STORTINGET

Innst. 51 S

(2026–2027)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:13 (2025–2026) og Dokument 3:14 (2025–2026)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet og om Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina

---

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, slik at de to undersøkelsene om den militære støtten behandles i denne innstillingen, mens de to undersøkelsene om den sivile 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 både for norsk og internasjonal støtte til Ukraina. Den norske støtten må derfor innrettes slik at korrupsjonsrisikoen reduseres så langt det er 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 null-toleranse 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 forsvarskomite ved behandlingen i 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 man 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 man 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 3:13 (2025–2026)

1.3.1 Bakgrunn

1.3.1.1 Om Nansen-programmet

Russlands angrep mot Ukraina den 24. februar 2022 etablerte et nytt og alvorlig tidsskille for Europa. Angrepet utgjør en alvorlig trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Internasjonal støtte har vært avgjørende i å styrke den ukrainske forsvarsevnen. Uten den militære og økonomiske støtten fra andre land ville det ikke ha vært mulig for Ukraina å stå imot det russiske angrepet over tid. Militær støtte til Ukrainas forsvarskamp er nødvendig for Europas og Norges sikkerhet.

I 2022 var 43 pst. av den totale støtten til Ukraina militær støtte. Dette utgjorde 4,7 mrd. kroner. I 2025 var andelen militær støtte økt til 85 pst. og 72,5 mrd. kroner.

Nansen-programmet for Ukraina er et norsk militært og sivilt støtteprogram som er basert på Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger av 16. februar 2023. Programmet ble vedtatt opprettet 14. mars 2023 ved Stortingets behandling av Innst. 218 S (2022–2023) til Prop. 44 S (2022–2023). Programmet har blitt utvidet i flere omganger, og per desember 2025 er den samlede rammen for Nansen-programmet 274,5 mrd. kroner i perioden 2023–2030. Målet med Nansen-programmet er at Norge gir mest mulig effektiv og fleksibel støtte til Ukrainas forsvarskamp. Prop. 44 S (2022–2023) viser til følgende seks førende prinsipper og rammer for bruk av midler gjennom Nansen-programmet som utenriks- og forsvarskomiteen har sluttet seg til:

- 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.

1.3.1.2 Risiko i Nansen-programmet

Stortinget har fra starten av Nansen-programmet erkjent at støtte til Ukrainia innebærer høy risiko. Regjeringen opplyser i Nansen-meldingen at den vil legge vekt på å innrette og gjennomføre Nansen-programmet på en måte som reduserer risikoen så langt dette er mulig innenfor rammene av hva som ønskes oppnådd. Fordi det er så viktig å støtte Ukraina, aksepteres en større risiko i den militære og sivile støtten enn det man under andre omstendigheter ville ha akseptert. Samtidig må man vite hva slags risiko det norske engasjementet innebærer, og regelmessig vurdere endringer i risikobildet. Stortinget har gitt sin tilslutning til den økte risikoaksepten gjennom sin behandling av Nansen-meldingen.

Ukraina er et land som over lang tid har hatt betydelige utfordringer med korrupsjon. Det er en risiko for at den norske støtten ikke brukes etter hensikten, og at midler og materiell går tapt. Dette kan skje som følge av forsettlige handlinger, svake eller dårlig tilpassede institusjoner hos mottakeren eller manglende koordinering av Norges støtte eller den internasjonale støtten. Støtten må derfor innrettes slik at korrupsjonsrisikoen reduseres så langt det er mulig. Videre må den veies mot risikoen for at støtten ikke kommer fram til rett tid, eller at kontrolltiltak på andre måter kan hindre at støtten brukes effektivt.

Stortinget har slått fast at forvaltningen av programmet skal ha nulltoleranse for økonomiske misligheter, og at prinsippet gjelder for både sivil og militær del av programmet. Nulltoleranseprinsippet innebærer at det skal reageres på ethvert avvik fra de forutsetningene som ligger til grunn for bruk av departementets midler, også avtaler knyttet til tilskuddsmidler. Nulltoleranse for misligheter betyr ikke nulltoleranse for risiko, men risikoen må være kartlagt og kjent. Det skal tilstrebes å redusere risikoen gjennom gode forvaltningssystemer, kvalitetssikring og systematisk oppfølging og kontroll av midlene. Departementet har ikke skriftliggjort hva de legger i prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter, men påpeker at de legger seg nært opp til Utenriksdepartementets forståelse av begrepet.

Det er også en forvaltningsrisiko ved de store beløpene som skal settes i omløp for å støtte Ukraina. Denne handler om utfordringer ved styring, kontroll og oppfølging av bruken av midlene. Den internasjonale støtten har økt kraftig på kort tid, behovene er store og tidskritiske, og beslutninger må fattes raskt. For å redusere forvaltningsrisikoen legger regjeringen vekt på koordinering av støtten til Ukraina, både med ukrainske myndigheter og andre relevante aktører.

1.3.1.3 Forvaltningen av tilskudd til militær støtte til Ukraina

Den militære støtten Norge gir, kan for eksempel være donasjoner av våpen og militært materiell fra forsvarssektorens lagre og trening og opplæring av ukrainsk personell. Støtten kan også være norske tilskudd til internasjonale mekanismer eller bilaterale og multilaterale samarbeid om enkeltprosjekter, der Norge sammen med andre land finansierer materiell som så blir donert til Ukraina. Tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer og enkelttiltak har økt fra 2,6 mrd. kroner i 2022 til 28,4 mrd. kroner i 2025, jf. figur 2, side 12 i Dokument 3:13 (2025–2026).

Siden risikoen for korrupsjon og misligheter er stor i Ukraina, gir Norge som hovedregel ikke tilskudd direkte til Ukraina. Støtten gis i stedet som donasjoner av materiell, trening og opplæring, enten i norsk eller i internasjonal regi. Dette gir bedre forutsetninger for å følge opp bruken av de norske bidragene og øker sannsynligheten for at bidragene brukes som forutsatt.

Samarbeid med andre land kan styrke gjennomsiktigheten, etterprøvbarheten og koordineringen av støtten. Flere saker i media viser blant annet at det er risiko for økonomiske misligheter i andre samarbeidsland enn Ukraina. I en sak anbefales Polen å tilbakebetale 91 mill. euro som følge av flere forhold, blant annet overprising av generator til Ukraina. I en annen sak er det pågrepet flere personer i Slovakia som er mistenkt for misbruk av EU-midler tilknyttet militær støtte til Ukraina.

Tilskuddsavtalene innebærer beløpsmessig store utbetalinger til allierte land, NATO og EU. For Stortinget og norske borgere vil det være svært viktig å få informasjon om midlene blir brukt i tråd med budsjettvedtak, og om materiell kommer fram til Ukraina.

Forsvarsdepartementet har ikke tidligere forvaltet tilskudd i det omfanget og den størrelsesordenen som det har fått ansvar for i Nansen-programmet, og det ligger her en iboende risiko. I tillegg har Forsvarsdepartementets internrevisjon påvist svakheter ved departementets forvaltning av tilskudd. Derfor har Riksrevisjonen undersøkt om Forsvarsdepartementet har etablert en internkontroll som sikrer at oppfølging av og kontroll med de norske tilskuddsmidlene er tilfredsstillende og i tråd med regelverket. Riksrevisjonen har også undersøkt hvordan Forsvarsdepartementet håndterer risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i bruken av Nansen-midlene. Utvalget i undersøkelsen omfatter tilskuddsavtaler til en verdi av 5,9 mrd. kroner.

På bakgrunn av beløpsmessig store utbetalinger i Nansen-programmet og høy mislighetsrisiko har Riksrevisjonen besluttet å følge programmet tett, og vil rapportere flere revisjoner til Stortinget. I tillegg til denne etterlevelsesrevisjonen rapporterer Riksrevisjonen en forvaltningsrevisjon om effektivitet i forvaltningen av den militære støtten til Ukraina og to revisjoner av den sivile støtten. Riksrevisjonen gjennomfører også årlig finansiell revisjon av Forsvarsdepartementet, der de kontrollerer om regnskapet i all hovedsak er riktig og i samsvar med lover og regler.

1.3.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen har vært å undersøke om Forsvarsdepartementet forvalter tilskuddsmidlene i Nansen-programmet i tråd med økonomiregelverket og Stortingets føringer for programmet.

Undersøkelsen har følgende hovedproblemstillinger:

1. Har Forsvarsdepartementet etablert en internkontroll som sikrer at norske tilskuddsmidler gjennom Nansen-programmet blir fulgt opp og kontrollert i tråd med relevante krav i økonomiregelverket og forventninger fra Stortinget?
2. Håndterer Forsvarsdepartementet risikoen for at Nansen-midlene kan bli utsatt for økonomiske misligheter og korrupsjon, i tråd med økonomiregelverket og Stortingets vedtak og forutsetninger?

Stortinget har gitt flere forutsetninger for forvaltningen av Nansen-programmet. Stortinget viser til at støtten innebærer store beløp som har økt kraftig på kort tid. Behovene til Ukraina er store og tidskritiske, og beslutninger må fattes raskt. Relevante føringer for forvaltning av tilskudd i programmet er

- oppfølging av nulltoleranseprinsippet og risikoreduserende tiltak for misligheter og korrupsjon,
- forsvarlig forvaltning med krav til tilskuddsmottakere,
- krav til kontroll og etterrettelighet i bruk av norsk støtte.

Revisjonen omfatter Forsvarsdepartementets internkontroll i perioden 2022–2025 ved forvaltning av tilskuddsmidler til Ukraina. Revisjonen omfatter videre departementets oppfølging av utvalgte tilskuddsavtaler i perioden 2023–2025. Tilskuddsmidlene for avtalene i vår undersøkelse er bevilget på kapittel 1700 post 79. Revisjonen omfatter ikke oppfølging av donasjoner av materiell fra forsvarssektoren, anskaffelser fra industrien for donasjon til Ukraina, trening og opplæring av ukrainsk personell eller tilskudd som forvaltes av andre virksomheter i forsvarssektoren.

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 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).

Revisjonskriterier er nærmere omtalt i del 3 (kapittel 12) i Riksrevisjonens dokument.

Undersøkelsen er gjennomført ved bruk av ulike metoder, både dokumentgjennomgang, kartleggingsmøter, intervjuer og gjennomgang og kontroll av tilskuddsavtaler. For å svare på problemstilling 1 har Riksrevisjonen undersøkt hvilke systemer, rutiner og tiltak departementet har etablert for tilskuddsforvaltningen. I

tillegg har vi kontrollert åtte av totalt 24 tilskuddsavtaler som ble inngått i perioden 2023–2024, og undersøkt hvordan departementet i praksis

- vurderer og dokumenterer risiko,
- kontrollerer og følger opp dokumentasjon og rapporteringer fra tilskuddsmottakere,
- evaluerer og følger opp læringspunkter.

For å svare på problemstilling 2 har Riksrevisjonen undersøkt hvilke tiltak som Forsvarsdepartementet har etablert, og hvilke kontroller som er gjennomført for å følge opp risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon.

Revisjonen er gjennomført i perioden juni 2025–desember 2025. Datainnsamlingen ble avsluttet 1. desember 2025.

Rapporten ble forelagt Forsvarsdepartementet i brev av 20. januar 2026. Forsvarsdepartementet har svart i brev av 10. februar 2026. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens rapport.

1.3.3 Konklusjoner

Hovedkonklusjon

Forsvarsdepartementet har ikke hatt en internkontroll som sikrer tilfredsstillende oppfølging og kontroll av tilskuddsmidlene i Nansen-programmet. Forsvarsdepartementet har i undersøkelsesperioden ikke fullt ut forvaltet tilskuddsmidlene i Nansen-programmet i tråd med relevante krav i økonomiregelverket og Stortingets føringer om risikobasert kontroll og oppfølging for programmet.

Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

- Forsvarsdepartementet har ikke ferdigstilt et system for kontroll og oppfølging av tilskuddene i Nansen-programmet som tar høyde for særegenhetene i programmet.
- Forsvarsdepartementet har for de undersøkte tilskuddsavtalene ikke systematisk vurdert risiko for manglende måloppnåelse eller misbruk av midler.
- Forsvarsdepartementet gjør ikke nok for å sikre at tilskuddsmidler blir benyttet etter formålet, og at materiell kommer fram til Ukraina.

Riksrevisjonen anerkjenner den spesielle situasjonen og har forståelse for at det tar tid å bygge opp nødvendig kapasitet for forvaltning av tilskuddsmidler. Riksrevisjonen mener likevel at det etter 2,5 år er grunn til å forvente at tilfredsstillende systemer er på plass.

Konklusjonene utdypes nærmere i kapittel 5 i Riksrevisjonens dokument.

1.3.3.1 Overordnet vurdering for denne undersøkelsen: Ikke tilfredsstillende

Riksrevisjonen vurderer det slik at Stortingets forhøyede risikoaksept ikke reduserer behovet for å ha en forsvarlig forvaltning som inkluderer et system for å følge opp og kontrollere utbetalte tilskudd. Forsvarsdepartementet har forvaltet tilskudd gjennom Nansen-programmet i en kontekst hvor det har vært et overordnet mål å få materiell ut til Ukraina raskt. Departementet har prioritert operativ forvaltning fremfor å få på plass et system for internkontroll.

Riksrevisjonen mener det ikke er tilfredsstillende at Forsvarsdepartementet etter flere år fremdeles ikke har ferdigstilt et system for internkontroll som sikrer tilstrekkelig oppfølging og kontroll av tilskuddsmidlene i Nansen-programmet. Riksrevisjonen vurderer det slik at et godt system for oppfølging og kontroll av tilskuddsavtaler burde kunne etableres uten at dette kommer i konflikt med føringer om at støtten skal iverksettes raskt.

Undersøkelsen viser at det er flere svakheter ved departementets etablerte internkontroll og ved den praktiske oppfølgingen og kontrollen av tilskuddsavtalene som er inngått i kontrollperioden.

Forsvarsdepartementet har ikke gjennomført systematiske risikovurderinger av prosjektene eller tilskuddsmottakerne før avtalene ble inngått. Departementet har for eksempel ikke vurdert risikoen for misligheter. Dermed har ikke avtalekrav og kontrolltiltak blitt tilpasset risikoen i prosjektene i tilstrekkelig grad. Departementet har gjennom sin oppfølging av avtalene ikke i tilstrekkelig grad sikret at norske tilskuddsmidler blir benyttet etter formålet, og at materiell når Ukraina.

Rapportering fra tilskuddsmottakere gir lite grunnlag for å kunne avdekke mulige økonomiske misligheter, og departementet gjennomfører i liten grad proaktive kontroller. På grunn av manglende dokumentasjon fra tilskuddsmottakerne og Ukraina er det økt risiko for at tilskuddsmidler har blitt benyttet til andre formål enn det som er avtalt, og at militært materiell har kommet på avveier.

Forsvarsdepartementet har manglende og mangelfulle styrende dokumenter og rutiner, både for tilskuddsforvaltningen og for arbeidet med å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter i Nansen-programmet. Disse dokumentene og rutinene er under arbeid, men er per desember 2025 ikke ferdigstilt.

Totale tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer og enkelttiltak er på 41,7 mrd. kroner i perioden 2022 til 2025. Gitt de store beløpene med tilskuddsmidler Forsvarsdepartementet forvalter gjennom Nansen-programmet, og mislighetsrisikoen som er forbundet med midlene, vurderer Riksrevisjonen det slik at det er viktig at departementet etablerer gode kontroll- og oppfølgingsrutiner for tilskuddsforvaltningen.

1.3.4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet
- ferdigstiller et system for å risikovurdere, kontrollere og følge opp tilskuddene i Nansen-programmet som tar høyde for særegenheter i programmet,
- sikrer at prosjekter og tilskuddsmottakere i Nansen-programmet blir risikovurdert,
- sikrer at tilskuddsmottaker rapporterer og dokumenterer at tilskuddsmidlene blir benyttet etter formålet, og at materiell kommer fram til Ukraina,
- sikrer at risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet blir håndtert og fulgt opp på en hensiktsmessig måte.

1.3.5 Statsrådens svar

Dokument 3:13 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet ble sendt til forsvarsministeren 22. april 2026. Riksrevisjonens brev til forsvarsministeren og forsvarsministerens svarbrev av 7. mai 2026 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.3.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

1.4 Dokument 3:14 (2025–2026)

1.4.1 Bakgrunn

Norge har bistått Ukraina med omfattende militær støtte siden den russiske fullskalainvasjonen av Ukraina i februar 2022. De årlige bevilgningene til militær støtte til Ukraina har i denne perioden blitt mangedoblet. I 2022 ble det bevilget 3,4 mrd. kroner. I 2025 var beløpet økt til 72,5 mrd. kroner. Da statsbudsjettet for 2026 ble behandlet, ble 70 nye mrd. kroner bevilget til militær støtte til Ukraina. De norske midlene er del av en bred internasjonal innsats, samordnet med andre allierte og partnerland.

Den norske støtten er fra mars 2023 kanalisert gjennom Nansen-programmet for Ukraina. I Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina utdypes bakgrunnen for og innretningen av Nansen-programmet, i tråd med Stortingets beslutning, jf. Innst. 218 S (2022–2023) til Prop. 44 S (2022–2023). Her blir det pekt på den strategiske risikoen som følger av Russlands angrepskrig, og konsekvensene for Norge om Ukrainas behov for militær støtte ikke blir møtt. Denne risikoen utgjør et viktig bakteppe for den norske militære støtten. Utenriks- og forsvarskomiteen har understreket at det er i Norges sikkerhetspolitiske interesse å støtte Ukraina i deres frihetskamp, og at Nansen-programmet er et vesentlig bidrag til å øke norsk sikkerhet.

Skal den militære støtten fra Norge være effektiv, må den være i tråd med ukrainske behov og prioriteringer, og kunne ytes når behovet er der. Stortinget har ved flere anledninger sluttet seg til at behovet for militær støtte er stort og at støtten er tidskritisk. Dette stiller krav til hvordan aktørene i forsvarssektoren forvalter den militære støtten.

Den norske militære støtten til Ukraina omfatter støtte langs fire hovedspor:
- donasjoner fra forsvarssektoren
- tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer og enkelttiltak,
- anskaffelser fra industrien for donasjon
- trening og opplæring av ukrainsk personell.

I tillegg til at støtten har økt betydelig i omfang de siste årene, er også innretningen av støtten endret. Siden Nansen-programmet ble etablert, har det vært en dreining i den militære støtten fra donasjoner fra egen struktur til en større vekt på anskaffelser fra forsvarsindustrien og tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer. Høsten 2024 ble det også åpnet for å støtte ukrainsk forsvarsindustri og øke produksjonskapasiteten der.

Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina viser til risikoen ved de store beløpene som skal settes i omløp på kort tid, og at det følger forvaltningsrisiko med støtten til Ukraina gjennom Nansen-programmet, blant annet
- at den norske støtten ikke brukes etter hensikten,
- at støtten ikke bidrar effektivt til formålet,
- at behovet for rask gjennomføring gir et mindre godt utfall,
- at beslutninger fattes på feil grunnlag,
- at det gjøres feilinvesteringer fordi beslutninger fattes uten tilstrekkelig ukrainsk forankring eller uten å treffe målgruppens faktiske behov.

En god forvaltning, tilsier at det må være kapasitet, systemer, prosesser og rutiner på plass for å forvalte støtten på en effektiv måte. Forvaltningen skal være forsvarlig, med krav til dokumentasjon og kontroll. Stortinget har samtidig lagt føringer om at støtten er tidskritisk og at den skal gis raskt. Dette er forhold som kan stå i motstrid til hverandre. I den praktiske forvaltningen av den militære støtten til Ukraina må derfor hensynet til forsvarlig forvaltning avveies mot behovet for tidskritisk støtte, forvaltningsrisikoen som følger av den militære støtten og den strategiske risikoen som følger av Russlands krigføring.

1.4.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina.

De følgende problemstillingene inngår i undersøkelsen:

1. Har den militære støtten vært rask og relevant?
2. Hva har eventuelt hindret rask og relevant støtte?
3. Har Forsvarsdepartementet gjennomført nødvendige tiltak for å sørge for rask og relevant støtte?

Arbeidet med å forvalte og gi militær støtte i form av donasjoner, tilskudd eller anskaffelser, foregår i tre faser, jf. figur 1, side 12 i Dokument 3:14 (2025–2026).

I en innledende fase utredes mulige tiltak for militær støtte. Utredningen gjøres av Forsvarsdepartementet med innspill fra blant annet etatene i forsvarssektoren, ukrainske myndigheter og internasjonale samarbeidspartnere.

Disponering av midler for militær støtte og forslag til tiltak besluttes politisk på bakgrunn av anbefaling fra embetsverket i Forsvarsdepartementet. Behandlingen kan involvere regjeringen eller regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). Regjeringen konsulterer også Stortinget om nye beslutninger om militær støtte til Ukraina, inkludert donasjoner fra forsvarssektoren.

Gjennomføring av støtten iverksettes av Forsvarsdepartementet, enten ved å gi oppdrag i supplerende tildelingsbrev eller oppdragsbrev til Forsvaret eller ved å informere og utbetale tilskudd til tilskuddsmottaker selv. Forsvaret har et særskilt ansvar for den praktiske gjennomføringen av tiltak og for å gi donasjoner av materiell fra Norge, inkludert koordineringen i sektoren.

Da Forsvarsdepartementet startet arbeidet med den militære støtten til Ukraina i 2022, forelå det ingen praksis for militær støtte til en nasjon i krig. Riksrevisjonen har sett på hvordan forvaltningen av støtten har utviklet seg, og om Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Forsvarsmateriell har forvaltet støtten slik at den ytes raskt og er i tråd med ukrainske behov. Om støtten er rask, er vurdert ut fra hvor lang tid det har tatt å gjennomføre tiltak og hva som forklarer eventuelle opphold.

Den militære støtten gjennom Nansen-programmet skal forvaltes innenfor rammene som er satt for støtten. Krigens folkerett og konvensjoner som Norge har sluttet seg til, for eksempel konvensjonen om klaseammunisjon og konvensjonen om antipersonellminer, begrenser hvilke typer militært materiell Norge kan bidra med. Det er en forutsetning at Ukraina anvender den norske støtten i overenstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser. Den norske støtten skal heller ikke føre til at Norge blir part i den væpnede konflikten, og materiell og våpen som doneres fra eget forsvar, skal ikke gis i et omfang som går utover en tilstrekkelig nasjonal responsevne. Fra og med 2025 er det også stilt krav om at en betydelig del av den økonomiske rammen for militær støtte skal gå til internasjonale initiativer og kjøp fra ukrainsk forsvarsindustri.

Det er ikke undersøkt om den norske militære støtten ligger innenfor disse overordnede rammene. De definerer imidlertid handlingsrommet for støtten og hvilke tiltak Forsvarsdepartementet og forsvarssektoren kan foreslå gjennomført. Det har heller ikke vært sett på mottakerens bruk av støtten etter overlevering til Ukraina og hvilken effekt støtten har hatt.

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

- Innst. 255 S (2023–2024), jf. Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina
- Innst. 218 S (2022–2023), jf. Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)
- Innst. 84 S (2024–2025), jf. Prop. 19 S (2024–2025) Endringer under statsbudsjettet 2024 under Forsvarsdepartementet
- Innst. 227 S (2024–2025), jf. Prop. 107 S (2024–2025) Endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina)
- anskaffelsesloven med forskrifter
- økonomiregelverket (reglement og bestemmelser)

Revisjonskriteriene er nærmere omtalt i rapportens del II (kapittel 9).

For å belyse problemstillingene har Riksrevisjonen analysert et utvalg på 23 saker om militær støtte gjennom Nansen-programmet i perioden 2023–2025. Riksrevisjonen har lagt vekt på å få en bredde i utvalget. Sakene omfatter donasjoner fra egen struktur, tilskudd til samarbeidsmekanismer og enkelttiltak samt anskaffelser fra industrien. Videre dekker de forvaltning i Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Forsvarsmateriell og omfatter både mindre og større beløp. Bevilgningene til sakene utgjør 33 pst. av den totale militære støtten som er bevilget siden programmet ble opprettet og fram til utløpet av 2025 (til sammen 34,3 mrd. kroner). Ved å inkludere saker fra alle tre årene har Riksrevisjonen også kunnet oppdage endringer i forvaltningen av den militære støtten over tid.

Med utgangspunkt i dokumenter som inngår i beslutningsgrunnlaget for sakene og saksbehandlingen i forsvarssektoren, har Riksrevisjonen undersøkt hvor lang tid det har tatt å behandle forespørsler om støtte og å få støtten overlevert til ukrainske myndigheter. Videre har Riksrevisjonen analysert beslutningsgrunnlaget for å belyse om støtten er i tråd med ukrainske behov og ko-

ordinert med ukrainske myndigheter og andre internasjonale aktører.

For å belyse problemstilling 2 og 3 har Riksrevisjonen i tillegg utvidet analysen med flere styringsdokumenter i sektoren.

For å supplere og utdype dokumentanalysen har Riksrevisjonen intervjuet Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Forsvarsmateriell, Forsvarets logistikkorganisasjon og Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner, som alle har en rolle i å gjennomføre den militære støtten.

Undersøkelsesperioden er fra opprettelsen av Nansen-programmet i 2023 til utløpet av 2025. Riksrevisjonen har gjennomført datainnsamlingen i perioden fra august 2025 til januar 2026. Den metodiske tilnærmingen er nærmere omtalt i del II (kapittel 10) i Riksrevisjonens dokument.

Riksrevisjonen gjennomfører for tiden også en undersøkelse av om Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Forsvarsmateriell sørger for tilstrekkelig understøttelse av materiell som er donert fra Norge, blant annet donasjonen av F-16 jagerfly. Offentliggjøring er planlagt høsten 2026.

Forsvarsdepartementet ble forelagt rapporten i brev 19. februar 2026. Departementet ga sine kommentarer til rapporten i brev 11. mars 2026 til Riksrevisjonen. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten.

1.4.3 Konklusjoner

- Behovet for å gi støtten raskt har vært styrende for den norske militære støtten.
  - Tiden det tar å gi militær støtte til Ukraina, varierer mye.
  - Forvaltningen aksepterer risiko mot at støtten kommer raskt fram.
- Ukrainske behov har vært styrende for den norske militære støtten.
  - Det er lagt vekt på ukrainske behov når forslag til tiltak er lagt fram for politisk beslutning.
  - Forslag til tiltak er koordinert med ukrainske myndigheter eller inngår i en internasjonalt koordinert innsats.
- Forsvarsdepartementets styring har bidratt til å legge til rette for en effektiv gjennomføring av den militære støtten.
  - Det er gjort organisatoriske tilpasninger i forsvarssektoren for arbeidet med ukrainastøtten.
  - Mål og prioriteringer for arbeidet med ukrainastøtten har blitt tydeligere over tid.
  - Handlingsrommet er brukt og regler er utviklet for å kunne gi rask og relevant støtte til Ukraina.
  - Forvaltningen har tilpasset seg endringer i risiko og endret innretning av støtten til Ukraina.

For nærmere utdpyping av konklusjonene vises det til kapittel 5 i Riksrevisjonens dokument.

1.4.3.1 Overordnet vurdering for denne undersøkelsen

Riksrevisjonen har undersøkt effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina ved å se på om støtten er i tråd med Ukrainas behov, og om den overleveres raskt. Riksrevisjonen mener funnene ikke gir grunnlag for kritikk av hvordan disse sentrale hensynene har blitt ivaretatt i forvaltningen av støtten.

Riksrevisjonen konstaterer at det i utredningen av forslag til tiltak for militær støtte er lagt stor vekt på ukrainske behov. Bildet er ikke like entydig når det gjelder gjennomføringstid. Det har oppstått små og store forsinkelser i enkeltprosjekter, men Riksrevisjonen mener oppholdene ikke skyldes systematiske svakheter i den norske forvaltningen av støtten.

Da Forsvarsdepartementet startet arbeidet med den militære støtten til Ukraina i 2022, forelå det ingen praksis for å gi militær støtte til en nasjon i krig. Omfanget og innretningen av den militære støtten til Ukraina har blitt endret siden Nansen-programmet ble etablert. Riksrevisjonen merker seg at det derfor er gjort tilpasninger i forvaltningen. Blant annet er regelverket oppdatert, og forvaltningen av den militære støtten har gått fra krisehåndtering til å bli mer integrert i den ordinære forvaltningen av sektoren.

Risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon er høy i Ukraina. Det er positivt at det er satt i gang tiltak for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter og korrupsjon etter hvert som en større andel av den norske militære støtten går til direkteanskaffelser fra ukrainsk industri. Riksrevisjonen konstaterer samtidig at det er begrensede muligheter for å føre kontroll med anskaffelser i et land i krig, ikke minst når anskaffelsene skal gjøres raskt. Det har betydning for vurderingen av iverksatte tiltak. Riksrevisjonen merker seg at det arbeides med å redusere risikoen for misligheter i forbindelse med anskaffelser fra ukrainsk industri. Riksrevisjonen ser positivt på dette.

Riksrevisjonen mener det er viktig å ha oppmerksomhet på tiltak for å redusere risikoen for misligheter av hensyn til både effektivitet i den militære støtten og fortsatt oppslutning om støtten.

Riksrevisjonen mener at Forsvarsdepartementet og etatene i sektoren har lagt til rette for at den militære støtten har blitt gitt raskt, og at den har vært i tråd med Ukrainas behov. Dette er viktig, ikke bare for Ukrainas frihetskamp. Krigens utfall har også stor betydning for Norges nasjonale sikkerhet.

1.4.4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet
- løpende vurderer behovet for å iverksette nye tiltak som kan sikre rask og relevant militær støtte til Ukraina,
- i samarbeid med Forsvaret og Forsvarsmateriell fortløpende vurderer mulighetene for å styrke kontrollen med militært materiell som anskaffes fra ukrainsk forsvarsindustri.

1.4.5 Statsrådens svar

Dokument 3:14 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina (ugradert og gradert versjon) ble sendt til forsvarsministeren 23. april 2026. Riksrevisjonens brev til forsvarsministeren og forsvarsministerens svarbrev av 7. mai 2026 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.4.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sakens dokumenter er tilgjengelige på saksside på stortinget.no.

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 3:13 og 3:14 (2025–2026).

2.1 Riksrevisjonens felles hovedfunn for Dokument 3:13 og 3:14

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen i sin felles overordnede vurdering for de to undersøkelsene av den militære støtten (Dokument 3:13 og Dokument 3:14 (2025–2026)) finner at rask gjennomføring og ukrainske behov har vært styrende. Samtidig konstateres det at internkontrollen ikke har vært tilstrekkelig for å sikre oppfølging og kontroll av midlene. Komiteen viser til at mens Dokument 3:14 (2025–2026) behandler effektiviteten i forvaltningen, gjelder Dokument 3:13 (2025–2026) departementets internkontroll og oppfølging av tilskuddsmidlene.

2.2 Merknad til Dokument 3:14

Komiteen vil innledningsvis understreke at det er en solid tverrpolitisk enighet og bred oppslutning på Stortinget om den omfattende militære støtten til Ukraina. Siden Russlands fullskalainvasjon i 2022 har Norge ytt betydelig bistand, og de årlige bevilgningene har økt fra 3,4 mrd. kroner i 2022 til 72,5 mrd. kroner i 2025. Støtten har siden 2023 vært forankret i Nansenprogrammet.

Komiteen holder fast ved Stortingets gjentatte forutsetninger om at støtten er tidskritisk, og at ukrainske behov til enhver tid skal være styrende. En effektiv og etterrettelig forvaltning, god risikostyring og nødvendig kontroll er avgjørende for at støtten skal oppnå maksimal effekt og beholde den sterke tilliten i det norske samfunnet.

Komiteen viser til at målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om forvaltningen av den militære støtten er effektiv, herunder om den er i samsvar med ukrainske behov og overleveres raskt. Undersøkelsen omfatter en gjennomgang av 23 tiltak i perioden 2023–2025, noe som utgjør om lag 33 pst. av den militære støtten bevilget ved utgangen av 2025.

2.3 Riksrevisjonens konklusjoner

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjon om at hensynet til rask støtte har vært retningsgivende, men at tidsbruken for overlevering varierer betydelig. Fra iverksatt beslutning til overlevering til Ukraina har tidsbruken variert fra seks til 886 dager, mens samlet gjennomføringstid for avsluttede tiltak har ligget mellom 46 og 988 dager.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen har påvist både mindre og større forsinkelser i enkeltprosjekter. Komiteen understreker imidlertid at Riksrevisjonen ikke har funnet at disse oppholdene skyldes systematiske svakheter i den norske forvaltningen. Forsinkelser knytter seg i hovedsak til nødvendig opplæring av ukrainsk personell, koordinering med andre giverland, produsentenes leveringsevne samt tidkrevende avklaringer rundt avtaler og tillatelser. Komiteen registrerer samtidig at flere tiltak besluttet i 2025, særlig knyttet til direkte kjøp fra ukrainsk forsvarsindustri, ikke har hatt så rask fremdrift som opprinnelig lagt til grunn.

Komiteen viser til at forvaltningen bevisst har akseptert risiko for å sikre rask fremdrift, og deler Riksrevisjonens vurdering av at dette er i tråd med Stortingets føringer. Komiteen understreker at det i den nåværende situasjonen er en nødvendig forutsetning at støtten ytes med en høyere risikoaksept enn under normalsituasjoner, og at prinsippet om nulltoleranse for øko-

nomiske misligheter ikke må forveksles med en nulltoleranse for operasjonell risiko.

Komiteen merker seg med tilfredshet Riksrevisjonens konklusjon om at ukrainske behov har vært lagt til grunn når forslag til tiltak har vært fremmet for politisk beslutning. Tiltakene er koordinert med ukrainske myndigheter eller inngår i en bredere internasjonalt koordinert innsats. Komiteen viser til at behovene i all hovedsak identifiseres gjennom ukrainske myndigheters egne prioriteringslister og gjennom samarbeidsfora som Ukraine Defence Contact Group.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen vurderer det slik at Forsvarsdepartementets styring har bidratt til en effektiv gjennomføring. Det er gjort hensiktsmessige organisatoriske tilpasninger i sektoren, og arbeidet har beveget seg fra innledende krisehåndtering til å bli mer integrert i den ordinære forvaltningen, der mål og prioriteringer har blitt tydeligere over tid. Det eksisterende handlingsrommet i regelverket er utnyttet, blant annet gjennom unntak fra krav om forskuddsbetaling og utvidede fullmakter til Forsvarsmateriell ved anskaffelser fra ukrainsk industri. Komiteen understreker at slike tilpasninger gir raskere beslutninger og effekt, selv om det innebærer at den norske stat påtar seg en større del av risikoen.

Komiteen merker seg påpekningen av at rapporteringen fra Forsvaret og Forsvarsmateriell i styringsdialogen i liten grad har omtalt gjennomføringsutfordringer, og at den månedlige statusrapporteringen har nevnt forsinkelser uten å oppgi underliggende årsaker. Komiteen forutsetter at Forsvarsdepartementet følger opp dette punktet for å sikre god og transparent styringsinformasjon.

2.4 Riksrevisjonens overordnede vurdering

Komiteen viser til at Riksrevisjonen samlet sett ikke finner grunnlag for kritikk av hvordan hensynene til rask støtte og ukrainske behov er ivaretatt i forvaltningen. Komiteen deler Riksrevisjonens vektlegging av at det ved oppstarten i 2022 ikke fantes etablert praksis eller rammeverk for omfattende militær støtte til en nasjon i aktiv krig, og at omfanget og innretningen på støtten har endret seg vesentlig siden etableringen av Nansen-programmet.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen peker på at risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon er høy i Ukraina, og at krigssituasjonen gir begrensede muligheter for fysisk kontroll med anskaffelser, særlig når prosesser må gjennomføres hurtig. Komiteen merker seg de iverksatte tiltakene, herunder nye rutiner og en revidert kontraktsmal for anskaffelser fra ukrainsk industri, men registrerer samtidig forsvarssektorens egen erkjennelse av at det gjenstår en vesentlig restrisiko. Komiteen deler Riksrevisjonens syn på at vedvarende og skjerpet oppmerksomhet rundt antikorrupsjonsarbeid og tiltak mot misligheter er avgjørende, både for støttens faktiske effektivitet og for å opprettholde den brede tilliten og oppslutningen i offentligheten.

Komiteen viser til Riksrevisjonens understreking av at utfallet av krigen i Ukraina har stor og direkte betydning for norsk nasjonal sikkerhet.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen for tiden gjennomfører en egen undersøkelse av understøttelsen av materiell donert fra Norge, blant annet F-16-flyene, og ser frem til oversendelsen av denne.

Komiteen viser for øvrig til Dokument 3:13 (2025–2026) om Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet.

2.5 Riksrevisjonens anbefalinger

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger om at Forsvarsdepartementet

- løpende vurderer behovet for å iverksette nye tiltak som kan sikre rask og relevant militær støtte til Ukraina,
- i samarbeid med Forsvaret og Forsvarsmateriell fortløpende vurderer mulighetene for å styrke kontrollen med militært materiell som anskaffes fra ukrainsk forsvarsindustri.

Komiteen viser også til at statsråden i sitt svarbrev til Riksrevisjonen tar anbefalingene til etterretning og støtter Riksrevisjonens vurdering av at oppmerksomhet om risikoen for misligheter er viktig.

Komiteen merker seg statsrådens henvisning til føringer gitt i tildelingsbrevene for 2026, den videre oppfølgingen av Forsvarsmateriell innenfor den ordinære etatsstyringen samt sektorens nylig godkjente antikorrupsjonspolicy.

2.6 Merknad til Dokument 3:13

Komiteen viser til Dokument 3:13 (2025–2026) om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet, og til statsrådens svarbrev av 7. mai 2026.

Komiteen merker seg at tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer og enkelttiltak økte dramatisk fra 2,6 mrd. kroner i 2022 til 28,4 mrd. kroner i 2025, med samlede tilskudd på 41,7 mrd. kroner i perioden 2022–2025. Da Forsvarsdepartementet ikke tidligere har forvaltet tilskudd i et slikt omfang, deler komiteen Riksrevisjonens vurdering av at dette i seg selv innebærer en betydelig iboende risiko.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse omfatter tilskuddsavtaler til en verdi av 5,9 mrd. kroner, der åtte av 24 avtaler inngått i 2023 og 2024 har blitt

kontrollert. Undersøkelsen har vurdert om departementet har etablert en internkontroll som sikrer tilfredsstillende oppfølging av midlene, og om risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon håndteres i tråd med økonomiregelverket og Stortingets forutsetninger.

2.7 Riksrevisjonens konklusjon og hovedfunn

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen i sin felles overordnede vurdering for de to undersøkelsene av den militære støtten (Dokument 3:13 og Dokument 3:14 (2025–2026)) finner at rask gjennomføring og ukrainske behov har vært styrende. Samtidig konstateres det at internkontrollen ikke har vært tilstrekkelig for å sikre oppfølging og kontroll av midlene. Komiteen viser til at mens Dokument 3:14 (2025–2026) behandler effektiviteten i forvaltningen, gjelder Dokument 3:13 (2025–2026) departementets internkontroll og oppfølging av tilskuddsmidlene.

Komiteen bemerker at Riksrevisjonen konkluderer med at Forsvarsdepartementet ikke har hatt en internkontroll som sikrer tilfredsstillende oppfølging og kontroll av tilskuddsmidlene. Departementet har i undersøkelsesperioden ikke fullt ut forvaltet midlene i tråd med økonomiregelverket og Stortingets føringer om risikobasert kontroll og oppfølging.

Komiteen viser til at denne konklusjonen bygger på tre hovedfunn:

- Departementet har ikke ferdigstilt et system for kontroll og oppfølging av tilskuddene som tar høyde for særegenhetene i Nansen-programmet.
- Departementet har ikke systematisk vurdert risikoen for manglende måloppnåelse eller misbruk av midler for de undersøkte avtalene. Avtalekrav og kontrolltiltak har dermed ikke vært tilstrekkelig tilpasset risikoen i prosjektene.
- Departementet gjør ikke nok for å sikre at tilskuddsmidlene brukes etter formålet, og at materiell faktisk kommer fram til Ukraina.

Komiteen merker seg videre at Riksrevisjonen peker på at rapporteringen fra tilskuddsmottakerne gir lite grunnlag for å avdekke mulige økonomiske misligheter, og at departementet i liten grad gjennomfører proaktive kontroller. Styrende dokumenter og rutiner for tilskuddsforvaltningen og antikorrupsjonsarbeidet var under arbeid, men ikke ferdigstilt per desember 2025.

Komiteen understreker at Riksrevisjonen på grunn av manglende dokumentasjon fra tilskuddsmottakere og Ukraina vurderer at det er en økt risiko for at midler er brukt til andre formål enn avtalt, eller at militært materiell har kommet på avveie. Komiteen merker seg samtidig at Riksrevisjonen ikke har funnet bevis for at dette har skjedd, men at dagens dokumentasjon ikke gir grunnlag for å utelukke det.

Riksrevisjonen har konkludert med at Forsvarsdepartementets forvaltning er «ikke tilfredsstillende», som er den laveste av Riksrevisjonens tre alvorlighetsgrader for kritikk.

2.8 Komiteens vurderinger og merknader

Komiteen har forståelse for den ekstraordinære situasjonen og anerkjenner at det tar tid å bygge opp kapasitet til å forvalte tilskudd av dette omfanget. Komiteen deler likevel Riksrevisjonens syn på at det etter om lag to og et halvt år er grunn til å forvente at tilfredsstillende systemer er på plass. Komiteen merker seg at departementet i perioden har prioritert operativ forvaltning og rask støtte fremfor internkontroll, men understreker at et godt system for oppfølging og kontroll burde kunne etableres uten at det hindrer en rask iverksettelse av støtten.

Komiteen viser til at Stortinget har akseptert en høyere risiko i den militære støtten enn under normale omstendigheter, og at nulltoleranse for økonomiske misligheter ikke er det samme som nulltoleranse for risiko. Komiteen vil imidlertid understreke, i likhet med Riksrevisjonen, at den forhøyede risikoaksepten ikke reduserer kravet til en forsvarlig forvaltning. Risikoen må være kartlagt og kjent for de bevilgende myndigheter. Riksrevisjonen har på en ryddig måte avgrenset sin kritikk til områder der det helt klart burde ha vært mulig å tilrettelegge for en bedre forvaltning.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at Riksrevisjonen i Dokument 3:13 (2025–2026) skriver:

> «Forsvarsdepartementet viser til at hovedvekten av tilskuddene går til store allierte land, NATO eller EU, og at avtaleparten ofte er forsvarsdepartement i et annet land. Departementet forutsetter at tilskuddsmottakere har etablert tilfredsstillende internkontroll og har god kompetanse, kapasitet og leveringsevne for de tiltakene de administrerer. Departementet viser til at risikoarbeidet er et tema som diskuteres jevnlig, og at det er møtepunkter med samarbeidspartnerne hver måned.»

Disse medlemmer mener en slik forutsetning ikke kan innsnevre departementets kontroll eller oppfølging av tildelte midler. Disse medlemmer viser til at Norge per 6. mai i 2026 har bidratt med 12,5 mrd. kroner til USAs Prioritised Ukraine Requirements List (PURL) som ifølge det ukrainske forsvarsdepartementet finansierer 95 pst. av Ukrainas forsyninger av Patriot luftvernmissiler. President Zelenskyj uttalte 23. oktober 2026 at Ukraina bare har mottatt 24 slike missiler de siste tre månedene og sa så sent som 11. november til det danske Folketinget at Patriot-missilene som Ukraina

trenger til å forsvare seg mot russiske, ballistiske angrep, i stedet går til Midtøsten.

Komiteen merker seg også at det foreligger risiko for misligheter i andre samarbeidsland enn Ukraina, da tilskuddene innebærer store utbetalinger til allierte land, NATO og EU. For Stortinget og den norske offentligheten er det av avgjørende betydning å ha trygghet for at midlene brukes i tråd med budsjettvedtakene, og at materiellet når frem til Ukraina.

Komiteen vil understreke at støtten til Ukraina har bred politisk oppslutning på Stortinget. Nettopp fordi formålet er så viktig, er god forvaltning, risikostyring og kontroll en fundamental forutsetning for at støtten skal være effektiv og beholde sin høye tillit i befolkningen.

2.9 Riksrevisjonens anbefalinger og statsrådens oppfølging

«Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet
- ferdigstiller et system for å risikovurdere, kontrollere og følge opp tilskuddene i Nansen-programmet som tar høyde for særegenheter i programmet
- sikrer at prosjekter og tilskuddsmottakere i Nansen-programmet blir risikovurdert
- sikrer at tilskuddsmottaker rapporterer og dokumenterer at tilskuddsmidlene blir benyttet etter formålet, og at materiell kommer fram til Ukraina
- sikrer at risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet blir håndtert og fulgt opp på en hensiktsmessig måte.»

Komiteen støtter Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen merker seg at statsråden i sitt svarbrev har tatt anbefalingene til etterretning. Komiteen viser til at statsråden i sitt svar til Riksrevisjonen til den parallelle undersøkelsen i Dokument 3:14 (2025–2026) har vist til departementets pågående arbeid med videreutvikling og implementering av systematiske risikovurderinger og internkontroll, herunder en nylig godkjent antikorrupsjonspolicy.

Komiteen forutsetter at Forsvarsdepartementet følger opp Riksrevisjonens anbefalinger i det videre arbeidet, og ber om å bli holdt orientert om framdriften på egnet måte.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

I

Dokument 3:13 (2025–2026) – Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet – vedlegges protokollen.

II

Dokument 3:14 (2025–2026) – Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina – vedlegges protokollen.

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

Per-Willy Amundsen
leder

Lise Selnes
ordfører

Svanemerketrykksak, 2041 0654 Trykk og layout: Stortingets administrasjon