



R A P P O R T

**GJENNOMGANG AV
UTENRIKSDEPARTEMENTETS TILDELING OG
FORVALTNING AV TILSKUDD TIL ILPI
GJENNOM PROSJEKTET**

**QZA-11/0341
NUCLEAR WEAPONS PROJECT**

Sentral kontrollenhet, desember 2016

INNHOLD

1. SAMMENDRAG	2
2. INNLEDNING	3
3. BAKGRUNN	4
4. SENTRALE DOKUMENTER OG KRAV TIL SAKSBEHANDLINGEN	6
5. VAR UTLYSNINGEN AV TILSKUDDSMIDLENE I TRÅD MED GJELDENE REGELVERK PÅ DET AKTUELLE TIDSPUNKTET?	7
6. VAR SAKSBEHANDLING OG TILDELING TIL ILPI I TRÅD MED GJELDENE REGELVERK PÅ DET AKTUELLE TIDSPUNKTET?	8
6.1 Habilitet.....	8
6.2 Karantene.....	9
6.3 Prosjektvurdering.....	10
6.4 Var ILPI tilskuddsberettiget under ordningen?.....	11
6.5 Tilskudd eller anskaffelse?.....	13
6.6 Forholdet til EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte.....	15
6.7 Forholdet til OECD-regelverket.....	17
6.8 Konklusjon	18
7. BLE AVTALEN FULGT OPP I TRÅD MED PARTENES FORPLIKTELSE OG GJELDENE REGELVERK?	19
8. FORELIGGER DET GRUNNLAG FOR Å SI AT DET HAR VÆRT USAKLIG FORSKJELLSBEHANDLING I PROSSEN.....	20

1. SAMMENDRAG

Sentral kontrollenhet ble den 12.10.2016 bedt om å foreta en full gjennomgang av Utenriksdepartementets avtale med *International Law and Policy Institute* (ILPI) om støtte til prosjektet QZA-11/0341 *Nuclear Arms Project*, tildelt under tilskuddsordningen for utvikling og nedrustning.

De undersøkelsene som er foretatt har primært tatt sikte på å fastslå om gjeldende lover og regelverk på saksbehandlingstidspunktet er fulgt.

Gjennomgangen omfatter en rekke sider ved prosessen som ledet frem til at ILPI fikk tildelt støtte til prosjektet QZA-11/0341. Den samlede konklusjonen er at saksbehandling og tildeling knyttet til ILPI-prosjektet hadde flere avvik fra gjeldende regelverk på det aktuelle tidspunktet. Det mangler i stor grad dokumentasjon på hvilke vurderinger som ble gjort. Sentral kontrollenhet har ikke gjort funn som gir grunnlag for å tro at det er begått straffbare handlinger.

Den aktuelle tilskuddsordningen ble i 2011 kunngjort ved at 76 potensielle mottakere ble tilskrevet, hvilket må anses som tilstrekkelig til å oppfylle kravet i økonomiregelverket om kunngjøring. Sentral kontrollenhet finner derfor at kunngjøringen av tilskuddsordningen var i tråd med gjeldende regelverk på det aktuelle tidspunktet.

Mulig inhabilitet hos noen av de UD-ansatte som var involvert i tildelingen til ILPI-prosjektet har blitt vurdert. Sentral kontrollenhet mener det ikke forelå grunnlag for å konstatere inhabilitet.

Det har også vært vurdert om det kan ha vært i strid med gjeldende regelverk at en person gikk direkte fra å jobbe med utviklings- og nedrustningsprosjekter i UD, til en stilling i ILPI. Sentral kontrollenhet har ikke funnet at det foreligger brudd på relevant karantenerregelverk.

I beslutningsdokumentet står det ingen ting om vurdering av budsjettet, som var svært overordnet. Sentral kontrollenhet mener at budsjettmessige sider ved prosjektet ikke var tilstrekkelig utredet da vedtak om støtte til prosjektet ble fattet.

I henhold til ordningsregelverket som gjaldt våren 2011, var det ikke anledning til å gi støtte fra den aktuelle ordningen til kommersielle aktører. ILPI var i 2011 registrert som et privat aksjeselskap og utførte bl.a. konsulentvirksomhet for Utenriksdepartementet. Sentral kontrollenhet mener at det ikke kan være berettiget tvil om at ILPI var en kommersiell aktør og derfor skulle vært utelukket som tilskuddsmottaker.

Prosjektet inneholder elementer som trekker i begge retninger når det gjelder spørsmålet om avtalen kan anses som et ensidig tilskudd eller en gjensidig bebyrdende avtale som omfattes av anskaffelsesregelverket. Etter Sentral kontrollenhets vurdering er det samlet sett mest som taler for at støtten til ILPI-prosjektet ikke burde vært gitt som tilskudd, men at det trolig burde fulgt regelverket for offentlige anskaffelser. Selv om denne konklusjonen er beheftet med usikkerhet, burde spørsmålet om tilskudd eller anskaffelse uansett vært vurdert grundig og på en etterprøvable måte før beslutning om støtte til prosjektet ble fattet.

Tilskuddet til ILPI er tildelt under en søknadsbasert, offentlig tilskuddsordning som ikke er notifisert eller meldt inn til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som støtteordning. Det er ikke

funnet dokumentasjon på at spørsmålet om statsstøtte og eventuelt behov for notifikasjon til ESA har blitt vurdert, hverken ved tildeling eller senere oppfølging av tilskuddet. Ved avtaleinngåelsen ble det lagt til grunn at støtten til ILPI-prosjektet kunne gis i form av tilskudd. Sentral kontrollenhet mener på denne bakgrunn at forholdet til EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte, herunder spørsmålet om notifikasjon til ESA, burde vært vurdert før beslutning om tildeling til ILPI.

Det var et krav at støtten skulle kunne rapporteres til OECD som offisiell utviklingshjelp (ODA). Slik tilskuddsordningen for utviklingen og nedrustning var innrettet, åpnet den for støtte som lå i en gråsoner med hensyn til ODA-reglene. Dette ble omtalt i budsjettproposisjonene fra og med 2012-budsjettet. ILPI-prosjektet ble ikke godkjent som ODA av OECD/DAC. Sentral kontrollenhet konstaterer at støtten viste seg å være i strid med forutsetningen i ordningsregelverket og budsjettproposisjonene om at støtte over den aktuelle tilskuddsordningen skulle være i samsvar med OECD/DAC-kriteriene for ODA.

ILPI har levert årlige framdriftsrapporter og regnskapsrapporter. Mangelfull dokumentasjon gjør det vanskelig å vurdere hvor god oppfølgingen fra UD's side har vært, men det synes å ha vært flere avvik fra gjeldende krav. Avvikene er primært knyttet til kontrollen av den økonomiske rapporteringen. Mangelfull dokumentasjon på oppfølging og kontrollhandlinger er også i seg selv et avvik fra etablerte standarder for god forvaltning. Sentral kontrollenhet mener at avtalen bare delvis ble fulgt opp i tråd med partenes forpliktelser og gjeldende regelverk.

I gjennomgangen er det ikke fremkommet dokumentasjon eller annen informasjon som tyder på at ILPI ble behandlet forskjellig fra andre søkere i saksbehandlings- og beslutningsprosessen. Det fremstår som sannsynlig at de avvikene som er avdekket når det gjelder ILPI-prosjektet, springer ut av svakheter i departementets tilskuddsforvaltning slik den ble praktisert for tilskuddsordningen for utvikling og nedrustning i 2011. Sentral kontrollenhet har ikke gjort funn som gir grunnlag for å hevde at det har vært forskjellsbehandling i prosessen. Det er dermed heller ikke grunnlag for å hevde at det har vært usaklig forskjellsbehandling.

2. INNLEDNING

Sentral kontrollenhet ble den 12.10.2016 bedt om å foreta en full gjennomgang av Utenriksdepartementets avtale med *International Law and Policy Institute* (ILPI) om støtte til prosjektet QZA-11/0341 *Nuclear Arms Project*, tildelt under tilskuddsordningen for utvikling og nedrustning. Utgangspunktet for gjennomgangen var påstander i media om uregelmessigheter ved departementets samarbeid med ILPI, hvor dette prosjektet var fremhevet spesielt. I arbeidet har det særlig vært lagt vekt på å vurdere følgende:

- Var utlysningen av tilskuddsmidlene i tråd med gjeldende regelverk på det aktuelle tidspunktet?
- Var saksbehandling og tildelingen til ILPI i tråd med gjeldende regelverk på det aktuelle tidspunktet?
- Ble avtalen fulgt opp i tråd med partenes forpliktelser og gjeldende regelverk?

- Foreligger det grunnlag for å si at det har vært usaklig forskjellsbehandling i prosessen?

Sentral kontrollenhet har foretatt en gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon som kan belyse saken. Denne omfatter bl.a. brev, notater, e-poster, prosjektsøknader og rapporter, i tillegg til aktuelle regelverk.

Det er gjennomført intervjuer med ansatte i Utenriksdepartementet (UD) som var del av beslutningsprosessen. Det er også gjennomført intervjuer med relevante personer i ILPI.

Relevante deler av faktafremstillingen er forelagt de som har vært intervjuet i UD og ILPIs direktør. Deres kommentarer er i det vesentlige enten tatt hensyn til i teksten eller lagt inn som kommentarer under de relevante avsnittene.

De undersøkelsene som er foretatt har primært tatt sikte på å fastslå om lover og regelverk er fulgt, herunder lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomiregelverket) og interne bestemmelser i Utenriksdepartementet (ordningsregelverk, håndbok i tilskuddsforvaltning mv.). Spørsmål knyttet til regelverk for offentlige anskaffelser og statsstøtte er vurdert. Undersøkelsene har også søkt å kartlegge i hvilken grad nødvendige vurderinger ble gjort. De regelverkene og rutinene som gjaldt på det tidspunktet saksbehandlingen skjedde, er lagt til grunn for vurderingene.

Som fremstillingen viser, er ikke alle forhold ved prosjektet godt skriftlig dokumentert. Det må derfor tas forbehold om at bedre dokumentasjon kunne gitt grunnlag for andre vurderinger og konklusjoner.

Sentral kontrollenhet har kun vurdert de forvaltningsmessige sidene ved prosjektet. Det betyr at alle vurderinger og konklusjoner er begrenset til forvaltningsmessige forhold. Undersøkelsene gir ikke grunnlag for å trekke slutninger med hensyn til prosjektets kvalitet, f.eks. nytteverdi og grad av mål- og resultatoppnåelse. Det er ingen nødvendig sammenheng mellom disse aspektene og de forholdene som gjennomgangen omfatter.

Flere enheter i departementet har vurdert forvaltningsmessige sider ved prosjektet opp mot relevante lover og regelverk innenfor sine respektive fagfelt. Deres innspill har vært viktige for å vurdere ulike sider ved saken. Saksfremstilling, vurderinger og konklusjoner i denne rapporten står imidlertid kun for Sentral kontrollenhets regning.

3. BAKGRUNN

Tilskuddsordningen for utvikling og nedrustning er basert på bevilgningen kap. 164 Fred, forsoning og demokrati, post 72 Utvikling og nedrustning (side 213-14) under programområde 03 internasjonal bistand i Prop. 1 S (2010-2011).

Tilskuddsordningen var et virkemiddel for å realisere viktige målsetninger i regjeringens programerklæring når det gjaldt å realisere en verden fri for kjernevåpen, ikke minst

som oppfølging av tilsynskonferansen om ikke-spredning i 2010. Hele tilskudsordningen var underlagt politiske føringer med hensyn til innhold og innretning.

Ordningsregelverket godkjent 27.11.2009 beskriver at målet for tilskudsordningen er økt sikkerhet og grunnlag for bærekraftig utvikling i utviklingsland, blant annet gjennom et styrket internasjonalt regime for nedrustning og ikke-spredning. Målet ble knyttet til den grunnleggende sakskoblingen mellom nedrustning og utvikling, nedfelt i FN paktens art. 26 og i tråd med general-forsamlingens årlige konsensusresolusjon om temaet. Målgruppen var utviklingsland som ikke hadde den nødvendige kapasitet og kunnskap for å gjennomføre viktige ikke-sprednings- og nedrustningstiltak. Bevilgningen til dette arbeidet var opprinnelig på NOK 59 millioner i 2011. I tillegg ble det overført NOK 4,9 millioner fra 2010. Totalt var det derfor NOK 63,9 millioner til disposisjon på bevilgningen for 2011.

ILPIs prosjekt bestod av to hovedkomponenter, én analysedel og én som gjaldt nettverksbygging (*network and outreach*). UD-personell fremholder at prosjektet tok sikte på å skape bevissthet omkring farene ved kjernevåpen og tydeliggjøre de humanitære begrunnelsene for at atomvåpen må avskaffes, bl.a. på grunnlag av internasjonal humanitær rett.

Målgruppene for prosjektet var norsk og internasjonalt sivilsamfunn, internasjonale organisasjoner og akademia som var involvert i arbeid for avskaffelse av kjernevåpen, samme type organisasjoner som ville kunne bidra til å styrke anstrengelser for avskaffelse av kjernefysiske våpen, spesielle profesjonelle grupper der deres arbeid ble eller ville kunne bli direkte berørt av bruk av kjernefysiske våpen, så som militære planleggere og helsepersonell. Videre nevnes individer og ressurspersoner i internasjonale kjernevåpenprosesser og andre interesserte. Utviklingsmålet for prosjektet var et styrket internasjonalt regime for å eliminere risikoen for bruk av kjernevåpen. Prosjektet var et mer realistisk, informert og målrettet politisk ordskifte om muligheten til å avskaffe kjernevåpen.

Første søknad ble sendt fra ILPI til departementet i 2010. ILPI ba om en tilbakemelding på denne i en e-post sendt 14.12.2010, som UD kommenterte i en e-post av 16.12.2010. Ny revidert søknad fra ILPI ble sendt departementet 11.03.2011. Denne ble vurdert i et møte 15.03.2011 med ledelsen i Avdeling for sikkerhetspolitikk og nordområdene, sammen med 14 andre søknader som var innkommet på dette tidspunktet. ILPIs andre reviderte søknad, som også er den endelige, er datert 11.03.2011, men først innsendt 01.04.2011. Departementets beslutningsdokumentet ble utarbeidet på bakgrunn av denne og er datert 09.05.2011. Tilskudsbrev ble sendt til ILPI som vedlegg til en e-post datert 09.05.2011, men selve brevet er datert 02.05.2011. Etter initiativ fra UD var ILPIs endelige søknad endret fra å gjelde ett år til å gjelde for tre år. Budsjettet ble tilsvarende endret. Totalt ble prosjektet støttet med NOK 23 893 125 i perioden 2011-2014.

UD-personell opplyser at det aldri ble sendt ut tilsagn før bevilgningsdokument var signert og godkjent. Dateringen av tilsagnsbrevet beror på en inkurie.

I forbindelse med at de beskrivende delene av rapporten er forelagt UD-personell for kontradiksjon, er det kommet fram at de generelt synes det er vanskelig å forholde seg til rapportens beskrivelse av saksforholdet. Det påpekes at veldig mye av det som var deres forståelsesramme og kontekst for tilskudsforvaltningen er utelatt. Særlig gjelder

dette de politiske rammene de arbeidet under, gitt at tilskuddsordningen var sett som et viktig virkemiddel for realiseringen av høyt prioriterte politiske mål den gangen, med stor oppmerksomhet fra politisk ledelse. Dette gjelder også de arbeidsvilkår de hadde å arbeide under, spesielt ressursituasjonen.

4. SENTRALE DOKUMENTER OG KRAV TIL SAKSBEHANDLINGEN

Sentrale dokumenter, lover, regelverk og retningslinjer som ligger til grunn for denne gjennomgangen er:

- Proposisjoner og vedtak om budsjett for Utenriksdepartementet for perioden 2011-2014
- Forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper
- Regelverk for offentlige anskaffelser
- Regelverk om statsstøtte
- Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomiregelverket)
- Ordningsregelverket for den aktuelle tilskuddsordningen
- Håndbok for tilskuddsforvaltningen

Forvaltningsloven og generelle forvaltningsrettslige prinsipper gjelder for saksbehandlingen av dette prosjektet som for annen forvaltningsvirksomhet. Gjennomgangen berører bl.a. spørsmål om habilitet og alminnelige regler for saksbehandlingen.

Det er i denne gjennomgangen også vurdert om avtalen med ILPI burde ha vært ansett som en offentlig anskaffelse. Ved offentlige anskaffelser er det særskilte behandlingsregler, med grunnlag i lov om offentlige anskaffelser, som kommer til anvendelse, dels i stedet for og dels i tillegg til alminnelig forvaltningsrett.

Alminnelige, ulovfestede krav til myndighetsutøvelsen gjelder, slik at det for eksempel ikke skal tas utenforliggende hensyn og, der det er rom for å utøve skjønn, at det skjønn som utøves ikke må innebære usaklig forskjellsbehandling, vilkårlighet eller sterk urimelighet.

Søknads- og beslutningsprosessen for tilskuddsordninger skal følge regler og veiledninger nedfelt i bevilgningsreglementet, reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomiregelverket) og departementets håndbok i tilskuddsforvaltning. Håndboken baserer seg på de krav som stilles i forvaltningsloven og økonomiregelverket vedrørende tilskudd. Gjeldende ordningsregelverk for prosjektet gir de nærmere føringene.

UD har utarbeidet et ordningsregelverk for forvaltning av tilskuddsordningen for utvikling og nedrustning. Ordningsregelverket er gitt med utgangspunkt i økonomiregelverket. Prop.1 S (2010-2011) ga overordnede føringer for hvordan innretningen og bruken av tilskuddsmidlene skulle være.

Det fremgår av bestemmelsene om økonomistyring i staten at departementet skal fastsette bestemmelser som regulerer følgende hovedelementer i en tilskuddsordning:

- Mål for ordningen
- Kriterier for måloppnåelse
- Tildelingskriterier, herunder begrensingsregler
- Oppfølging og kontroll
- Evaluering

Ordningsregelverket for tilskuddsordningen for utvikling og nedrustning er bygget opp i tråd med disse punktene. Ordningsregelverket og håndbok for tilskuddsforvaltning gir detaljerte beskrivelser av hvordan tilskuddsmidlene skal forvaltes.

Ordningsregelverket for utvikling og nedrustning var under revisjon i 2011. I utgangspunktet gjaldt fremdeles ordningsregelverket godkjent 27.11.2009, men man så også hen til utkast til ny versjon, datert 14.03.2011. UD-personell opplyser at de i tillegg så hen til senere utkast.

Sentral kontrollenhet legger til grunn at det var ordningsregelverket godkjent i 2009 som gjaldt. Nytt ordningsregelverk ble først godkjent i oktober 2011, og anses derfor som irrelevant for vurderingen av søknadsbehandlingen knyttet til QZA-11/0341.

5. VAR UTLYSNINGEN AV TILSKUDDSMIDLENE I TRÅD MED GJELDENE REGELVERK PÅ DET AKTUELLE TIDSPUNKTET?

Bestemmelser om økonomistyring i staten, kap. 6.3 omtaler tilskuddsforvaltning. Kap. 6.3.2 omtaler konkret kunngjøring og søknadsbehandling og sier bl.a.: «Kunngjøring skal foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som tilskuddsbevilgningen tar sikte på». Kunngjøring i tråd med økonomibestemmelsene skal bidra til åpenhet og likebehandling av potensielle søkere.

Ordningsregelverket av 27.11.2009 fastslår at departementet skal søke om unntak fra økonomiregelverkets krav om kunngjøring, men dette ble ikke gjort for den aktuelle ordningen.

Det ble foretatt en direkte kunngjøring ved at 76 mottakere, nasjonalt og internasjonalt, ble tilskrevet. Som vedlegg til kunngjøringen lå en veileder med informasjon om ordningens målsetting, tilskuddskriterier, søknadsprosess og søknadsskjema.

UD-personell opplyser at det var deres intensjon å kunngjøre på en måte som oppfylte kravene i økonomiregelverket. Det var en målsetting å nå hele målgruppen som tilskuddsordningen rettet seg mot i Norge og gjøre den bredt kjent internasjonalt. Fagavdelingens vurdering var at en direkte kunngjøring var tilstrekkelig for å nå det aktuelle fagmiljøet, som ble ansett å være relativt begrenset og godt kjent hva norske potensielle tilskuddsmottakere angikk.

5.1 Vurdering

Sentral kontrollenhet legger til grunn at kravet i økonomiregelverket gjaldt for ordningen.

Direktoratet for økonomistyrings veileder om «Kunngjøring av tilskuddsbevilgningen» tilsier at direkte kunngjøring kan være tilfredsstillende for å oppfylle kravet i økonomiregelverket. Veilederen sier bl.a.: «Bestemmelsene stiller ikke krav til formen på kunngjøringen. Innenfor rammen av Stortingets vedtak og forutsetninger, må derfor ansvarlig tilskuddsforvalter i det enkelte tilfellet gjøre en konkret vurdering av hvordan den aktuelle gruppen av potensielle tilskuddsmottakere skal nås.» Videre sier den: «I enkelte situasjoner kan tilskuddsforvalter ha tilstrekkelig oversikt over potensielle tilskuddsmottakere til å kunne kunngjøre tilskuddet ved å ta direkte kontakt eller ved å gi informasjon via f.eks. faglige nettverk, paraplyorganisasjoner eller lignende som de potensielle tilskuddsmottakere deltar i.»

Fagavdelingen hadde i dette tilfellet god oversikt over potensielle tilskuddsmottakere og kunngjorde ordningen til en relativt bred gruppe aktører. Sentral kontrollenhet anser at dette var tilstrekkelig til å oppfylle kravet i økonomiregelverket om kunngjøring.

Ovenstående vurderinger tar utgangspunkt i at tildelingen til ILPI ble dekket fra en tilskuddsordning og at det ble inngått en tilskuddsavtale. Som det fremkommer nedenfor, er det imidlertid også forhold som taler for at avtalen var av en slik art at den burde ha vært underlagt bestemmelsene i regelverket for offentlige anskaffelser, herunder andre regler med hensyn til kunngjøring.

5.2 Konklusjon

Sentral kontrollenhet finner at kunngjøringen av tilskuddsordningen var i tråd med gjeldende regelverk for tilskudd på det aktuelle tidspunktet.

6. VAR SAKSBEHANDLING OG TILDELING TIL ILPI I TRÅD MED GJELDENE REGELVERK PÅ DET AKTUELLE TIDSPUNKTET?

Sentral kontrollenhet har vurdert en rekke sider ved prosessen som ledet frem til at ILPI fikk tildelt støtte til prosjektet QZA-11/0341. I avsnittene som følger vil en del ulike sider ved saksbehandlingen og tildelingen bli behandlet separat. Disse omfatter spørsmål om habilitet, hvilke vurderinger som ble gjort av prosjektet, om ILPI var tilskuddsberettiget og om det var riktig å gi støtten i form av tilskudd eller om det burde vært foretatt en anskaffelse. Videre vil forholdet til EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte og OECD/DACs bistandskriterier bli drøftet.

6.1 Habilitet

Sentral kontrollenhet har vurdert om det foreligger grunnlag for å konstatere inhabilitet etter forvaltningslovens § 6 for UD-ansatte som tok beslutning om deltakelse i prosjektet eller tilrettela for slik beslutning.

Etter forvaltningslovens § 6 første ledd oppstår inhabilitet dersom en tjenestemann eller noen han står i en nærmere definert forbindelse med selv er part i saken. Ingen av de absolutte inhabilitetsgrunnene i § 6 første ledd gjør seg gjeldende i dette tilfellet. I tillegg kan inhabilitet oppstå etter forvaltningsloven § 6 annet ledd, dersom det foreligger «andre særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til»

tjenestemannens upartiskhet i saken, herunder om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for de UD-ansatte selv eller for noen disse har en «nær personlig tilknytning til».

Til grunn for vurderingen ligger intervju med de involverte ansatte i henholdsvis UD og ILPI, og hvor deres svar er holdt opp mot den standard som skal legges til grunn etter forvaltningslovens § 6 annet ledd.

6.1.1 Vurdering

Innledningsvis har Sentral kontrollenhet vurdert om tildelingen innebar en særlig fordel for noen av de UD-ansatte som var involvert i avgjørelsen. Ut fra de opplysningene som er fremkommet i saken, er det Sentral kontrollenhets syn at ingen av de UD-ansatte selv hadde noen særlig fordel av tildelingen i forvaltningslovens forstand. Derimot har Sentral kontrollenhet lagt til grunn at tildeling av tilskudd til det aktuelle prosjektet kan representere en særlig økonomisk fordel for de ansatte i prosjektet, da det medførte en økonomisk overføring til ILPI som fikk betydning for drift av prosjektet, herunder f.eks. lønn til de ansatte.

Det sentrale momentet i habilitetsvurderingen deretter vil da være om det forelå en nær personlig tilknytning mellom noen av de UD-ansatte som var involvert i tildelingen og de ansatte i ILPI som jobbet med det aktuelle prosjektet. Av lovens ordlyd, teori og praksis kan en utlede at vennskap kan være inhabilitetsgrunn, men at det må være tale om et nært vennskap. Vanlig godt bekjentskap og samarbeid leder normalt ikke til inhabilitet. Dette er også nærmere beskrevet i flere uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling.

Etter Sentral kontrollenhets vurdering hadde ingen av de involverte UD-ansatte en så nær relasjon til de involverte ILPI-ansatte at det kan medføre inhabilitet etter forvaltningslovens § 6 annet ledd.

En person som var ansatt i UD som konsulent da det ble besluttet å gi ILPI tilskudd, fikk senere jobb i ILPI knyttet til det samme prosjektet. Sentral kontrollenhet har spesielt undersøkt om vedkommende hadde noen tilknytning til eller tilbud fra ILPI på det tidspunktet søknadene om støtte ble avgjort. Disse undersøkelsene har brakt på det rene at stillingen vedkommende søkte på og fikk, først ble tilgjengelig etter at tilsagn om støtte var gitt. Undersøkelsene har videre vist at vedkommende ikke deltok i beslutningen om å tildele støtte til det aktuelle prosjektet eller tilretteleggelse for denne beslutningen etter at ILPIs reviderte søknad var mottatt i departementet. Dette forholdet reiser derfor ikke problemstillinger knyttet til habilitet.

6.1.2 Konklusjon

Sentral kontrollenhet mener det ikke forelå grunnlag for å konstatere inhabilitet hos noen av de involverte UD-ansatte ved beslutning om å gi tilskudd under avtalen QZA-11/0341.

6.2 Karantene

Sentral kontrollenhet har vurdert om det kan ha vært i strid med gjeldende regelverk at en midlertidig ansatt førstekonsulent, senere innleid konsulent, gikk direkte fra å jobbe med utviklings- og nedrustningsprosjekter i UD, til å jobbe med det UD-finansierte prosjektet QZA-11/0341 som ansatt ved ILPI.

Statens generelle regler om karantene gjaldt i 2011. Reglene åpnet for at arbeidsgiver kunne vurdere en eventuell karantene for tilsetning i spesielle stillinger. Av de dagjeldende retningslinjene (2005) pkt. 1 fremgår: «Der stillingens karakter tilsier det, skal en klausul om karantene og/eller saksforbud ved overgang til ny stilling tas inn i arbeidskontrakten ved arbeidsforholdets begynnelse.»

6.2.1 Vurdering

Hverken karanteneregelverket for 2011 eller dagens karanteneregler retter seg mot stillingstyper som midlertidig ansatte førstekonsulenter, ei heller for innleide konsulenter, og vedkommende hadde ikke slik klausul i sin arbeidskontrakt, senere konsulentkontrakt. Reglene kommer følgelig ikke til anvendelse i dette tilfellet.

6.2.2 Konklusjon

Sentral kontrollenhet har ikke funnet at det foreligger brudd på relevant karanteneregelverk i tilknytning til avtalen QZA-11/0341.

6.3 Prosjektvurdering

Prosjektets innhold og vurdering av prosjektets relevans er beskrevet i beslutningsdokumentet. Det står lite om fordeling av aktiviteter over hvert av de tre årene. Det er kortfattet ført opp utviklingsmål, prosjektmål og indikatorer. Nåsituasjon er kort beskrevet. Det er ikke definert risikofaktorer i prosjektet. Hva angår måloppnåelse, innsatsfaktorer, bærekraft og risiko, inneholder bevilgningsdokumentet lite informasjon.

Stikkprøver viser at det samme også er tilfellet for andre søknader under denne tilskuddsordningen, og at dette ikke utelukkende gjelder ILPI-prosjektet.

UD-personell opplyser at denne tilskuddsordningen ble forvaltet på vanlig måte i UD, av saksbehandlere og seksjonsledere som også hadde omfattende faglige oppgaver for øvrig. I lys av begrenset saksbehandlingsskapasitet var det viktig å kunne støtte seg på tilskuddsmottakernes omdømme og UD's tidligere konkrete erfaringer med dem. Det ble også gjort i ILPIs tilfelle.

I beslutningsdokumentet står det ingen ting om vurdering av budsjett. Budsjettet beskrevet i søknaden var svært overordnet. Kostnadsrammen for første søknad var NOK 7 028 880 og den endelige søknaden, oversendt 01.04.2011, hadde en kostnadsramme på totalt NOK 23 972 880. Det årlige budsjettet var økt med NOK 962 080 på grunn av en økning i totalt antall timer.

Timeprisene inkluderer utgifter til administrasjon og drift (*overhead*), men det foreligger ingen vurdering av om disse utgiftene var på et akseptabelt nivå. I 2011 var nivået på *overhead* normalt begrenset til maksimalt 7 % av de totale projektkostnadene.

Det er heller ikke funnet dokumentasjon på rimelighetsvurdering av timeprisene. I den første søknaden fra ILPI fremgår det at selskapet tar utgangspunkt i rammeavtalen om konsulenttjenester som selskapet hadde inngått med UD i 2009 (anskaffelse) for å beregne timeprisene på prosjektet. I henhold til rammeavtalen skulle det gis 20 prosent rabatt for oppdrag som strakk seg ut over tre måneder. Fratrasket denne rabatten var timeprisene NOK 1 240 for seniorkonsulenter og ekstern ekspert og NOK 920 for juniorkonsulenter.

I henhold til avtalen skulle ubrukte midler og renteinntekter tilbakebetales departementet. I mars 2015 betalte ILPI tilbake NOK 79 755 i ubrukte midler og NOK 41 976 i renteinntekter.

Sentral kontrollenhet har utført stikkprøvekontroll i ILPI av direkte prosjektkostnader som eksempelvis reiseregninger og kostnader til seminar og rundebordsmøter. Det ble ikke avdekket vesentlige avvik fra den rapporteringen som tidligere er oversendt departementet.

6.3.1 Vurdering

Hverken interne vurderingsnotater eller beslutningsdokumentet viser at det har vært gjennomført budsjettmessige vurderinger av prosjektet. Det hadde en høy kostnadsramme, og timeprisene var vesentlig høyere enn for andre søknader det ble tatt stikkprøver av. Dette tilsier at en grundig vurdering av budsjettet burde vært et av hovedelementene i den totale prosjektvurderingen og i beslutningsdokumentet.

Budsjettet mangler detaljer som legger til rette for en god og kvalitetsmessig vurdering av budsjettet beløp. Det er ikke mulig å vurdere kostnadene på en tilfredsstillende måte opp mot aktivitetene som skal gjennomføres i henhold til prosjektbeskrivelsen. Det er heller ikke mulig å vurdere om kostnadene er rimelige og nødvendige for å gjennomføre prosjektet.

En grundigere gjennomgang av budsjettet ville reist spørsmål som burde vært avklart før støtte ble tildelt. Et eksempel er timeprisene, som langt overskrider det som er vanlig når det gjelder tilskuddsfinansierte prosjekter. Det samme synes å gjelde kostnader til *overhead*, selv om det eksakte nivået ikke er oppgitt.

Tilskudd skal brukes til å dekke de utgiftene mottakeren har for å kunne gjennomføre prosjektet. Dersom utgiftene blir lavere enn antatt i budsjettet, skal midlene tilbakebetales. En mottaker kan ikke bruke tilskudd til å skape fortjeneste for seg selv. Budsjettet benyttet timesatser tilsvarende andre oppdrag selskapet gjorde på konsulentbasis, noe som tilsier at fortjeneste var innebygget i satsene. Dette strider i så fall mot prinsippet om at tilskudd kun skal dekke faktiske utgifter ved prosjektgjennomføringen.

6.3.2 Konklusjon

Sentral kontrollenhet mener at budsjettmessige sider ved prosjektet ikke var tilstrekkelig utredet da vedtak om støtte til prosjektet ble fattet.

6.4 Var ILPI tilskuddsberettiget under ordningen?

Ordningsregelverket for den aktuelle perioden i 2011 definerer følgende som potensielle mottakere av tilskudd: «FN, andre internasjonale organisasjoner, frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner verden over». Videre sier det at det ikke kan gis støtte til «kommersielle aktører», uten at begrepet defineres nærmere. Spørsmålet blir da om ILPI var å anse som en kommersiell aktør.

UD-personell sier at de ikke vurderte ILPIs organisasjonsform. Tilskuddsmottakerne var svært mangfoldige – fra enkeltpersoner til FN-organisasjoner. Det vises til at deres forståelse av hva som var ment med «kommersiell aktør» er godt beskrevet i det reviderte ordningsregelverket (godkjent oktober 2011), som presiserer at det kan ikke

gis støtte til finansiering av eksport eller import av varer og tjenester, markedsføring av varer eller tjenester, næringsvirksomhet på kommersielt grunnlag.

I søknaden står det at ILPI utfører analytisk arbeid, juridiske analyser og policyrådgivning innen internasjonal rett, menneskerettigheter, bedrifters samfunnsansvar, styresett og land-/konfliktsituasjoner. ILPI påpeker videre at selskapet har et meget stort nasjonalt og internasjonalt nettverk. I søknaden, under type organisasjon, har ILPI krysset av i ruten for «*Private sector*».

I 2011 var ILPI registrert i Brønnøysundregisteret som et privat aksjeselskap (*International Law and Policy Group AS*, reg.nr. 993 863 343) med vedtaksfestet formål «å drive med utrednings-, rådgivnings- og undervisningsvirksomhet». Både i ILPIs søknad og i tilskuddsbrevet brukes benevnelsen *International Law and Policy Institute*, men det oppgitte organisasjonsnummeret i søknaden tilhørte *International Law and Policy Group AS*. I et brev til Sentral kontrollenhet 31.10.2016 forklarer ILPI at det var i forbindelse med utvikling av grafisk materiell i 2010 at en besluttet å bruke navnet *International Law and Policy Institute* utad, med kortformen ILPI.

Selskapet som var oppført i søknaden var registrert som et aksjeselskap. I henhold til registrering i Brønnøysundregisteret hadde ikke selskapet vedtektsfestet eller bestemt på annen måte at det skulle fungere som et «nonprofit-selskap».

Det finnes ikke dokumentasjon på at ILPIs formelle status har vært diskutert og vurdert i lys av at UD's regelverk var tydelig på at kommersielle aktører ikke var tilskuddsberettiget.

Fagseksjonen vurderte ILPI som en tankesmie med spesiell kompetanse relevant for dette prosjektet, og derfor en aktuell søker. UD-personell opplyser at det ble foretatt en skjønsmessig vurdering av budsjettets innretning, ut fra at støtten gikk til prosjektet og ikke til organisasjonen som sådan. Sentral kontrollenhet har ikke funnet dokumentasjon som bekrefter dette.

I beslutningsdokumentet vises det til at ILPI har en unik kompetanse for dette prosjektet. Etter fagavdelingens vurdering fantes det få andre aktører på fagområdet i Norge.

6.4.1 Vurdering

Det var ikke noe i Stortingets bevilgningsvedtak som tilsa at kommersielle aktører ikke var søknadsberettiget under ordningen. Ordningsregelverket innebar således en innsnevring av aktuelle mottakere, men innenfor de rammene som Stortinget hadde bestemt. Sentral kontrollenhet legger til grunn at UD hadde anledning til å fatte beslutning om en slik innsnevring, og at ordningsregelverkets bestemmelse om at tilskudd ikke kunne gis til kommersielle aktører gjaldt.

Begrepet «kommersielle aktøren» må antas å omfatte samtlige aktører som opererer i et marked for å skape fortjeneste, dvs. både offentlige og private bedrifter som tilbyr varer eller tjenester med sikte på fortjeneste. Det er i utgangspunktet ikke ulovlig å gi tilskudd til kommersielle aktører, men ordningsregelverket stengte i dette tilfellet for en slik mulighet.

UD hadde i 2009 inngått en rammeavtale med ILPI om konsulenttjenester, og var altså kjent med ILPI som konsulentselskap. De timeratene som lå til grunn for søknaden om prosjektet QZA-11/0341 var de samme som ble anvendt for flerårige oppdrag i konsulentavtalen, hvilket det eksplisitt ble vist til i budsjettet.

Sentral kontrollenhet mener at det ikke kan være berettiget tvil om at ILPI var en kommersiell aktør. Det er heller ikke noe som tilsier at selskapet la andre økonomiske prinsipper til grunn for dette prosjektet enn for konsulentoppdrag som de utførte for UD.

6.4.2 Konklusjon

Sentral kontrollenhet mener at i henhold til ordningsregelverket skulle ILPI vært utelukket som tilskuddsmottaker fordi selskapet var en kommersiell aktør.

6.5 Tilskudd eller anskaffelse?

Støtten til ILPI-prosjektet ble definert som et tilskudd. Tidlig i prosjektfasen, før formell søknad ble oversendt, meldte UD i e-post til ILPI at deler av prosjektet slik det da var foreslått burde tas ut, siden det ikke var aktuelt å legge opp til at prosjektet skulle ha leveranser til UD. Som tilskuddsprosjekt var det uaktuelt å ha UD som mottaker. Skulle det bli aktuelt med slike leveranser, fikk man heller komme tilbake til saken, og da som en anskaffelse. Prosjektet slik det ble presentert i formell søknad, hadde ikke leveranser til UD og ble ansett for ikke å falle inn under anskaffelsesregelverket.

Med unntak av den nevnte e-posten har gjennomgangen ikke funnet skriftlig dokumentasjon som viser at spørsmålet om anskaffelse eller tilskudd ble vurdert.

Anskaffelsesregelverket omfatter lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 samt utfyllende forskrifter, herunder forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402. UD er en statlig myndighet, og omfattes således av regelverket.

For at anskaffelsesregelverket skal komme til anvendelse, må det foreligge en tildeling av offentlig kontrakt om «levering av varer, tjenester eller utførelse av bygge- og anleggsarbeiden», jfr. lovens § 3 og forskriftens § 1-3.

Hva som menes med en kontrakt etter forskriften, er definert i forskriftens § 4-1 bokstav a: «kontrakt: gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandøren». Det må således foreligge et avtaleforhold med gjensidig forpliktende elementer for begge parter.

Forskriftens definisjon bygger på definisjonen i EUs anskaffelsesdirektiv 2004/18/EU artikkel 1 pkt. 2 a), og skal fortolkes i overensstemmelse med denne. EU-domstolen har gitt noe veiledning til hva som ligger i begrepet «gjensidig bebyrdende avtale». Av EU-domstolens sak C-451/08 følger det at en gjensidig bebyrdende avtale foreligger der den offentlige oppdragsgiver mottar en vare/tjeneste mot et vederlag, og varen/tjenesten utgjør en direkte økonomisk fordel for oppdragsgiver. Dette er også lagt til grunn i senere rettspraksis fra EU-domstolen. EU-domstolens praksis tilsier at man ved vurderingen av om avtaleforholdet inneholder gjensidig forpliktende elementer for begge parter må se hen til om oppdragsgiver oppnår en økonomisk fordel av avtalen.

Det foreligger noen få saker fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) hvor grensedragningen mellom ensidige tilskudd og gjensidig bebyrdende avtaler har blitt vurdert, dog ikke på bistandsområdet. Det sentrale i KOFAs vurderinger har vært hvorvidt mottaker forplikter seg til å levere en tjeneste som motytelse for støtten. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) har i sin veileder til regelverket om

offentlige anskaffelser listet opp noen kriterier som kan være relevante ved vurderingen. Momentene som taler for at man står overfor en gjensidig bebyrdende avtale er som følger:

- Formålet med kontrakten er å dekke de behovene den offentlige oppdragsgiveren har definert innenfor sitt kompetanseområde.
- Tjenestens karakter og måten den utføres på er spesifisert i detalj av den offentlige oppdragsgiveren.
- Det er kontraktsfestet et vederlag for tjenesten (alternativt i form av en rett til å utnytte tjenesten mot brukerbetaling hvis det er tale om en tjenestekontrakt).
- Den offentlige oppdragsgiver tar initiativet til å finne en leverandør som kan yte tjenesten.
- Kontrakten inneholder misligholdsbeføyelser ved kontraktsbrudd, for eksempel erstatning.

Samtlige kriterier må anses som momenter i en helhetsvurdering.

Avtaler om ensidig tilskudd faller således utenfor regelverket om offentlige anskaffelser, ettersom ytelsen fra det offentlige ikke har preg av å være et kontraktsrettslig vederlag i bytte mot en gjenytelse av økonomisk verdi. Hvorvidt tilskuddsavtalen med ILPI er en gjensidig bebyrdende avtale eller et ensidig tilskudd, må avgjøres etter en konkret vurdering.

6.5.1 Vurdering

Grensen mellom tilskudd og anskaffelse kan være uklar, og det foreligger begrenset rettskildegrunnlag om dette både generelt og på bistandsområdet spesielt. Dette gjør grensedragningen krevende. QZA-11/0341 inneholder elementer som trekker i begge retninger når det gjelder spørsmålet om avtalen kan anses som et ensidig tilskudd eller en gjensidig bebyrdende avtale som omfattes av anskaffelsesregelverket.

Den klareste indikasjonen på at dette er et ensidig tilskudd er hvordan avtalen formelt fremstår, herunder at avtalen med ILPI er definert som et tilskudd, at avtalen inneholder elementer som er vanlige i ensidige tilskuddsavtaler, eksempelvis tilbakebetaling av overskytende midler ved avsluttet prosjekt, at det ikke er inntatt kontraktsrettslige misligholdsbeføyelser som erstatning og at utgangspunktet for søknaden var et prosjekt for å støtte et formål innenfor ordningsregelverkets rammer. I samme retning peker det forhold at prosjektet hadde et klart utviklingsmål, klar målgruppeorientering og det var ikke et prosjekt som hadde prosesstøtte til UD som en uttrykt målsetting. Prosjektet ga heller ikke andre direkte leveranser til UD. Artikler, analyser m.m. ble etter det som er opplyst av ansatte både i UD og ILPI ikke laget til eller for UD. De ville forbli ILPIs eiendom.

Realiteten i avtalen er imidlertid avgjørende, og flere momenter trekker i motsatt retning, altså at det er tale om en gjensidig bebyrdende avtale i form av kjøp av tjenester.

UD-personell understreker at realitetene i dette prosjektet var at produktene var helt og holdent definert av ILPI, og de var ILPIs eiendom. UD's nytte av prosjektet var av generell art, som bidrag til å realisere målsetninger på nedrustningsområdet, i likhet med aktiviteten til andre organisasjoner på fagfeltet, enten de var tilskuddsmottakere eller ikke. Sentral kontrollenhet er imidlertid av den oppfatning at det synes klart at prosjektet skulle bidra til å påvirke andre til å støtte Norges nedrustningspolitikk, noe

som taler i retning av at noe av hensikten med prosjektet var å utføre arbeid som samsvarte med UD's behov. Samtidig må det påpekes at det å ivareta formål som sammenfaller med norske myndigheters målsettinger på et område ikke automatisk tilsier at avtalen dekker det offentlige behov. Alle tilskuddsordninger vil nødvendigvis være innrettet for å ivareta interesser som myndighetene er opptatt av å tilgodese.

Det forhold at aktivitetene i tiltaket finansieres fullt ut og står i direkte forhold til timeforbruk og timepriser for ILPIs konsulent tjenester for øvrig, slik at avtalen synes å dekke mer enn de faktiske kostnadene som ville påløpe for å gjennomføre prosjektet, peker også i retning av at avtalen må anses som gjensidig bebyrdende.

Det ble også gitt føringer som viser at UD var aktiv i utformingen av prosjektet. Initiativet fra UD til å utvide prosjektperioden fra ett til tre år viser også at UD spilte en aktiv rolle i utformingen av den endelige søknaden og var engasjert for å få prosjektet realisert.

6.5.2 Konklusjon

Etter Sentral kontrollenhets vurdering er det samlet sett mest som taler for at støtten til ILPI-prosjektet ikke burde vært gitt som tilskudd, men at det trolig burde fulgt regelverket for offentlige anskaffelser. Selv om denne konklusjonen er beheftet med usikkerhet, burde spørsmålet om tilskudd eller anskaffelse uansett vært vurdert grundig og på en etterprøvable måte før beslutning om støtte til prosjektet ble fattet.

6.6 Forholdet til EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte

Tilskuddet til ILPI er tildelt under en søknadsbasert, offentlig tilskuddsordning som ikke er notifisert eller meldt inn som støtteordning til EFTA's overvåkningsorgan (ESA), som håndhever EØS-avtalens statsstøtteregler.

EØS-reglene om statsstøtte retter seg mot bruk av offentlige midler som virk konkurransen og påvirker samhandelen innen EØS ved å begunstige enkelte foretak. Reglene er generelt utformet for all offentlig støtte, og er ikke spesielt beregnet på tilskudd som skal fremme utvikling i andre land.

Selv om bistandsmidler i utgangspunktet er underlagt statsstøttereglene, vil store deler av UD's tilskudd ikke falle inn under statsstøtedefinisjonen, da tilskuddet ikke gis til et foretak og heller ikke er egnet til å vri konkurransen eller påvirke samhandelen innen EØS.

EØS-avtalens artikkel 61 (1) oppstiller et forbud mot tildeling av offentlig støtte. Bestemmelsen lyder: «Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som virk eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.»

Et tiltak rammes av støtteforbudet dersom samtlige seks kriterier er oppfylte:

1. Tiltaket innebærer støtte i form av en økonomisk fordel for mottakeren
2. Støtten gis fra offentlige midler
3. Støtten gis til et foretak i EØS-rettslig forstand

4. Støtten er selektiv
5. Støtten vrir eller truer med å vri konkurransen
6. Støtten er egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området

All ny støtte som oppfyller disse kriteriene er i utgangspunktet forbudt. Forbudet er imidlertid ikke absolutt, og unntakshjemler fra støtteforbudet finnes i EØS-avtalens art. 61 (2), (3) og 59 (2). Unntakene er utdypet i ESAs retningslinjer og det alminnelige gruppeunntaket som inneholder flere forhåndsdefinerte typetilfeller av forenlig støtte.

Nye støttetiltak skal i utgangspunktet notiseres til ESA, som foretar en forenlighetsvurdering av tiltaket i henhold til unntaksreglene. Støtte skal i utgangspunktet ikke iverksettes før den er godkjent av ESA (iverksettelsesforbud).

Det er i gjennomgangen ikke funnet dokumentasjon på at spørsmålet om statsstøtte og eventuelt behovet for notifikasjon eller melding til ESA har blitt vurdert ved tildeling av tilskuddet.

Grensen mellom regelverket om offentlig støtte og regelverket om offentlige anskaffelser må også nevnes særskilt. Gjensidig bebyrdende avtaler (kjøp av tjenester) kan innebære offentlig støtte i EØS-avtalens forstand, jfr. art. 61 (1), dersom det offentlige har gjort innkjøp til overpris. Slik overkompensasjonen vil kunne anses som ulovlig offentlig støtte. Dersom anskaffelsesreglene er fulgt, taler dette for at det aktuelle kjøpet har skjedd til markedspris, og at det ikke foreligger kjøp til overpris. Dersom anskaffelsesreglene ikke er fulgt, må det avgjøres konkret om det foreligger overkompensasjon. Denne vurderingen vil være basert på en konkret vurdering av avtalen mellom partene, blant annet med utgangspunkt i hva som skal leveres og den kompensasjon tjenesteyter mottar. I den grad det foreligger overkompensasjon, vil denne i utgangspunktet ikke kunne anses som forenlig med EØS-avtalen, jf. unntaksbestemmelsene som nevnt over.

6.6.1 Vurdering

Det spørsmålet som må vurderes er om tilskuddet innebærer slik støtte at det kan være omfattet av statsstøtteforbudet som fremgår av EØS-avtalen art. 61 (1), og om det derfor skulle vært notifisert eller meldt til ESA før iverksettelse.

Ved vurderingen av om tilskuddet skal anses som offentlig støtte etter EØS-avtalens art. 61 (1), synes det første vilkåret – støtteelementet – å by på størst utfordringer. Støttevilkåret er oppfylt dersom tilskuddet til ILPI innebærer en økonomisk fordel.

Vurderingen av støttekriteriet, herunder størrelsen på en eventuell støtte, vil bl.a. være avhengig av om overføringen til ILPI var å anse som et ensidig tilskudd eller som et vederlag for tjenester under en gjensidig bebyrdende avtale. Vurdert som et tilskudd vil støttekriteriet normalt være oppfylt, da direkte tilskudd fra statlige midler uten at det kreves en tilsvarende motytelse vanligvis anses som en økonomisk fordel. Når det gjelder de fem andre kriteriene, taler mye for at de var oppfylt for dette tilskuddet til ILPI: ILPI er et foretak, som har mottatt tilskudd fra offentlige midler, under en ordning som ikke er generelt tilgjengelig for alle foretak i Norge («selektivitetskriteriet»), og det må antas at det finnes andre foretak innenfor EØS-området som kan utføre tilsvarende

tjenester, slik at konkurransebegrensnings- og samhandelskriteriene vil være oppfylt. Det finnes imidlertid som nevnt flere unntak fra statsstøtteforbudet som ESA må vurdere konkret i en eventuell forenlighetsvurdering av støtten.

Dersom man legger til grunn at det foreligger en gjensidig bebyrdende avtale, hvor UD betaler et vederlag for en konkret leveranse fra ILPI, forutsetter støttevurderingen en analyse av om UD's betaling tilsvarer markedsverdien av ILPI's ytelse/leveranse.

Som det fremgår av konklusjonen ovenfor under punktet «Tilskudd eller anskaffelse?», foreligger det momenter som samlet taler for at avtalen er gjensidig bebyrdende og således omfattes av anskaffelsesregelverket. Dersom dette legges til grunn, vil det altså kun foreligge støtte som kan omfattes av statsstøtteregelverket dersom ILPI er overkompensert for sine tjenester. Selv om det ikke ble gjennomført en anbudskonkurranse ved avtaleinngåelse, finnes det ingen konkrete holdepunkter for å kunne konkludere med at slik overkompensasjon har funnet sted. Et element som taler mot overkompensasjon er at ILPI har benyttet samme satser som var gjeldende under en rammeavtale inngått mellom UD og ILPI etter en anbudsrunde.

6.6.2 Konklusjon

Ved avtaleinngåelsen ble det lagt til grunn at støtten til ILPI-prosjektet kunne gis i form av tilskudd. Sentral kontrollenhet mener på denne bakgrunn at forholdet til EØS-regelverkets bestemmelser om statsstøtte, herunder spørsmålet om notifikasjon til ESA, burde vært vurdert før beslutning om tildeling til ILPI.

6.7 Forholdet til OECD-regelverket

Stortinget legger til grunn for sine budsjettvedtak at budsjettområde 03 internasjonal bistand skal kunne rapporteres til OECD/DAC (*Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee*) som offisiell utviklingshjelp (ODA – *Official Development Assistance*). Det var også et krav i ordningsregelverket for tilskuddsordningen for utvikling og nedrustning at prosjekter måtte tilfredsstille ODA-kriteriene for å kunne motta støtte.

ODA-direktivene nevner ikke støtte til nedrustning av kjernevåpen blant områder som kan regnes som ODA. OECD/DACs veileder «*Is it ODA?*» fra 2008 sier eksplisitt at slike utgifter ("*nuclear non-proliferation activities*") ikke er ODA-rapporterbare.

I e-post av 15.08.2012 viser Norad til at prosjekter fra 2010 og 2011 innen atomnedrustning/ikke-spredning er rapportert som ODA/DAC og ført på 03-området i strid med regelverket. E-poster fra Norad til UD av henholdsvis 28.03.2014 og 01.04.2015 viser at QZA-11/0341 er tatt ut av ODA/DAC listen både for 2013 og 2014. En oversikt mottatt fra Norad som vedlegg til e-post 26.10.2016 viser at prosjektet ikke inngår i den offisielle bistandsstatistikken for perioden 2011-2015.

Gjennom notat av 23.05.2011 ble det bestemt at innsats til nedrustning og ikke-spredning skulle videreføres på kap./post 164.72. I lys av usikkerheten rundt ODA-rapporterbarheten ble det samtidig bestemt at Stortinget skulle orienteres om den uavklarte situasjonen når det gjaldt nedrustning og ikke-spredning gjennom Prop. 1 S, herunder at bistand til dette formålet i påvente av en revisjon av DAC-direktivene ikke ville bli rapportert til OECD.

Dette ble fulgt opp i Prop. 1 S (2011-2012), hvor det ble slått fast at «Inntil endelig avklaring i ODA-rapporteringen foreligger, vil tilskudd til nedrustningsformål som ikke kan rapporteres som offisiell utviklingshjelp, bli dekket over kap. 118, post 71 på 02-området.» Tilsvarende formuleringer ble gjentatt i budsjettproposisjonene for 2013 og 2014. Gjennom alle disse årene fortsatte støtten til ILPI-prosjektet over kap./post 164.72 på 03-området. UD-personell har opplyst at dette var i samsvar med deres forståelse av regelverket den gangen, og at det ikke fremkom motforestillinger mot slik rapportering for dette prosjektet før i 2014.

UD-personell anfører også at det politiske oppdraget som ILPI-prosjektet var en del av, gikk ut på å se på de humanitære konsekvensene av en kjernefysisk detonasjon og ikke ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen. På den tiden var de fleste enige om at en slik detonasjon ville være utviklingshindrende også i 03-land.

UD-personell opplyser: «Vi oppfattet selve regelverket som uklart, og kunne ikke se at veilederen det vises til her, var hjemlet i regelverkets ordlyd. Dette var bakgrunnen for at vi våren 2011 søkte å få avklart spørsmålet ved å fremlegge forslag om et tillegg til regelverket i et møte i OECD DACs statistikk-komité. ... Det var imidlertid i utgangspunktet langt fra klart hva som ble vurdert å falle innenfor «nuclear non-proliferation activities». Til dels var vi henvist til å korrigere retroaktivt, i samråd med NORAD, selv om vi prøvde å minimere omfanget.»

«ILPI-prosjektet dreide seg verken om nedrustning eller ikkespredning og hadde klare siktemål om mobilisering og kompetansebygging i utviklingsland og på det humanitære området. Vi så det ikke som problematisk i forhold til regelverket da vi innvilget tilskuddet i 2011, og det ble da heller ikke stilt spørsmål ved det før det var gått over tre år.»

6.7.1 Vurdering

Området utvikling og nedrustning representerte i 2011 en gråsoner med tanke på ODA-direktivene. Det var ikke alltid mulig å vite med sikkerhet hvilke prosjekter som OECD/DAC i ettertid ville godkjenne som ODA. Sentral kontrollenhet har funnet dokumentasjon som viser at en var opptatt av problemstillingen, men ikke noe som viser at ILPI-prosjektet ble vurdert spesifikt.

Den endelige beslutningen fra OECD/DAC viser at ILPI-prosjektet ikke tilfredsstilte ODA-kriteriene. I ettertid fremstår det derfor som klart at prosjektet ikke skulle vært støttet fra ordningen for utvikling og nedrustning.

6.7.2 Konklusjon

Sentral kontrollenhet konstaterer at støtten til ILPI-prosjektet viste seg å være i strid med forutsetningen i ordningsregelverket og budsjettproposisjonene om at støtte over den aktuelle tilskuddsordningen skulle være i samsvar med OECD/DAC-kriteriene for ODA.

6.8 Konklusjon

Sentral kontrollenhet mener at saksbehandling og tildeling knyttet til ILPI-prosjektet hadde flere avvik fra gjeldende regelverk på det aktuelle tidspunktet.

7. BLE AVTALEN FULGT OPP I TRÅD MED PARTENES FORPLIKTELSE OG GJELDENE REGELVERK?

Med tilskuddsbrevet fulgte oversikt over krav til rapportering og oppfølging slik det er omtalt i håndbok i tilskuddsforvaltning. Vedlegget hadde med de krav som gjaldt, herunder at prosjektregnskap undergått en forenklet revisorkontroll (*International Standards on Review Engagements, ISRE 2400*), skulle følge med sluttrapport for prosjektet.

ILPI har levert årlige framdriftsrapporter, inklusive regnskapsrapporter. Dette er i henhold til rapporteringskrav. Framdriftsrapportene og sluttrapporten gir detaljert oversikt over leveransene til prosjektet.

Regnskapsrapportene er ikke strukturert på samme måte som i budsjettet. Det er derfor vanskelig å sammenligne de faktiske kostnadene mot budsjettet. Når det gjelder direkte projektkostnader, er regnskapsrapportene mer detaljerte enn budsjettet og spesifiserer hva de ulike aktivitetene har kostet.

Det er levert en sammenstilling av årlige regnskapsrapporter for perioden 2011-14, revidert av selskapet Grant Thornton, dog med forskjellig oppsett fra budsjett og øvrige framdriftsrapporter. Det har blitt utført en forenklet revisorkontroll i henhold til ISRE 2410; forenklet revisorkontroll av delårsregnskaper utført av foretakets valgte revisor. Revisjonskravet var en forenklet revisorkontroll i henhold til ISRE 2400. Dette avviket fra avtalen anses som akseptabelt, da forskjellen i hovedsak er type regnskap som kontrolleres og at kontrollen er utført av selskapets egen eksterne revisor.

I henhold til avtalen skulle det avholdes halvårlige møter for å diskutere prosjektets fremdrift. Gjeldende håndbok i tilskuddsforvaltning gir retningslinjer for gjennomføring av årlige møter. De skal referatføres og det skal utarbeides mandat i forkant. Det er kun funnet ett referat fra slike møter. Det er funnet dokumentasjon på at flere møter har vært holdt, men det er ikke funnet referat fra disse møtene. Ut fra e-post-kommunikasjon som er gjennomgått fremgår det at man har diskutert fremdrift og mindre endringer i budsjett for prosjektet, men ingen større endringer. Med unntak av første utbetaling, som er basert på signert tilsagnsbrev, forutsatte de videre utbetalingene fra UD godkjenning av de årlige framdriftsrapportene som inkluderte regnskapsrapporter.

Sentral kontrollenhet har ikke funnet kommunikasjon hvor det har blitt etterspurt ytterligere spesifikasjoner av den økonomiske rapporteringen i framdriftsrapporter eller sluttrapporten.

7.1 Vurdering

Rapporteringen på prosjektgjennomføringen er i henhold til de kravene som stilles i avtalen. Årlige møter er hverken forberedt eller dokumentert, noe som strider mot retningslinjer i håndbok i tilskuddsforvaltning. Når det gjelder den økonomiske rapporteringen, er det en vesentlig svakhet at det godkjente budsjettet var overordnet og vanskelig å sammenholde med prosjektaktivitetene. Dette vanskeliggjorde tilfredsstillende oppfølging og kontroll med økonomien i prosjektet fra UD's side.

Regnskapsrapportene har ulikt oppsett fra budsjett og endelig prosjektregnskap, noe som gjør det vanskelig å sammenstille og kvalitetssikre kostnadene på riktig nivå.

Mangelfull dokumentasjon gjør det vanskelig å vurdere hvor god oppfølgingen fra UDs side har vært, men det synes å ha vært flere avvik. Avvikene er primært knyttet til kontroll med regnskapsrapporteringen, med utgangspunkt i et uhensiktsmessig budsjettoppsett. Mangelfull dokumentasjon på oppfølging og kontrollhandlinger er også i seg selv et avvik fra etablerte standarder for god forvaltning.

Kravet til forenklet revisorkontroll vurderes overholdt.

7.2 Konklusjon

Sentral kontrollenhet mener at avtalen bare delvis ble fulgt opp i tråd med partenes forpliktelser og gjeldende regelverk.

8. FORELIGGER DET GRUNNLAG FOR Å SI AT DET HAR VÆRT USAKLIG FORSKJELLSBEHANDLING I PROSESSEN

Forvaltningsretten oppstiller et forbud mot usaklig forskjellsbehandling som bygger på et krav om likhet for forvaltningen. Et slikt likhetsprinsipp legger et rettslig bånd på forvaltningens skjønnsutøvelse. Likhetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ingen relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Det er tillatt å forskjellsbehandle, så lenge forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet.

Sentral kontrollenhet har vurdert om det i løpet av saksbehandlingsprosessen kan sies å foreligge forskjellsbehandling, og eventuelt om det foreligger usaklig forskjellsbehandling. I vurderingen er det spesielt sett på forhold knyttet til fortløpende saksbehandling, samt kontakt med ILPI om søknaden.

Et internt notat datert 17.01.2011 beskriver sakshåndtering av søknader. Pkt. 6 i notatet fastslo at det skulle skrives en prosjektvurdering på søknaden «så fort som mulig».

Totalt 15 søknader var mottatt per 14.03.2011. De ble alle behandlet, vurdert og besluttet fortløpende. 12 søknader ble innvilget. Disse søknadene fikk til sammen NOK 31 400 286 i støtte.

UD-personell som Sentral kontrollenhet har intervjuet gir uttrykk for at det var vanlig å vurdere søknader løpende, og at dette var i tråd med nedfelte rutiner. Hensikten var å få til en så rask og effektiv saksbehandling som mulig.

Et fordelingsnotat datert 22.06.2011 viser at litt over halvparten av bevilgningen fremdeles var til rådighet for søknader som ble behandlet etter fristens utløp.

For å sammenlikne søknadsbehandlingen er det foretatt stikkprøver av tre tilfeldig valgte søknader i den første puljen som ble vurdert, dvs. innkommet og behandlet i samme periode som ILPI-søknaden. Disse gjelder Norges Røde Kors, International Women's League for Peace and Freedom og Institutt for forsvarsstudier. Det ble også tatt stikkprøve av ett prosjekt fra gruppen som ble vurdert senere, ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons).

Det er ikke funnet skriftlig dokumentasjon på hva som lå til grunn for endring av ILPIs prosjekt fra ettårig til treårig. Tilskuddsordningen var utlyst med mulighet for å søke om tilskudd over flere år. Gjennom intervjuer med ansatte, både i UD og ILPI, er det kommet frem at initiativet til omgjøring kom fra UD. Grunnen til dette var en intern instruks om å inngå færre og mer langsiktige avtaler. Dette var også førende for vurderingen av andre søknader.

8.1 Vurdering

At vurderinger og beslutninger ble tatt fortløpende, var en saksbehandlingsprosess som var nedfelt rutine-beskrivelse. UD-personell uttaler i intervju at det var godt kjent hos aktuelle søkere at prosjektvurderinger ble gjort fortløpende. Det er heller ikke registrert klager fra søkere angående dette.

Det er dokumentert at fortløpende saksbehandling har funnet sted for alle mottatte søknader. Beslutningsdokument og tilsagn for ILPIs søknad er datert etter fristens utløp, mens for enkelte andre søknader er beslutningsdokument og tilsagn datert før fristens utløp.

Både UD-personell og ILPI bekrefter kontakt og møter i forkant av beslutningsprosessen i prosjektet. Det hevdes at dialogen var av orienterende art, og ikke hadde form av noen bestilling fra UD's side. ILPI bekrefter at initiativet til prosjektet kom fra dem, men at de hadde utvekslinger med departementet før endelig søknad ble sendt for å kvalitetssikre innretningen på prosjektet. Ut fra arkivene er det ikke mulig å se om det har vært tilsvarende kontakt med andre søkere, men i intervju med UD-personell opplyses det at prosessen knyttet til planleggingen av ILPI-prosjektet ikke var noe særtilfelle. Det ble holdt mange uformelle møter med potensielle og aktuelle tilskuddsmottakere, gjerne i forbindelse med konferanser eller andre faglige sammenhenger. Det ble også holdt særskilte møter med en del, og temaene for disse møtene var, i tillegg til samtaler rundt potensielle eller aktuelle prosjekter, også mer generell meningsutveksling. UD-personell hadde notert 23 møter om den aktuelle tilskuddsordningen med andre aktører i perioden fra oktober 2010 til juni 2011.

Det er i undersøkelsene ikke fremkommet informasjon som tyder på at kontakten mellom ILPI og UD i saksbehandlings- og beslutningsprosessen skilte seg ut fra kontakten med andre søkere. Begrunnelsen for den tette kontakten med søkere var et behov for å sikre at innretningen på prosjektet ville treffe best mulig i forhold til målsetningen med tilskuddsordningen.

Innenfor de rammene som Prop. 1 S og ordningsregelverket gir med hensyn til å oppnå en målsetning, har departementet en skjønnsmessig kompetanse. Men det er en grense for når det kan anses forsvarlig at slik kontakt etableres, spesielt om slik kontakt kun holdes med én aktør. Sentral kontrollenhet kan ikke se at grensen for hva som kan anses som akseptabel kontakt har vært brutt i dette tilfellet. Informasjon til og relativt tett kontakt med søkere synes å ha vært vanlig. Det kan derfor ikke legges til grunn at det har vært noen forskjellsbehandling mellom ulike søkere grunnet kontakten UD-ansatte hadde med ILPI.

Det er ikke avdekket funn som gir grunn til å anta at størrelsen på tilskuddsbeløpet til ILPI førte til at andre søkere fikk avslag eller reduksjon i støtte. Litt over halvparten av tilskuddsmidlene var fremdeles til rådighet for søknader som kom etter søknadsfristen. Ingen søkere fikk avslag grunnet manglende midler. Ut fra dette, er det lite som tyder

på at ILPIs prosjektsøknad ble annerledes behandlet enn øvrige søknader, eller at den ble behandlet på en måte som var til ulempe for andre søkere.

Det er ikke fremkommet dokumentasjon eller annen informasjon som tyder på at ILPI er behandlet forskjellig fra andre søkere i saksbehandlings- og beslutningsprosessen. Hverken i samtaler eller i det materialet som er gjennomgått, herunder interne e-poster og påtegninger på ulike dokumenter, er det fremkommet noe som tyder på at ansatte i UD forholdt seg annerledes til ILPI enn til andre søkere. Saksbehandlingen synes å ha vært ganske lik for samtlige prosjekter som er undersøkt.

Ved siden av de forholdene som er vurdert her, er det foran i rapporten også gjort funn som viser avvik fra gjeldende regelverk. Dette har neppe sammenheng med noen form for forskjellsbehandling. Det fremstår som sannsynlig at avvikene som er avdekket, springer ut av svakheter i departementets tilskuddsforvaltning, slik den ble praktisert for tilskuddsordningen for utvikling og nedrustning i 2011.

8.2 Konklusjon

Sentral kontrollenhet har ikke gjort funn som gir grunnlag for å hevde at det har vært forskjellsbehandling i prosessen. Det er dermed heller ikke grunnlag for å hevde at det har vært usaklig forskjellsbehandling.