



# METODERAPPORT SKUP 2016:



# UDs bistands- konsulenter

Av Shazia Majid  
og Erlend Ofte Arntsen

## Innhold

SAMMENDRAG .....	3
1.0 INNLEDNING .....	4
2.0 INNLEDENDE RESEARCH.....	5
2.1 Kartlegging av selskaper og regnskapsanalyse .....	5
2.2 Utvikling av hypoteser .....	6
2.3 Bygger dokumentbase: kunnskapsinnhenting og innsynsbegjæringer .....	6
2.4 Klagerunder .....	7
3.0 JAKTEN PÅ OMSETNINGEN .....	7
3.1 Kartlegger pengestrømmen fra UD til ILPI.....	7
3.2 Ber om innsyn i alle fakturaer.....	8
3.3 Intervjuer ILPI .....	9
3.4 Ber om innsyn hos ambassadene .....	9
3.5 Ber om det samme hos mange .....	10
3.6 Kartlegger pengestrømmen mellom ILPI-selskapene .....	10
4.0 JAKTEN PÅ RELASJONENE.....	11
4.1 Kartlegger relasjoner i sosiale medier .....	11
4.2 Første publisering – utløser tipsflom.....	12
4.3 Finstuderer enkelttildeling .....	12
4.4 Kartlegging av reiseaktivitet i sosiale medier .....	14
5.0 INTERNASJONALE LOVER – ET NYTT SPOR .....	15
5.1 Skaffe uavhengig vurdering av komplisert og lite utviklet juss.....	16
6.0 KILDER OG SPESIELLE ERFARINGER.....	17
6.1 Alle kjenner alle .....	17
6.2 Kontrasten mellom UD og Norad.....	18
6.3 Infolyt fra UD til ILPI.....	18
7.0 KONSEKVENSER .....	18
7.1 UD gjennomgikk regelverket .....	18
7.2 Strakstiltak i UD .....	18
7.3 UD startet granskning .....	18
7.4 ILPI endret selskapsstruktur .....	19
7.5 UD innførte definisjon på «forskningsinstitusjon» .....	19
7.6 UDs granskere skal granskes.....	19
7.7 Rapporten til Sentral kontrollenhet .....	19
7.8 Ny, utvidet granskning .....	20

7.9 UDs EØS-opprydning .....	20
8.0 VEDLEGG.....	20

## SAMMENDRAG

Høsten 2016 dokumenterte VG alvorlig svikt i Utenriksdepartementets (UD) rutiner for utdeling av hundrevis av millioner bistandskroner. Dette ble avslørt gjennom avtaler med det private kommersielle selskapet International Law and Policy Institute AS (ILPI).

- VG viste hvordan UDs praksis åpnet for at et kommersielt konsultentselskap kunne ha en diskutabel høy fortjeneste på bistandspenger.
- VG avdekket at mesteparten av ILPIs omsetning stammet fra bistandsmidler gjennom UD. Selskapets tre eiere, som enten hadde jobbet i eller for UD i en årrekke, tok ut 8,3 millioner i lønn og utbytte i 2015. Vi kunne slå fast at UD hadde gitt selskapet 63,4 millioner kroner gjennom avtaler som aldri ble lagt ut på anbud.
- VG dokumenterte også at UD godtok høyere timepriser fra ILPI, enn det underorganet Norad gjorde.
- VG avslørte at UD i 2011 gav et tilskudd til ILPI, den såkalte Kjernevåpenavtalen på 24 millioner kroner, seks uker før søknadsfristen gikk ut. Her viste vi også hvordan en konsulent i UD først var med å behandle søknaden, for så å bli ansatt i prosjektet hos ILPI etter at den var innvilget.
- Den korte saksbehandlingstiden av kjernevåpensøknaden førte til at utenriksministeren beordret Sentral kontrollenhet til å gå inn i ILPI-samarbeidet for tredje gang – og da fant UDs granskere en rekke avvik og regelbrudd. Tidligere hadde Sentral kontrollenhet gransket saken to ganger, uten å finne noe kritikkverdige.
- VG avslørte at anskaffelsesseksjonen i UD i 2014 stanset et tilskudd på 10,5 millioner til ILPI, fordi det var i strid med EØS-regler og dermed ulovlig.
- Likevel fortsatte UD å inngå tilskuddsavtaler med det kommersielle selskapet. Samtidig dokumenterte vi at et annet privat selskap (Syslab International AS) ble møtt med langt strengere håndhevelse av EØS-reglene.
- Vi avdekket at UD ikke hadde vurdert lovligheten av millionutbetalingene opp mot EØS-regler og dermed hadde brutt egne rutiner. Ifølge de fremste ekspertene på området, brøt de trolig både EØS-loven og norsk lov da de tildelte, samt unnlot å melde om Kjernevåpenavtalen til EFTA's overvåkingsorgan (ESA).
- VG dokumenterte at UD lot konsulenter representere Norge i internasjonale fora. De siste fem årene har ILPI-konsulenter deltatt i 23 offisielle norske delegasjoner. Denne praksisen er nå avsluttet.
- VG avdekket utstrakt bruk av bistandsmidler til å fly business class til bistandsprosjekter i fattige land, samt at ILPI kunne fakturere for tiden de satt i flyet. Det var en praksis som viste seg å være etablert også for UDs egne ansatte, men som stod i motsetning til Norad, hvor det var langt strengere krav til bruk av business class på tjenestereiser.

**INNSENDERE:**

Shazia Majid (tidligere Sarwar), [shazia.majid@vg.no](mailto:shazia.majid@vg.no) – 22000000

Erlend Ofte Arntsen, [erlend.ofte.arntsen@vg.no](mailto:erlend.ofte.arntsen@vg.no) – 98070824

**TAKK TIL:**

Lars Håkon Grønning, Sondre Nilsen, Hanne Skartveit, Hallgeir Vågenes, David Bach og Anders Sooth Knutsen

**PUBLISERT:**

Fra 4. oktober 2016. Arbeidet fortsetter i 2017.

**KONTAKTPERSON:**

VG ved Shazia Majid

Pb. 1185 Sentrum, 0107 OSLO

**SAKER**

En samlet oversikt over sakene og lenker til hver enkel sak med dato, samt PDF av saker publisert i papiravisen er vedlagt.

## 1. INNLEDNING

E-posten kom i mai 2016. En anonym person hadde opplysninger om et norsk konsultentselskap med adresse på Majorstua på Oslo vest, bestående av profilerte menneskerettighetseksperter og tunge jurister.

International Law and Policy Institute AS (ILPI), kalte de seg. Ifølge varsleren, som VG senere fikk vite identiteten til, hadde eierne nær tilknytning til UD. De hadde inngått en lang rekke millionavtaler med departementet. Avtalene var inngått både med og uten anbud. Nå var de blitt rike på penger som stammet fra bistandsbudsjettet – en pengesekk som stadig vokste på grunn av politikernes vedtatte mål om å bruke en prosent av bruttonasjonalinntekt (BNI) på bistand.

Tipset inneholdt ingen dokumentasjon, foruten en kopi av et varsel som var sendt per e-post til Sentral kontrollenhet i UD. Dette var avdelingen med ansvar for å granske eventuelt økonomisk mislighold i departementet. E-posten inneholdt de samme påstandene, samt Sentral kontrollenhets svar til varsleren fra april.

Kontrollenheten hadde ikke funnet noe kritikkverdig. Varsleren var avvist.

Det var en tung start på et eventuelt undersøkende prosjekt. Offentlige granskere hadde vendt tommelen ned for at det ville være noe å finne. Likevel, svaret fra Sentral kontrollenhet inneholdt i det minste et interessant innblikk i bistandsbransjen. «*Det er riktig at det er nære relasjoner mellom personer i UD og personer i ILPI, noe som ikke er så uvanlig i det ganske lille utenrikspolitiske miljøet i Norge*», skrev de til varsleren. Dette var grunn nok til å gjøre noen innledende undersøkelser.

Vi kom snart til å skjønne hva UD mente med «nære relasjoner». De skulle gjøre det vanskelig for VG å stille spørsmål til UD, uten at ILPI umiddelbart ble orientert om hva vi

arbeidet med. Senere kom likevel disse undersøkelsene til å medføre at utenriksminister Børge Brende beordret Sentral kontrollenhet til å iverksette en granskning – riktignok først etter at varsleren hadde blitt avvist enda en gang, i september, like før vår første publisering. Da konfronterte vi UD med funnene så langt og fikk til svar at varselet nå hadde blitt ferdigbehandlet og lukket som ingenting kritikkverdig.

VGs artikkelserie om UD's bistandskonsulenter høsten 2016 tvang frem strakstiltak i departementet. Årelange praksiser ble forkastet, avtaler frosset og nye rutiner laget. Funnene fra granskningen var nedslående for departementet, som har som mål å lære fattige land hvordan de skal unngå økonomisk mislighold. Når det gjaldt titalls millioner bistandskroner, viste det seg at konsulentselskapet på Majorstua aldri skulle ha fått pengene.

Dette er historien om hvordan VG avslørte at UD hadde sviktet egne rutiner, jobbet i strid med stortingsproposisjon, internasjonale forpliktelser og trolig også norsk lov.

## 2. Innledende research

### 2.1 kartlegging av selskaper og regnskapsanalyse

Første steg på veien for å ettergå påstandene fra varsleren, var å kartlegge selskapsstrukturen og foreta en regnskapsanalyse. Dette kunne gi rask avklaring på om saken var verdt å gå videre med. Shazias utdannelse som økonom og mangeårig erfaring som regnskaps- og økonomisjef kom til nytte i arbeidet.

Vi brukte proff.no og Brønnøysundregistrenes elektroniske tjenester for å skaffe oss dokumentene vi trengte. Vi bestilte firmaattester, registreringsmeldinger og årsregnskaper til alle selskaper registrert under de tre eierne i selskapet. Det ble også hentet ut CV-er som ILPI hadde lagt ut på hjemmesidene sine.

Vi så at ILPI bestod av følgende selskaper:

1. Hovedselskapet International Law and Policy Institute AS (997914694)
2. ILPI Research and Outreach AS (998438098)
3. ILPI Law Advokatkontor AS (998438055).

I tillegg hadde alle tre eierne hvert sitt holdingselskap.

De tre ILPI-selskapene er alle aksjeselskaper, noe som i utgangspunktet muliggjorde utbytte på eventuelle bistandspenger. ILPI Law fremsto raskt av mindre interesse. Det så ikke ut til å ikke være drift i selskapet (ingen driftsinntekter de siste tre årene). **Men hva slags rolle spilte ILPI Research and Outreach AS?**

Nøkkeltall, som selskapets omsetning, lønnskostnader, årsresultat, antall årsverk og lønnen til daglig leder, ble hentet ut av årsregnskapene til hovedselskapet og sortert og bearbeidet i Excel (se vedlegg 1). Notene i årsregnskapene ble benyttet til å gjennomgå hvordan overskuddet var fordelt. Regnskapsanalysen viste en stor vekst i omsetningen til ILPI på kort tid. Selskapet leverte betydelig overskudd og valgte å betale mesteparten av overskuddet til de tre eierne i form av utbytte.

Gjennomgang av CV-ene til de tre eierne i ILPI viste at folkerettseksperten og tidligere leder av Oljefondets etikkråd, Gro Nystuen, i flere år hadde vært formelt ansatt i UD, i en periode også som avdelingsdirektør. Kjetil Tronvoll og Njål Høstmælingen hadde begge over 20 års erfaring fra UD som eksterne konsulenter.

## 2.2 Utvikling av hypoteser

Tipset og de innledende undersøkelsene hadde utløst en rekke spørsmål. Hva var forklaringen på ILPIs vekst? Det var ikke tvil om at de tre eierne var kompetente personer som hadde arbeidet hardt for å bygge opp sitt eget selskap. Hjemmesider, regnskap og offentlig omtale av selskapet fremsto tillitsvekkende. Kanskje de bare var svært dyktige og tiltrakk seg lukrative kontrakter av den grunn? Eller hadde varsleren rett i at personlige relasjoner inn i UD-systemet gjorde at de ble forfordelt når bistandskronene skulle deles ut? Og stemte det at millionene som var tatt ut i privat utbytte i realiteten kom fra bistandsbudsjettet? Vi utarbeidet to hovedproblemstillinger på bakgrunn av varselet og den innledende researchen.

1. **Hvor stor andel av ILPIs omsetning kom fra bistandsmidler, og hadde disse midlene vært ute på anbud slik at det var full åpenhet og konkurranse om midlene?**
2. **Var det personlige relasjoner mellom ansatte i ILPI og UD som gav selskapet fordeler?**

## 2.3 Bygger dokumentbase: kunnskapsinnhenting og innsynsbegjæringer

Bistandsfeltet var ukjent territorium for Shazia, som de første tre månedene fra slutten av mai jobbet alene med saken. Det var derfor avgjørende å skaffe seg detaljert kunnskap om hvordan midler ble fordelt, hvilke regelverk som gjaldt og ikke minst hvilken skriftlig dokumentasjon som var mulig å finne om relasjonene mellom UD og ILPI. Etter å ha gått gjennom lovverk, instruksjer og stortingsproposisjoner, søkte vi om innsyn i alle dokumenter og kommunikasjon mellom ILPI og offentlige institusjoner. Dette gjorde vi ved å søke på «ilpi» og «international law and policy institute» i offentlige postjournaler uten datobegrensning. Søket ga mange hundre treff.

1. juni 2016 ba vi om innsyn i samtlige treff, uavhengig av institusjon. Det kunne være at avgjørende spor var å finne helt andre steder enn i kommunikasjonen mellom ILPI og UD. Tusenvis av sider med dokumenter kom inn på e-post de påfølgende ukene og den opprinnelige innsynsbegjæringen ble fulgt opp med flere titalls nye. Inn til redaksjonen strømmet rapporter, e-poster, avtaler, fakturaer, faglig korrespondanse, referater og kompliserte utredninger vi på dette tidspunktet ikke hadde forutsetninger for å forstå.

På grunn av det store antall sider med dokumenter vi fikk inn, og det kompliserte innholdet i dem, valgte vi å bygge opp en base. Dokumentene ble møysommelig sortert. Innkomne dokumenter ble også «bilagsført» og lagt inn i Excel (se vedlegg 2), slik at de kunne være

søkbare. Basen med dokumenter ble løpende oppdatert ettersom prosjektet utviklet seg det neste halve året. Dette var et tidkrevende og i utgangspunktet lite målrettet arbeid. Kunnskaps- og dokumentinnsamlingen skulle imidlertid vise seg å bli helt avgjørende for sentrale gjennombrudd i saken flere måneder senere.

**Samtidig førte den første massive innsynsbegjæringen til en spesiell episode som styrket troen på at varsleren hadde rett når vedkommende påstod at det var svært tette bånd mellom departementet og ILPI. Kort tid etter at vi hadde sendt innsynsbegjæringene, og før vi hadde snakket om saken med noen utenfor huset, ble vi kontaktet av en av eierne i ILPI, som tilbød oss en samtale «om saken vi arbeidet med».**

Vi kommer tilbake til dette senere i rapporten.

## 2.4 Klagerunder

Våre innledende og svært omfattende innsynsrunder førte til en rekke avslag, som vi fulgte opp og klaget på. Vi går ikke i detalj på alt her, men en ting merket vi oss: UD hadde konsekvent sladdet timeprisene til ILPI i de fakturaene vi mottok. Disse ble sladdet med hjemmel i offentlighetslovens § 13, med henvisning til at det var forretningshemmeligheter. UD insisterte på at VG måtte sende inn ny klage på hvert enkelt dokument som ble sladdet med samme begrunnelse, altså at timepriser var unntatt offentligheten. Vi så for oss potensielt flere hundre fakturaer, og dertil hørende antall klager. En fullstendig feil bruk av vår og UDs tid. Dette formidlet vi videre til UD.

UDs avslag på innsyn i timepriser er klaget inn til Sivilombudsmannen.

Det oppsiktsvekkende var at UDs underorgan Norad, lenger ut i arbeidet gav oss innsyn i timeprisene i fakturaene vi mottok fra dem. Også i forbindelse med tidligere arbeid med andre saker hadde vi fått ut timepriser fra eksterne konsulentselskaper.

Vi ble nysgjerrig: **Var det noe spesielt med timeprisene ILPI fakturerte UD?**

## 3.0 JAKTEN PÅ OMSETNINGEN

### 3.1 Kartlegger pengestrømmen fra UD til ILPI

Vi visste fra den innledende regnskapsanalysen at ILPI hadde omsatt for 186 millioner de siste seks årene. Det vi ville ha svar på, var hvor stor del av disse pengene som kom fra UD.

Hvor mange offentlige kroner UD hadde gitt til et privat selskap i en gitt tidsperiode burde i utgangspunktet være en enkel ting å få svar på. I stedet måtte vi ut på en lang reise mellom ulike støtteordninger.



### 3.2 Ber om innsyn i alle fakturaer

Vi startet med å be UD om innsyn i alle fakturaer sendt fra ILPI til departementet, i den tro at det ville gi oss oversikt over pengestrømmen. Vi ba her om fakturaer og ikke en samlet oversikt, fordi vi i tillegg til å finne en totalsum, ønsket å se hvordan pengene var brukt. Vi ba også om innsyn i UD's komplette leverandørliste, for å få oversikt over hvor mange konsultentselskaper de benyttet i tillegg til ILPI. Etter tre uker, og flere purringer, ga UD oss innsyn. Fakturaene vi mottok summerte seg totalt til litt over 37 millioner kroner, altså snaut 20 prosent av ILPIs totalomsetning. Dette stemte ikke med varslersens påstand om at nesten hele ILPIs inntektsgrunnlag stammet fra UD. Her kunne saken ha strandet, men heldigvis tok vi kontakt med UD for å forsikre oss om at vi nå hadde oversikt over alle utbetalinger til ILPI.

Svaret overrasket oss: UD hadde bare sendt oss fakturaer for såkalte rammeavtaler, som hadde vært ute på åpent anbud.

Det vi ikke hadde fått, var fakturaer for *tilskuddsavtalene*. Dette er avtaler hvor mottakere har et bistandsprosjekt de ønsker utført og søker UD om penger under ulike ordninger med fastsatte kriterier. Slike avtaler inngås uten at noen får vite hvem som har søkt om midlene, eller hvorfor et spesielt selskap blir valgt. For disse tilskuddsavtalene viste UD til sin nettside, hvor det lå en oversikt over aktive tilskuddsavtaler. Oversikten per juni i fjor viste at tilskuddsavtaler verdt 68 millioner kroner var inngått med ILPI. Problemet var at summen besto både av det som var utbetalt og det som ennå ikke var utbetalt. Det som ennå ikke var utbetalt var irrelevant for historisk omsetning. I tillegg var ikke avsluttede tilskuddsavtaler med i denne oversikten. Vi sendte derfor på ny en innsynsbegjæring og ba spesifikt om alle fakturaer tilknyttet tilskuddsavtalene.

Innholdet i UD's svar var på nytt uventet: De satt kun på fakturaene fra rammeavtalene, siden disse ble håndtert direkte hos UD. De hadde ingen dokumentasjon på ILPIs pengebruk under tilskuddsavtalene, annet enn en revisorberetning selskapet selv sto ansvarlig for å få laget på hvert prosjekt. Fakturaer og bilag ble altså ikke mottatt og sjekket av UD før millionutbetalinger ble gjort. Det var ikke obligatorisk for tilskuddsmottakere å levere inn slik dokumentasjon. For støtte gitt uten anbud hadde UD nøyd seg med å sikre seg rett til revidering gjennom stikkprøver.

**Oppsiktsvekkende nok mente UD at VG måtte søke innsyn i bilag og fakturaer hos ILPI. VG understreket selvsagt det urimelige i at departementet henviste til et privat kommersielt selskap for å få svar på hvordan bistandsmidler brukes.**

Slik vi hadde blitt kjent med regelverket i den innledende researchen, forpliktet tilskuddsmottakere seg til å stille sine regnskaper, inkludert underbilag, til disposisjon for staten, dersom de skulle be om det. VG fremholdt at UD under denne hjemmel måtte fremskaffe bilag til innsyn for allmennheten. Det nektet UD å gjøre, da de mente dette ikke kom inn under Offentlighetsloven. Vi måtte derfor nøye oss med å be om en fullstendig

oversikt over alle inngåtte tilskuddsavtaler med ILPI siden 2009, uten fakturaer og underbilag.

Oversikten, som UD brukte tre uker på å sende, ble mottatt 13. september. Og med det hadde vi fått dokumentert at påstanden fra varsler stemte: ILPI lever av UD. Oversikten viste 27 avtaler hvor det var utbetalt 105 bistandsmillioner til selskapet. I tillegg kom utbetalinger under rammeavtaler, til sammen 37 millioner kroner, og utbetalinger fra Norad på 9,2 millioner kroner. **Oppsummert: kom omtrent 8 av 10 ILPI-kroner fra det norske bistandsbudsjettet.**

### 3.3 Intervjuer ILPI

Etter å ha brukt måneder på å jakte svar i UD's ulike ordninger, hadde vi nå dokumentert tre ting:

- 1. ILPI var i all hovedsak finansiert over bistandsbudsjettet**
- 2. En stor del av midlene kom til selskapet utenom anbudsrunder**
- 2. Eierne tok ut store beløp i lønn og utbytte.**

Ikke noe av dette er straffbart eller ulovlig, men at offentligheten hadde interesse av å få kunnskap om at bistandsmidler endte opp som utbytte hos kommersielle aktører, var åpenbart. Vi ba derfor nå om et intervju med ILPI for å høre deres vurderinger rundt problemstillingen. Daglig leder Njål Høstmælingen, som var tydelig på at han var den eneste fra selskapet som skulle uttale seg, avviste at alle deres UD-oppdrag ble betalt over bistandsmidler. Videre argumenterte han for at VG hadde misforstått, og at mange av tilskuddsavtalene var oppnådd gjennom «reell konkurranse».

Under intervjuet i ILPIs lokaler kom det også frem at ILPI hadde hyret inn et PR-byrå for håndtering av VG i denne saken. Dette lenge før VG hadde tatt kontakt med ILPI eller stilt selskapet et eneste spørsmål. Påstanden fra ILPI om at VGs tall var feil, utløste nilensing av titalls sider med avtaletekster bestående av kompliserte regler og formuleringer. Var det noe vi hadde misforstått?

Nye spørsmål ble stilt til UD og det skulle vise seg at en del av de 27 tilskuddsavtalene var såkalte avrop (bestillinger) under rammeavtalene, ikke ordinære tilskudd slik UD tidligere hadde opplyst.

Summen av rene tilskuddsavtaler vi satt med til slutt var 63,4 millioner kroner (se vedlegg 3).

### 3.4 Ber om innsyn hos ambassadene

Vi hadde nå et svar på hvor mye penger som gikk fra UD til ILPI, men lite dokumentasjon på hvordan pengene ble brukt. UD hadde, som redegjort for over, latt det være opp til ILPI å utlevere fakturaer og underbilag for hvordan tilskuddsmidlene ble brukt.

I dokumentbasen vi hadde opprettet i starten av prosjektet, fant vi imidlertid spor som skulle lede oss en vei UD selv ikke viste oss. Vi satt på dokumenter som tydet på at flere tilskuddsavtaler ble håndtert av norske ambassader, blant annet i Angola, Etiopia, Tanzania og Nepal. Kunne det være at disse satt på fakturaer og bilag som dokumenterte hvordan tilskuddsmidlene ble brukt?

Vi søkte først om innsyn i all korrespondanse mellom ambassaden i Angola og ILPI. Etter et par uker kom svaret. I materialet vi fikk lå fakturaer, reiseregninger og timelister, i tillegg til avtaler, korrespondanse, herunder spørsmål og svar om hva som ble levert og hva ILPI ble forventet å levere.

Det var altså ikke slik UD hevdet, at det kun var ILPI som kunne gi oss tilgang til bilag og dokumenter tilhørende slike prosjekter. Ambassadene mottok fakturaer og bilag fra ILPI, gjennomgikk disse i henhold til avtalen og godkjente til utbetaling. Ergo satt de på alt av dokumentasjon. Denne informasjonen ble aldri formidlet til oss av UD. På tross av gjentagende henvendelser om innsyn i fakturaer og bilag.

### **3.5 Ber om det samme hos mange**

Tidlig i prosjektet hadde vi bitt oss merke i at UD konsekvent sladdet timeprisene som ILPI fakturerte, og argumenterte for at dette var forretningshemmeligheter. Vi vurderte å klage dette inn til Sivilombudsmannen, men ville på dette tidspunktet helst unngå å måtte vente i måneder på en avgjørelse. En klage til UD var uaktuelt ettersom dette bare ville ende opp hos Kongen i statsråd som en formalia sak.

I timelistene vi hadde mottatt fra ambassaden i Angola, var også timeprisene sladdet. Alle forvaltningsorgan er imidlertid pålagt å gjøre selvstendige vurderinger av innsynskrav, så vi forsøkte oss med likelydende innsynsbegjæringer til andre ambassader vi visste hadde forvaltet tilskuddsavtaler med ILPI.

**Gjennombruddet kom etter noen uker da vi fikk to pakker med dokumenter levert med DHL fra ambassaden i Nepal. Her fremgikk timeprisene av flere dokumenter. Vi hadde parallelt også bedt om innsyn i ILPIs timepriser hos Norad som, i motsetning til sitt overordnede departement, gav oss dette umiddelbart.**

**Vi hadde dermed fått svaret: ILPI tar seg godt betalt, og det var store prisforskjeller mellom den prisen UD betaler og den prisen Norad betaler for tilsynelatende identiske konsulenttenester.**

På direkte spørsmål om årsaken til forskjellen i timepriser, svarte ILPI at Norad var mer prissensitive enn UD.

### **3.6 Kartlegger pengestrømmen mellom ILPI-selskapene**

Vi hadde nå dokumentert omsetningen til morselskapet i ILPI, og at de fakturerte UD høye timepriser. Men hva slags rolle spilte ILPI Research and Outreach AS (heretter ILPI RO)? Regnskapene viste millioninntekter og en mangedobling av disse til 14 millioner i 2015.

## **Ifølge vedtektene skilte det seg fra hovedselskapet på ett vesentlig punkt: ILPI Research and Outreach AS var et non-profitt-foretak.**

Pengene skulle dermed være beskyttet mot utbytte. Og regnskapene til ILPI RO viste at dette stemte; i 2015 hadde selskapet gått med underskudd og i de foregående årene med et marginalt overskudd. Vi så imidlertid at ILPI ROs *utgifter*, i all hovedsak for regnskapsåret 2015 lå under «fremmedytelse og underentreprise», i tillegg hadde ILPI RO ingen egne ansatte. En setning i regnskapet for 2015 fanget oppmerksomheten: «*ILPI Research and Outreach AS kjøper konsulent- og administrasjonstjenester fra morselskapet.*» Var non-profitt-selskapet ILPI RO bare en kanal for overføring av penger til for-profit-selskapet ILPI?

Setningen i 2015-regnskapet sa ikke noe om i hvilket omfang ILPI RO kjøpte tjenester av morselskapet, men uten egne ansatte var sannsynligheten høy for at det i praksis utgjorde hele underselskapets virksomhet. Avklaringen her lå gjemt i ILPIs internfakturering og underbilag, altså utenfor vår rekkevidde. Vi bestemte oss derfor for å gjøre et forsøk med den enkle, men ofte beste metoden: Spør, da vel!

Etter å ha sendt avgårde så presise spørsmålsstillinger som mulig til daglig leder Njål Høstmælingen, kom også svarene. Konklusjonen stemte med vår hypotese: 2,5 av drøyt tre millioner i inntekter gikk videre til morselskapet i 2014, og 10,7 millioner av 14 millioner i 2015. Samme år, i 2015, tok de tre eierne ut utbytte på 1,1 millioner kroner hver.

## **4.0 JAKTEN PÅ RELASJONENE**

Tre personer sto sentralt i denne saken: Njål Høstmælingen, Kjetil Tronvoll og Gro Nystuen, de tre eierne av ILPI. I tillegg var det et kobbelt av konsulenter som jobbet i ILPI, eller hadde jobbet i ILPI. Hver gang et nytt navn dukket opp i vårt materiale, det være seg en ILPI-ansatt, en ansatt i UD, eller en ekspertkilde, ble det viktig å avklare vedkommendes bånd til UD eller ILPI. Dette var et arbeid som pågikk fortløpende og som også var viktig for å navigere i det Sentral kontrollenhet – med rette, skulle det vise seg – kalte «det ganske lille utenrikspolitiske miljøet i Norge».

### **4.1 Kartlegger relasjoner i sosiale medier**

I dag har research i sosiale medier blitt et åpenbart startsted for de fleste journalister. Vi benyttet oss spesielt av LinkedIn, Facebook og Twitter. I tillegg hadde ILPI selv lagt ut CV-ene til alle ansatte på sin egen hjemmeside.

Søket på LinkedIn viste for eksempel at en fremtredende ILPI-konsulent var ansatt i selskapet, før vedkommende ble ansatt i Norad og så byttet tilbake igjen til ILPI. Søk ble også gjort på bedriftsnivå for å få oversikt over alle som hadde vært ansatt/i kontakt med ILPI («site:linkedin.no ilpi» i Google). Disse søkene ble en brikke i puslespillet. De viste hvor nære bånd det er i bransjen og at personer bytter jobber i en liten sirkel.

Facebook-søk ble gjort for å kartlegge nettverket til de tre eierne. Vi benyttet blant annet verktøyet til Henk van Ess: <http://graph.tips/> Verktøyet gir muligheten til å søke på Facebook-profiler man ikke er venn med, men er begrenset til hver enkelt profils innstillinger om hva som skal være offentlig og ikke. Vi ønsket å vite om personene kjente hverandre, var venner, eller hadde kommentert, eller likt hverandres innlegg på Facebook. Sistnevnte kan gi inntrykk av hvor godt folk kjenner hverandre. Også disse søkene bekreftet hvor tett dette miljøet var.

Søkene på Facebook og Twitter var også viktige for å kartlegge ILPIs arbeid i utlandet. Her ble det gjort søk på «ILPI», «jobber hos ILPI» for slik å få oversikt over «samtales» som omhandlet selskapet. Vi fikk på denne måten tilgang til bilder og navn på ILPIs kontakter i utlandet.

## **4.2 Første publisering – utløser tipsflom**

4. oktober 2016 publiserte vi den første saken, med tittelen «Millionærer på bistand». ILPI hadde siden oppstarten fått over 150 millioner over bistandsbudsjettet. De tre eierne hadde tatt ut over åtte millioner kroner i lønn og utbytte i 2015. I tillegg dokumenterte vi hvor mye av disse pengene som hadde tilflytt dem som tilskudd utenom Lov om offentlige anskaffelser: Over 63 millioner kroner.

Publiseringen var ledd i en strategi de fleste nyhetsjournalister kjenner til. Skriv det du har, få det ut og vent på tipsene. Og selv om vi ikke hadde dokumentert lov- eller regelbrudd i UD's relasjon til ILPI, kunne vi åpne opp en verden som var ny for mange lesere og som utvilsomt ville vekke debatt.

Strategien var riktig. Sjelden har vi opplevd å få så mange tips og fra så kompetente kilder. Blant disse tipsene var et svært kortfattet et:

**Se nærmere på Torbjørn Graff Hugo og hans rolle i en tilskuddsavtale mellom UD og ILPI i 2011.**

## **4.3 Finstuderer enkelttildeling**

Heller ikke dette tipset inneholdt noen form for dokumentasjon, men nå kunne vi gå tilbake i materialet vi allerede hadde samlet og sortert. Vi hadde notert oss tidlig at det i 2011 ble inngått en gigantavtale på 24 millioner kroner, som ble forlenget med 18,8 millioner i 2014. Dette utgjorde mer enn to tredjedeler av tilskuddskronene ILPI hadde fått.

Den tilskuddsavtalen hadde det formelle navnet «QZA-11/0341 NUCLEAR WEAPONS PROJECT», og soknet til Seksjon for ikke-spredning og nedrustning. Prosjektet ILPI hadde fått de mange millionene for å utføre, stammet fra den daværende rødgrønne regjeringens ønske om å styrke «utviklingslands egenkompetanse på nedrustningsspørsmål», som det het i statsbudsjettet for 2011. På hjemmesidene til ILPI kom det frem at Torbjørn Graff Hugo nå ledet dette prosjektet for ILPI. Blant tipsene som kom inn til redaksjonen i denne perioden, var det mange som fremhevet det problematiske ved at enkeltpersoner jevnlig byttet side av bordet og gikk fra UD til ILPI eller motsatt.

Vi saumfarte dokumentene vi hadde fått fra UD. Graff Hugos navn fremkom ikke noen steder. Vi søkte derfor på nytt om innsyn. Denne gangen gjennom oep.no og på alle dokumenter vi fant på saksnummeret til avtalen, 24 tilsammen. Vi var på dette tidspunktet usikre på om det var hold i tipset. Overraskelsen var derfor stor da Graff Hugos navn dukket opp på det første dokumentet vi fikk innsyn i. Han hadde mottatt selve prosjektsøknaden på millliontilskudd fra ILPIs Gro Nystuen, mens han jobbet hos UD, før han senere altså endte opp med å lede samme prosjekt hos ILPI etter at støtten var gitt.

Våre videre undersøkelser viste at han hadde søkt og fått jobben hos ILPI i mai 2011, samme måned som tilskuddet ble formelt kunngjort. På spørsmål fra VG svarte ILPI og Graff Hugo selv at han hadde vært involvert i den «innledende saksbehandlingen» av tilskuddet som UD-ansatt.

Når vi så nærmere på selve tildelingen, fant vi flere avvik. ILPI var blant annet det eneste kommersielle selskapet som hadde fått tilskudd under denne potten det året. I utlysningen hadde det stått at bare utenlandske institusjoner, som FN, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner kunne søke penger.

12.oktober publiserte vi historien om Torbjørn Graff Hugo og hans mulige dobbeltrolle, som en rekke eksperter var svært kritiske til. UD argumenterte på sin side for at han ikke hadde tatt den formelle avgjørelsen om støtte, og følgelig ikke var i nærheten av inhabilitet. Det var heller ingen karantenereregler som slo inn.

Da vi publiserte saken, hadde vi fått alle dokumenter i sakskomplekset fra UD – med ett unntak: beslutningsdokumentet hvor avgjørelsen om støtte ble tatt. Vi mente likevel saken var godt nok opplyst til at den var publiserbar.

#### **4.3.1 Finner det avgjørende dokumentet**

12. oktober 2016. Graff Hugo-saken var på VGs forside. Vi møtte opp på jobb forberedt på reaksjoner og flere tips. Vi hadde ulike spor som vi planla å forfølge. Men i bakhodet lå det såkalte beslutningsdokumentet. Det måtte sendes puring på innsynsbejæringen for det. Men før vi kom så langt, klokken 10.50, fikk vi en mail fra Seksjon for juridiske, økonomiske og forvaltningsspørsmål i UD. Ikke ett ord i tekstfeltet, men to vedlegg og tittelen: «BESLUTNING OM STØTTE QZA-11/0341 - ILPI Nuclear Weapons Project 2011».

Beslutningsdokumentet viste grunnlaget for at ILPI hadde fått 24 millioner i tilskudd i 2011. «Beskrivelse av tiltaket», «Vurdering av søker», «Vurdering av tiltaket». Jo mer vi leste, desto mer dabbet entusiasmen av. Vurderingene fremsto noe overfladiske, men det var også det hele.

Tre ganger leste vi dokumentet fra første til siste tegn, før det slo oss: datoene! Dette kunne vel ikke være riktig? Men det sto jo der svart på hvitt. Flere fikk lese. Hadde vi misforstått noe?

Alle leste det samme som oss: Datoene på dokumentet viste at det kun var brukt to virkedager på å avgjøre at konsultentselskapet skulle få det største tilskuddet i UD's historie. Søknaden var mottatt fredag 11. mars 2011 og avgjørelsen hadde blitt tatt i et møte over helgen, 15. mars. Det var i tillegg seks uker før fristen for å søke om tilskudd fra potten hadde gått ut.

Vi kontaktet UD tre og en halv time etter at dokumentet var mottatt og ba om svar på funnet i beslutningsdokumentet: Hvordan kan en så stor tildeling kunne avgjøres så kort tid etter at søknaden kom inn?

**En time senere gikk alarmen i UD – i departementet som to ganger hadde avvist et varsel om at det fantes noe kritikkverdigg i departementets relasjon til ILPI, først i april, så i september.**

Utenriksministeren kunne fortelle oss at han nå hadde beordret Sentral kontrollenhet om å gå inn i saken for tredje gang. Han dro frem den korte saksbehandlingstiden som avgjørende for at han, for første gang i sin karriere som utenriksminister, beordret kontrollenheten til å granske en konkret sak.

Senere, da rapporten til Sentral kontrollenhet kom i desember, viste det seg at ILPI allerede i desember 2010 hadde diskutert en pengesøknad med UD og Seksjon for nedrustning- og ikke-spredning. Igjen dukket navnet Graff Hugo opp. Han hadde kommentert på ILPIs prosjektsøknad og den ansvarlige seksjonslederen hadde deretter gitt konkrete råd om hvordan ILPI burde utforme sin søknad. Datoen vi hadde funnet på beslutningsdokumentet – 11. mars 2011 – viste seg å være dagen søknaden formelt ble sendt inn. I etterkant av dette ble ILPI oppfordret av UD om å tredoble sin søknad, til tre års drift og totalt 24 millioner kroner, noe som også ble besluttet av UD i løpet av kun få dager.

#### **4.4 Kartlegging av reiseaktivitet i sosiale medier**

Etter at vi publiserte vår første sak 4. oktober innførte utenriksminister Børge Brende dagen etter en rekke strakstiltak internt i departementet. Dette fikk vi først kjennskap til 12. oktober da Brende opplyste om dette i vårt første intervju med ham. Men det eneste strakstiltaket han nevnte var at alle avtaler med kommersielle aktører nå skulle opp til utenriksråden for godkjenning. På andre måter hadde vi imidlertid kjennskap til at det var flere og enda mer inngripende strakstiltak. 17. oktober etterspurte vi disse og fikk blant annet til svar at:

*Utenriksministeren har innskjerpet praksis rundt bruk av konsulenter i departementet. Han har gitt klar beskjed om at eksterne konsulenter ikke skal inngå i delegasjoner fra utenriksdepartementet og at de ikke skal benyttes til saksbehandling av tilskudd eller politikktutvikling i departementet. Dette er kjerneoppgaver som skal løses av utenriktjenestens egne ansatte. (Vår kursivering)*

Hvorfor hadde UD slått hardt ned på bruk av eksterne konsulenter i offisielle delegasjoner?

I vår kartlegging av eiere og ansatte i ILPI brukte vi, som tidligere nevnt, en rekke sosiale medier. Twitter spilte en særlig viktig rolle. Søk avdekket at de tre eierne frekventerte høytstående internasjonale foraer over hele verden. Både gjennom bilder og Twitter-meldinger de hadde lagt ut, eller hvor de ble omtalt.

Vi hadde diskutert de prinsipielt problematiske sidene ved dette, men på grunn av andre og viktigere arbeidsoppgaver hadde vi ikke hatt anledning til å prioritere å forfølge dette sporet. I intervjuet vi gjorde med daglig leder i ILPI snakket også han om dette, men med motsatt fortegn: ILPIs tilstedeværelse i UD-delegasjoner understreket deres kompetanse, slik vi oppfattet ham. Han erkjente at dette kunne føre til personlige relasjoner til mennesker i UD, men hevdet at dette ikke hadde noen sammenheng med eventuelle kontrakter. Vi ønsket likevel å ta rede på i hvilket omfang konsulentene i ILPI hadde representert det offisielle Norge i utlandet. Og om de var de eneste, eller om også andre eksterne konsultantselskaper ble brukt.

Samme dag vi fikk instruksjonen sendte vi en innsynsbegjæring til UD hvor vi ba om en liste over alle delegasjoner hvor personer fra ILPI hadde vært med, og hvem disse var. Den mottok vi en uke senere og listen viste at ILPI hadde deltatt i 23 offisielle delegasjoner både for rødgrønn og blåblå regjering, fra 2011 til 2016. Det var nesten ingen andre eksterne selskaper som hadde representert UD.

Tidligere UD-direktør og medeier i ILPI Gro Nystuen var den som i størst grad representerte UD fra ILPI. Listen vi hadde fått innsyn i, viste at hun kun én uke før hun i mars 2011 formelt sendte tilskuddssøknaden om kjernevåpenpengene til Graff Hugo og UD, hadde deltatt i en delegasjon til New York i forbindelse med den internasjonale våpenhandelsavtalen (Arms Trade Treaty, ATT).

## 5.0 INTERNASJONALE LOVER – ET NYTT SPOR

«Sjekk EØS-sporet. UD er pissredd EØS-sporet», sa stemmen i den andre enden få dager etter at Brende hadde startet granskning 12. oktober. Det var alt. Ingenting mer. Anropet hadde kommet fra skjult nummer og personen ville ikke oppgi sin identitet.

Det ringte en bjelle. Hadde vi ikke lest noe om EØS-regler i et av dokumentene i basen vi hadde bygget opp? Vi kastet oss over dokumenthaugen. Og der fant vi det, sider på sider med tettskrevne mailer frem og tilbake, datert høsten 2014, kommet oss i hende gjennom innsynsbegjæring til ambassaden i Etiopia. Kommunikasjonens adressat var juridisk avdeling i Norad. Papirarbeidet var klart: 10,5 millioner skulle gis som et tilskudd til ILPI. Ambassaden ville bare ha en siste kvalitetssjekk.

Norad utfordret ambassaden, hvorfor skal ILPI få tilskudd når arbeidet kan utføres under rammeavtale de allerede har? Saken ble sendt til anskaffelsesseksjonen i UD og svaret var uventet for ambassaden: Tilskuddet var ulovlig etter EØS-regler, fordi det var konkurransevridende og måtte ut på anbud.



**Hvis dette tilskuddet var stoppet fordi det var ulovlig, hva da med alle de andre tilskuddene?**

## **5.1 Skaffe uavhengig vurdering av komplisert og lite utviklet juss**

Dette ble starten på en flere uker lang jakt på enkle svar i tung juss, som vi jobbet med parallelt med andre saker.

Hovedutfordringen var at tolkningen av avtaleteksten i EØS-avtalen i stor grad er basert på skjønn. Det var liten, om noen rettspraksis, knyttet opp til kommersielle aktører på bistandsfeltet, og lovverket er en jungel av unntak og komplisert juss. Vi snakket her om juridiske vurderinger som få i Norge, og til og med i Europa, har kompetanse på. Som ellers i arbeid med denne saken, oppdaget vi at de få som kunne nok om dette, ofte hadde koblinger til UD eller ILPI.

VG brukte lang tid på å finne en ekspert som var uavhengig, kompetent og villig til å gjennomgå tildelingene til ILPI opp mot EØS-regler for statsstøtte. Til slutt lyktes vi med å få tidligere ESA-direktør, og nå advokat hos Kluge, Bjørnar Alterskjær, til å se på komplekset.

For at han skulle kunne gi en kvalifisert uttalelse, var han imidlertid avhengig av detaljkunnskap om en rekke forhold. Han måtte også få tilsendt et stort antall dokumenter. Vi måtte velge oss ut én tildeling, noe annet ville bli for tidkrevende. Fordi Kjernevåpenavtalen var det tilskuddet vi hadde mest dokumentasjon på, og som i tillegg var under granskning, valgte vi denne.

EØS-regler skal sørge for at ingen kommersielle selskaper får statsstøtte, og de som eventuelt får skal være registrert hos EFTAs overvåkingsorgan ESA. Dette er for å sørge for en åpen og rettfærdig konkurranse mellom alle leverandører i hele EØS-området.

Vi måtte hente inn mer informasjon som svarte på de seks konkrete kriteriene EØS oppgir for hva som kan regnes som statsstøtte og dermed er forbudt.

1. Vi måtte kartlegge konkurransesituasjonen da tilskuddet ble gitt.
2. Vi måtte gjennomgå leveringene til ILPI på dette prosjektet.
3. Vi måtte kartlegge hvilke regler UD fulgte ved tildeling av tilskudd.

Vi ba om innsyn i UD's tilskuddsmanual og oppdaget at EØS-regler var adressert.

Saksbehandlere var pålagt å utarbeide en vurdering opp mot EØS-regelverket ved hvert tilskudd som ble gitt til et kommersielt selskap. Vi hadde ikke sett en eneste slik vurdering i noe av det materialet vi hadde gjennomgått de siste månedene.

Vi ba derfor UD om å gi oss innsyn i disse EØS-vurderingene for samtlige ILPI-avtaler. Henvendelsen ble aldri besvart. Selv etter flere purringer. Vi fikk bare tilbake generelle uttalelser.

Vi kontaktet så EFTAs overvåkingsorgan (ESA), som opplyste at de verken hadde registrert noen ILPI-prosjekter, eller noen UD-tilskuddsordninger. Potensielt hadde UD her begått et lovbrudd, som kunne ramme ILPI hardt. Pengene måtte eventuelt tilbakebetales med rentes rente. Da vår ekspert fikk gjennomgått dokumentasjonen vi innhentet, var dommen at tilskuddet trolig var statsstøtte og derfor ulovlig, både etter norsk lov og internasjonale forpliktelser.

**– Etter min vurdering synes tilskuddet å utgjøre statsstøtte etter EØS-artikkel 61(1). Statsstøtte er i utgangspunktet forbudt. Støtte som oppfyller vilkårene i artikkelen er i utgangspunktet ulovlig, slo Alterskjær fast.**

Samtidig viste det seg at UD overfor andre private aktører var langt mer bevisst EØS-regelverket. 18. desember publiserte vi saken om sysselsettingsbedriften Syslab International AS sin vei i UD-systemet. Den er for lang til å repeteres her, men saken dokumenterte at UD våren 2015 overfor Syslab problematiserte og stoppet videre finansiering av et Moldova-prosjekt fordi de var et AS og i UD's øyne derfor et kommersielt selskap. Finansiering kunne derfor komme i strid med EØS-regler om offentlig støtte.

Samtidig, sommer og høst 2015, inngikk UD to nye tilskuddsavtaler med ILPI, som ikke bare var et AS, men også praktiserte romslige utbytteutbetalinger for eierne.

**Kort tid etter at VG publiserte en artikkel der den tidligere ESA-direktøren mente at støtten til ILPI trolig var ulovlig statsstøtte, dro en delegasjon til UD for å starte drøftinger med EFTA om hvordan regelverket skal praktiseres fremover.**

**– Denne saken reiser problemstillinger på et komplisert område. Her er det viktig å komme frem til en felles forståelse med norske myndigheter om hvordan statsstøtte regelverket skal anvendes på bistandsområdet, uttalte ESA-direktør Gjermund Mathiesen.**

## 6.0 KILDER OG SPESIELLE ERFARINGER

### 6.1 Alle kjenner alle

Artikkelserien om «UDs bistandskonsulenter» bød på helt spesielle utfordringer når det gjelder kildebruk. Utgangspunktet for saken var at det var nære bånd i bistandsbransjen i Norge. Det faktum skulle vise seg også å ha direkte innvirkning på journalistikken. Så lite er dette miljøet av akademikere, toppledere og statsansatte, at hvor enn vi snudde oss, var det sentrale folk i bransjen vi ikke kunne snakke med fordi de direkte eller indirekte hadde bånd til (personer i) ILPI, eller (personer i) UD.

Det var også personer som ikke ville prate med oss, fordi båndene var for tette til konsultentselskapet eller departementet. Mange på mottakersiden ønsket ikke å kritisere, fordi de selv var avhengig av departementets velvilje og utbetaling av bistandsmidler. Dette gjelder både non-profit-institusjoner og andre konkurrerende konsultentselskaper.

## 6.2 Kontrasten mellom UD og Norad

UDs rolle har vært viktig i sakens fremgang. Og det må innledningsvis understrekes at VG verdsetter UD's innsats i å fremskaffe store mengder dokumentasjon til oss. Kontrasten til underorganet Norad har imidlertid vært påfallende. Der UD nærmest konsekvent har gått langt over det Sivilombudsmannen mener er akseptabel saksbehandlingstid for innsynsbegjæringer, har tilsvarende henvendelser til Norad blitt behandlet raskt og ryddig. I denne sammenheng må det også påpekes at Norad i langt større grad virker å tilstrebe åpenhet, for eksempel rundt timeprisene til ILPI, enn det UD har valgt å gjøre.

## 6.3 Infolyt fra UD til ILPI

Utgangspunktet for denne saken var påstander om nære relasjoner og tette bånd mellom Utenriksdepartementet og ILPI. Dette ble svært synlig i vårt journalistiske arbeid. En rekke ganger opplevde vi at ILPI umiddelbart ble orientert så snart vi hadde bedt om innsyn i et dokument eller rettet en henvendelse til departementet. Da UD's kommunikasjonsavdelingen ble konfrontert med det spesielle i at infolyten fra departementet til det private selskapet var så omfattende, var svaret oppsummerende for kjerneproblemstillingene i saken: *«Det er ikke til å unngå, ettersom det er så mange ILPI-ansatte som fysisk har sin arbeidsplass i UD, og det er så mange som kjenner hverandre.»*

## 7.0 KONSEKVENSER

### 7.1 UD gjennomgikk regelverket

5. oktober 2016, dagen etter VG publiserte den første saken, opplyste UD at de skulle gå gjennom det eksisterende regelverket for å undersøke om departementets tilskuddsforvaltning var god nok.

### 7.2 Strakstiltak i UD

Samme dag beordret utenriksminister Børge Brende (H) et strakstiltak som gikk til kjernen av hva VG hadde avslørt: Alle avtaleinngåelser med kommersielle aktører godkjennes av utenriksråden. I tillegg innførte UD følgende strakstiltak: Innskjerpet praksis rundt bruk av konsulenter i departementet, forbud mot eksterne konsulenter i delegasjoner fra UD, forbud mot bruk av eksterne konsulenter til saksbehandling av tilskudd eller politikktutvikling i departementet og store deler av samarbeidet med ILPI ble satt på hold.

### 7.3 UD startet granskning

12. oktober mottok VG beslutningsdokumentet for tilskuddet omtalt som Kjernevåpenavtalen på 24 millioner (se punkt 4.3.1). Ut ifra dette dokumentet fremkom det at UD hadde brukt to virkedager på å behandle millionsøknaden.

Klokken 14.23 sendte vi e-post til UD's kommunikasjonsdirektør Frode O. Andersen med spørsmål om dette. Da Børge Brende ringte for å la seg intervjuet en time senere, uttalte han at

han for første gang i sin tid som utenriksminister hadde beordret full granskning og varslet Sentral kontrollenhet i departementet sitt.

#### **7.4 ILPI endret selskapsstruktur**

21. oktober vedtok styret i ILPI å gjøre selskapet om fra å være et kommersielt aksjeselskap med mulighet for utbytte av bistandspenger til å bli en stiftelse eller et non-profit-selskap. «Dette innebærer at det ikke vil kunne tas ut utbytte», het det i pressemeldingen. Per januar 2017 er ILPI fortsatt et aksjeselskap. I en ny pressemelding 24. november kunngjorde selskapet at store deler av staben var sagt opp som følge av at UD hadde satt på hold eller avsluttet mange av kontraktene.

#### **7.5 UD innførte definisjon på «forskningsinstitusjon»**

UDs Støtteordning for kjernevåpen (se punkt 4.3) åpnet for tilskudd til forskningsinstitusjoner. Dokumenter vi fant viste at Norad og UD karakteriserte ILPI som en forskningsinstitusjon. I vårt intervju med ILPI karakteriserte også selskapet seg som en forskningsinstitusjon. Etter Forskningsrådets og SSBs strenge kriterier ville ILPI aldri blitt godkjent som et forskningsinstitusjon. Under våre undersøkelser kom det frem at UD ikke en gang hadde en definisjon på «forskningsinstitusjon» når de delte ut penger. Konfrontert med opplysningene valgte UD 25. oktober å innføre samme krav til hvem som kan ansees som en forskningsinstitusjon som Forskningsrådet.

#### **7.6 UDs granskere skal granskes**

5. november gjorde Riksrevisjonen det klart at de kom til å gjøre selvstendige vurderinger og om nødvendig gjennomføre egne kontroller av arbeidet til Sentral kontrollenhet i UD.

#### **7.7 Rapporten til Sentral kontrollenhet**

8. desember kom Sentral kontrollenhet med sin 23 siders rapport om Kjernevåpenavtalen mellom UD og ILPI. Den konkluderte med at ILPI som kommersiell aktør aldri skulle fått tilskuddet i henhold til regelverket, i tillegg til en rekke andre alvorlige avvik, regelbrudd og mangler i UDs forvaltning:

Det var manglende dokumentasjon på hvilke vurderinger som var gjort og avtalen i seg selv ble bare «delvis fulgt opp i tråd med partenes forpliktelser og gjeldende regelverk». UD hadde heller ikke gjort noen rimelighetsvurdering av timeprisene til ILPI. Timeprisene var vesentlig høyere enn andre søknader på samme midler, samt at de overskred hva som var «vanlig når det gjelder tilskuddsfinansierte prosjekter». Videre hva gjaldt det økonomisk syntes det «å ha vært avvik fra gjeldende krav hva gjelder kontroll av den økonomiske rapporteringen».

Tilskuddet var også i strid med at kravet om samsvar med OECDs kriterier for offisiell utviklingshjelp. Forholdet til EØS-reglene om statsstøtte, herunder om notifikasjon til EFTAs

overvåkningsorgan (ESA), syntes ikke å ha blitt vurdert før eller etter tildeling av tilskuddet, noe vi allerede hadde avdekket.

Granskerne påpekte at det samlet sett var mest som talte for at støtten ikke burde vært gitt som tilskudd, men burde fulgt regelverket for offentlige anskaffelser – altså en direkteanskaffelse og dermed mulig grovt brudd på anbudsreglene.

Rapporten fra Sentral kontrollenhet meddelte samtidig at det ikke er gjort funn som gir grunn til å tro at det har skjedd noe straffbart, eller at det er noe som tyder på forskjellsbehandling eller inhabilitet i saksbehandlingen av tilskuddet til ILPI.

## **7.8 Ny, utvidet granskning**

UD varslet i et brev til Kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget 8. desember at det, i lys av funnene fra rapporten til Sentral kontrollenhet om ett enkelt tilskudd (Kjernevåpenavtalen), nå var «naturlig å foreta en bredere gjennomgang av departementets samarbeid med ILPI fra oppstart i 2009 frem til i dag».

I tillegg varslet UD at de kom til å starte et arbeid med stikkprøvegjennomgang av tilskudd til andre kommersielle aktører. Utfallet av denne granskningen er per januar 2017 ikke klart.

## **7.9 UD's EØS-opprydning**

1. desember, en uke før granskningsrapporten var klar, publiserte vi den første saken som problematiserte hvorvidt tilskuddene/støtten til ILPI kunne være i strid med EØS-regelverket om ulovlig statsstøtte. 9. desember fant det sted et møte i Brussel mellom UD og EFTAs overvåkningsorgan (ESA), et møte som UD selv hadde tatt initiativ til etter VGs omtale av saken. Agendaen var VGs saker om UD's mulige EØS-lovbrudd og hvordan statsstøttereglene skulle tolkes på bistandsområdet.

I etterkant av møtet ble det klart at UD skulle gjøre et «større arbeid» for å sikre at deres «forståelse og anvendelse av regelverket er riktig». ESA varslet på sin side at de skulle følge med på dette arbeidet.

## **8.0 VEDLEGG**

- Metodiske vedlegg
- Oversikt nettpubliseringer
- Artikler publisert i papiravis

Oslo, 16. januar 2017  
Shazia Majid  
Erlend Ofte Arntsen