STORTINGET

Innst. 49 S

(2026–2027)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:11 (2025–2026) og Dokument 3:12 (2025–2026)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet og Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet

---

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Generelt

Riksrevisjonen la frem fire undersøkelser om Nansen-programmet for Ukraina for Stortinget 19. mai 2026. Komiteen behandler de fire undersøkelsene i to innstillinger. De to undersøkelsene om den sivile støtten behandles i denne innstillingen, mens de to undersøkelsene om den militære støtten behandles i en egen innstilling, jf. Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd første punktum.

1.2 Riksrevisjonens felles overordnede vurdering og avgrensning for de fire revisjonene av Nansen-programmet for Ukraina

Riksrevisjonen har gjennomført følgende fire revisjoner av Nansen-programmet:

- Dokument 3:11 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet
- Dokument 3:12 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet
- Dokument 3:13 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet
- Dokument 3:14 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina

Riksrevisjonen viser til at regjeringen uttaler følgende i Meld. St. 8 (2023–2024) side 25 og 26:

«Det er bevissthet om at det følger betydelig risiko med å støtte Ukraina militært og sivilt. Regjeringen legger vekt på å innrette og gjennomføre Nansen-programmet på en måte som reduserer risikoen så langt dette er mulig innenfor rammen av hva vi ønsker å oppnå. Fordi det er så viktig å støtte Ukraina, aksepterer vi større risiko i den militære og sivile støtten enn det vi under andre omstendigheter ville ha akseptert. Vi må vite hva slags risiko det norske engasjementet innebærer, og regelmessig vurdere endringer i risikobildet.»

Videre at

«Regjeringen legger til grunn at korrupsjonsrisiko vil forbli utfordrende for både norsk og internasjonal støtte til Ukraina. Den norske støtten må derfor innrettes slik at korrupsjonsrisikoen reduseres så langt det er praktisk mulig, veies mot risikoen for at støtten ikke kommer frem til rett tid, eller at kontrolltiltak på andre måter kan forhindre effektiv anvendelse av støtten.»

Videre at

«De tverrgående hensynene skal tillegges vekt også for Nansen-programmet. Det betyr blant annet at forvaltningen av programmet skal ha nulltoleranse for

økonomiske misligheter og for passivitet i saker knyttet til seksuell utnyttelse, misbruk og trakassering.»

Riksrevisjonen baserer sine revisjoner på at flertallet i Stortingets utenriks- og forsvarskomité ved behandlingen av Innst. 255 S (2023–2024) uttalte at de:

«er enige i regjeringens vurdering av at risikoen for at Russland lykkes med sin angrepskrig betyr at vi må akseptere en større risiko i den militære og sivile støtten til Ukraina enn vi vanligvis ville gjort.»

Videre at

«Komiteen merker seg at regjeringen i meldingen bekrefter at prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter også gjelder i Nansen-programmet.»

Riksrevisjonen viser til at nulltoleranse for økonomiske misligheter innebærer at det skal reageres på ethvert avvik. Nulltoleranse betyr imidlertid ikke nulltoleranse for risiko, jf. Prop. 1 S (2017–2018) for Utenriksdepartementet. Risikoen må kartlegges og være kjent for bevilgende myndigheter. Videre skal risikoreduserende tiltak iverksettes for å forebygge misligheter og begrense skaden hvis misligheter skulle skje. Aktsomhet mot korrupsjon handler derfor om å håndtere risiko, ikke om å eliminere risiko.

Riksrevisjonen viser også til at reglement for økonomistyring i staten i § 4 klargjør at «Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet».

Riksrevisjonen konstaterer ut fra dette at risikoen for at Russland lykkes med sin angrepskrig, gjør at Stortinget er villig til å akseptere en større risiko i den sivile og militære støtten til Ukraina enn det som vanligvis ville bli akseptert. Riksrevisjonen legger til grunn at dette kan bety å akseptere å iverksette tiltak, selv om risikoen knyttet til misligheter er større enn vi vanligvis ville akseptert. Dette kan også bety at hensynet til tidskritiske leveranser tilsier at kravene til informasjon om, og vurderinger av, mulig risiko er enklere og mindre omfattende enn vi vanligvis ville krevd. Tilsvarende kan rapporteringen være enklere og mindre omfattende enn Riksrevisjonen vanligvis ville krevd.

Riksrevisjonen forstår det videre slik at støtten skal innrettes slik at risikoen for økonomiske misligheter skal reduseres så langt det er praktisk mulig. Hva som er praktisk mulig, avgrenses imidlertid mot at støtten ikke kommer fram til rett tid, eller at kontrolltiltak på andre måter kan forhindre effektiv anvendelse av støtten. Hensynet til kritiske leveranser og effektiv støtte begrenser derfor hvor langt korrupsjonsrisiko og annen mislighetsrisiko kan forventes redusert.

Riksrevisjonen legger ut fra dette til grunn at det ikke kan forventes samme omfang og kvalitet på forvaltningens saksbehandling av risiko knyttet til støtten som man ellers ville forvente. Riksrevisjonen legger også til grunn at det skal aksepteres større risiko enn det man vanligvis ville gjøre.

Innenfor rammen av dette forutsetter Riksrevisjonen at Nansen-programmet gjennomføres på en måte som reduserer risikoen så langt dette er mulig.

Riksrevisjonen legger her til grunn at hva som er mulig, også vil avhenge av hvilken tid det er til forberedelsene. Det må forventes at forvaltningens kontroll utvikles over tid og blir bedre jo lengre tid som går etter at programmet ble innført. Det må også kunne forventes at forvaltningen over tid har klart å mobilisere tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet enten i egen organisasjon eller med bistand fra andre, særlig sett i lys av de store verdiene det her er snakk om.

Likeså må det forventes at forvaltningens vurderinger er mer omfattende jo mer alvorlig risikoen er, for eksempel for at materiell og annen støtte ikke kommer fram, og jo større verdier den aktuelle støtten omfatter.

På den annen side kan det ikke forventes at rapportering skjer slik en vanligvis ville forvente. Riksrevisjonen legger like fullt til grunn at det må forventes en grunnleggende rapportering av om materiell og annen støtte er kommet fram til de tilsiktede mottakerne. Også her må forventningene til rapporteringen være større jo større verdier som omfattes, og hvor aktivitetene ikke er i en tidskritisk fase.

Riksrevisjonen legger denne forståelsen til grunn i sin vurdering av om kravene til forvaltning av tilskudd blant annet i økonomireglementet er oppfylt, og i sin vurdering av om det er grunn til å kritisere forvaltningen av støtten. Riksrevisjonen avgrenser derfor sine kritiske merknader til områder der det til tross for grensene for hva som er praktisk mulig, etter Riksrevisjonens syn helt klart burde ha vært mulig å tilrettelegge en bedre forvaltning enn det som er gjort.

For den militære støtten finner Riksrevisjonen samlet sett at rask gjennomføring og ukrainske behov har vært styrende for den norske militære støtten, men at det ikke har vært en tilstrekkelig internkontroll for å sikre oppfølging og kontroll av midlene.

For den sivile støtten finner Riksrevisjonen samlet sett at Utenriksdepartementet og Norad i en krevende situasjon har greid å gi støtte i tråd med Ukrainas behov. Samtidig viser revisjonene enkelte svakheter ved bistandsforvaltningens risikovurderinger, informasjonsdelingen fra departementet til Norad og dokumentasjonen av Norads kontroll med bruken av tilskuddsmidlene.

Riksrevisjonen viser til konklusjonene og anbefalingene, i tillegg til denne overordnede vurderingen, som framkommer i hver av de fire revisjonene som er lagt frem om Nansen-programmet.

1.3 Dokument 3:11 (2025–2026)

1.3.1 Bakgrunn

Russland gjennomførte en fullskalainvasjon av Ukraina 24. februar 2022. Den 16. februar 2023 inngikk de politiske partiene på Stortinget en avtale om en historisk stor femårig støttepakke til Ukraina, kalt Nansen-programmet.

Stortinget har bevilget 30 mrd. kroner i sivil støtte til Nansen-programmet i budsjettårene 2023–2025 over kap. 159 post 73. Av disse har Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) fått tildelt 25,5 mrd. kroner og utbetalt 23 mrd. kroner per september 2025. Om lag 19,5 mrd. kroner er utbetalt til multilaterale organisasjoner.

Formålet med Nansen-programmet er å bidra til at Ukraina kan beskytte sitt territorium og sin befolkning fra russiske angrep, opprettholde samfunnskritiske funksjoner i Ukraina og redusere de menneskelige lidelsene. Videre har programmet som mål å bidra til å gjenoppbygge et trygt og fritt Ukraina. Programmet skal inkludere militær støtte, humanitær støtte, kortsiktig sivil støtte og støtte til gjenoppbygging av det ukrainske samfunnet når det er mulig.

Utenriks- og forsvarskomiteen viste i behandlingen av Prop. 44 S (2022–2023) til at det er viktig at Norge stiller klare krav til kontroll og etterrettelighet i bruk av norsk støtte og prioriterer korrupsjonsbekjempelse og reformarbeid i Ukraina.

I Nansen-meldingen framgår det at det er korrupsjon i Ukraina, men at det må aksepteres en høyere risiko på grunn av de store beløpene som settes i omløp på kort tid. Den norske bistanden til Ukraina skal være rask, fleksibel og forutsigbar. Samtidig forutsetter Stortinget at prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter gjelder. Den norske støtten må innrettes slik at korrupsjonsrisikoen reduseres så langt det er praktisk mulig, veies mot risikoen for at støtte ikke kommer fram til rett tid, eller at kontrolltiltak på andre måter kan forhindre effektiv anvendelse av støtten. Det er også viktig at risikobildet vurderes regelmessig. I dette ligger det en forpliktelse til å arbeide for å redusere risikoen alene og i samarbeid med andre land. Stortinget har lagt til grunn at Nansen-programmet skal prioritere internasjonale, anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer.

Forvaltningsansvaret for Nansen-programmet ble overført fra Utenriksdepartementet til Norad 1. september 2023.

Norads regnskapssystem viser at 85 pst. av tildelingene på kap. 159 post 73 er kanalisert til multilaterale organisasjoner, for eksempel Verdensbanken og Den europeiske utviklingsbanken for perioden 1. september 2023–1. september 2025. Flere av de multilaterale organisasjonene er mottakere som Norad har samarbeidet med i en årrekke. De resterende 15 prosentene er tildelt til øvrige mottakere. Øvrige mottakere er norske, utenlandske eller internasjonale, ikke-statlige organisasjoner, men også mottakere som befinner seg i krigssonen Ukraina og nabolandet Moldova. I tillegg er det mottakere i både norsk offentlig og privat sektor.

Krigen og den forhøyede risikoen for korrupsjon i Ukraina gjør tilskuddsforvaltningen utfordrende. I Utenriksdepartementets og Norads bistandsforvaltning har prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon vært gjeldende siden tidlig på 2000-tallet. Forvaltningen av Nansen-programmet er overført til Norad, som er en erfaren tilskuddsforvalter av bistand, også som forvalter av bistand til land med behov for umiddelbar støtte.

Undersøkelsen er innrettet for å se om Norad har etablert og innrettet sine kontrollrutiner så langt som praktisk mulig og veiet mot risikoen for at støtten ikke kommer fram til rett tid i sin forvaltning av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet.

Gjennom et tilfeldig utvalg som speiler fordelingen blant multilaterale organisasjoner og øvrige mottakere, har Riksrevisjonen kontrollert Norads oppfølging og kontroll før etterfølgende utbetalinger i Nansen-programmet.

1.3.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å undersøke hvordan Norad etterlever det gjeldende regelverket for utbetaling og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet.

Problemstilling 1 Norads kontrollrutiner

Har Norad etablert kontrollrutiner ved utbetaling og oppfølging av tilskudd for å dekke risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet?

Problemstilling 2 Norads oppfølging

Har Norad fulgt opp tilskuddsmottakerne i tråd med økonomibestemmelsene og egne kontrollrutiner i Nansen-programmet?

1.3.3 Avgrensning

I denne etterlevelsesrevisjonen ser Riksrevisjonen på rutiner og kontrolltiltak utført og dokumentert i Norads forvaltning av Nansen-programmet. Forvaltningsansvaret ble overført til Norad 1. september 2023, og Norad har hatt forvaltningsansvaret i hele Riksrevisjonens kontrollperiode. I undersøkelsen har Riksrevisjonen kun inkludert rutiner og kontrolltiltak som er utført av Norad, og Utenriksdepartementets og andre departementers oppfølging gjennom deltakelsen i styrene for de multilaterale organisasjonene i den grad den er dokumentert av Norad.

Riksrevisjonen gjennomfører flere revisjoner av norsk støtte til Ukraina. Parallelt med denne revisjonen

er det gjennomført en forvaltningsrevisjon av norsk støtte til Ukraina, Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet for Ukraina. Forvaltningsrevisjonen undersøkte blant annet hvordan sentrale prinsipper og krav er vurdert i beslutningsgrunnlaget til inngåtte avtaler med tilskuddsmottakere i Ukraina og Moldova gjennom Nansen-programmet. I denne revisjonen foretas det derfor ingen kontroll av innholdet i de inngåtte avtalene. Riksrevisjonen benytter tilskuddsmottakers rapporteringskrav i den enkelte avtale, for å måle Norads oppfølging av tilskuddsmottakerne. Riksrevisjonen har sett på alle utbetalinger, inkludert nye tildelinger på avtalene.

Riksrevisjonen har gjennom finansiell revisjon av Norad for årene 2023–2025 blant annet testet kontroller av fullmakter for attestasjon og budsjettdisponering uten å identifisere svikt i kontrollrutinen. I denne revisjonen foretas det derfor ingen kontroll av at den som attesterer og budsjettdisponerer, har fullmakt til dette.

Hovedkriteriene er hentet fra økonomibestemmelsene i staten kapittel 6 tilskuddsforvaltning, og Stortingets bevilgninger og forutsetninger. Revisjonskriteriene er nærmere omtalt i rapporten del III, i kapittel 10.

Metodikken som er benyttet, er i hovedsak dokumentanalyse, saksgjennomgang og intervju. Den metodiske tilnærmingen er nærmere omtalt i del III, kapittel 11.

Brev med foreløpige revisjonskriterier ble oversendt Utenriksdepartementet 10. september 2025. Riksrevisjonen hadde dialog om kriteriene i møte med departementet 18. september, og departementet svarte skriftlig 29. september 2025. Kommentarene er innarbeidet i rapporten.

Brev med utkast til rapport ble forelagt Utenriksdepartementet i brev 9. februar 2026. Riksrevisjonen hadde dialog om rapportutkastet med departementet og Norad i møter 25. februar og 4. mars. Utenriksdepartementet har i brev 5. mars 2026 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten.

1.3.4 Konklusjoner

- Norad har etablert ekstra tiltak for å dekke risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon ved utbetaling og oppfølging av tilskudd i Nansen-programmet
- Norads oppfølging og kontroll av tilskudd i Nansen-programmet er i flere tilfeller mangelfull

For nærmere utdypning av konklusjonene vises det til kapittel 5 i rapporten.

1.3.5 Overordnet vurdering for denne undersøkelsen: Ikke tilfredsstillende

Totale tilskudd til sivil støtte i Nansen-programmet er på 23 mrd. kroner i perioden september 2023 til september 2025.

Norads forvaltning av tilskudd gjennom Nansen-programmet har skjedd i en kontekst hvor det overordnede målet har vært å få tilskuddsmidler ut til Ukraina raskt. Stortinget forutsetter at tilskuddsmidlene til sivil støtte i Nansen-programmet kommer Ukraina til gode, samt at mislighets- og korrupsjonsrisiko reduseres så langt det er praktisk mulig og veies mot risikoen for at støtten ikke kommer fram til rett tid.

Revisjonen viser at Norad har etablert ekstra rutiner som kombinert med rutinene de hadde fra før, kan bidra til å redusere risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet. Ved oppstart i september 2023 ble det lagt mest vekt på å få utbetalt støtte så raskt og fleksibelt som mulig. Underveis har Nansen-avdelingen forbedret arbeidet med risikovurderinger og blitt styrket med spesialister som kan ha en rådgivende, støttende og kvalitetssikrende funksjon for saksbehandlerne. De ekstra tiltakene Norad har identifisert for å imøtekomme risikoen i Ukraina, har imidlertid ikke hatt effekt i hele Riksrevisjonens kontrollperiode, men har gradvis blitt implementert.

Riksrevisjonens kontroll av om Norad etterlever gjeldende regelverk for utbetaling og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet, viser at Norads kontroll likevel på enkelte områder er mangelfull. Norad dokumenterer ikke i tilstrekkelig grad sine kontroller og vurderinger. De sikrer ikke at de mottar tilstrekkelig dokumentasjon på bruken av tilskuddene, og har dermed mindre grunnlag for å vurdere om midlene er benyttet i tråd med avtalen. Det er Norad som har oppfølgingsansvaret, og revisjonen belyser Norads kontrolltiltak for utbetaling og oppfølging av tilskudd i perioden september 2023–september 2025.

Riksrevisjonen vurderer det slik at Stortingets aksept for risiko ikke reduserer kravene til å ha en forsvarlig forvaltning som inkluderer et tilstrekkelig og etterprøvbart system for oppfølging og kontroll av utbetalte tilskuddsmidler. Gitt at det er risiko for korrupsjon, det har gått mer enn to år fra Norad overtok forvaltningsansvaret, og fordi det er flere etterfølgende utbetalinger til mottakerne, er det Riksrevisjonens vurdering at behovet for raske utbetalinger nå må veies mot behovet for kontroll og oppfølging av tidligere utbetalte tilskudd.

1.3.6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet i samarbeid med Norad

– sikrer at Norad har tilstrekkelig tilgang til informasjon for å følge opp de sivile midlene i Nansen-programmet på en god måte.

1.3.7 Statsrådens svar

Dokument 3:11 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet ble sendt til utenriksministeren 22. april 2026. Riksrevisjonens brev til utenriksministeren følger som vedlegg 1 til rapporten. Svaret fra utenriksministeren følger som vedlegg 2.

1.3.8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar

Riksrevisjonen registrerer at utenriksministeren tolker anbefalingen dithen at departementet må sikre at Norad i tilstrekkelig grad dokumenterer sine kontroller og vurderinger om at midlene er benyttet i tråd med avtalen, før de foretar ny utbetaling. Utenriksministeren mener at dette ikke er et krav i henhold til gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen er enig med utenriksministeren i at Norads vurderinger og kontroller ikke skal dokumenteres før hver utbetaling. Riksrevisjonen anerkjenner at behov i Ukraina har resultert i at utbetalingstakten har vært hyppigere enn avtalte frister for tilskuddsmottakerne å rapportere på bruken av midlene. Ved en feil ble dette ikke tydeliggjort i rapporten som ble oversendt utenriksministeren til uttalelse. Dette er nå korrigert.

Riksrevisjonen registrerer også at utenriksministeren viser til at figur 2 i rapporten på side 33 ikke relaterer til klare krav som er pliktige etter økonomiregelverket, interne rutiner eller den konkrete avtalen. Riksrevisjonen er enig i dette og har justert figur 2.

Riksrevisjonen opprettholder vurderingen om at det ikke er tilfredsstillende at Norad ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer sine kontroller og vurderinger.

1.4 Dokument 3:12 (2025–2026)

1.4.1 Bakgrunn

16. februar 2023 inngikk de politiske partiene på Stortinget en avtale om en historisk stor femårig støttepakke til Ukraina. Opprinnelig hadde programmet en ramme på 75 mrd. kroner, med planlagte utbetalinger på om lag 15 mrd. kroner per år. Siden Nansen-programmet ble opprettet i 2023, har det flere ganger blitt utvidet i omfang og forlenget fra 2027 til 2030. For 2026 er det vedtatt en total ramme på 85 mrd. kroner, hvorav om lag 15 mrd. kroner skal gå til sivil støtte. Den sivile støtten dekker både humanitær innsats og støtte til drift og gjenoppbygging. De sivile midlene kan også brukes til sivil støtte til Moldova, som er særlig rammet av krigens ringvirkninger.

Til sammen har Norge i perioden 2022–2025 gitt 37,3 mrd. kroner i sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Av dette har 2 mrd. kroner gått til Moldova. 83 pst. av den totale støtten har gått via multilaterale organisasjoner som FN, Verdensbanken og Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (EBRD).

Målet med Nansen-programmet er ifølge Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina, jf. Innst. 255 S (2023–2024), at Norge gir mest mulig effektiv og fleksibel støtte til Ukrainas forsvarskamp. På lengre sikt er formålet med den norske bistanden å bidra til et velfungerende, demokratisk og trygt Ukraina og å understøtte landets ambisjoner om euro-atlantisk integrasjon. Meld. St. 8 (2023–2024) viser til følgende seks førende prinsipper og rammer for bruk av midler gjennom Nansen-programmet som utenriks- og forsvarskomiteen har sluttet seg til i innstillingen til meldingen:

– Målet er et Ukraina som kan bestemme over egen framtid.
– Ukrainas behov skal ligge til grunn for den norske støtten.
– Støtten skal koordineres med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere.
– Nansen-programmet skal ivareta et tydelig skille mellom militær og sivil støtte.
– De humanitære prinsippene skal ligge til grunn for all humanitær innsats.
– Nansen-programmet vil vektlegge dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer.

I denne revisjonen undersøker Riksrevisjonen særlig om behov ligger til grunn for støtten, om støtten er koordinert, om de humanitære prinsippene ligger til grunn for den humanitære støtten, og i hvilken grad kontrollsystemer er vektlagt.

Utenriksdepartementet er ansvarlig for den politiske og strategiske styringen av den sivile og humanitære delen av Nansen-programmet. Forvaltningen av den sivile støtten, inkludert den humanitære bistanden, ble overført til Norad 1. september 2023. Den norske ambassaden i Kyiv er også sentral i Nansen-programmet, blant annet ved å følge opp norskstøttet innsats og ivareta samarbeid med ukrainske myndigheter, sivilsamfunn og internasjonale partnere. Den sivile støtten til Ukraina gjennom Nansen-programmet går til et bredt spekter av tiltak innenfor gjenoppbygging, drift, energi, atomsikkerhet, næringsliv, helse, miljø, fremme av demokrati og menneskerettigheter, bekjempelse av straffrihet for internasjonale forbrytelser, humanitær innsats, medisinsk evakuering med mer. Meld. St. 8

(2023–2024) viser til at den sivile støtten under Nansen-programmet så langt har prioritert driftsstøtte til den ukrainske staten, reparasjon av ødelagt infrastruktur, særlig innenfor energi, og gjenoppbygging. Norge prioriterer Verdensbanken og EBRD som kanaler for denne støtten.

Det er videre et mål for regjeringen at Norge gjennom Nansen-programmet er blant de ledende humanitære giverne til Ukraina og til flyktningresponsen i nabolandene, der Moldova prioriteres, jf. Meld. St. 8 (2023–2024). Den humanitære støtten går gjennom FN, Røde Kors-bevegelsen, norske og internasjonale humanitære organisasjoner. Varebistand og medisinsk evakuering av ukrainske pasienter går gjennom EUs sivile beredskapsmekanisme. 29 pst. av den sivile støtten har gått til humanitær bistand i perioden 2022–2025.

Den sivile støtten under Nansen-programmet innebærer betydelig risiko. Meld. St. 8 (2023–2024), jf. Innst. 255 S (2023–2024), viser blant annet til risikoen ved de store beløpene som skal settes i omløp på kort tid. Det er også risiko for feilinvesteringer som følge av at beslutninger fattes på mangelfullt grunnlag, uten tilstrekkelig ukrainsk forankring eller uten å treffe målgruppens faktiske behov. Risikoen for korrupsjon trekkes også fram. Krig medfører allment stor ustabilitet i samfunnet, mer kriminalitet og større risiko for ulike former for lovbrudd og misligheter. Ukraina ligger på 104. plass av 181 land på Transparency Internationals korrupsjonsindeks siste måling for 2025. Regjeringen legger til grunn at korrupsjonsrisikoen vil vedvare for både norsk og internasjonal støtte til Ukraina. På grunn av bevilgningenes størrelse er også vesentligheten svært høy.

1.4.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Utenriksdepartementet og Norad legger til rette for å støtte Ukraina og avhjelpe krigens konsekvenser i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger for den sivile delen av Nansen-programmet.

Undersøkelsen har to problemstillinger:

1. Er den sivile støtten innrettet i tråd med førende prinsipper og rammer for Nansen-programmet og andre sentrale hensyn for bruk av midler over bistandsbudsjettet?
2. Bidrar Utenriksdepartementets styring til at den norske sivile støtten ivaretar førende prinsipper og rammer for Nansen-programmet og andre sentrale hensyn for bruk av bistanden?

Andre sentrale hensyn viser i denne undersøkelsen til to generelle krav som stilles til all bistand. Disse er at bistanden skal være lokalt forankret og kostnadseffektiv, det vil si at den skal sikre effektiv utnyttelse av ressurser.

Revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen, er utledet fra blant annet

- Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklinsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger), jf. Innst. 218 S (2022–2023)
- Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina, jf. Innst. 255 S (2023–2024)
- reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene)

Revisjonskriteriene er nærmere omtalt i rapporten del III (kapittel 11).

For å besvare problemstilling 1 har Riksrevisjonen analysert beslutningsgrunnlaget for 40 avtaler i Nansen-programmet. Bistanden gjennom disse avtalene utgjør 71 pst. av all bistand til Ukraina og Moldova i perioden 2022 til 2024. Dette dekker beslutningsdokumenter fra både før og etter at Norad tok over forvaltningen av Nansen-programmet 1. september 2023. Beslutningsdokumenter er dokumenter som forvaltningen utarbeider før en avtaleinngåelse. Formålet har vært å belyse hvordan Utenriksdepartementet og Norad sørger for at prinsippene og rammene som er lagt til grunn for Nansen-programmet, og andre sentrale hensyn innenfor bistand er tatt inn og vurdert i avtalene som Norge gir støtte til. For å supplere og utdype dokumentanalysen har Riksrevisjonen gjennomført intervjuer i Norge, på feltbesøk i Kyiv og digitalt med organisasjoner som er lokalisert i ulike deler av Ukraina. Riksrevisjonen har lagt vekt på å intervjue et bredt spekter av aktører som på ulike måter har en sentral rolle. Dette inkluderer bistandsforvaltningen, norske bistandsmottakere, sentrale multilaterale organisasjoner, ukrainske myndigheter og lokale ukrainske organisasjoner.

For å besvare problemstilling 2, som handler om Utenriksdepartementets styring av Nansen-programmet, har Riksrevisjonen analysert styringsdokumenter og andre relevante dokumenter og dessuten intervjuet bistandsforvaltningen. Riksrevisjonen har også analysert og gjengitt bistandsstatistikk fra Norad.

Undersøkelsesperioden omfatter tiden fra den russiske fullskalainvasjonen 24. februar 2022 og fram til desember 2025, med hovedvekt på perioden etter at Stortinget vedtok Nansen-programmet 16. februar 2023. Sivile midler til Nansen-programmet kan også gå til Moldova, men Moldova er bare i begrenset grad med i undersøkelsen. Riksrevisjonen har undersøkt beslutningsgrunnlaget for flere avtaler til Moldova, men ikke intervjuet bistandsaktører eller hentet inn andre kilder for å supplere avtalegjennomgangen. Den metodiske

tilnærmingen er nærmere omtalt i del III (kapittel 12) i rapporten.

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet i brev 23. januar 2026. Utenriksdepartementet har i brev 2. mars 2026 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten.

1.4.3 Konklusjoner

- Norsk bistandsforvaltning har lagt til rette for at den sivile støtten gjennom Nansen-programmet er i tråd med behov.
- Norge koordinerer med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere og deltar i viktige koordineringsmekanismer.
- Norsk bistandsforvaltning har vært tydelig i sin støtte til de humanitære prinsippene, men prinsippene er ikke vurdert i beslutningsgrunnlaget til de humanitære avtalene.
- Norsk bistandsforvaltning har ikke dokumentert tilstrekkelig at tilskuddsmottakerne har gode kontrollsystemer.
- Forutsetningen om større lokalt eierskap og deltakelse er i for liten grad innfridd.
- Styringen av Nansen-programmet gir mindre effektiv bistandsforvaltning.

1.4.4 Overordnet vurdering for denne undersøkelsen: Ikke tilfredsstillende

- Det er ikke tilfredsstillende at bistandsforvaltningen i flere tilfeller ikke har vurdert risiko for korrupsjon og/eller risikoreduserende tiltak mot korrupsjon, før avtalene inngås.
- Det er ikke tilfredsstillende at Utenriksdepartementet ikke har etablert systemer og rutiner som sikrer at Norad mottar all nødvendig informasjon for å forvalte bistanden til Ukraina.

Selv om Riksrevisjonen vurderer de nevnte forholdene i forvaltningen som ikke tilfredsstillende, er det positivt at Utenriksdepartementet i en krevende situasjon har greid å gi støtte i tråd med Ukrainas behov slik Stortinget har forutsatt.

1.4.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- følger opp at risiko for brudd på de humanitære prinsippene og tiltak for å ivareta prinsippene vurderes skriftlig av Norad, før humanitære avtaler inngås
- følger opp at risiko for korrupsjon og risikoreduserende tiltak vurderes skriftlig av Norad, før alle avtaler inngås
- følger opp at Norad i større grad vurderer kostnadseffektivitet, for eksempel ved å innhente mer detaljerte budsjetter der det er mulig
- følger opp at målet om mer lokalt eierskap i større grad fører til konkrete tiltak som lengre tilskudd og større dekning av indirekte kostnader
- sikrer at Norad har tilstrekkelig tilgang til informasjon til å forvalte de sivile midlene på en god måte i Nansen-programmet
- videreutvikler resultatstyringen av Nansen-programmet slik at det foreligger helhetlig informasjon om resultatene av den sivile støtten

1.4.6 Statsrådens svar

Dokument 3:12 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet ble sendt til utenriksministeren 22. april 2026. Riksrevisjonens brev til utenriksministeren følger i vedlegg 1 til rapporten. Svaret fra utenriksministeren følger i vedlegg 2.

1.4.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Isak Veierud Busch, Sander Delp Horn, Sverre Myrli og Lise Selnes, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen, Pål Morten Borgli, Lars Rem og Aina Stenersen, fra Høyre, Ove Trellevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Hilde Marie Gaebpie, fra Senterpartiet, Geir Pollestad, fra Rødt, Hege Bae Nyholt, fra Miljøpartiet De Grønne, Julie E. Stuestøl, og fra Kristelig Folkeparti, Jonas Andersen Sayed, viser til Dokument 3:11 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet og Dokument 3:12 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet.

Komiteen understreker at Russlands fullskalainvasjon av Ukraina er et alvorlig brudd på folkeretten og truer internasjonal fred og sikkerhet. Krigens utfall har avgjørende betydning for Ukrainas selvstendighet og for sikkerheten i Europa og Norge. Komiteen viser til den brede enigheten om Norges militære og sivile støtte

til Ukraina gjennom Nansen-programmet. Støtten skal bidra til at Ukraina kan forsvare sitt territorium, opprettholde samfunnskritiske funksjoner, redusere menneskelige lidelser og gjenoppbygge landet. Komiteen viser til at regjeringen i forslaget til statsbudsjett for 2027 foreslår å videreføre støtten med 85 mrd. kroner, hvorav 15 mrd. kroner til sivil og humanitær støtte. Komiteen understreker at støtten må ta utgangspunkt i Ukrainas behov, og at innretningen av programmet må gi rom for raske tilpasninger når behovene endrer seg.

Komiteen viser videre til at prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter også gjelder for Nansen-programmet, samtidig som den ekstraordinære situasjonen i Ukraina tilsier at det må aksepteres en noe høyere risiko enn normalt. Komiteen merker seg at Riksrevisjonen innenfor disse rammene forutsetter at Nansen-programmet gjennomføres på en måte som reduserer risikoen så langt dette er mulig, at forvaltningens kontroll utvikles over tid, og at forvaltningens vurderinger er mer inngående jo mer alvorlig risikoen er. Komiteen merker seg videre at Riksrevisjonen legger til grunn at det må forventes grunnleggende rapportering om hvorvidt hjelpen er kommet fram til tilsiktede mottakere.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at Ukraina også før krigen var preget av korrupsjon. Organisert sivilsamfunn og frie medier er viktige vaktbikkjer i ethvert demokrati. Å støtte opp om slike vaktbikkjer vil kunne redusere risikoen for økonomisk mislighold. Disse medlemmer mener derfor at en større del av Nansen-programmet burde kanaliseres til ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner og frie medier.

Komiteen viser til at de to undersøkelsene samlet omfatter både Norads kontroll og oppfølging av tilskuddsmidler og den overordnede innretningen og styringen av den sivile delen av Nansen-programmet.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner i Dokument 3:11 (2025–2026):

- Norad har etablert ekstra tiltak for å dekke risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon ved utbetaling og oppfølging av tilskudd i Nansen-programmet.
- Norads oppfølging og kontroll av tilskudd i Nansen-programmet er i flere tilfeller mangelfull.

Komiteen viser videre til Riksrevisjonens konklusjoner i Dokument 3:12 (2025–2026):

- Norsk bistandsforvaltning har lagt til rette for at den sivile støtten gjennom Nansen-programmet er i tråd med behov.
- Norge koordinerer med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere og deltar i viktige koordineringsmekanismer.
- Norsk bistandsforvaltning har vært tydelig i sin støtte til de humanitære prinsippene, men prinsippene er ikke vurdert i beslutningsgrunnlaget til de humanitære avtalene.
- Norsk bistandsforvaltning har ikke dokumentert tilstrekkelig at tilskuddsmottakerne har gode kontrollsystemer.
- Forutsetningen om større lokalt eierskap og deltakelse er i for liten grad innfridd.
- Styringen av Nansen-programmet gir mindre effektiv bistandsforvaltning.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser til Riksrevisjonens overordnede vurdering i begge undersøkelsene: Ikke tilfredsstillende.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen vurderer samlet sett at Utenriksdepartementet og Norad i en krevende situasjon har greid å gi støtte i tråd med Ukrainas behov. Komiteen merker seg videre at revisjonene påpeker enkelte svakheter knyttet til forvaltningens risikovurderinger, informasjonsdelingen fra departementet til Norad og dokumentasjon av Norads kontroll med bruken av tilskuddsmidlene.

Komiteen viser særlig til at Riksrevisjonen har avdekket at Norad ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer sine kontroller og vurderinger, og at det er mangler i dokumentasjonen på bruken av tilskuddene som tilsvarende svekker grunnlaget for å vurdere om tilskuddsmidler er benyttet i tråd med avtalen. Komiteen understreker at god kontroll og dokumentasjon er avgjørende for å sikre tillit til forvaltningen av store bistandsbevilgninger, særlig i situasjoner med forhøyet risiko for korrupsjon og misligheter.

Komiteen merker seg videre at Riksrevisjonen kritiserer at bistandsforvaltningen i flere tilfeller ikke har vurdert risiko for korrupsjon eller risikoreduserende tiltak før avtaler ble inngått. Komiteen understreker at systematiske risikovurderinger er en forutsetning for forsvarlig tilskuddsforvaltning, også i situasjoner der det er behov for raske beslutninger.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner at departementet ikke har etablert systemer og rutiner som sikrer at Norad mottar all nødvendig informasjon for å forvalte bistanden på en god måte. Komiteen understreker at god informasjonsdeling mellom departement og underliggende etater er viktig for forsvarlig styring, kontroll og resultatoppfølging.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger om at Utenriksdepartementet:

- følger opp at risiko for at brudd på de humanitære prinsippene og tiltak for å ivareta prinsippene vur-

deres skriftlig av Norad, før humanitære avtaler inngås
- følger opp at risiko for korrupsjon og risikoreduserende tiltak vurderes skriftlig av Norad før alle avtaler inngås
- følger opp at Norad i større grad vurderer kostnadseffektivitet, for eksempel ved å innhente mer detaljerte budsjetter der det er mulig
- følger opp at målet om mer lokalt eierskap i større grad fører til konkrete tiltak som lengre tilskudd og større dekning av indirekte kostnader
- sikrer at Norad har tilstrekkelig tilgang til informasjon til å forvalte de sivile midlene på en god måte i Nansen-programmet
- videreutvikler resultatstyringen av Nansen-programmet slik at det foreligger helhetlig informasjon om resultatene av den sivile støtten.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger og understreker betydningen av at anbefalingene følges opp raskt og systematisk.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentene og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Dokument 3:11 (2025–2026) – Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet – vedlegges protokollen.

II

Dokument 3:12 (2025–2026) – Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 17. november 2026

Per-Willy Amundsen
leder

Jonas Andersen Sayed
ordfører

Svanemerketrykksak, 2041 0654 Trykk og layout: Stortingets administrasjon