Norges klima- og skogsinitiativ*. https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/tilskudd-fra-norges-klima-og-skogsatsing/id2855097/
- Direktorat for forvaltning og økonomistyring (u.å.). *Internkontroll*. Hentet 25. mai 2026 fra https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/internkontroll
- Bolle, TA og Røst, E. (2026, 18. mai). Rhipto-saken: Anker til høyesterett. *Panorama Nyheter*. https://www.panoramanyheter.no/rhipto/rhipto-saken-anker-til-hoyesterett/422348

9 Tabell-, figur- og faktaboksoversikt

Tabelloversikt

Tabell 1 Avtaleoversikt 14
Tabell 2 Tema for oversendte spørsmål 16
Tabell 3 Følgende tilskuddsavtaler er valgt ut for kontroll 37

Figuroversikt

Figur 1 Tilskuddsutbetalinger Klima- og skoginitiativet, i millioner kroner 7

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Klima- og skoginitiativet 5
Faktaboks 2 Obligatoriske oppfølgingstiltak ved prosjektstøtte 21
Faktaboks 3 Støtteberettigede og indirekte kostnader 36
Faktaboks 4 Forklaring på hvordan tilskuddsmottakeren har beregnet de rapporterte lønnskostnadene 39
Faktaboks 5 Vår beregning av for mye belastet til dekning av indirekte kostnader 40
Faktaboks 6 Indirekte kostnader 52