



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av Utenriksdepartementets tildeling av tilskudd til International Peace Institute (IPI)

Dokument 3:12 (2020–2021)



Forsidefoto: Inngangsparti Utenriksdepartementet. Foto: Riksrevisjonen

ISBN 978-82-8229-510-9

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:12 (2020–2021) Riksrevisjonens undersøkelse av Utenriksdepartementets tildeling av tilskudd til International Peace Institute (IPI).

Dokumentet har følgende inndeling:

Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, departementets oppfølging og Riksrevisjonens sluttmerknad

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden

Vedlegg 2: Statsrådens svar

Vedlegg 3: Revisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

Svært alvorlig brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.

Alvorlig benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.

Sterkt kritikkverdig angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.

Kritikkverdig brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 18. mai 2021

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Innhold

1	Innledning	5
2	Konklusjoner	5
3	Utdyping av konklusjoner	6
3.1	Det var betydelige svakheter i Utenriksdepartementets saksbehandling, kontroll og oppfølging av tilskuddene til International Peace Institute	6
3.2	Utenriksdepartementet sørget ikke for at nødvendige habilitetsvurderinger ble gjennomført.....	8
4	Anbefalinger	9
5	Statsrådets svar	9
6	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar.....	9
	Vedlegg	10

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Saksbehandling, kontroll og oppfølging	6
Faktaboks 2 Administrasjonsbidrag.....	7
Faktaboks 3 Habilitet	8

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet

Vedlegg 2: Statsrådets svar

Vedlegg 3: Revisjonsrapport med vurderinger

1 Innledning

Bakgrunnen for undersøkelsen er opplysninger som indikerte at det var svakheter eller feil i saksbehandlingen ved tildeling av tilskudd til International Peace Institute (IPI) og at det kunne foreligge særegne forhold som var egnet til å svekke tilliten til upartiskhet. I tillegg er det i flere medier rettet et kritisk søkelys på forhold rundt tildelingen av midler fra Utenriksdepartementet til IPI. Riksrevisjonen besluttet i forlengelsen av dette å gjennomføre en undersøkelse av tildelinger av tilskudd til IPI. Revisjonen er avgrenset til perioden 2007–2012 på grunnlag av informasjon fra Utenriksdepartementet og Riksrevisjonens egen risikovurdering. Departementet ble orientert om beslutningen 25. september 2020.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Utenriksdepartementet har etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regler for saksbehandling, styring og kontroll ved tildelinger av tilskudd til IPI.

Riksrevisjonen har undersøkt Utenriksdepartementets saksbehandling, oppfølging og kontroll av om tildelte tilskudd er brukt til formålet. Vi har innhentet dokumentasjonen som departementet har mottatt i sin rolle som tilskuddsforvalter, og dokumentasjonen som er utarbeidet som en del av saksbehandlingen i departementet. Ytterligere informasjon fra IPI har vi ikke innhentet.

IPI er en uavhengig «tankesmie» som ikke har erverv til formål.¹ Organisasjonen arbeider for å fremme fred, sikkerhet og bærekraftig utvikling.² For å nå sine mål arrangerer IPI internasjonale møter og seminarer og utfører forskning og analyser innenfor sine fagområder. Det fremgår av dokumentasjonen fra Utenriksdepartementet at IPI også fungerer som en uformell møteplass utenfor FN hvor problemstillinger som er relevante for FNs arbeid kan drøftes. IPI ble grunnlagt i 1970 under navnet International Peace Academy (IPA). Organisasjonen endret navn til International Peace Institute i 2008. Terje Rød-Larsen var president i IPI og daglig leder av sekretariatet fra januar 2005 til oktober 2020. Utenriksdepartementet har til sammen utbetalt 130,6 millioner kroner i tilskudd til IPA/IPI i perioden 1997–2018. IPI har ikke mottatt tilskudd fra departementet etter 2018.

Utenriksdepartementet har samarbeidet med IPI siden 1996. I perioden 2007–2012 inngikk departementet og IPI to treårige rammeavtaler (tilskuddsavtaler). Det årlige avtalebeløpet i årene 2007–2009 var på 11 millioner kroner, men beløpet ble nedjustert til 8 millioner kroner i avtalen for perioden 2010–2012.

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet ved brev 17. mars 2021. Departementet har gitt kommentarer til rapporten i brev 13. april 2021. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 22. april 2021 og statsrådens svar 11. mai 2021 følger som vedlegg.

2 Konklusjoner

- Det var betydelige svakheter i departementets saksbehandling, kontroll og oppfølging av tilskuddene til IPI
- Utenriksdepartementet sørget ikke for at nødvendige habilitetsvurderinger ble gjennomført

¹ <https://www.ipinst.org/about/mission-history>

² <https://www.ipinst.org/>

3 Utdyping av konklusjoner

3.1 Det var betydelige svakheter i Utenriksdepartementets saksbehandling, kontroll og oppfølging av tilskuddene til International Peace Institute

Faktaboks 1 Saksbehandling, kontroll og oppfølging

Utgiftsbevilgninger kan ikke benyttes til andre formål enn det som er forutsatt av Stortinget, og utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater, etter *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) §§ 5 og 10.

Departementet skal beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier og fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll, ifølge *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 8 første ledd. Disse hovedelementene skal inngå i tildelingsbrevet eller i et særskilt regelverk for en tilskuddsordning. Etter § 15 andre ledd skal departementet ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet.

Departementet skal innhente informasjon fra tilskuddsmottakere eller andre kilder som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse for ordningen, i henhold til *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 6.3.6.

Departementet skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for søknadsbehandlingen, og kontrollere rapporter om måloppnåelsen som tilskuddsmottakeren sender inn i etterkant, i henhold til økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

Departementet skal ha en hensiktsmessig internkontroll for å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd, i henhold til økonomiregelverket § 14 og økonomibestemmelsene punkt 2.4 og 6.3.8.1. Departementets ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres. Ifølge bestemmelsene skal departementet kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for søknadsbehandlingen. Departementet skal også kartlegge risiko for uregelmessigheter.

Utenriksdepartementet har ikke framlagt dokumentasjon som viser hvilket system og rutiner de hadde for å ivareta styring og internkontroll i tilskuddsforvaltningen, og gjennomførte kontrolltiltak er svakt dokumentert. Undersøkelsen viser at departementet ikke har stilt krav til IPI om rapportering på mål og kriterier for måloppnåelse. Videre viser undersøkelsen at departementet ikke har fulgt opp manglende prosjektplaner, -budsjetter, -rapporter og regnskaper fra IPI. Det mangler for eksempel reviderte prosjekt/sluttregnskaper for alle år i perioden 2007–2012. Departementet innhentet heller ikke bekreftelse fra revisor på at tilskudd er brukt i samsvar med tildelingen.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementets oppfølging og kontroll har betydelige svakheter. Departementet stilte ikke krav til IPI om å framskaffe informasjon som gjorde departementet i stand til å vurdere om tilskuddet nådde tiltenkte mål og resultater. Videre var kontrollen og oppfølgingen av IPI mangelfull, og mangler i rapporteringen ble ikke avdekket av departementets egen internkontroll. Mangelfull dokumentasjon av saksbehandlingen i perioden gjør det dessuten vanskelig å etterprøve den fullt ut.

Tilskuddsmidler til International Peace Institute er brukt i strid med Utenriksdepartementets interne retningslinjer

Faktaboks 2 Administrasjonsbidrag

Administrasjonsbidrag skal dekke kostnader til administrasjon og støttefunksjoner hos tilskuddsmottaker som ikke direkte kan knyttes til gjennomføring av det aktuelle prosjektet.

Kilde: Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet hadde satt en grense på 5 prosent for administrasjonsbidrag på alle tilskuddene som ble gitt før 2010. Det framgår av en rapport som er utarbeidet av sentral kontrollenhet i departementet.³ Departementet utarbeidet nye retningslinjer som hadde virkning fra 2010. Grensen for administrasjonsbidrag ble videreført i disse retningslinjene, men det ble åpnet for at departementet unntaksvis kan sette administrasjonsbidraget til 7 prosent.

I undersøkelsesperioden har IPI brukt en større del av tilskuddet til å dekke administrasjonskostnader enn det som følger av Utenriksdepartementets interne retningslinjer. Departementet opplyste imidlertid ikke IPI om grensen for administrasjonskostnader, verken i rammeavtaler eller i tilskuddsbrev, før dette ble tatt inn i tilskuddsbrevet i 2012. Selv etter at departementet informerte om grensen for administrasjonskostnader, brukte IPI en for stor del av tilskuddet til å dekke administrasjonskostnader.

I undersøkelsesperioden mottok Utenriksdepartementet rapportering og dokumentasjon fra IPI som var tilstrekkelig for å beregne hvor stor del av tilskuddet som ble brukt til å dekke administrative kostnader. Det foreligger ikke dokumentasjon som viser om departementet har fulgt opp størrelsen på administrasjonsbidraget eller kommunisert overfor IPI at tilskuddet ble brukt i strid med forutsetningene. Departementet har heller ikke dokumentert vurderinger som skulle tilsi at IPI har fått unntak fra grensen på 5 prosent.

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at tilskuddsmidler er brukt til å dekke IPIs administrasjonskostnader ut over det som følger av Utenriksdepartementets retningslinjer. Konsekvensen av dette er at departementet har finansiert den ordinære driften av IPI med tilskuddsmidler som var ment til et annet formål. Departementet hadde ikke eksplisitt informert IPI om reglene for administrasjonsbidrag, men rapportene fra IPI inneholdt tilstrekkelig informasjon til at departementet kunne beregne hvor stor del administrasjonskostnader utgjorde av tilskuddet. Det forelå heller ingen revisorbekreftelse på bruken av tilskuddet, selv om departementet hadde stilt krav om dette. Departementet burde ha fulgt opp dette.

³ Utenriksdepartementet: *Rapport Gjennomgang av utenriksstjenestens forvaltning av samarbeidet med ILPI 2009–2016*
https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/adm/ilpirapport_fase2.pdf

3.2 Utenriksdepartementet sørget ikke for at nødvendige habilitetsvurderinger ble gjennomført

Faktaboks 3 Habilitet

Habilitetsreglene i *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 6 gjør en tjenestemannen inhabil når han eller hun har en slik tilknytning til saken eller dets parter at det er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet. Inhabilitet er et uttrykk for at det foreligger omstendigheter som gir tjenestemannen en særlig og nær tilknytning til saken, slik at vedkommende ikke kan behandle den i forvaltningsorganet. Lovens § 6 andre ledd legger opp til at det skal foretas en bred helhetsvurdering av om personen har en tilknytning til en sak eller dens parter som gjør at det er «egnet til å svekke» tilliten til hans eller hennes upartiskhet i saken. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan medføre «særlig fordel, tap eller ulempe» for personen selv eller noen han eller hun har nær personlig tilknytning til, og om det er blitt reist en inhabilitetsinnsigelse fra noen som er part i saken. Tjenestemannen plikter etter lovens § 8 å vurdere sin habilitet, ettersom det er han eller hun som har best forutsetninger for å ha kjennskap til forhold som kan lede til inhabilitet.

Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 4 pålegger departementet blant annet å sikre at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, inkludert at de etterlever krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd. Økonomireglementet § 14 pålegger virksomhetene å etablere systemer og rutiner som har en innebygget internkontroll.

Det er Riksrevisjonens oppfatning at Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning i perioden 2007-2012 bærer preg av at habilitetsspørsmål ikke ble tatt tilstrekkelig på alvor til tross for at politisk ledelse i departementet har uttalt til Stortinget at avgjørelsenes karakter i tilskuddssaker tilsier særlig årvåkenhet hos alle som er involvert.⁴ Hensynet til å sikre korrekte avgjørelser og å opprettholde tilliten til dem som fatter beslutninger er helt vesentlig når det gjelder tildeling av økonomiske midler.

Rettsavdelingen i Utenriksdepartementet foretok habilitetsvurderinger av både politisk ledelse og ansatte i departementet i forbindelse med tilskuddsutbetalinger til IPI for 2012. Avdelingen mente da at det var forhold som talte for at ansvarlig ekspedisjonssjef kunne være inhabil. Enhver har ansvar for å vurdere sin egen habilitet, og utenriksministeren gjorde dette. I dokumentasjonen av utenriksministerens vurdering framkommer det at han forutsatte at også ansvarlig ekspedisjonssjef har vurdert sin egen habilitet. Departementet har ikke kjennskap til, eller dokumentasjon på om ekspedisjonssjefen vurderte sin habilitet i 2012 eller i årene før. Ekspedisjonssjefen deltok i saksbehandlingen av tilskudd til IPI i hele undersøkelsesperioden, og forholdene som talte for inhabilitet i 2012 gjaldt også for årene før.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Utenriksdepartementet ikke sørget for at nødvendige habilitetsvurderinger ble gjennomført og dokumentert ved behandling av tilskudd til IPI.

⁴ Utenriksdepartementet ved utenriksministeren og utviklingsministeren. *Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning*. Brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen, 13. april 2012. <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-047/30/>>.

4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Utenriksdepartementet

- å påse at dagens kontrollsystem er tilstrekkelig for å sikre tillit til dem som fatter beslutninger ved tildeling av tilskudd
- å påse at tilskudd følges opp på en slik måte at departementet har sikkerhet for at tilskuddet brukes i tråd med forutsetningene og at tiltenkte mål nås
- å sikre kontinuitet og stabilitet i saksbehandlingen over tid
- å sikre at det blir gjennomført nødvendige habilitetsvurderinger av personer som er involvert i departementets tilskuddsforvaltning

5 Statsrådens svar

Statsråden ser alvorlig på funnene som fremkommer i Riksrevisjonens rapport, og uttaler at selv om Riksrevisjonens funn omfatter tidsperioden 2007–2012 er de fortsatt viktige for departementet.

Statsråden viser til at det fra og med 2013 er gjennomført en rekke tiltak som skal bidra til å styrke systemene og bedre kvaliteten på tilskuddsforvaltningen i utenriktjenesten. Tiltakene inkluderer blant annet utarbeidelse av veiledningsmateriell, opplæring samt krav til innrapportering og oppfølging av resultatinformasjon for å gi et bedre grunnlag for å vurdere måloppnåelse.

Statsråden uttaler at bevisstheten om habilitet i departementet har økt de siste årene. I veileder for tilskuddsforvaltning er det detaljert veiledning om hvordan habilitetsvurderinger skal gjennomføres og at vurderinger skal dokumenteres.

Utenriksdepartementet vil bruke Riksrevisjonens funn og anbefalinger til ytterligere å jobbe videre med å forbedre tilskuddssystemer og etterlevelsen av krav og regler, samt å styrke dokumentasjonen av de vurderinger som er foretatt.

6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken oversendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 18. mai 2021

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:
Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet

Utsatt offentlighet jf. revid § 18 (2)

UTENRIKSDEPARTEMENTET
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Att: Statsråd Ine Eriksen Søreide

**Oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av
Utenriksdepartementets tildeling av tilskudd til Internasjonal Peace Institute (IPI)
(2020-2021) til Utenriksdepartementet**

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av Utenriksdepartementets tildeling av tilskudd til Internasjonal Peace Institute (IPI) (2020-2021).

Dokumentet er basert på rapport oversendt Utenriksdepartementet ved vårt brev 17. mars 2021, og på departementets svar 13. april 2021.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 6. mai 2021.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av Utenriksdepartementets tildeling av tilskudd til Internasjonal Peace Institute (IPI) (2020-2021)

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg 2:
Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref.:
2021/00295

Vår ref.:
20/16703 -

Dato:
11.05.2021

Utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av Utenriksdepartementets tildeling av tilskudd til International Peace Institute (IPI) (2020–2021)

Jeg viser til oversendelse fra Riksrevisjonen av 22. april 2021 av utkast til Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av Utenriksdepartementets tildeling av tilskudd til International Peace Institute (IPI) (2020–2021). Forholdene som omtales i rapporten gjelder tilskudd til IPI i årene 2007 til 2012. For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at IPI ikke har mottatt tilskudd fra Utenriksdepartementet etter 2018. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan Utenriksdepartementet vil følge opp merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen anbefaler Utenriksdepartementet

- å påse at dagens kontrollsystem er tilstrekkelig for å sikre tillit til dem som fatter beslutninger ved tildeling av tilskudd
- å påse at tilskudd følges opp på en slik måte at departementet har sikkerhet for at tilskuddet brukes i tråd med forutsetningene og at tiltenkte mål nås
- å sikre kontinuitet og stabilitet i saksbehandlingen over tid
- å sikre at det blir gjennomført nødvendige habilitetsvurderinger av personer som er involvert i departementets tilskuddsforvaltning

Departementets oppfølging

Selv om forholdene som omtales i rapporten omfatter tidsperioden 2007 til 2012, er Riksrevisjonens funn viktige for Utenriksdepartementet også nå. Vi viser til godt samarbeid med Riksrevisjonen under gjennomgangen. Vi ser alvorlig på funnene som fremkommer.

Utenriksdepartementet har siden 2013 gjennomført en rekke tiltak som skal bidra til å styrke systemene og bedre kvaliteten på tilskuddsforvaltningen i utenriktjenesten.

Veilederen for tilskuddsforvaltning (Grant Management Manual «GMM») som ble tatt i bruk i 2013, innførte nye og enhetlige rutiner for tilskuddsforvaltning i hele utenriktjenesten. I 2019 ble denne papirbaserte veilederen erstattet av et digitalt veiledningsverktøy (Grant Management Assistant «GMA»), som er tilgjengelig for saksbehandlere i hele utenriktjenesten og som oppdateres og vedlikeholdes fortløpende.

Forvaltningen ble ytterligere styrket gjennom opprettelsen av en seksjon for tilskuddsforvaltning i 2014, som etablerte et tverrfaglig fag- og kontrollmiljø for tilskuddsforvaltning i UD. Etter en intern omorganisering i 2020, har seksjonen blitt en enhet i Økonomiseksjonen. Seksjonen, og senere enheten, har funksjonen som en andrelinje i Utenriksdepartementets internkontroll, og jobber med systemutvikling, rådgivning, opplæring, compliance og kvalitetssikring.

I tillegg har Utenriksdepartementet siden 2013 jobbet målrettet med å redusere antall tilskuddsavtaler. Fra 2013 til 2021 reduserte vi antall avtaler fra ca. 7000 til ca. 3200 på 03-området. Avtalereduksjonen har vært et viktig effektiviseringstiltak. Gamle avtaler ble lukket og antall avtaler med samme partner ble redusert ved at flere enkeltavtaler ble samlet i mer omfattende rammeavtaler. Samarbeidet med partnere som ikke leverte gode nok resultater og som ikke rapporterte godt nok ble avsluttet, og antall samarbeidspartnere ble dermed redusert. Gjennom avtalereduksjonen har Utenriksdepartementet frigjort kapasiteter og oppnådd bedre styring og kontroll med de eksisterende avtalene.

Videre vil jeg nevne at en intern arbeidsgruppe nettopp har gjennomgått Utenriksdepartementets praktisering av nulltoleranseprinsippet for økonomiske misligheter og levert sin rapport til departementsledelsen. Utenriksdepartementet vil nå gjennomgå funnene og anbefalingene i rapporten og implementere de tiltak som anses som nødvendige og hensiktsmessige for å oppnå bedre kontroll med bruken av tilskuddsmidlene.

I det etterfølgende ønsker jeg kort å kommentere Riksrevisjonens konkrete anbefalinger.

Utenriksdepartementet anbefales å påse at dagens kontrollsystem er tilstrekkelig for å sikre tillit til dem som fatter beslutninger ved tildeling av tilskudd

Som nevnt er det gjennomført en rekke tiltak som forbedrer forvaltningssystemene og styrker etterlevelsen av disse. Utenriksdepartementet vil fortsette med å oppdatere og vedlikeholde forvaltningssystemene og å sørge for at forvaltningskravene etterleves. Vi vil også påse at systemet for internkontroll til enhver tid er tilstrekkelig for å forebygge og avdekke svakheter. Det er også påbegynt et arbeid med å etablere nye, risikobaserte gjennomganger av interne fagenheter og utenriksstasjoner som forvalter tilskuddsmidler. Formålet er å identifisere risikoområder, systemiske svakheter og opplæringsbehov, samt å styrke etterlevelsen av gjeldende krav og regler.

Utenriksdepartementet anbefales å påse at tilskudd følges opp på en slik måte at departementet har sikkerhet for at tilskuddet brukes i tråd med forutsetningene og at tiltenkte mål nås

Utenriksdepartementet har styrket både systemer og etterlevelsen av krav og regler betraktelig de seneste årene.

Gjennomgangen av systemene har blitt supplert med mer målrettet opplæring for forskjellige grupper av tilskuddsforvaltere. De som jobber med tilskuddsforvaltning i utenriktjenesten skal derfor ha den nødvendige teoretiske bakgrunnen for å kunne utføre oppgavene sine. Fremover vil Utenriksdepartementet i sine opplæringstilbud legge ytterligere vekt på gjeldende krav og regler, forebygging av avvik, og på oppfølging av inngåtte avtaler.

Utenriksdepartementet jobber også målrettet med innhenting av relevant og tilstrekkelig informasjon for å kunne bedømme om tilskuddsmidler brukes i tråd med tilskuddsavtalene og om forutsatte resultater oppnås. Samtlige tilskuddsmottakere skal rapportere på bruken av tilskuddsmidler og måloppnåelse. Vi er også opptatt av den samlede effekten av de mange enkeltprosjektene. Dette legges til grunn for Utenriksdepartementet rapportering til Stortinget i Prop. 1 S.

God resultatinformasjon er avgjørende for å se om bistanden virker. Av den grunn ble det, i tråd med regjeringserklæringen, i desember 2020 opprettet en resultatportal, som skal gi innsikt i de enkelte prosjektene og hvor man kan følge status for gjennomføring og grad av måloppnåelse. Jeg mener at større grad av åpenhet om hva vi oppnår vil bidra til å øke tilliten til forvaltningen.

God resultatinformasjon gir også et godt grunnlag for evaluering av bistanden. Evalueringer skal blant annet dokumentere om bistanden er effektiv, relevant og oppnår resultater. Utenriksdepartementet har derfor økt oppmerksomhet om å styrke måten vi lærer av og bruker evalueringer for å blant annet vurdere om det er de rette partnerne og tiltakene som finansieres.

Utenriksdepartementet anbefales å sikre kontinuitet og stabilitet i saksbehandlingen over tid

Utenriksdepartementet som organisasjon er preget av rotasjon av egne ansatte. Rotasjonen er et særpreg ved utenriktjenesten og skal sikre at Utenriksdepartementet kan ivareta norske interesser i utlandet for hele forvaltningen.

Bruken av tilskuddsmidler i utenriktjenesten er ofte knyttet tett til politiske målsettinger, samt til FNs bærekraftsmål. Det er derfor nødvendig og ønskelig at tilskuddsforvaltere jobber både med politiske oppgaver og med forvaltningsoppgaver.

Utenriksdepartementet etterstreber å sikre kontinuitet og stabilitet i saksbehandlingen gjennom gode systemer, veiledere og opplæringstilbud. Den elektroniske veilederen GMA sikrer at forvaltingskravene er kjent og brukes enhetlig i hele utenriktjenesten. Omfattende og til dels forpliktende opplæringstilbud sørger for at saksbehandlere både i departementet og ved utenriksstasjonene innehar den nødvendige forvaltningskompetansen. Klare rutiner for veiledning og kvalitetssikring bidrar til at enkelttiltak er i tråd med gjeldende krav og føringer. Som nevnt skal disse tiltakene snarlig suppleres med risikobaserte forvaltningsgjennomganger, som vil bidra ytterligere til styrking av etterlevelsen og heving av nivået i tilskuddsforvaltningen.

Utenriksdepartementet anbefales å sikre at det blir gjennomført nødvendige habilitetsvurderinger av personer som er involvert i departementets tilskuddsforvaltning

Habilitetsvurderinger er et krav som gjelder all forvaltningsaktivitet, og som skal beskytte tilliten i den offentlige forvaltningen. Bevisstheten rundt habilitet er økt de siste årene.

På tilskuddsområdet finnes detaljert veiledning om habilitetsvurderinger i GMA som beskriver hvilke vurderinger som skal foretas. Det gis der en kort oversikt over forvaltningslovens bestemmelser, og deretter spesifiseres det hvordan vurderingen skal gjennomføres, at det er den berørte tjenestemannen som etter forvaltningsloven § 8 skal vurdere sin egen habilitet, og at resultatet skal dokumenteres.

Habilitetsvurderinger har de siste årene blitt foretatt i flere saker, der enkelte medarbeidere har erklært seg inhabile i tilskuddssaker hvor de hadde personlige tilknytninger til potensielle mottakere. Disse sakene er blitt håndtert på en måte som ivaretar at vedkommende ikke var involvert i beslutningsprosessen.

Avslutningsvis vil jeg understreke at Utenriksdepartementet vil bruke Riksrevisjonens funn og anbefalinger til å jobbe videre med å forbedre våre tilskuddssystemer og etterlevelsen av krav og regler, samt å styrke dokumentasjonen av de vurderingene som er foretatt.

Med vennlig hilsen



Ine Eriksen Søreide

Vedlegg 3:
Rapport

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b.

Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000 og internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	5
2.1	Bakgrunn for revisjonen	5
3	Revisjonens mål og problemstillinger	8
3.1	Mål og problemstillinger	8
3.2	Avgrensninger	8
4	Metoder	8
5	Revisjonskriterier	9
5.1	Tilskuddsordninger og budsjettforslag	9
5.2	Kunngjøring/utlysning av tilskuddsordninger	9
5.3	Saksbehandling i tilskuddssaker	9
5.3.1	Saksforberedelse	9
5.3.2	Vedtak og underretning	10
5.3.3	Inhabilitet	10
5.3.4	Kontroll og oppfølging	10
5.4	Evaluerings av tilskuddsordninger	11
6	Funn	12
6.1	Er budsjettforslag og tilskuddsordning i samsvar med gjeldende regler?	12
6.2	Er tilskuddsmidlene kunngjort?	12
6.3	Er saksbehandlingen i samsvar med gjeldende regler?	13
6.3.1	Utenriksdepartementets avtaler om flerårige tilskudd til International Peace Institute	13
6.3.2	Saksforberedelse	13
6.3.3	Departementets vurdering og beslutning om å tildele tilskudd	19
6.3.4	Habilitet	21
6.4	Evaluerings av tilskudd til International Peace Institute	24
7	Konklusjoner	25
7.1	Svakheter i departementets saksbehandling, kontroll og oppfølging av tilskuddene til International Peace Institute	25
7.2	Utenriksdepartementet har ikke foretatt nødvendige habilitetsvurderinger	26
8	Referanseliste	27

Figuroversikt

Figur 1 Bevilgninger 1999–2019 - Fred, forsoning og demokratitiltak	6
Figur 2 Tilskudd til IPA/IPI 1997–2018	7

Tabelloversikt

Tabell 1 Innsendt dokumentasjon sammenholdt med departementenes frister	14
---	----

1 Sammendrag

Bakgrunnen for undersøkelsen er opplysninger som indikerte svakheter eller feil i saksbehandlingen ved tildeling av tilskudd til International Peace Institute (IPI) og at det kunne foreligge særegne forhold som var egnet til å svekke tilliten til upartiskhet. Revisjonen er avgrenset til perioden 2007–2012.

Utenriksdepartementet har gitt tilskudd til IPI siden 1996. I perioden 2007–2012 inngikk departementet og IPI to treårige rammeavtaler (tilskuddsavtaler). Det årlige avtalebeløpet i 2007–2009 var på 11 millioner kroner, men beløpet ble nedjustert til 8 millioner kroner i avtalen for 2010–2012.

IPI er en uavhengig «tankesmie» som ikke har erverv til formål. Organisasjonen arbeider for å fremme fred, sikkerhet og bærekraftig utvikling. Utenriksdepartementet har til sammen utbetalt 130,6 millioner kroner i tilskudd til IPA/IPI i perioden 1997–2018. IPI har ikke mottatt tilskudd fra Utenriksdepartementet etter 2018.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Utenriksdepartementet har etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regler for saksbehandling, styring og kontroll ved tildelinger av tilskudd til IPI.

Riksrevisjonen har undersøkt departementets saksbehandling, oppfølging og kontroll av om tildelte tilskudd er brukt til formålet. Vi har innhentet dokumentasjonen som departementet har mottatt i sin rolle som tilskuddsforvalter eller som er utarbeidet som del av saksbehandlingen i departementet. Det er ikke innhentet ytterligere informasjon fra IPI.

Vi har gjennomført en dokumentanalyse av samtlige dokumenter som har tilknytning til IPI fra perioden 2007–2012. Til sammen har vi mottatt 1642 filer fordelt på 106 mapper fra Utenriksdepartementet for perioden 2005–2020. De er i hovedsak knyttet til rammeavtaler, saksforberedelser, beslutninger og underretninger om tilskudd og kontroll og oppfølging av tilskudd. Vi har i tillegg hatt møter med ledelsen i departementet og representanter for seksjon for tilskuddsforvaltning og FN-seksjonen.

Revisjonen viser at:

- Det var svakheter i departementets saksbehandling, kontroll og oppfølging av tilskuddene til IPI
- Utenriksdepartementet har ikke sørget for at det ble foretatt nødvendige habilitetsvurderinger

Rapporten er forelagt Utenriksdepartementet ved brev 17. mars 2021. Departementet har i brev 13. april 2021 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for revisjonen

Norge har vært engasjert i en rekke fredsprosesser gjennom flere tiår, og konfliktløsning og bidrag til forsoning er en sentral dimensjon i norsk utenrikspolitikk.¹ Det norske engasjementet er et langsiktig arbeid for å fremme varige og stabile fredsløsninger. Norges innsats for fred og forsoning er preget av et nært samarbeid med partnere, og over tid har norske diplomater opparbeidet seg et bredt kontaktnettverk. Nettverket består blant annet av andre meklingsaktører, organisasjoner som jobber med dialog og konfliktløsning, tankesmier, forskere og sivilsamfunnsaktører.²

Det norske engasjementet innenfor fred og forsoning er preget av et samspill og samarbeid med frivillige organisasjoner og kunnskapsmiljøer på området. Norges innsats er geografisk spredt rundt om i verden og inkluderer mange virkemidler. Disse innebærer blant annet

- å tilrettelegge for forhandlinger og dialog
- å identifisere og analysere kontakter, parter og konfliktmønstre i væpnede konflikter
- å bidra til humanitær bistand, menneskerettigheter og demokratitiltak
- å bidra til utviklingssamarbeid og forskning
- å bidra til FNs fredsbevarende operasjoner

Gjennom 2019 og 2020 satte flere medier et kritisk søkelys på forhold rundt tildelinger av tilskudd fra Utenriksdepartementet til International Peace Institute (IPI).³ Opplysningene i saken indikerte at det var svakheter eller feil i saksbehandlingen og spesielle forhold som kunne svekke tilliten til at tildelingene av tilskudd til IPI var upartisk. Riksrevisjonen besluttet i forlengelsen av dette å sette i gang en undersøkelse av tildelinger av tilskudd til IPI for årene 2007 til 2012. Utenriksdepartementet ble orientert om beslutningen 25. september 2020.

I budsjettproposisjonene for perioden 2007–2012, under kapittel 164, post 70 *Fred, forsoning og demokratitiltak*, framgår det at regjeringen vil arbeide videre for å styrke FNs evne til å planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner og FNs innsats for fredsbygging. Norge gir støtte både direkte til FNs arbeid og til tiltak som bygger opp under FNs arbeid. I den forbindelse ønsker regjeringen å styrke samarbeidet med frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer og andre som arbeider med fred og konfliktløsning. Bevilgningene skal bidra til å forebygge og/eller løse lokale eller regionale konflikter gjennom å gi støtte til freds- og forsoningsprosesser og fredsbyggende tiltak.

Utenriksdepartementet gir i hovedsak tilskudd på dette kapitlet i form av engangsbidrag som støtte til konkrete programmer og prosjekter. Når departementet gir støtte utover engangsbidraget, er det ofte begrunnet med behovet for langsiktighet, for eksempel i forbindelse med pågående fredsprosesser.

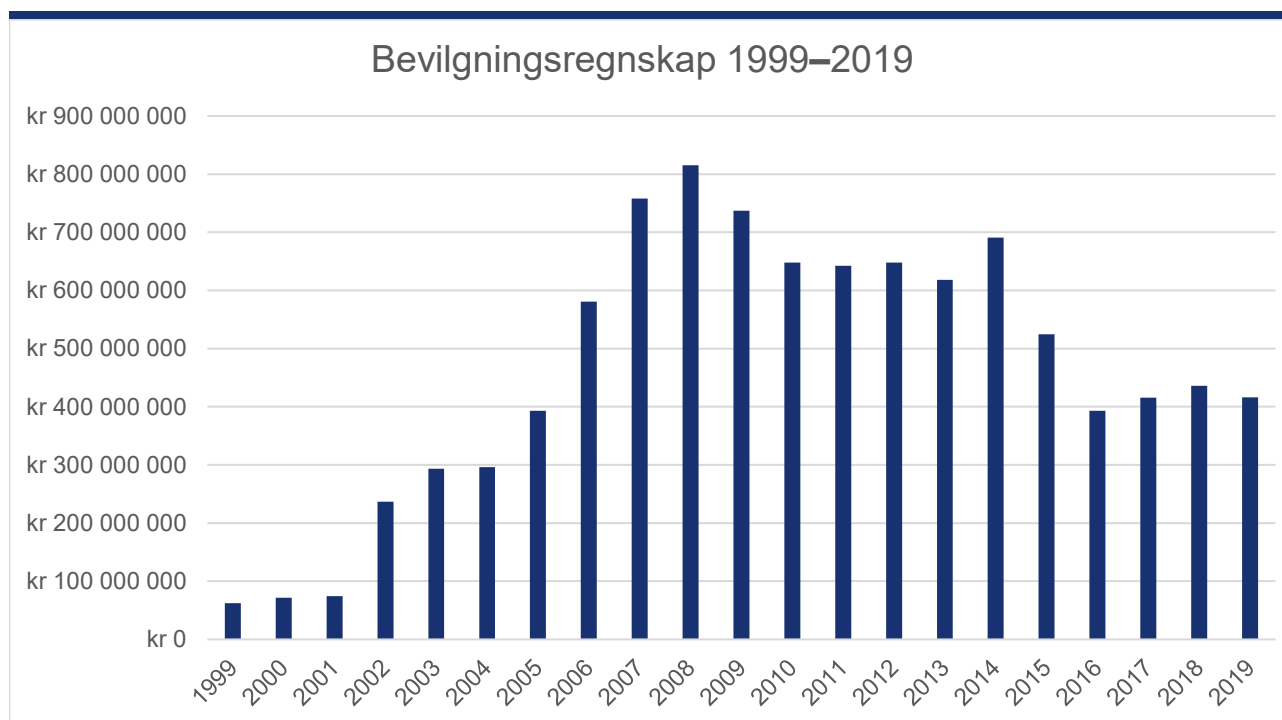
Tilskuddene departementet utbetaler innenfor fred, forsoning og demokratitiltak, kanaliseres i hovedsak gjennom FN-systemet og norske og internasjonale organisasjoner.

¹ Regjeringen.no (16.10.2019). Særtrekk ved Norges freds- og forsoningsarbeid. <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/fred_forsoning_saertrekk/id446704/>.

² St.meld. nr. 3 (2008–2009), kapittel 13.4.

³ Dagens Næringsliv. (13.01.2020). *Jeffrey Epsteins norske forbindelser*. <<https://www.skup.no/sites/default/files/2020-02/jeffrey-epsteins-norske-forbindelser.pdf>>.

Figur 1 Bevilgninger 1999–2019 - Fred, forsoning og demokratiltak



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 1 viser Norges satsing på fred, forsoning og demokratiltak i årene 1999–2019 under programområde 03 på kapittel 164 post 70. Fra og med 2013 ble tilskudd til IPI finansiert over kapittel 170 post 76 og senere over kapittel 151 post 73 *FN og globale utfordringer*. Bevilgningen økte fra i overkant av 50 millioner kroner i 2001 til i overkant av 800 millioner kroner i 2008, for deretter å bli gradvis redusert til rundt 400 millioner kroner i årene 2016–2019. Den økte satsingen fra 2002 betydde blant annet økt støtte til FN og tiltak som bygger opp under FNs arbeid, for eksempel frivillige organisasjoner som International Peace Institute (IPI), jf. figur 2.

International Peace Institute

International Peace Institute (IPI) er en uavhengig «tankesmie» som ikke har erverv som formål.⁴ Organisasjonen arbeider for å fremme fred, sikkerhet og bærekraftig utvikling. For å nå sine mål arrangerer IPI internasjonale møter og seminarer og utfører forskning og analyser innenfor sine fagområder. IPI har kontorer i umiddelbar nærhet til FNs hovedkvarter i New York. De ansatte i IPI er fra mer enn tjue land og dekker et bredt spekter av akademiske fagområder.

IPI ble grunnlagt i 1970 under navnet International Peace Academy (IPA) og endret navn til International Peace Institute i 2008. Terje Rød-Larsen var president i IPI og daglig leder av sekretariatet fra januar 2005 til oktober 2020. Nåværende fungerende president og daglig leder er Adam Lupel. IPI ledes av et styre med seks medlemmer.⁵

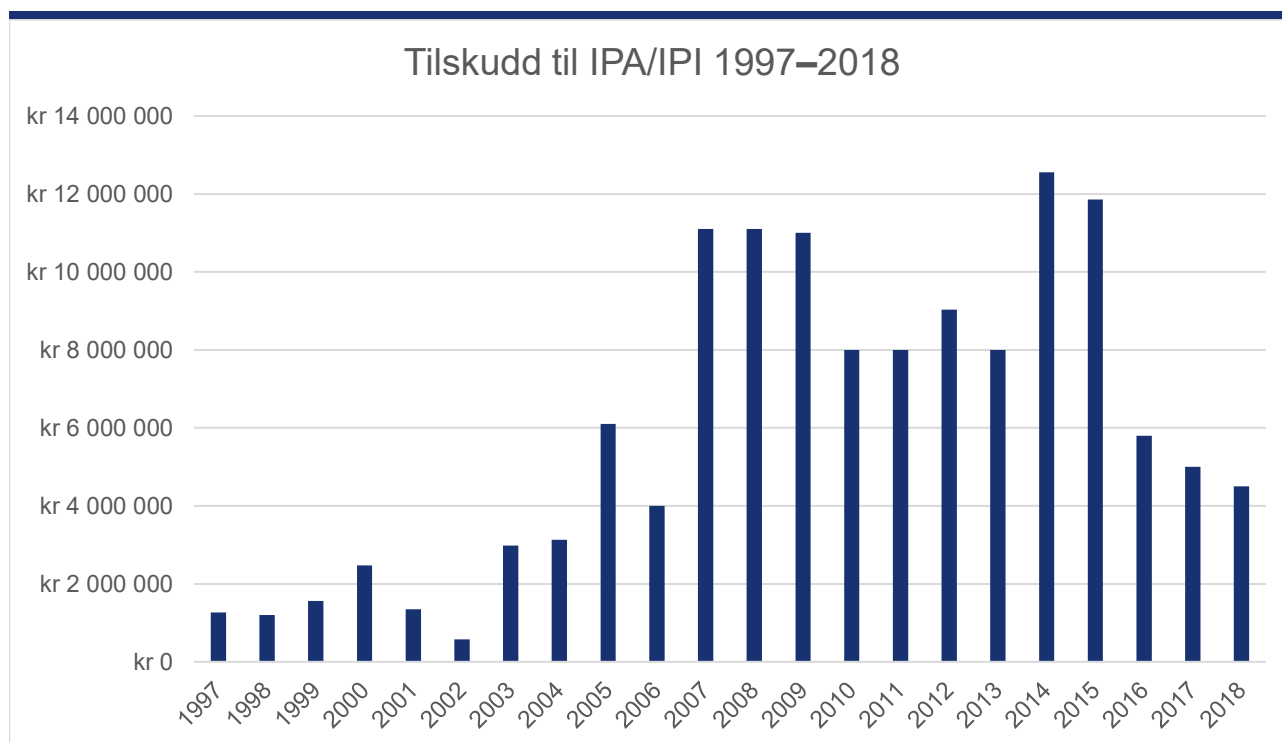
Utenriksdepartementets tilskudd til International Peace Institute

Utenriksdepartementet har til sammen utbetalt 130,6 millioner kroner i tilskudd til IPA/IPI i perioden 1997–2018.

⁴ Ipinst.org. The Board of Directors. <<https://www.ipinst.org/about/mission-history>>. [Hentet 25. januar 2021].

⁵ Ipinst.org. The Board of Directors. <<https://www.ipinst.org/about/board-council#Directors>>. [Hentet 25. januar 2021].

Figur 2 Tilskudd til IPA/IPI 1997–2018



Kilde: Utenriksdepartementet

De første ti årene ga departementet tilskudd hovedsakelig som årlige tilskuddsvedtak. Tilskuddene ble saksforberedt i seksjon for humanitære spørsmål, seksjon for fred og forsoning og FN-seksjonen og gikk til henholdsvis IPIs Midtøsten-program, prosjektet «Coping with conflict, crisis and change» (CWC) og grunnfinansiering.

I 2006 inngikk Utenriksdepartementet og IPI en rammeavtale for perioden 2007–2009. I avtalen er tilskuddsbeløpet fastsatt til 11 millioner kroner årlig. Hensikten med rammeavtalen var ifølge Utenriksdepartementet å legge til rette for et mer strategisk og helhetlig forhold til organisasjonen og å sørge for en mer effektiv ressursbruk fra norsk side.⁶ Da rammeavtalen gikk ut, besluttet departementet å fornye avtalen for perioden 2010–2012. I den nye avtalen ble støtten nedjustert til 8 millioner kroner årlig. I perioden 2007–2012 utbetalte Norge 58,2 millioner kroner til IPI.

⁶ Utenriksdepartementet. *Rammeavtale med International Peace Academy*. Beslutningsnotat ved statssekretær Raymond Johansen, 23. november 2006.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

3.1 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Utenriksdepartementet har etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regler for saksbehandling, styring og kontroll ved tildelinger av tilskudd til IPI.

Problemstilling 1: Er tilskuddsordningen og budsjettforslag utformet i samsvar med gjeldende regler?

Problemstilling 2: Er tilskuddsmidlene kunngjort i samsvar med gjeldende regler?

Problemstilling 3: Er saksbehandlingen i samsvar med gjeldende regler for saksforberedelse, vedtak, kontroll og habilitet?

Problemstilling 4: Er det gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen?

3.2 Avgrensninger

Utenriksdepartementet som tilskuddsforvalter er ansvarlig for å legge til rette for at Stortingets vedtak og forutsetninger for bevilgningen blir fulgt. Riksrevisjonen har undersøkt departementets saksbehandling, oppfølging og kontroll av om tilskuddene de har gitt er brukt til formålet. Vi har innhentet dokumentasjonen som departementet har mottatt i sin rolle som tilskuddsforvalter, og dokumentasjon som er utarbeidet som en del av saksbehandlingen i departementet. Vi har ikke innhentet ytterligere informasjon fra IPI.

Vi har avgrenset revisjonen med utgangspunkt i vår risikovurdering. Basert på den informasjonen og dokumentasjonen vi innhentet fra Utenriksdepartementet om tilskudd til IPI i perioden 2005–2020, vurderte vi at risikoen for vesentlige svakheter ved saksbehandlingen var størst i perioden 2007–2012. Det var en markant økning av tilskudd til IPI i 2007. Det er også framkommet opplysninger, blant annet i medier, om at det var spesielle forhold som kunne bidra til å svekke tilliten til at tildelingene av tilskudd til IPI var upartisk i denne perioden.

Vi har ikke gjort egne undersøkelser av IPIs bruk av midlene, eller forbindelser IPI eller noen av deres nøkkelpersoner har hatt med eksterne aktører. KPMG har på oppdrag fra IPI gjort en undersøkelse av Terje Rød-Larsens forbindelser til Jeffrey Epstein. Undersøkelsen er også gjort offentlig tilgjengelig.⁷

4 Metoder

Dokumentanalyser

Vi har gjennomført en dokumentanalyse av samtlige dokumenter som har tilknytning til IPI fra perioden 2007–2012. Til sammen har vi mottatt 1642 filer fordelt på 106 mapper fra Utenriksdepartementet. Dokumentene ble innhentet i slutten av februar 2020. De er i hovedsak knyttet til rammeavtaler, saksforberedelser, beslutninger og underretninger om tilskudd og kontroll og oppfølging av tilskudd.

Møter

Vi har hatt møter med ledelsen i departementet og representanter for seksjon for tilskuddsforvaltning og FN-seksjonen. Formålet med møtene har vært å innhente supplerende informasjon og å sikre at vi har fått en korrekt forståelse av hvordan departementet har håndtert tildelingen, oppfølgingen og kontrollen av tilskuddene til IPI. I den forbindelse har vi også hatt skriftlig kommunikasjon med departementet.

Resultatene av dokumentanalysen og møtene er presentert i kapittel 6.

⁷ KPMG (2020). *International Peace Institute KPMG Forensic Review*. <<https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/12/IPI-KPMG-Forensic-Review-12-18-2020.pdf>>.

5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene som vi har lagt til grunn i revisjonen, er *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet), *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet), *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) og Utenriksdepartementets regelverk for tilskudd. Vi har også brukt Utenriksdepartementet ordningsregelverk for fred, forsoning og demokrati (heretter kalt ordningsregelverket) som revisjonskriterium. Revisjonskriteriene gjaldt i perioden 2007–2012, med mindre det framgår noe annet i rapporten.

Rammeavtaler og tilskuddsbrev regulerer detaljerte plikter og rettigheter for IPI. Utenriksdepartementet og IPI har inngått to rammeavtaler i perioden vi har undersøkt. Rammeavtalene dekker periodene 2007–2009 og 2010–2012. I tillegg til rammeavtalene har departementet hvert år sendt et tilskuddsbrev til IPI med forutsetninger for støtten og krav til rapportering.

5.1 Tilskuddsordninger og budsjettforslag

Bevilgningsreglementet § 5 stiller krav om at bevilgningsvedtak skal knyttes til hver enkelt utgifts- og inntekstpost. I økonomibestemmelsene punkt 6.1 tredje ledd framgår det at tilskuddsbevilgninger skal være identifisert i statsbudsjettet ved bruk av postnummer 60–85.

Ifølge bevilgningsreglementet § 9 skal departementet redegjøre for innholdet i og begrunnelsen for bevilgningsforslaget. I forslaget skal departementet også beskrive de resultatene som de ønsker å oppnå, og resultatene som er oppnådd siste år sammen med regnskapsinformasjon som er av betydning for å vurdere bevilgningsforslaget. Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.2.2 skal departementet i budsjettproposisjonen rapportere om resultater som er oppnådd ved tilskuddsordningen i forhold til fastsatte mål.

Etter økonomireglementet § 8 første ledd skal departementet beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll for den enkelte tilskuddsordning som skal inngå i særskilt regelverk for tilskuddsordningen. Etter bestemmelsene 6.2.1 skal departementet utforme følgende hovedelementer i regelverket etter en konkret vurdering for den enkelte tilskuddsordning.

- mål og målgruppe
- kriterier for måloppnåelse
- tildelingskriterier
- opplegg for oppfølging og kontroll
- evaluering

5.2 Kunngjøring/utlysning av tilskuddsordninger

Tilskuddsmidler skal normalt kunngjøres/utlyses, jf. forvaltningsloven § 38 første avsnitt bokstav c) og bestemmelsene punkt. 6.3.2. Utlisning skal skje slik at tilskuddsforvalter når hele gruppen av potensielle mottakere i tråd med tilskuddsbevilgningen.

Etter økonomireglementets § 3 kan Finansdepartementet eller den departementet delegerer myndighet til fastsette unntak fra økonomireglementet og økonomibestemmelsene.

5.3 Saksbehandling i tilskuddssaker

I henhold til økonomibestemmelsene punkt 6.3.2 skal behandlingen av søknader om tilskudd følge reglene i forvaltningsloven, tilskuddsregelverket, jf. økonomibestemmelsene punkt 6.2.3, og annet relevant regelverk. En søknad om tilskudd behandles normalt som en sak om enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven kapittel IV til V.

5.3.1 Saksforberedelse

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2 skal tilskuddsforvalteren kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for søknadsbehandlingen. Kontrolltiltakene som gjennomføres, skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte, og kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og

kostnadene ved kontrollen. Videre skal tilskuddsforvalteren kartlegge risikoen for at det oppstår feil på grunn av problemer med å fortolke tilskuddsvilkårene, og risikoen for uregelmessigheter.

5.3.2 Vedtak og underretning

Ifølge økonomireglementet § 8 andre ledd skal departementet i tilskuddsbrevet til den enkelte mottaker angi tilskuddsbeløpet og formålet og vilkårene for tilskuddet, blant annet forbehold om oppfølging og kontroll, i samsvar med bevilgningsreglementet § 10 andre ledd.

I henhold til økonomibestemmelsene punkt 6.3.3 skal tilskuddsbrevet og eventuelle vedlegg blant annet beskrive

- hva mottakeren får tilskudd til
- tilskuddsbeløpet
- utbetalingsordningen, blant annet om tilskuddet utbetales før, under eller etter tiltaket, og antallet utbetalinger og tidspunktet for utbetalingene
- eventuelle vilkår for bruken av midlene, krav til rapportering og kontrolltiltak som kan bli iverksatt
- reaksjoner ved brudd på betingelser og vilkår for tilskuddet

For tilskuddsordninger der det inngås en avtale med hver enkelt tilskuddsmottaker, kan hele eller deler av innholdet i tilskuddsbrevet, som er omtalt ovenfor, i stedet tas inn i avtalen, jf. økonomibestemmelsene punkt 6.3.3 sjuende ledd.

5.3.3 Inhabilitet

Når en person er inhabil, kan han eller hun ikke treffe avgjørelse eller bidra til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse. Inhabilitetsreglene framgår av forvaltningsloven kapittel II (§§ 6 til 10).

Økonomireglementet § 4 bokstav b om grunnleggende styringsprinsipper pålegger departementet blant annet å sikre at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, inkludert at de etterlever krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd. Økonomireglementet § 14 pålegger virksomheten å etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll.

I henhold til økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.1 skal tilskuddsforvalter etablere systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. punkt 2.4 om internkontroll.

En person er uten videre inhabil når vedkommende selv er part i saken eller har en nærmere angitt tilknytning til en part, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a til e.

Etter forvaltningsloven § 6 andre ledd kan en person bli inhabil etter en konkret vurdering dersom det foreligger «andre særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Loven legger opp til at det skal foretas en bred helhetsvurdering av om personen har en slik tilknytning til en sak eller dens parter at det er «egnet til å svekke» tilliten til hans eller hennes upartiskhet i saken. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan medføre «særlig fordel, tap eller ulempe» for personen selv eller noen han eller hun har nær personlig tilknytning til, og om det er blitt reist inhabilitetsinnsigelse fra noen som er part i saken.

Etter forvaltningsloven § 8 er hovedregelen at tjenestemannen selv avgjør sin egen inhabilitet. Dersom en part krever det, og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller personen ellers selv finner grunn til det, skal spørsmålet forelegges nærmeste overordnede til avgjørelse. Bestemmelsen pålegger tjenestemannen plikt til å vurdere sin habilitet da det er han/hun som forutsetningsvis har best kunnskap om forhold som kan lede til inhabilitet. Tjenestemannens avgjørelse kan overprøves av overordnet tjenestemann og overordnet organ samt domstol eller forvaltningsorgan i forbindelse med prøving av vedtaks gyldighet. Om nødvendig skal det oppnevnes eller velges stedfortreder for den inhabile personen, jf. § 9.

5.3.4 Kontroll og oppfølging

Bevilgningsreglementet § 10 andre ledd stiller krav om at det skal tas forbehold om at tilskuddsforvalteren skal ha adgang til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene. Det skal opplyses om formålet og vilkårene for tilskuddet i tilskuddsbrevet, jf. bevilgningsreglementet § 8 andre ledd.

Etter økonomibestemmelsene punkt 6.3.6 skal tilskuddsforvalteren, med utgangspunkt i de fastsatte kriteriene for måloppnåelse, jf. punkt 6.2.1 bokstav b, innhente informasjon fra tilskuddsmottakeren eller andre kilder som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse for ordningen. Tilskuddsforvalteren skal videre kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om måloppnåelsen, jf. punkt 6.3.6. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

I henhold til økonomibestemmelsene punkt 6.3.5 tredje ledd skal tilskuddsforvalteren etablere innkrevingsrutiner som sikrer tilbakebetaling dersom en sluttavregning medfører at mottakeren skal tilbakebetale for mye utbetalt beløp. Der det er utbetalt for mye i fast årlig tildeling under en tilskuddsordning som videreføres i etterfølgende år, kan tildelingen for etterfølgende år reduseres med et beløp tilsvarende det som er for mye utbetalt.

Departementet har utarbeidet et særskilt regelverk for tilskuddsordningen Fred, forsoning og demokrati. Etter ordningsregelverket punkt 6 skal oppfølging og kontroll «skje i henhold til UD's håndbøker for tilskuddsforvaltning, med de presiseringer som gis i ordningsregelverket, og skal tilpasses det enkelte tiltak, og vurderes i forhold til vesentlighet og risiko».

5.4 Evaluering av tilskuddsordninger

Ifølge økonomireglementet § 16 skal Utenriksdepartementet sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

I henhold til økonomibestemmelsene punkt 6.5 første ledd skal departementet sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Frekvens og omfang av evalueringer skal ta utgangspunkt i en vurdering av risiko og vesentlighet for den enkelte tilskuddsordningen eller det enkeltstående tilskuddet, herunder hvor omfattende og viktig ordningen eller tilskuddet er, kvaliteten på og omfanget av øvrig rapportering og i hvilken grad det er mulig å beskrive de årlige resultatene. Evalueringer må vurderes i sammenheng med kravene som stilles til rapportering, jf. punkt 6.3.6.

Ressursene som brukes på evalueringer, skal ha et rimelig omfang i forhold til forventet nytte av informasjonen som framkommer.

6 Funn

6.1 Er budsjettforslag og tilskuddsordning i samsvar med gjeldende regler?

Ifølge bevilgningsreglementet § 9 skal departementet redegjøre for innholdet i og begrunnelsen for bevilgningsforslaget når forslaget til statsbudsjett legges fram.⁸ I forslaget skal de resultater som tilsiktes oppnådd beskrives, og det skal opplyses om oppnådde resultater for siste år sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurderingen av bevilgningsforslaget.

Revisjonen viser at tilskuddene til IPI i perioden 2007–2012 hovedsakelig er bevilget under programområde 03 *Internasjonal bistand*, kapittel 164, utgiftspost 70 *Fred, forsoning og demokratitiltak*. I 2007 ble det i tillegg bevilget 0,5 millioner kroner over kapittel 165, post 75.

For hvert av årene i perioden 2007–2012 har Utenriksdepartementet redegjort for innholdet i og begrunnelsen for bevilgningsforslaget under kapittel 164, post 70 i St.prp. nr. 1 / Prop. 1 S (fagproposisjon). Det framgår av redegjørelsene at det er viktig for Norge å ha en bred innfallsvinkel til konflikthåndtering gjennom å benytte kanaler som FN, enkeltland og frivillige organisasjoner. Det innebærer en direkte støtte til FN og tiltak som bygger opp under FNs arbeid, for eksempel tiltak gjennom frivillige organisasjoner. Gjennom kontakten med eksterne miljøer bygger departementet nettverk og utvikler generell kompetanse innenfor freds- og forsoningsspmåål.

Det årlige tilskuddet til IPI utgjorde i undersøkelsesperioden en liten del av den årlige bevilgningen over kapittel 164, post 70.

Revisjonen viser videre at Utenriksdepartementet i budsjettproposisjonene for hvert av årene 2007–2012 angir de målene som departementet ønsker å oppnå med den samlede bevilgningen. Disse målene inkluderer

- å styrke samarbeidet med frivillige organisasjoner, forskningsmiljøer og andre som arbeider med fred og konfliktløsning
- å gi direkte støtte til FN
- å støtte tiltak som bygger opp under FNs arbeid, for eksempel gjennom frivillige organisasjoner

Departementet har i undersøkelsesperioden rapportert om oppnådde resultater for det aktuelle kapitlet og den aktuelle posten. Annen regnskapsinformasjon som har vært av betydning for å vurdere bevilgningsforslaget, har de også oppgitt.

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.2.3 første ledd skal departementet fastsette et regelverk for tilskuddsordningen som regulerer hovedelementene, som nevnt i punkt 6.2.1.⁹

Departementet har utarbeidet et særskilt regelverk for tilskuddsordningen «Fred, forsoning og demokrati.» Ordningsregelverket beskriver mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier og fastsetter bestemmelser om oppfølging og kontroll.

6.2 Er tilskuddsmidlene kunngjort?

Etter økonomibestemmelsenes punkt 6.3.2 er det krav om at tilskuddsmidler skal kunngjøres. Etter økonomireglementets § 3 kan Finansdepartementet eller den departementet delegerer myndighet til fastsette unntak fra økonomireglementet og økonomibestemmelsene.

Statlig senter for økonomistyring (SSØ)¹⁰ ga med hjemmel i økonomireglementets § 3 et særskilt fritak fra utlysnings- / kunngjøringskravet for tilskuddsordningen Fred, forsoning og demokratitiltak.¹¹ Unntaket ble gitt «med bakgrunn i en vurdering av mulighetene for å nå de aktuelle målgruppene og av forventet ressursbruk ved kunngjøring i og med at potensielle tilskuddsmottakere helt eller delvis befinner seg i utlandet, samt at

⁸ Jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 6.2.1 og 6.2.2.

⁹ Gjeldende økonomibestemmelser (dagjeldende bestemmelser punkt 6.2.1.1 og punkt 6.2.1.2).

¹⁰ Nåværende Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Navnet ble endret 14. november 2011.

¹¹ Senter for statlig økonomistyring. *Søknad om unntak fra regelverk for økonomistyring i staten*. Brev til Utenriksdepartementet, 2. september 2005.

enkelte ordninger er rettet mot akutte situasjoner.» Fritaket gjaldt fra 2005-2013 og dekker dermed hele tidsperioden som er gjenstand for Riksrevisjonens gjennomgang. Fritaket var også nedfelt i det dagjeldende ordningsregelverket for tilskuddsordningen for fred, forsoning og demokratiltak under kapittel 164 post 70.

Revisjonen viser at departementet ikke har kunngjort tilskuddsmidlene. Dette er i samsvar med fritaket fra SSØ.

6.3 Er saksbehandlingen i samsvar med gjeldende regler?

6.3.1 Utenriksdepartementets avtaler om flerårige tilskudd til International Peace Institute

Ordningsregelverket åpner for at det kan inngås rammeavtaler med tilskuddsmottakere om flerårige tilskudd.

Utenriksdepartementet har inngått to rammeavtaler med IPI om tilskudd for perioden 2007–2012. Den første rammeavtalen gjaldt for perioden 2007–2009 og hadde et årlig tilskuddsbeløp på inntil 11 millioner kroner. Det ble inngått en ny rammeavtale i 2009 for perioden 2010–2012, hvor det årlige tilskuddsbeløpet ble redusert til 8 millioner kroner. Tilskuddsbeløpet ble nedjustert fordi størrelsen på tilskuddet ikke sto i forhold til resultatene.

I henhold til rammeavtalene skulle IPI hvert år utarbeide en arbeidsplan med et prosjektbudsjett som dannet grunnlaget for en årlig prosjektkontrakt med departementet. Prosjektkontrakten anga hvilke aktiviteter som skulle gjennomføres i løpet av planperioden. Rammeavtalene regulerte detaljer i samarbeidet med IPI og inneholdt frister og krav til innholdet i plandokumenter og rapportering. I avtalene tok departementet forbehold om at Stortinget skulle godkjenne tilskuddsbeløpene, og at departementet skulle godkjenne IPIs årlige plan. Ytterligere vilkår for tilskuddet kunne reguleres i det årlige tilskuddsbrevet til IPI.

Formålet med rammeavtalene var

- «to promote the Parties' shared interests in development, state building, peace and reconciliation»
- «to enhance their respective capacities to play an active role in development, peace and reconciliation efforts, with special emphasis on supporting the role of the United Nations ('UN')»

Rammeavtalene omfattet tre prosjektområder som var gjennomgående for IPIs arbeid i begge periodene:

- 1 «Coping with Crisis, Conflict and Change: Strengthening Multilateral Capacities for Peace and Security (CWC)» (heretter omtalt som CWC)
- 2 «Middle East» (heretter omtalt som Midtøsten)
- 3 «Conferences, Meetings and Research» (heretter omtalt som konferanser og seminarer)

6.3.2 Saksforberedelse

Behandlingen av søknader om tilskudd skal følge reglene i forvaltningsloven, tilskuddsregelverket og annet relevant regelverk, jf. økonomibestemmelsene punkt 6.2.3. En søknad om tilskudd behandles normalt som en sak om enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven kapittel IV til VI. Når et forvaltningsorgan fatter vedtak, skal organet sørge for at saken er så godt opplyst som mulig, i henhold til forvaltningslovens § 17. I henhold til bestemmelsene punkt 6.3.8.2 skal tilskuddsforvalter kontrollere informasjonen fra tilskuddsmottaker, kartlegge risiko for feil på grunn av feil tolking av tilskuddsvilkår og dokumentere de kontrolltiltak som er gjennomført.

Grunnlaget for departementets saksbehandling av prosjekttilskuddene til IPI har i undersøkelsesperioden i hovedsak vært årlige konsultasjoner og følgende dokumenter fra IPI:

- arbeidsplan
- prosjektbudsjett
- prosjektrapport
- prosjektrekskap

Ifølge rammeavtalen for avtaleperioden 2010–2012 skulle IPI i tillegg framlegge et revidert sluttregnskap og en sluttrapport.

Innsending av dokumenter og konsultasjoner mellom Utenriksdepartementet og International Peace Institute

Det framgår av ordningsregelverket at tilskuddsmottakeren ved flerårige tilskudd skal rapportere i henhold til de kravene som framgår av rammeavtalen.

Ifølge begge rammeavtalene skulle IPI sende arbeidsplanen og prosjektbudsjettet til departementet innen 31. mars hvert år. I henhold til rammeavtalen for perioden 2007–2009 skulle IPI sende inn prosjektrapporten og det reviderte prosjektreknskapet for fjoråret før departementet kunne foreta neste utbetaling. Fristen ble satt til 31. mars året etter for rammeavtalen for perioden 2010–2012.

Begge rammeavtalene stilte som krav at partene minst to ganger i året skulle ha konsultasjoner om aktiviteter og framdrift og den internasjonale utviklingen. Årets første konsultasjon skulle ifølge avtalene gjennomføres innen 31. mars. IPI skulle altså presentere årets arbeidsplan og prosjektbudsjett for departementet før konsultasjonen.

Tabell 1 Innsendt dokumentasjon sammenholdt med departementenes frister

	Arbeidsplan	Prosjektbudsjett	Prosjektrapport	Prosjektreknskap	Revidert prosjektreknskap	Revidert sluttregnskap for prosjekter	Konsultasjon, departementet og IPI
Rammeavtale 2007–2009 Krav	Frist 31.3	Frist 31.3	Innen fristen for neste utbetaling			Ikke krav om revidert sluttregnskap	To ganger per år. Første gang innen 31.3
2007					Ikke dokumentert	Ikke krav	
2008					Ikke dokumentert	Ikke krav	
2009					Ikke dokumentert	Ikke krav	Gjennomført etter fristen, men før vedtaket om tilskudd
Rammeavtale 2010–2012	Frist 31.3	Frist 31.3	Frist 31.3	Frist 31.3	Frist 31.3	Frist 31.3	To ganger per år. Første gang innen 31.3
2010					Ikke krav	Ikke dokumentert	Gjennomført etter fristen, men før vedtaket om tilskudd
2011					Ikke krav	Ikke dokumentert	Gjennomført etter fristen, men før vedtaket om tilskudd
2012			Ikke dokumentert	Ikke dokumentert	Ikke krav	Ikke dokumentert	Gjennomført etter fristen, men før vedtaket om tilskudd

Kilde: Riksrevisjonen

Revisjonen viser at departementet mottok arbeidsplanene og prosjektbudsjettene etter fristen 31. mars for fire av de seks årene som rammeavtalene omfatter.

Departementet mottok prosjektrapportene og prosjektrekskapene innen de avtalebestemte fristene for perioden 2007–2009. For 2011 ble rapporten og regnskapet mottatt etter fristen. Departementet har opplyst at prosjektrekskapet og prosjektrapporten for 2012 ikke kan framlegges.

Departementet har ikke kunnet framlegge reviderte prosjektrekskaper, som var et krav etter rammeavtalen, for årene 2007–2009. Departementet har heller ikke kunnet framlegge reviderte sluttregnskaper for prosjekter for årene 2010–2012.

Revisjonen viser at det ble gjennomført konsultasjoner med IPI i forkant av vedtak om tilskudd for alle årene i undersøkelsesperioden, men bare for årene 2007 og 2008 er disse konsultasjonene gjennomført innen den første fristen, 31. mars.

Departementet har ikke framlagt dokumentasjon som viser hvilket system og hvilke rutiner det hadde for kontroll og oppfølging i saksbehandlingen. Det finnes imidlertid noe kommunikasjon per e-post mellom departementet og IPI som handler om å følge opp frister for innsending av prosjektdokumenter.

Informasjon fra tilskuddsmottakere

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.3.6 skal tilskuddsforvalteren, med utgangspunkt i de fastsatte kriteriene for måloppnåelse, jf. punkt 6.2.1.1 bokstav b, innhente informasjon fra tilskuddsmottakere eller andre kilder som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse.

Vår analyse av IPIs årlige arbeidsplaner, prosjektbudsjetter, prosjektrapporter og prosjektrekskaper for hele kontrollperioden (2007–2012) viser følgende:

Beskrivelse av måloppnåelse, mål, målgruppe og prosjektets planlagte resultater

Ifølge ordningsregelverket punkt 1 er målet for tilskuddsordningen å «bidra til at konflikter blir forebygget eller løst». I Utenriksdepartementets to rammeavtaler med IPI er formålet med tilskuddet spesifisert til

- å fremme partenes felles interesse i utvikling, statsbygging, fred og forsoning
- å styrke IPIs kapasitet til å spille en aktiv rolle i utvikling og freds- og forsoningsarbeid, med spesiell vekt på å støtte rollen til FN

Rammeavtalen for perioden 2007–2009 stiller ingen spesielle krav til rapportering av måloppnåelse. Rammeavtalen for perioden 2010–2012 krever at prosjektrapportene skal inneholde en finansiell rapportering og en beskrivelse av resultater sammenlignet med planen for det enkelte prosjekt. Avtalen krever også at avtalens effektivitet blir målt og vurdert opp mot ressursbruk og resultater.

Revisjonen viser at årlige arbeidsplaner for begge periodene beskriver aktiviteter, mål og målgruppe, men at planene ikke inneholder en beskrivelse av prosjektenes planlagte resultater.

Videre viser revisjonen at prosjektrapportene for årene 2010–2011 beskriver gjennomførte aktiviteter på de tre prosjektområdene som er beskrevet i rammeavtalene og som er relevante for formålet med tilskuddsordningen («å bidra til at konflikter blir forebygget eller løst»). Rapportene beskriver i all hovedsak avholdte konferanser og seminarer, men også bidrag til forskning, kunnskapsoppbygging og publikasjoner. Det blir for eksempel opplyst at det norske tilskuddet til IPI er brukt til å blant annet finansiere oppgaver som nettverksbygging, å skape arenaer for parter i konflikt og å øke kunnskap med operativ relevans for aktører som arbeider med fred og konflikt.

Vår analyse av prosjektrapportene for årene 2007–2011 viser at rapportene mangler en beskrivelse av resultater som blir sammenlignet med planen for det enkelte prosjekt. Prosjektrapportene for 2010 og 2011 inneholder heller ikke en vurdering av avtalens formåls- og kostnadseffektivitet målt opp mot ressursbruk og resultater, i strid med hva rammeavtalen krever. Departementet har ikke framlagt en prosjektrapport for 2012.

Ifølge rammeavtalen for årene 2010–2012 skal IPI levere en sluttrapport for avtaleperioden som inneholder en beskrivelse og vurdering av prosjektets måleffektivitet, positive og negative virkninger for målgrupper, prosjektets bærekraft sett opp mot positive effekter etter prosjektets avslutning og vesentlige læringspunkter. Departementet har opplyst i et brev at de ikke kan framlegge en slik sluttrapport.

Rådgivnings- og analysefirmaet Scanteam evaluerte i 2013 rammeavtalen for årene 2010–2012 og samarbeidet med IPI. I sin rapport beskriver Scanteam at IPIs aktivitetsnivå økte utover i undersøkelsesperioden, men at departementet på evalueringstidspunktet ikke hadde verktøy for å måle resultater (output) for de ulike brukergruppene og de politiske prosessene. Videre framgår det at IPIs rapporter stort sett beskriver aktiviteter og produksjon, og at rapporteringsformen ikke er tilstrekkelig spesifisert til å dokumentere resultater i leveransekjeden.¹²

Beskrivelse av planlagte aktiviteter med en tidsplan for gjennomføring

Analysen vår viser at arbeidsplanene for årene 2007–2012 inneholder en detaljert beskrivelse av planlagte aktiviteter og en tidsplan for disse på de prosjektområdene som er beskrevet i rammeavtalene.

Utenriksdepartementet har mottatt årlige budsjetter fra IPI som omfatter aktivitetene som faller inn under rammeavtalene for perioden 2007–2012.

Ifølge rammeavtalene skal prosjektrapportene inneholde en beskrivelse av gjennomførte aktiviteter. Prosjektrapportene for 2007–2011 gir detaljerte beskrivelser av fjorårets aktiviteter.

Beskrivelse av hvordan prosjektet tar hensyn til kjønnsperspektivet

Som et resultat av St.meld. nr. 11 (2007–2008) *På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken* ble kvinners stilling og rettigheter ett av de viktigste satsingsområdene innenfor norsk utviklingspolitikk.

Begge rammeavtalene stiller krav til at IPI skal rapportere om at kjønnsperspektivet er inkorporert i samtlige prosjekter som Utenriksdepartementet gir tilskudd til. Departementet forventer at det rapporteres særskilt om prosjekter som er relevante for å implementere FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet.

Vår analyse av prosjektrapportene viser at rapportene for 2007 og 2008 ikke tar opp kjønnsperspektivet. Rapporten for 2009 nevner ett arrangement om seksualisert vold mot kvinner i konflikt og ett arrangement om resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet. Prosjektrapportene for 2010 og 2011 inneholder beskrivelser av henholdsvis seks og fem arrangementer som handler om kvinner, fred og sikkerhet.

Vi har ikke fått framlagt dokumentasjon på at departementet har kontrollert og fulgt opp rammeavtalenes krav til rapportering om kjønnsperspektivet under saksbehandlingen av tilskuddene. Først i et brev til IPI av 11. august 2011 kommenterte departementet at rapporteringen for perioden 2007–2009 var mangelfull.

Forklaringer til plan- og budsjettavvik

Vår analyse viser at IPI i sine budsjetter ikke har synliggjort fordelingen av det norske bidraget på prosjektene for årene 2007–2010 i henhold til kravene i rammeavtalene. For 2011 og 2012 er fordelingen synliggjort i budsjettene.

I henhold til rammeavtalen for 2010–2012 skal den årlige prosjektrapporten inneholde en kort oppsummering om bruken av midlene sett opp mot budsjettet. Vesentlige avvik skal i den sammenheng forklares.

Vår analyse av prosjektrapportene for 2010 og 2011 viser at disse inneholder en oversikt over bruken av midlene og forklaringer til budsjettavvik.

Vurdering av risiko for uregelmessigheter

I henhold til bestemmelsen punkt 6.3.8.2 skal tilskuddsforvalteren kartlegge risiko for uregelmessigheter, og ifølge rammeavtalen med IPI for årene 2010–2012 skal prosjektrapportene inneholde en vurdering av risiko, risikoreduserende tiltak og endringsbehov.

¹² Scanteam (2013). Cooperation between IPI and Norway: Current and Proposed Framework Agreements.

Vår analyse viser at arbeidsplanene og rapportene for kontrollperioden ikke inneholder en direkte vurdering av interne eller eksterne risikofaktorer eller en vurdering av risiko for uregelmessigheter. Vi har ikke mottatt rapporten for 2012.

I Scanteams evalueringsrapport¹³ fra 2013 fremgår det at det ikke er foretatt en vurdering av formell risiko og bærekraft, og det er heller ikke foretatt en anti-korrupsjonsanalyse.

Krav til revisjon av prosjektrekskap og til sluttregnskap

Ifølge rammeavtalen for årene 2007–2009 skal det årlige prosjektrekskapet være revidert av en uavhengig revisor i samsvar med internasjonale revisjonsstandarder. Revisor skal bekrefte at tilskuddet er brukt i samsvar med tildelingen.

Departementet har ikke innhentet reviderte prosjektrekskaper for perioden 2007–2009. Det er heller ikke innhentet bekreftelser fra en revisor om at tilskuddene er brukt i samsvar med tildelingene.

I henhold til rammeavtalen for årene 2010–2012 skulle IPI levere årlige prosjektrekskaper og et sluttregnskap for hele prosjektperioden. Det årlige prosjektrekskapet skulle vise inntekter og utgifter og den finansielle stillingen under avtalen for det foregående året. Regnskapet skulle være bekreftet av prosjektlederen og en financial controller. I tillegg skulle sluttregnskapet for avtaleperioden 2010–2012 være revidert av en uavhengig og profesjonell revisor.¹⁴ Revisoren skulle også bekrefte at tilskuddet var brukt i samsvar med tildelingen.

Departementet har innhentet prosjektrekskaper for 2010–2011, men disse er ikke bekreftet av prosjektlederen og en financial controller. Departementet har ikke innhentet et sluttregnskap for rammeavtalen for årene 2010–2012 og heller ikke bekreftelse fra en revisor om at tilskuddene er brukt i samsvar med tildelingen.

Prosjektrekskap

Departementet har framlagt prosjektrekskaper for årene 2007–2011, men ikke for 2012. Disse regnskapene er ikke daterte og ikke signerte. Det framgår ikke hvilket prinsipp for regnskapsoppstillingen som er lagt til grunn, og heller ikke hvilken fordelingsnøkkel som er brukt til å beregne administrasjonsbidrag. Det mangler også forklaringer til regnskapet.

Prosjektrekskapene for årene 2007–2009 viser totale inntekter og utgifter for de prosjektene som rammeavtalen mellom IPI og departementet dekker. Prosjektrekskapene viser imidlertid ikke budsjetterte inntekter og utgifter. Regnskapene gir derfor ikke et grunnlag for å sammenligne regnskapstillene med budsjettet. I prosjektrekskapene for 2007 og 2008 er det i tillegg en differanse mellom de tilskuddsbeløpene som ble gitt av departementet, og det som er fremkommer av regnskapene. Prosjektrekskapet for 2009 viser ikke fordelingen av departementets tilskudd på de ulike prosjektene.

Prosjektrekskapene for 2010 og 2011 viser de totale inntektene og utgiftene for de prosjektene hvor Norges bidrag inngår. Regnskapene gir en oversikt over fordelingen av det norske tilskuddet på ulike prosjekter og regnskapsposter, viser inntekter og utgifter mot budsjett for alle regnskapsposter og aktiviteter. Det framgår av vår dokumentanalyse at budsjettallene som er presentert i prosjektrekskapet for 2010, ikke samsvarer med det opprinnelige budsjettet som ble godkjent av departementet. I regnskapene for 2010 og 2011 mangler det dessuten en referanse til det norske tilskuddet.

Først i et brev til IPI av 11. august 2011 tok departementet opp svakhetene i prosjektrekskapene for 2007–2009. Når det gjelder prosjektrekskapene for årene 2010–2012, ble disse tatt opp med IPI i et brev fra departementet av 26. november 2012.

Kontroll og oppfølging

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2 skal tilskuddsforvalter kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Videre skal gjennomførte kontrolltiltak dokumenteres på en tilfredsstillende måte, og kontrollen skal ha et rimelig omfang

¹³ Scanteam (2013). Cooperation between IPI and Norway: Current and Proposed Framework Agreements.

¹⁴ Utenriksdepartementet (30.06.2010). Framework agreement 2010-2012 between the Norwegian Ministry of Foreign Affairs (MFA) and the International Peace Institute (IPI), punkt 8.

sett opp mot nytten og kostnadene ved kontrollen. Tilskuddsforvalteren skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottaker senere sender inn om måloppnåelsen, jf. pkt. 6.3.6.

Departementet har ikke framlagt dokumentasjon som viser hvilket system og hvilke rutiner det hadde for kontroll og oppfølging i saksbehandlingen. Det finnes imidlertid noe kommunikasjon per e-post mellom departementet og IPI som tar opp samarbeidet med og oppfølgingen av IPI. Disse e-postene henviser til dokumentasjon som vi ikke har fått.

Administrasjonsbidrag i prosjektbudsjetter og prosjektrenskaper

I ordningsregelverket punkt 6, «oppfølging og kontroll», framgår det at dersom det er aktuelt å gi administrasjonsbidrag, skal størrelsen eksplisitt framkomme av tilskuddsbrevet.

Administrasjonsbidrag er en sats som belastes et prosjekt for bruken av generelle organisatoriske tjenester eller infrastruktur. Typiske kostnader er husleie, IT-tjenester og regnskapstjenester. I regnskapsmessig sammenheng representerer administrasjonsbidrag normalt indirekte, faste kostnader. Ifølge Norads *Veiledning vedrørende eventuelle administrasjonsbidrag i tilskuddsforvaltningen* må bidraget framkomme av budsjettet og rapporteres i prosjektrengskapet.¹⁵

Utenriksdepartementet opplyser at de ikke har klart å identifisere hvilke regler som var gjeldende i den undersøkte tidsperioden. Revisjonen viser at departementet hadde satt en grense på fem prosent for administrasjonsbidrag på alle tilskuddene som ble gitt før 2010. Dette fremgår av en rapport utarbeidet av sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet.¹⁶ Departementet utarbeidet nye retningslinjer som omfattet FN-avdelingens tilskudd, og disse hadde virkning fra 2010. Grensen for administrasjonsbidrag kunne etter dette unntaksvis settes til sju prosent.

Revisjonen viser at departementet ikke har opplyst om satsen for administrasjonsbidrag i tilskuddsbrevene til IPI for årene 2007–2011. I tilskuddsbrevet for 2012 er det opplyst at opptil sju prosent av tilskuddet kan brukes til administrasjonsbidrag.

På grunnlag av budsjettene og prosjektrengskapene har vi beregnet administrasjonsbidraget for de årene der vi har tilstrekkelig informasjon for å gjøre slike beregninger. Beregningene er basert på posteringer i prosjektbudsjetter og prosjektrenskaper som er finansiert av departementets tilskudd til IPI.¹⁷

Budsjettene

Vår analyse av budsjettene viser at størrelsen på administrasjonsbidraget for 2008 og 2009 var på henholdsvis 10 prosent og 9,9 prosent av tilskuddene.

Analysen viser videre at størrelsen på administrasjonsbidraget for 2010, 2011 og 2012 var på henholdsvis 10,9 prosent, 9,6 prosent og 10,4 prosent av tilskuddene.

Regnskapene

Vår analyse viser at administrasjonsbidraget for 2007, 2008 og 2009 var på henholdsvis 10 prosent, 9,6 prosent og 10,5 prosent av tilskuddene.

Analysen viser videre at administrasjonsbidraget for 2010 og 2011 var på henholdsvis 10,2 prosent og 11,1 prosent av tilskuddene. Vi har ikke mottatt prosjektrengskapet for 2012.

Departementet har ikke framlagt dokumentasjon som viser at administrasjonsbidragene i prosjektbudsjettene og prosjektrengskapene har blitt kontrollert og fulgt opp under saksbehandlingen.

International Peace Institutes revisjonsberetninger for perioden 2007–2012

I henhold til rammeavtalen for årene 2010–2012 skal IPI oversende organisasjonens årlige revisjonsberetning innen juli året etter regnskapsåret.

¹⁵ Regjeringen.no. (20.10.2016). *Veiledning vedrørende eventuelle administrasjonsbidrag i tilskuddsforvaltningen*. <https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/tilskuddsmidler/veiledning_administrasjon/id2516591/>.

¹⁶ Utenriksdepartementet: *Rapport Gjennomgang av utenrikstjenestens forvaltning av samarbeidet med ILPI 2009–2016* https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/adm/ilpirapport_fase2.pdf

¹⁷ Beregningene er gjort ved å dele indirekte kostnader på totalutgifter.

Revisjonen viser at revisjonsberetningene for årene 2007–2012 ble avgitt innen fristen, og at de er normalberetninger. En normalberetning innebærer at revisor konkluderer med at regnskapet er uten vesentlige feil og mangler. Revisjonsberetningene er undertegnet av revisjonsfirmaet Lutz and Carr i New York.

6.3.3 Departementets vurdering og beslutning om å tildele tilskudd

Som en del av saksbehandlingen i forbindelse med tildelingen av tilskudd gjennomførte departementet en høringsrunde for å innhente synspunkter på IPIs prosjektdokumenter. Den ansvarlige seksjonen utarbeidet et høringsnotat som ble sendt til aktuelle høringsinstanser i departementet og utenriksstjenesten.

Interne høringsrunder om tilskudd til International Peace Institute

Seksjon for fred og forsoning i Utenriksdepartementet utarbeidet hvert år et notat som sammen med IPIs prosjektdokumenter ble sendt til mellom tre og seks høringsinstanser.

Vi har mottatt interne høringsnotater for perioden 2009–2012 og høringsinnspill for perioden 2010–2012. Utenriksdepartementet opplyser at de ikke kan framlegge høringsnotater for 2007 og 2008 eller høringsinnspillene for 2007–2009. Vi har derfor ikke kunnet sammenligne disse mot beslutningsnotatene.

Årlige vedtak om prosjektstøtte

I henhold til ordningsregelverket skal det foretas en individuell vurdering av det aktuelle prosjektet i forbindelse med alle søknader. Faglige råd kan innhentes fra andre seksjoner i departementet, utenriksstasjoner og Norad. Ved prosjekt- og programstøtte skal saksbehandleren benytte skjemaet S03 *Beslutning om støtte – program og programstøtte* som en rettleiding og sjekkliste i prosessen. Departementet har opplyst i et brev at de ikke har oppbevart rettleidinger og sjekklister fra årene 2007–2012.

Vår dokumentanalyse viser at seksjon for fred og forsoning utarbeidet et beslutningsnotat om IPIs prosjektsøknader for hvert av årene i perioden 2007–2012. Seksjonen vurderte hvert år at IPIs arbeidsplan var i samsvar med rammeavtalen, og anbefalte at departementet innvilget og utbetalte tilskuddet til IPI. Anbefalingen i beslutningsnotatene for årene 2010–2012 var å tildele 8 millioner kroner.

Beslutningsnotatene for årene 2007–2012 inneholder ingen særskilt drøfting av eller kommentarer til prosjektbudsjetter, prosjektrengskaper eller prosjektrapporter. De drøfter heller ikke måloppnåelse, resultater under rammeavtalen, eksterne og interne risikofaktorer som kan påvirke mål og resultater, hvordan arbeidsplanen tar hensyn til kjønnsperspektivet, og hvordan hensyn til barn og unges behov er ivarettatt. IPIs revisjonsberetning blir ikke kommentert i beslutningsnotatet for noen av årene i kontrollperioden 2007–2012.

Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål fattet vedtak om å tildele tilskudd til IPI i samsvar med anbefalingene fra seksjon for fred og forsoning.

Beslutningsnotater under rammeavtalen 2007–2009

Analysen av beslutningsnotatene for 2007–2009 viser at de inneholder lite informasjon fra høringsinnspillene og at de ikke drøfter IPIs årlige arbeidsplan utover å konstatere at den er i samsvar med rammeavtalen.

Beslutningsnotatene for 2007 og 2008 anbefaler å tildele 11,1 millioner kroner årlig og henviser til rammeavtalen. Beløpet i rammeavtalen er på 11 millioner kroner i denne perioden. Avviket mellom rammeavtalebeløpet og det tildelte beløpet på 11,1 millioner kroner er ikke forklart.

Beslutningsnotater under rammeavtalen 2010–2012

I beslutningsnotatene for årene 2010–2012 redegjøres det detaljert for uttalelsene i høringsrundene. De fleste høringsinnspillene som gjengis i notatene, er i hovedsak positive til IPIs arbeidsplaner, men det fremmes årlig en del endringsønskener fra ulike interessenter med utgangspunkt i deres respektive arbeidsområder. Notatene drøfter og vurderer hvert år de vesentlige innspillene fra høringsinstansene.

I 2010 og 2011 ble høringsinnspillene forelagt IPI til uttalelse, og etter en dialog med departementet sendte IPI reviderte arbeidsplaner og prosjektbudsjetter for disse årene. Ifølge beslutningsnotatet i 2010 ble det i høringsrunden tatt opp at et prosjektbudsjett ikke bør godkjennes uten at departementet først har fått et totalbudsjett med informasjon om IPIs andre bidragsyttere. Ifølge beslutningsnotatet oversendte IPI et fullstendig budsjett, og seksjon for fred og forsoning vurderte at dette var et tilfredsstillende svar på

henvendelsen. I beslutningsnotatene for 2010 og 2011 drøftes behovet for bedre informasjonsutveksling og kontakt mellom IPI og departementet. I notatet fra 2012 beskrives det at kontakten er vesentlig forbedret det siste året, ved at departementet har mottatt ukentlige og månedlige nyhetsbrev med analyser og informasjon om kommende arrangementer.

I 2012 søkte IPI om et tilskudd på 1 millioner kroner utover rammeavtalebeløpet på 8 millioner kroner, og departementet innvilget IPIs søknad. Tilskuddet skulle dekke et diplomatkurs.

Utbetaling av tilskuddsmidler

Ifølge ordningsregelverket skal det foreligge tilfredsstillende rapportering fra søker før utbetaling kan skje. Kravet kan fravikes i særskilte tilfeller, men da må unntaket dokumenteres og avklares med seksjonsleder. I henhold til rammeavtalene skulle Utenriksdepartementet godkjenne årets arbeidsplan og budsjett og fjorårets prosjektrapport og prosjektrekskap før neste utbetaling kunne skje.

Departementet hadde godkjent årets arbeidsplan og prosjektbudsjett før utbetaling av tilskuddene for perioden 2007–2011. Det samme gjaldt fjorårets prosjektrapport og urevidert prosjektrekskap.

Utbetalingene skjedde i samsvar med departementets vedtak.

Tilbakebetaling av ubrukte tilskuddsmidler

Etter økonomibestemmelsene punkt 6.3.5 tredje ledd skal tilskuddsforvalteren etablere innkreivingsrutiner som sikrer tilbakebetaling dersom en sluttavregning medfører at mottakeren skal tilbakebetale et for høyt utbetalt beløp. I tilfeller der det er utbetalt for mye i en årlig tildeling under en tilskuddsordning som videreføres i etterfølgende år, kan tildelingen for etterfølgende år reduseres med et beløp som tilsvarer det som er for mye utbetalt.

Ordningsregelverket har ikke bestemmelser om tilbakebetaling av tilskudd. Rammeavtalen for perioden 2007–2009 regulerer heller ikke spørsmålet om tilbakebetaling, men rammeavtalen for perioden 2010–2012 og tilskuddsbrevene for årene 2007–2012 hadde vilkår om tilbakebetaling. I henhold til vilkårene skulle IPI tilbakebetale ubrukte midler og renter. Etter implementeringen av prosjektet skulle midlene så snart som mulig settes inn på departementets bankkonto. Transaksjonen skulle benytte tilskuddets referansenummer og merkes med påløpte renter og ubrukte midler, fulgt av en erklæring fra banken som spesifiserer hvert av beløpene.

En analyse av prosjektrekskapene og prosjektrapportene for årene 2008–2011 viser at det årlige tilskuddsbeløpet til IPI ble brukt fullt ut. I 2007 var det et underforbruk som utgjorde 2,035 millioner kroner.¹⁸ Dette beløpet ble overført til 2008. I en kommentar til prosjektrekskapet for 2008 opplyser IPI at overføringen var godkjent av Utenriksdepartementet. Godkjenningen framkommer også i en e-postutveksling mellom departementet og IPI.

Underretning om tilskudd

Bevilgningsreglementet § 10 andre ledd stiller krav om forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.

I rammeavtalene for periodene 2007–2009 og 2010–2012 er det tatt inn en bestemmelse om Riksrevisjonens og Utenriksdepartementets adgang til føre kontroll med bruken av tilskuddsmidlene.

Ifølge økonomireglementet § 8 andre ledd skal departementet i tilskuddsbrevet til den enkelte mottaker angi tilskuddsbeløpet og formålet og vilkårene for tilskuddet.

Hvert år i perioden 2007–2012 underrettet departementet IPI om tildelingen av prosjektstøtte i et eget tilskuddsbrev. Alle tilskuddsbrevene viser til den aktuelle rammeavtalen og IPIs årlige innsendte arbeidsplan og prosjektbudsjett. Brevene angir formålet med tilskuddet, totalbeløpet, fordelingen av tilskuddsbeløpet mellom prosjekter, vilkårene for utbetaling og opplysninger om bankkonto. I samtlige brev opplyser departementet at de anser at vilkårene er akseptert når tilskuddsmottakeren mottar beløpet. Brevene

¹⁸ Omregnet etter Norges banks historiske valutakurs per 1. januar 2008. Kursen på en amerikanske dollar var 6,54 norske kroner.

inneholder ikke opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans, framgangsmåten ved en klage og retten til å se sakens dokumenter.

6.3.4 Habilitet

Utenriksdepartementets rutiner, rettledninger og praksis

Forvaltningslovens habilitetsregler gjaldt for all saksbehandling i Utenriksdepartementets i perioden 2007–2012.

Ifølge Utenriksdepartementets ordningsregelverk fra desember 2009 skal det for tilskudd under ordningen i hovedsak benyttes forvaltningsregime I, «Prosjekt og programstøtte». Habilitet og habilitetsvurderinger eller dokumentasjon av dette omtales ikke spesielt, men det henvises til skjemaet S03 *Beslutning om støtte – program og programstøtte*, som skal benyttes som en rettledning og sjekkliste for saksbehandleren. For øvrig henviser ordningsregelverket til *Håndbok i tilskuddsforvaltning – om å forvalte tilskudd selv*.

Utenriksdepartementets praktisering av habilitetsregelverket er ellers omtalt i et brev fra Utenriksdepartementet ved utenriksministeren og utviklingsministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen. I brevet, som er datert 13. april 2012, opplyses det om følgende:

«I tilskuddssaker treffes avgjørelser der forvaltningslovens regler om habilitet skal følges. I tillegg gjelder retningslinjer vedr. habilitet utgitt av Statsministerens kontor, samt etiske retningslinjer for staten og administrative rutiner i Utenriksdepartementet for saksbehandling generelt, og for tilskuddsforvaltning spesielt [...]

Den enkelte har et eget ansvar for selv å vurdere sin habilitet. Det gjelder også Utenriksministeren og Utviklingsministeren, og andre i den politiske ledelse i departementet [...] I disse vurderingene legger departementet, dets politiske ledelse og medarbeidere vekt på at avgjørelsens karakter i tilskuddssaker tilsier særlig årvåkenhet hos alle som er involvert i den enkelte sak. Hensynet til å sikre korrekte avgjørelser og å opprettholde tilliten til dem som fatter beslutningen er helt vesentlig når det gjelder tildeling av økonomiske midler. Som et betydelig tilskuddsdepartement er Utenriksdepartementet spesielt oppmerksom på det [...] Muligheter for interessekonflikter og habilitetsspørsmål tas på største alvor i Utenriksdepartementet, som føler et særlig ansvar for å hindre alle former for misligheter i tilskuddsforvaltningen.»¹⁹

På en forespørsel fra Riksrevisjonen opplyser Utenriksdepartementet at det ikke har veiledningsmateriale fra perioden 2006–2012. Departementet viser for øvrig til en håndbok med retningslinjer om forvaltning av tilskudd for Utenriksdepartementet og Norad, *Grant Management Manual (GMM)*, som ble tatt i bruk i 2013.

Tilskudd til International Peace Institute – habilitetsvurderinger

Seksjonen for fred og forsoning, som hadde ansvaret for å behandle tilskuddene til IPI, ba i 2012 rettsavdelingen i Utenriksdepartementet om å vurdere habilitetsspørsmål knyttet til vedtak som berørte IPI. I anmodningen vises det til at seksjonen har

«flere forespørsler/søknader fra International Peace Institute (IPI) inne til behandling. I den forbindelse og i lys av den siste tidens mediefokus har seksjonen hatt en intern diskusjon hva angår habilitet med hensyn til IPIs leders (Terje Rød-Larsen) nære forbindelser til Departementet (som partitilhørighet og personlige forhold).»²⁰

Rettsavdelingen ga i et notat av 13. april 2012 sin vurdering av habiliteten til daværende ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementet, Geir O. Pedersen, daværende ekspedisjonssjef, Mona Juul, daværende utenriksminister Jonas Gahr Støre, og den øvrige politiske ledelsen. Basert på de opplysningene som rettsavdelingen hadde fått, ble habiliteten vurdert med hensyn til følgende saker, som det da skulle treffes vedtak om:

¹⁹ Utenriksdepartementet ved utenriksministeren og utviklingsministeren. *Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning*. Brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen, 13. april 2012. <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-047/30/>>.

²⁰ Seksjon for fred og forsoning. Anmodning om habilitetsvurdering. E-post til rettsavdelingen i Utenriksdepartementet, 11. april 2012.

- 1 IPIs kontor i Wien skulle omgjøres til en internasjonal organisasjon, der Norge skulle være medlem. Saken skulle etter planen forberedes av avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål og avgjøres av utenriksministeren.
- 2 Det skulle gis en økonomisk støtte på ca. 3,8 millioner kroner til et treningsprogram for diplomater. Det var ikke presisert når et vedtak eventuelt skulle treffes. Saken skulle etter planen forberedes av avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål og avgjøres av ekspedisjonssjefen, Geir O. Pedersen.
- 3 Det skulle inngås en ny rammeavtale for Norges økonomiske støtte til IPI. Saken skulle etter planen forberedes av avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål og avgjøres av ekspedisjonssjefen i samme avdeling, Geir O. Pedersen.

Habilitetsvurderinger av ansatte i departementet

I perioden fra 1. mars 2008 til 2. september 2012 var Geir O. Pedersen ekspedisjonssjef i avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål. Seksjon for fred og forsoning i denne avdelingen hadde ansvaret for saksbehandlingen av tilskuddene til IPI i hele undersøkelsesperioden. Ansvaret innebar å motta prosjektplaner og prosjektbudsjetter fra IPI og å utarbeide høringsnotateter og sende disse på høring internt i departementet og til FN-delegasjonen i New York. I tillegg hadde seksjonen ansvaret for å utarbeide beslutningsnotater der tilbakemeldingene fra høringsrundene var tatt med. Seksjonen sendte også ut tilskuddsbrev og hadde ansvaret for å kontrollere og følge opp tilskuddene ved å gjennomgå blant annet prosjektrapporter, prosjektrengskaper og revisjonsdokumenter.

Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål fattet avgjørelser om tilskudd basert på beslutningsnotatet fra seksjon for fred og forsoning. I perioden mens Geir O. Pedersen var ekspedisjonssjef, ble det saksbehandlet og utbetalt i overkant av 47,1 millioner kroner til IPI.

Det framgår av dokumentasjonen i tilskuddssakene at Terje Rød-Larsen, som var president i IPI, ved flere anledninger kommuniserte direkte med Geir O. Pedersen i perioden da Pedersen var ekspedisjonssjef. Fordi Pedersen var involvert i saksbehandlingen, for eksempel som mottaker av e-poster om tilskudd til IPI, legger vi til grunn at ekspedisjonssjef Geir O. Pedersen deltok i saksbehandlingen av tilskudd til IPI i perioden 2008–2012.

Geir O. Pedersen var medlem av IPIs International Advisory Council fra 2010. Rådet skulle ifølge IPIs vedtekter og statutter gi råd og støtte til IPI og dets styre og ansatte. Medlemmene ble oppnevnt for tre år av gangen, og vervet var ulønnet. IPIs styre hadde til enhver tid skjønnsmessig adgang til å fjerne medlemmer av International Advisory Council.²¹

Rettsavdelingens notat av 13. april 2012 viser til at Pedersen vil være inhabil om det foreligger «andre særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Rettsavdelingen kommer til at vedtak i sakene vil innebære «særlig fordel» for Terje Rød-Larsen som president i IPI og dermed tilsynelatende organisasjonens øverste leder og ansikt utad. Det framgår av notatet at IPI er avhengig av tilskudd og at Rød-Larsens adgang til å beholde sin stilling, hans renomme og eventuelt også hans avlønning vil påvirkes av IPIs økonomiske situasjon. Han må derfor anses å få en særlig fordel av Utenriksdepartementets tre vedtak. Rettsavdelingen drøftet derfor om ekspedisjonssjef Geir O. Pedersen hadde en «nær personlig tilknytning» til Rød Larsen. Rettsavdelingen har fått opplyst at de er venner og viser til at mer perifere personlige forhold ikke omfattes av forvaltningsloven § 6 andre ledd.

Rettsavdelingen oppsummerer faktaopplysningene i saken slik:

«Pedersen og Rød Larsen har i tillegg til sitt personlige vennskap en historie med faglig samarbeid, blant annet vedrørende Midt-Østen. De ser ut til å ha vært kolleger i UD og i FAFO, men ikke over lengre perioder; Rød-Larsen forlot FAFO i 1993, samme år som Pedersen kom inn, og da Rød Larsen var spesialrådgiver i UD i 1998-1999 var Pedersen stasjonert ved Norges representasjon i de palestinske områdene. Pedersen er dessuten (som nevnt ovenfor) medlem av «International Advisory Council» i organisasjonen der Rød-Larsen er president.»

²¹ International Peace Institute, INC. *Annex 3, BY-LAWS* punkt 3.2. Revidert 11. mai 2009.

I notatet konkluderer rettsavdelingen sin drøfting av Pedersens habilitet etter forvaltningsloven § 6 andre ledd slik:

«Alt dette kan tale for inhabilitet. Vurderingen vil i siste instans bero på hvor nært det personlige vennskapet mellom Pedersen og Rød Larsen er, siden dette vil være styrende for om det foreligger 'særlige forhold som er egnet til å svekke tilliten' til Pedersens 'upartiskhet'.»

Basert på denne konklusjonen og det faktum at rettsavdelingen ikke var i stand til å konkludere om særlige forhold var til stede, viser avdelingen til forvaltningsloven § 8 første ledd, hvor utgangspunktet er at tjenestemannen selv skal avgjøre om han er inhabil.²² Rettsavdelingen gir også føringer for saksbehandlingen dersom Pedersen finner at han er inhabil.²³

Det framgår i et notat av 17. april 2012 at seksjon for fred og forsoning rådet utenriksminister Jonas Gahr Støre til at Norge skulle støtte etablering av IPI som en internasjonal organisasjon. I notatet viser seksjonen for fred og forsoning til rettsavdelingens habilitetsvurderinger. Av Gahr Støres påskrift på dette notatet/tilrådingen framkommer det at han legger til grunn at ekspedisjonssjef Geir O. Pedersen har vurdert sin habilitet.

Rettsavdelingen vurderte ikke habilitetsforhold knyttet til tidligere års saksbehandling av tilskudd til IPI. Vi legger imidlertid til grunn at de faktaopplysningene som rettsavdelingen bygget på i habilitetsvurderingen i 2012, var relevante for hele perioden som Geir O. Pedersen var ekspedisjonssjef i avdelingen som tildelte tilskudd til IPI (2008–2012). Utenriksdepartementet har opplyst at det ikke finnes dokumentasjon på habilitetsvurderinger i dokumentasjonen for tildeling av tilskudd/rammeavtaler til IPI i perioden 2007–2011.²⁴

Rettsavdelingen drøftet i sitt notat av 13. april 2012 også daværende ekspedisjonssjef Mona Juuls habilitet i saker med tilknytning til IPI. Grunnlaget for vurderingen var hennes ekteskap med Terje Rød-Larsen, som ville gjøre henne inhabil i saker der han var part. I notatet vises det til at «Juul og hennes avdeling skal verken 'tilrettelegge grunnlaget for' eller 'treffe avgjørelse i sakene vedrørende IPI.'»

Rettsavdelingen konkluderer derfor med at det ikke blir spørsmål om inhabilitet for noen i denne avdelingen etter forvaltningsloven § 6 første ledd.

Deretter drøfter rettsavdelingen forvaltningsloven § 6 andre ledd: Når «særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til [hennes] upartiskhet», vil Juul som regel være inhabil i saker der Rød-Larsen får en særlig fordel, tap eller ulempe (uten å være «part»). I notatet drøftes også situasjoner hvor støtte til IPI vil være en fordel for Juul selv, siden ektemannen er IPI's president. I den grad det foreligger «nær personlig tilknytning» mellom Juul og den som treffer vedtak som angår IPI, kan det bli snakk om inhabilitet på grunnlag av forvaltningsloven § 6 andre ledd også for andre beslutningstakere. Rettsavdelingen har ikke opplysninger om noen slik nær personlig tilknytning mellom Juul og Geir O. Pedersen og legger til grunn at Juuls forhold til IPI er mer perifert enn Rød Larsens. Da skal det desto mer til for å konstatere inhabilitet.

Utenriksdepartementet opplyser i et brev til Riksrevisjonen at departementet ikke er kjent med, eller at det foreligger dokumentasjon på at Mona Juul på noen måte har medvirket ved vurderingen av tilskudd eller andre former for utbetaling til IPI. Departementet er heller ikke kjent med at hun ved formell eller uformell kommunikasjon har omtalt eller diskutert tildelinger til IPI med den eller de som medvirket i behandlingen av slike saker i perioden 2004–2014.²⁵

Habilitetsvurderinger av den politisk ledelsen i departementet

I et notat av 13. april drøfter rettsavdelingen også habiliteten til daværende utenriksminister Jonas Gahr Støre og Utenriksdepartementets øvrige politiske ledelse.

Rettsavdelingen konkluderer med at utenriksminister Jonas Gahr Støre ikke er inhabil etter forvaltningsloven § 6 første ledd. Rettsavdelingen konkluderer også med at § 6 andre ledd ikke kommer til anvendelse ved en eventuell avgjørelse om å omgjøre IPI til en internasjonal organisasjon. Dette forutsetter at det ikke finnes

²² UiO.no. *Fafos støtte i UD*, 25. november 2010. <https://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2003/rapport64/index-5_4.html>. [Hentet 16. mars 2021].

²³ Utenriksdepartementet, seksjon for fred og forsoning. Etablering av International Peace Institute som internasjonal organisasjon i Wien og norsk medlemskap. Tilråding. Notat med utenriksministerens påskrift, 17. april 2012.

²⁴ Utenriksdepartementet. Riksrevisjonens undersøkelse av Utenriksdepartementets tilskudd til International Peace Institute (IPI) – svar på spørsmål, side 4 og 5. Brev til Riksrevisjonen, 18. desember 2020.

²⁵ Utenriksdepartementet. Riksrevisjonens undersøkelse av Utenriksdepartementets tilskudd til International Peace Institute (IPI) – svar på spørsmål, side 6. Brev til Riksrevisjonen, 18. desember 2020.

noen «nær personlig relasjon» mellom Støre og Rød-Larsen. Tilsvarende gjelder for Utenriksdepartementets politiske ledelse for øvrig.

I et notat av 17. april 2012 ga seksjon for fred og forsoning en tilråkning til utenriksminister Jonas Gahr Støre om at Norge skulle støtte etableringen av IPI som en internasjonal organisasjon, og at Norge skulle bidra til at Danmark, Finland, Sverige, Luxembourg og Liechtenstein med Østerrike som vertsland også skulle støtte dette. Tilråkningen var basert på IPIs forslag, og Geir O. Pedersen behandlet saken i tråd med ordinære saksbehandlingsrutiner.

Utenriksministeren ga sin egen habilitetsvurdering som skriftlig påtegning på notatet av 17. april 2012. Av vurderingen framgår det at han vurderte at han ikke var inhabil i forhold IPI og Terje Rød-Larsen. Dette begrunnet han med at han kjente Rød-Larsen utelukkende gjennom spredt kontakt i arbeidssammenheng, at de ikke var venner, og at de aldri hadde møttes privat eller hos hverandre.

6.4 Evaluering av tilskudd til International Peace Institute

Etter økonomireglementet § 16 skal Utenriksdepartementet sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.

Etter økonomibestemmelsene punkt 6.5 første ledd skal Utenriksdepartementet sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Evalueringer må vurderes i sammenheng med kravene som stilles til rapportering, jf. punkt 6.3.6.

I ordningsregelverket framgår det at Norads evalueringsavdeling har ansvaret for å planlegge og gjennomføre uavhengige evalueringer av aktiviteter som er finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene kan gjennomføres av deler eller hele ordningen eller av tverrgående temaer, mål eller land som dekker flere tilskuddsordninger.

Scanteam evaluerte IPI i 2013 i tilknytning til rammeavtalen for perioden 2010–2012.²⁶

²⁶ Scanteam. (2013). Cooperation between IPI and Norway: Current and Proposed Framework Agreements.

7 Konklusjoner

Utenriksdepartementet har samarbeidet med IPI siden 1996. I perioden 2007–2012 inngikk departementet to treårige rammeavtaler (tilskuddsavtaler) med IPI. Det årlige avtalebeløpet i 2007–2009 var på 11 millioner kroner, mens beløpet ble nedjustert til 8 millioner kroner i avtalen for perioden 2010–2012. Til sammen har Utenriksdepartementet utbetalt 58,2 millioner kroner til IPI i perioden 2007–2012.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Utenriksdepartementet har etterlevd Stortingets vedtak og forutsetninger og regelverket for økonomistyring i staten ved tildeling av tilskudd til IPI i perioden 2007–2012.

Riksrevisjonen konkluderer med at Utenriksdepartementet i perioden 2007–2012 har redegjort for innholdet i og gitt begrunnelser for bevilgningsforslagene over kapittel 164, post 70 *Fred, forsoning og demokratitiltak* i sine budsjettproposisjoner. Evalueringen av tilskuddene til IPI og anvendelsen av unntakshjemmel fra SSØ i forbindelse med kunngjøring av tilskudd er i samsvar med økonomiregelverket.

Revisjonen viser at det i perioden var svakheter i Utenriksdepartementets kontroll og oppfølging av tilskuddene til IPI, og at departementet ikke fulgte opp hvor stor del av tilskuddet som gikk til å dekke administrasjonskostnader. Revisjonen viser videre at departementet først i 2012 foretok habilitetsvurderinger knyttet til forvaltning av tilskudd til IPI. Det ble ikke foretatt tilsvarende habilitetsvurderinger i perioden 2007–2011. Dette var med på å svekke tilliten til dem som fattet beslutninger om å tildele tilskudd.

7.1 Svakheter i departementets saksbehandling, kontroll og oppfølging av tilskuddene til International Peace Institute

Riksrevisjonen konkluderer med at departementet i perioden 2007–2012 ikke hadde tilstrekkelig kontroll og oppfølging av tilskuddene som ble tildelt IPI. Departementet har ikke sørget for å ha tilstrekkelig grunnlag for å vurdere måloppnåelse og resultater, og de fulgte ikke opp mangelfull eller manglende rapportering. I den utstrekning departementet har foretatt kontroll og oppfølging, er denne i liten grad dokumentert.

Utilstrekkelig grunnlag for å vurdere måloppnåelse og resultater

I henhold til økonomiregelverket skal departementet beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier og gi bestemmelser om oppfølging og kontroll for den enkelte tilskuddsordning. Utenriksdepartementet har fastsatt et eget ordningsregelverk for tilskuddsordningen som IPI har mottatt tilskudd fra. Dette ordningsregelverket beskriver målet med tilskuddsordningen, kriterier for måloppnåelse, kriterier for tildeling av tilskudd og krav til oppfølging, kontroll og evaluering.

Revisjonen viser at departementet ikke har operasjonalisert krav til måloppnåelse i rammeavtalen for perioden 2007–2009. Som følge av dette rapporterte IPI på aktiviteter og ikke på måloppnåelse og resultater.

Rammeavtalen for 2010–2012 stiller krav om at IPI beskriver resultater for det enkelte prosjekt og vurderer avtalens effektivitet målt opp mot ressursbruk og resultater. Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon på at departementet har fulgt opp disse kravene i den aktuelle perioden.

Mangelfull oppfølging av rammeavtalene

Rammeavtalene dannet grunnlaget for departementets styring, kontroll og oppfølging av tilskuddene til IPI. Revisjonen viser at departementet ikke har fulgt opp IPI i tilfeller der prosjektbudsjetter, prosjektrapporter og prosjektrenskaper enten ikke har blitt levert eller der innholdet ikke har vært i samsvar med kravene i rammeavtalene. Departementet har heller ikke fulgt opp kravet til revisjon eller kravet om at IPI skulle gjennomføre konsultasjoner og levere prosjektdokumenter innen fristene som var fastsatt i rammeavtalene.

Departementet kontrollerte ikke om størrelsen på administrasjonsbidrag ble overskredet

Administrasjonsbidrag skal dekke kostnader til administrasjon og støttefunksjoner hos tilskuddsmottakeren som ikke direkte kan knyttes til gjennomføringen av det aktuelle prosjektet. Normalt setter tilskuddsforvalteren en grense for hvor stor del av tilskuddet som kan brukes til å dekke slike indirekte kostnader.

Revisjonen viser at departementet i fem av seks år ikke informerte IPI om hvor stor del av tilskuddet som kunne benyttes til å dekke administrasjonsbidrag. Videre viser revisjonen at grensen for administrasjonsbidrag er overskredet i hele undersøkelsesperioden uten at departementet har fulgt opp dette overfor IPI.

Mangelfull dokumentasjon av kontroll og oppfølging

Tilskuddsforvalteren skal ifølge økonomibestemmelsene kontrollere informasjonen som tilskuddsmottakeren sender inn som har betydning for søknadsbehandlingen. Videre skal tilskuddsforvalteren dokumentere gjennomførte kontrolltiltak på en tilfredsstillende måte og blant annet kartlegge risikoen for uregelmessigheter.

Revisjonen viser at departementet ikke har framlagt dokumentasjon som viser hvilket system og hvilke rutiner de hadde iverksatt for å sikre kontroll med og oppfølging av tilskuddsmottakeren. Departementet har i liten grad framlagt dokumentasjon som viser at kontroller er gjennomført. Departementet har heller ikke framlagt dokumentasjon som viser at de har kartlagt risikoen for uregelmessigheter.

7.2 Utenriksdepartementet har ikke foretatt nødvendige habilitetsvurderinger

Riksrevisjonen konkluderer med at departementet ikke har sørget for å avklare nødvendige habilitetsvurderinger ved tildelingen av tilskudd til IPI i perioden 2007–2011. Hensynet til å sikre korrekte avgjørelser og å opprettholde tilliten til dem som fatter beslutninger, er avgjørende ved tildeling av økonomiske midler.

Selv om den enkelte har ansvar for selv å vurdere sin egen habilitet, konkluderer Riksrevisjonen med at Utenriksdepartementets forvaltning av tilskudd til IPI i denne perioden bærer preg av at habilitetsspørsmål ikke ble tatt tilstrekkelig på alvor. Målet og kriteriene for å tildele tilskudd etter ordningsregelverket innebærer stor grad av skjønnsutøvelse. Det tilsier en høy grad av aktsomhet ved saksbehandlingen.

Revisjonen viser at den ansvarlige seksjonen først i 2012 stilte spørsmål ved om habiliteten burde ha blitt vurdert før tilskudd til IPI ble godkjent og utbetalt. Rettsavdelingen foretok da inhabilitetsvurderinger av blant annet ekspedisjonssjef Geir O. Pedersen. Rettsavdelingen vurderte, på bakgrunn av de opplysningene de hadde fått, at ekspedisjonssjefens forhold til Terje Rød-Larsen kunne tale for inhabilitet. Rettsavdelingen vurderte ikke habilitetsforhold knyttet til tidligere års saksbehandling av tilskudd til IPI. Revisjonen viser imidlertid at de faktaopplysningene som rettsavdelingen bygget på i habilitetsvurderingene i 2012, var relevante for hele perioden 2008–2012. Revisjonen viser at ekspedisjonssjefen må anses å ha deltatt i saksbehandlingen av tilskuddene til IPI i hele undersøkelsesperioden.

Revisjonen viser videre at utenriksministeren foretok vurdering av sin habilitet i 2012 og at han samtidig skriftlig forutsatte at ekspedisjonssjefen foretok sin egen habilitetsvurdering. Ekspedisjonssjefen fratrådte ikke saksbehandlingen, og det foreligger ingen dokumentasjon på at han vurderte sin egen habilitet i 2012. Departementet fulgte ikke opp at ekspedisjonssjefen vurderte sin egen habilitet.

8 Referanseliste

Lover og forskrifter

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Lov -1967-02-10.

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 1 S (2006-2007) Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2007-2008) Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2009-2010) Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2010-2011) Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2011-2012) Utenriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2012-2013) Utenriksdepartementet.

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 3 (2008–2009) *Statsrekneskapen for 2008*.
- St.meld. nr. 11 (2007–2008) På like vilkår: Kvinneres rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken.

Regelverk og instruks

- *Bevilgningsreglementet*, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene), fastsatt 12. desember 2003.
- *Ordningsregelverk Fred, forsoning og demokrati*, fastsatt av Utenriksdepartementet 21. desember 2009.
- International Peace Institute, INC. Annex 3, BY-LAWS punkt 3.2. Revidert 11. mai 2009.

Veiledere

- Utenriksdepartementet (2016). *Veiledning vedrørende eventuelle administrasjonsbidrag i tilskuddsforvaltningen*.
<https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/tilskuddsmidler/veiledning_administrasjon/id2516591/>.

Rapporter og evalueringer

- Rømming, Ellen. (2003). *Redskap eller aktør, Fafos rolle i norsk Midtøsten- politikk*. Makt- og demokratiutredningens rapport serie nr. 64. Universitet i Oslo.
<<https://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2003/rapport64/>> (Hentedato 29. april 2021).
- Scanteam (2013). Cooperation between IPI and Norway: Current and Proposed Framework Agreements.
- KPMG (2020). *International Peace Institute KPMG Forensic Review*. <<https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/12/IPI-KPMG-Forensic-Review-12-18-2020.pdf>> (Hentedato 29. april 2021).

Brev og e-post

- Senter for statlig økonomistyring (2005). *Søknad om unntak fra regelverk for økonomistyring i staten*. Brev til Utenriksdepartementet, 2. september 2005.
- Utenriksdepartementet, Seksjon for fred og forsoning. *Anmodning om habilitetsvurdering*. E-post til rettsavdelingen i Utenriksdepartementet, 11. april 2012.
- Riksrevisjonen (2020). Orientering om revisjon av Utenriksdepartementets tilskudd til International Peace Institute. Brev til Utenriksdepartementet 25. september 2020.
- Utenriksdepartementet (2020). *Gjeldende regelverk i perioden 2007-2012*. E-post til Riksrevisjonen 12. november 2020.
- Utenriksdepartementet (2020). Riksrevisjonens undersøkelse av Utenriksdepartementets tilskudd til International Peace Institute (IPI) - Svar på spørsmål. Brev til Riksrevisjonen 18. desember 2020.

Internettkilder

- Utenriksdepartementet (2017). *Rapport: Gjennomgang av utenriktjenestens forvaltning av samarbeidet med ILPI 2009–2016*.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/adm/ilpirapport_fase2.pdf> (Hentedato 29. april 2021)
- Utenriksdepartementet (2019). *Særtrekk ved Norges freds- og forsoningsarbeid*.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/fred_forsoning_saertrekk/id446> (hentedato 29. april 2021)
- Dagens Næringsliv (2020). *Jeffrey Epsteins norske forbindelser*.
<https://www.skup.no/sites/default/files/metoderapport/2020-05/jeffrey-epsteins-norske-forbindelser_dn.pdf> (hentedato 29. april 2021)
- Ipinst.org. The Board of Directors.
<<https://www.bing.com/search?q=Ipinst.org.+The+Board+of+Directors.+%3C+https%3A%2F%2Fwww.ipinst.org%2Fabout%2Fmission-history%3E.&src=IE-SearchBox&FORM=IESR3A>> (Hentedato 25. januar 2021).
- Utenriksdepartementet ved utenriksministeren og utviklingsministeren. *Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning*. Brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen, 13. april 2012.
<<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-047/30/>>.