

Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet

Dokument 3:11 (2025-2026)

Til Stortinget

*Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:11 (2025–2026)
Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av
tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet*

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til

- lov om Riksrevisjonen §§ 4-2 tredje ledd og 4-3 tredje ledd
- INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon

Dokumentet har følgende inndeling:

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger

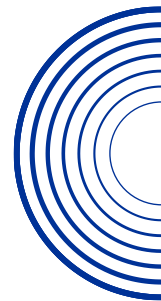
Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag

Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

Riksrevisjonen, 19. mai 2026

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor



Om undersøkelsen

Kort oppsummert

Bakgrunn

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

Stortinget har bevilget 30 milliarder kroner i sivil støtte til Nansen-programmet i budsjettårene 2023–2025. Av disse har Norad fått tildelt 25,5 milliarder kroner.

I Nansen-meldingen framgår det at det er korrupsjon i Ukraina, men at det må aksepteres en høyere risiko, grunnet 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.

Samtidig er det 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.

Formål

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

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

Overordnet vurdering

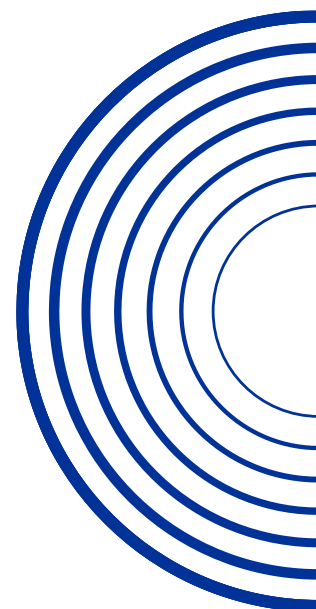
Ikke tilfredsstillende

Selv om Norad har etablert ekstra rutiner for å redusere risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet, er det ikke tilfredsstillende at Norads oppfølging og kontroll av tilskudd i Nansen-programmet i flere tilfeller er mangelfulle.

Det er heller ikke tilfredsstillende at Norad ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer 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.

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.



Innhold

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger	8
1 Bakgrunn.....	9
2 Mål og problemstillinger.....	11
2.1 Problemstilling 1 Norads kontrollrutiner.....	11
2.2 Problemstilling 2 Norads oppfølging.....	11
2.3 Avgrensning	11
3 Konklusjoner.....	12
4 Overordnet vurdering	12
4.1 Avgrensning og overordnede vurderinger for revisjonene av Nansen-programmet for Ukraina april 2026	12
4.2 Overordnet vurdering for denne undersøkelsen: Ikke tilfredsstillende.....	15
5 Utdyping av konklusjoner	16
5.1 Norad har etablert ekstra tiltak for å dekke risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon ved utbetaling og oppfølging av tilskudd i Nansen-programmet	16
5.2 Norads oppfølging og kontroll av tilskudd i Nansen- programmet er i flere tilfeller mangelfull.....	17
6 Anbefalinger.....	21
7 Statsrådets svar.....	21
8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar.....	21
Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag.....	23
9 Innledning	24
9.1 Norad har etablert ekstra tiltak for å dekke risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon ved utbetaling og oppfølging av tilskudd i Nansen-programmet	24
9.2 Norads etterlevelse av økonomibestemmelsene og egne kontrollrutiner ved oppfølging av tilskuddsmottakerne er i flere tilfeller mangelfull	30
Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming	54
10 Revisjonskriterier.....	55
10.1 Har Norad etablert kontrollrutiner ved utbetaling og oppfølging av tilskudd, for å dekke den forhøyede risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet?.....	55
10.2 Har Norad fulgt opp tilskuddsmottakerne i tråd med økonomibestemmelsene og egne kontrollrutiner i Nansen-programmet?.....	56
11 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	58
11.1 Dokumentanalyse	58
11.2 Saksgjennomgang.....	60

11.3 Intervju	63
12 Referanseliste	65
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet.....	69
Vedlegg 2: Statsrådets svar	71

Tabelloversikt

Tabell 1 Avtaler i utvalget.....	62
Tabell 2 Oversikt over kartleggingsmøter og intervju med Norad.....	64

Figuroversikt

Figur 1 Norads forvaltning av tilskuddsmidler gjennom Nansen-programmet	10
Figur 2 Norads oppfølging av tilskuddsmottakerne	33
Figur 3 Kilder til informasjon som saksbehandler kan benytte i sin oppfølging av tilskuddsmottaker	38

Faktaboks oversikt

Faktaboks 1 Støtteverktøy Norad benytter i oppfølgingen av tilskuddsmidlene.....	37
Faktaboks 2 Eksterne bekreftelser av multilaterale organisasjoner.....	49

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

Ikke tilfredsstillende



Når vi finner svakheter, feil og mangler som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

Kritikkverdig



Når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

Sterkt kritikkverdig



Når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

Del 1:

Riksrevisjonens vurderinger

1 Bakgrunn

Russland gjennomførte en fullskalainvasjon av Ukraina 24. februar 2022.¹ Den 16. februar 2023 inngikk de politiske partiene² på Stortinget en historisk stor femårig støttepakke til Ukraina, kalt Nansen-programmet.³

Stortinget har bevilget 30 milliarder kroner i sivil støtte til Nansen-programmet i budsjettårene 2023–2025 over kapittel 159 post 73. Av disse har Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) fått tildelt 25,5 milliarder kroner og utbetalt 23 milliarder kroner⁴ per september 2025. Om lag 19,5 milliarder 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.⁵ Videre har programmet som mål å bidra til å gjenoppbygge et trygt og fritt Ukraina.⁶ Programmet skal inkludere militær støtte, humanitær støtte, kortsiktig sivil støtte og støtte til gjenoppbygging av det ukrainske samfunnet når det er mulig.⁷

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.⁸

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.⁹ 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.¹⁰ 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

¹ Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*.

² Partiet Rødt sluttet seg til avtalen først 28. april 2023.

³ *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger*, 16. februar 2023.

⁴ Regnskapstall fra Unit 4 for Norad.

⁵ Innst. 7 S (2024–2025) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet 2025, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*. Komiteen gjentar dette formålet s. 19.

⁶ Innst. 218 S (2022–2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen til Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*.

⁷ Innst. 218 S (2022–2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen til Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*, s. 4.

⁸ Innst. 218 S (2022–2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen til Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*.

⁹ Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* s. 59.

¹⁰ Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* s. 26.

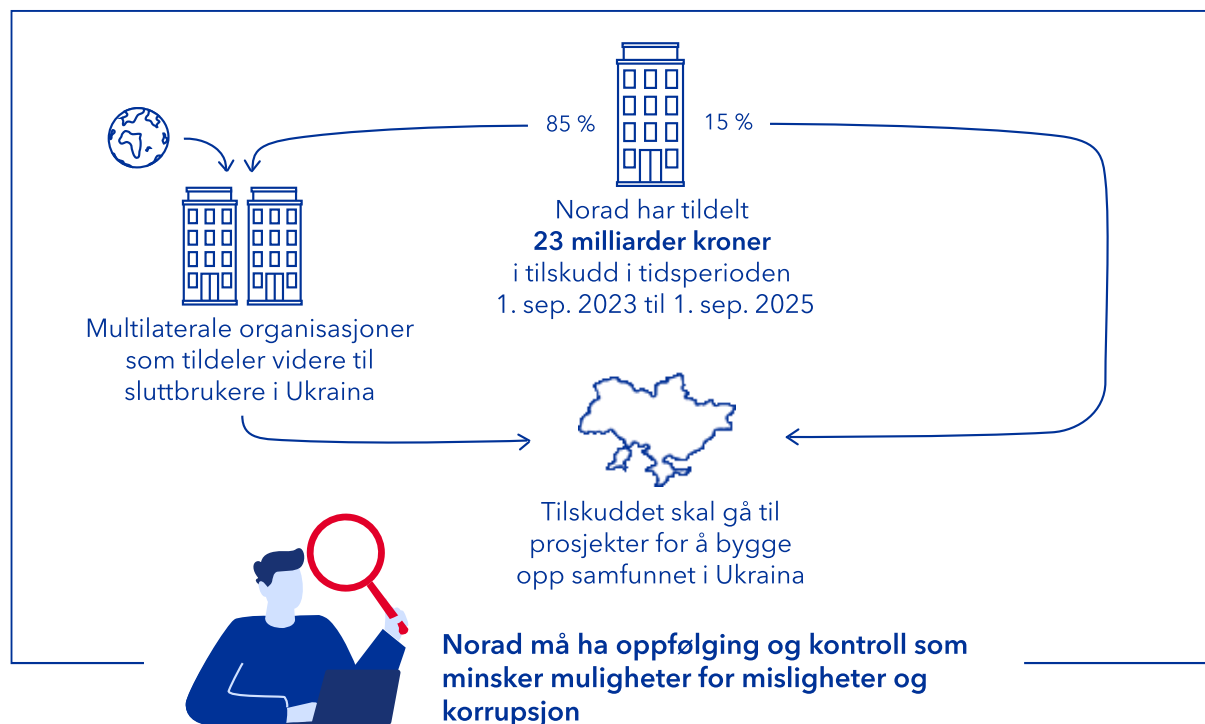
skal prioritere internasjonale, anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer.¹¹

Norads forvaltning av Nansen-programmet

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

Norads regnskapssystem viser at 85 prosent av tildelingene på kapittel 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 organisasjoner¹², men også mottakere som befinner seg i krigssonen Ukraina og nabolandet Moldova. I tillegg er det mottakere i både norsk offentlig og privat sektor. Dette vises i figur 1.

Figur 1 Norads forvaltning av tilskuddsmidler gjennom Nansen-programmet



Kilde: Riksrevisjonens grafikk basert på informasjon fra Norad.

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.¹³ 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.

¹¹ Innst. 255 S (2023-2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina*.

¹² Non-Governmental organisations (NGO).

¹³ St. Meld. nr. 35 (2003-2004) *Felles kamp mot fattigdom* og St. prp. 1 (2006-2007).

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 vi kontrollert Norads oppfølging og kontroll før etterfølgende utbetalinger i Nansen-programmet.

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.

2.1 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?

2.2 Problemstilling 2 Norads oppfølging

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

2.3 Avgrensning

I denne etterlevelserevisjonen ser vi 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 vår kontrollperiode. I undersøkelsen har vi 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 vår revisjon gjør vi derfor ingen kontroll av innholdet i de inngåtte avtalene. Vi benytter tilskuddsmottakers rapporteringskrav i den enkelte avtale, for å måle Norads oppfølging av tilskuddsmottakerne. Vi 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 budsjett disponering uten å identifisere

svikt i kontrollrutinen. I vår revisjon gjør vi derfor ingen kontroll av at den som attesterer og budsjett disponerer, har fullmakt til dette.

Hovedkriteriene er hentet fra økonomibestemmelsene i staten kapittel 6 tilskuddsforvaltning, og Stortingets bevilgninger og forutsetninger. Revisjonskriteriene er nærmere omtalt i 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. Vi 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. Vi 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.

3 Konklusjoner

Hovedkonklusjon

- 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

4 Overordnet vurdering

4.1 Avgrensning og overordnede vurderinger for revisjonene av Nansen-programmet for Ukraina april 2026

Riksrevisjonen har gjennomført fire revisjoner av Nansen-programmet, to av den militære og to av den sivile støtten:

- 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 har merket seg at regjeringen i Meld. St. 8 (2023–2024) side 25 og 26 uttaler:

«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 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 vi 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 avgrensner 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 overordnet vurdering, som framkommer i hver av de fire revisjonene som nå legges fram.

4.2 Overordnet vurdering for denne undersøkelsen: Ikke tilfredsstillende



Totale tilskudd til sivil støtte i Nansen-programmet er på 23 milliarder kroner i perioden september 2023 til september 2025.¹⁴

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 vår kontrollperiode, men gradvis blitt implementert.

¹⁴ Regjeringen. *Norsk støtte til Ukraina og nabolandene. (2025, 19. desember).*

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.

Vi 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 vår vurdering at behovet for raske utbetalinger nå må veies mot behovet for kontroll og oppfølging av tidligere utbetalte tilskudd.

5 Utdyping av konklusjoner

5.1 Norad har etablert ekstra tiltak for å dekke risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon ved utbetaling og oppfølging av tilskudd i Nansen-programmet

Norad skal i henhold til økonomibestemmelsene etablere systemer, rutiner og tiltak som har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler.¹⁵ Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal Norad fastsette hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle.¹⁶

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 for å støtte Ukraina. Den norske bistanden til Ukraina skal være rask, fleksibel og forutsigbar.¹⁷

Norad overtok forvaltningsansvaret for Nansen-programmet 1. september 2023. Norad er en erfaren tilskuddsforvalter som har etablerte retningslinjer for oppfølging og utbetaling av tilskudd. Retningslinjer og veiledninger er samlet i et digitalt støtteverktøy for tilskuddsforvaltning, Grant Management Assistant, som operasjonaliserer økonomibestemmelsenes krav til tilskuddsforvaltning.

Norad har siden de fikk overført forvaltningsansvaret, arbeidet med å bygge opp avdelingen og etablere ytterligere tiltak for å ta ned risikoen for korrupsjon og misligheter i Nansen-programmet. Internkontrollen i Nansen-avdelingen er blant annet styrket med en

¹⁵ Reglement for økonomistyring i staten 12. desember 2003, § 14, bokstavene f) og g).

¹⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten 8. juni 2010, kapittel 6.3.8.2.

¹⁷ Innst. 255 S (2023-2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina* s. 59.

controller og en antikorrupsjonsekspert. Formålet er å avdekke risiko for misligheter hos mottakere, og identifisere mulige forebyggende tiltak.

Avdelingen har også etablert et risikoregister for kartlegging av korrupsjonsrisiko og røde flagg knyttet til avtaler og partnere. Risikokartlegging gjøres på grunnlag av risikoprofiler, som er en vurdering av risiko for misligheter hos tilskuddsmottakere. Risikoprofilene danner grunnlaget for et risikoregister som skal gi saksbehandlerne et bedre grunnlag for oppfølging av identifisert korrupsjonsrisiko i dialogen med partnerne, og bidra til å sikre at forebyggende tiltak kan iverksettes.

For å styrke risikostyringen i Nansen-avdelingen er det etablert et risikoteam som består av nestleder i avdelingen, en juridisk rådgiver, controller og antikorrupsjonsekspert. Teamet overvåker risiko på porteføljenivå og har en rådgivende, støttende og kvalitetssikrende funksjon for saksbehandlerne. I tillegg tar de stikkprøver av tilskuddsmottakere for blant annet å vurdere mottakernes etterlevelse av avtalekrav og å identifisere eventuelle svakheter i internkontrollen.

Stortinget har lagt til grunn at Nansen-programmet skal prioritere internasjonale, anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer.¹⁸ Norad viser til at i henhold til norsk policy skal Norge etterstrebe å delta i fellesfond, hvor norske midler ikke øremerkes til konkrete aktiviteter, og midlene vil blandes sammen med midler fra andre givere. Av tildelingen på 23 milliarder kroner fra 1. september 2023 til 1. september 2025 er om lag 85 prosent tildelt gjennom avtaler med multilaterale organisasjoner.

Norad oppgir at deres viktigste risikoreducerende tiltak er å benytte store og kjente partnere. Norad mener at det er risikooverføring ved å bruke multilaterale fond og organisasjoner som generelt sett har sterkere forvaltningskapasitet enn mindre aktører.¹⁹

Riksrevisjonen vurderer det slik at Norads etablerte ekstra rutiner kombinert med rutinene de hadde fra før, kan bidra til å redusere den risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i forvaltningen av Nansen-programmet framover.

5.2 Norads oppfølging og kontroll av tilskudd i Nansen-programmet er i flere tilfeller mangelfull

Norad skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen.²⁰ GMA definerer at oppfølgingsfasen er perioden fra en tilskuddsavtale er signert til den er avsluttet. I denne perioden gjennomfører tilskuddsmottakeren prosjektet. Norad må følge opp tilskuddsmottakerens rapportering for å sikre at prosjektet

¹⁸ Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*.

¹⁹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer*.

²⁰ Bestemmelser om økonomistyring i staten 8. juni 2010, kapittel 6.3.8.2.

gjennomføres i samsvar med avtalen, og at tilskuddet brukes i henhold til det avtalte budsjettet eller finansieringsplanen.²¹

Norads kontrolltiltak skal blant annet bidra til å sikre korrekt utbetaling av tilskudd til rett mottaker til rett tid, og korrekt behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottakeren.²²

Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.²³

Saksbehandlingen i offentlig forvaltning er som utgangspunkt skriftlig. Skriftlighet er viktig for at avgjørelsen skal tjene som rettledning framover i samsvar med sitt innhold, for at saksbehandlingen skal kunne utnyttes til veiledning i andre saker, og for at det skal kunne kontrolleres at saksbehandlingen har vært korrekt.²⁴

Vi har kontrollert om Norad har fulgt opp tilskuddsmottakerne i tråd med økonomibestemmelsene og tidligere og nyetablerte egne kontrollrutiner i Nansen-avdelingen. Vi har tatt hensyn til Stortingets forutsetninger for Nansen-programmet om at den norske støtten må innrettes slik at korrupsjonsrisikoen reduseres så langt det er praktisk mulig og veies mot risikoen for at støtten ikke kommer fram til rett tid.²⁵

5.2.1 Manglende vurdering av rapportering fra tilskuddsmottakerne

I avtalene med mottakerne er det regulert hvilken rapportering mottakeren skal sende inn, og til hvilket tidspunkt. Saksbehandler skal vurdere finansielle rapporter for å sikre at tilskuddet er brukt i samsvar med det godkjente budsjettet og tilskuddsavtalen. Vår revisjon viser at rapporteringen Norad har mottatt fra tilskuddsmottakerne er mangelfull. Det foreligger ikke alltid framdriftsrapport, finansiell rapportering eller revisjonsberetning til avtalt tidspunkt. Det er også tilfeller der budsjettet eller finansieringsplanen er så overordnet at de er mindre egnet til å måle rapporteringen mot.

Undersøkelsen viser at i seks av de ti kontrollerte sakene er det ikke etterprøvbart hvilke vurderinger Norad har gjort av den mottatte rapporteringen fra tilskuddsmottakerne. De har blant annet ikke dokumentert vurdering av finansiell rapportering mot det godkjente budsjettet eller framdriftsrapport, for å kontrollere om forbruket samsvarer med avtalt plan og med framdriften. Når utbetalingsnotatet ikke inneholder vurderinger, blir konklusjonen vanskelig å etterprøve.

Det følger av økonomibestemmelsene at Norad skal ha kontrolltiltak for å sikre korrekt utbetaling av tilskudd.²⁶ Ifølge Norads kontrollrutiner skal Norad vurdere mottakerens finansielle behov før de utbetaler nye tilskudd. Dette skal Norad gjøre ved å vurdere det etterspurte beløpet opp mot ubrukte midler fra tidligere perioder og planlagt aktivitet framover. Undersøkelsen viser at Norad ikke for noen av de etterfølgende utbetalingene har gjort rede for om det etterspurte beløpet er vurdert opp mot tidligere utbetalte

²¹ GMA kapittel 3.5 Follow-up phase.

²² Bestemmelser om økonomistyring i staten 8. juni 2010, kapittel 6.3.8.1.

²³ Bestemmelser om økonomistyring i staten 8. juni 2010, kapittel 6.3.8.2.

²⁴ NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov* s. 175.

²⁵ Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*.

²⁶ Reglement for økonomistyring i staten 12. desember 2003, § 14, bokstavene f) og g).

tilskuddsmidler, eller om tidligere utbetalte midler er benyttet i tråd med avtale, før saksbehandler attesterer på den etterfølgende utbetalingen.

Undersøkelsen viser at enkelte mottakere har behov for at Norad utbetaler nye tildelinger raskt. Norad utbetaler også til mottakere som har ubenyttede midler fra tidligere tildelinger, eller ikke har kapasitet til å absorbere midlene innenfor 12 måneders fristen. Norads praksis avviker med dette fra gjeldende retningslinjer for vurdering av finansieringsbehov.

*Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet for Ukraina*²⁷ viser at bistandsforvaltningen i varierende grad har vurdert risiko for korrupsjon og/eller risikoreduserende tiltak mot korrupsjon før avtalene inngås. Gitt situasjonen i Ukraina er det likevel Riksrevisjonens vurdering at alle avtaler burde ha hatt en konkret vurdering av risiko for korrupsjon og en vurdering av risikoreduserende tiltak i beslutningsgrunnlaget før avtaler inngås.

Vår kontroll viser at det ikke er omtale av misligheter og korrupsjon i rapporteringen fra mottakerne. I flere tilfeller er det heller ikke omtale av mislighets- og korrupsjonsrisiko i Norads beslutningsdokumenter for nye tildelinger i avtalen. Norad uttaler at det ikke er krav om at mislighets og korrupsjonsrisiko skal tas inn i den årlige resultatrapporteringen. De øvrige mottakerne skal varsle umiddelbart ved indikasjoner på finansielle uregelmessigheter, mens de multilaterale organisasjonene skal varsle Norad om troverdige anklager om økonomiske misligheter.²⁸ Eksempelvis skal Verdensbanken og Den europeiske utviklingsbanken kun varsle dersom det ikke kan skade deres egne undersøkelser, og det er derfor mulig at det kan være saker som ennå ikke er kjent av Norad.

Når Norad ikke dokumenterer sin vurdering av oppfølgingen i utbetalingsnotatet, er kontrollen vanskelig etterprøvbart for den som skal godkjenne utbetalingen og gjør det vanskelig å vurdere om tilskuddene er fulgt opp så langt som praktisk mulig i tråd med kravene i økonomibestemmelsene, som sier at Norad skal kontrollere rapportene og dokumentere kontrollene på en tilfredsstillende måte.

5.2.2 Svak oppfølging av tilskuddsmottakernes bruk av midler

Det er en forhøyet risiko for korrupsjon i Ukraina. Stortinget viser til at det må aksepteres en høyere risiko på grunn av de store beløpene som settes i omløp på kort tid. Samtidig skal det være nulltoleranse for korrupsjon.²⁹ Den norske støtten må innrettes slik at korrupsjonsrisikoen reduseres så langt det er praktisk mulig, og veies mot risikoen for at støtten ikke kommer fram til rett tid.³⁰ Vi vurderer det slik at Stortingets aksept for risiko

²⁷ Dokument 3:12 (2025–2026). *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet for Ukraina*.

²⁸ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet*. Utenriksdepartementets kommentarer.

²⁹ Innst. 255 S (2023-2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina*.

³⁰ Innst. 255 S (2023-2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina*.

ikke reduserer kravene om at Norad skal ha en forsvarlig forvaltning som inkluderer et tilstrekkelig system for oppfølging og kontroll av utbetalte tilskuddsmidler.

Norad har i egne kontrollrutiner, som et tiltak mot korrupsjon, stilt krav om at utenlandske mottakere skal bekrefte mottak av midler, med dato for mottak, bankkonto, beløp i valuta og valutakurs. Dette er tatt inn som et krav i fem av de åtte avtalene med utenlandsk mottaker. Tiltaket skal forhindre at en uærlig mottaker overfører beløpet til annen konto i mellomtiden og opptjener renter, som ikke kommer formålet til gode. Mottakskvittering er også viktig for å dokumentere inntekten til tiltaket i den finansielle rapporteringen, som skal måles mot avtalt budsjett. Undersøkelsen viser at for halvparten av utbetalingene til utenlandske mottakere har ikke Norad innhentet mottakskvittering. Når Norad ikke innhenter mottakskvittering, får dette antikorrupsjonstiltaket ingen effekt. Mislighets- og korrupsjonsrisiko kan foreligge både i små og store organisasjoner, i alle land som utbetalingene går til. Vår vurdering er at dette er et tiltak Norad bør prioritere selv om støtten skal settes i omløp raskt, og utbetales til mottakere i andre land enn Ukraina.

Avtalene med tilskuddsmottakerne regulerer hvor mye mottakerne kan trekke fra tilskuddet for å dekke indirekte administrasjonskostnader. Saksbehandler skal vurdere finansielle rapporter for å sikre at tilskuddet er brukt i samsvar med det godkjente budsjettet og tilskuddsavtalen. Norad har ikke dokumentert at de har kontrollert at ikke mer enn de avtalte indirekte administrasjonskostnadene er trukket fra tilskuddet. Norad opplyser at de multilaterale organisasjonene har sine egne definisjoner av direkte og indirekte kostnader som følger av deres *Rules and Regulations*, som er godkjent av alle givere. Satsene kontrolleres av ekstern revisor. Som giver foretar ikke Norad noe kontroll utover å vurdere Single Audit-rapporten.³¹ I vårt utvalg foreligger det Single Audit for Verdensbanken.

Undersøkelsen viser at det kan være avtalt flere satser for indirekte administrasjonskostnader i samme avtale, prosentsatsen kan endres midt i året og kan også være avtalt gradvis avtagende med tilskuddsbeløp. Dette gjør det krevende å kontrollere at det ikke er trukket mer enn avtalt prosentsats for indirekte administrasjonskostnader fra tilskuddet. Med overordnet finansiell rapportering er det også krevende å kontrollere om indirekte administrasjonskostnader er feilført som direkte kostnader. Når det er krevende å kontrollere, øker også risikoen for at det belastes mer enn avtalte indirekte administrasjonskostnader.

Norad uttaler at tilskuddsforvaltningssyklusen er bygd opp slik at vurderinger og risikoreduserende tiltak i det alt vesentlige utføres og planlegges før en avtale inngås. Der det ikke er identifisert vesentlige avvik, er det ikke krav om ekstra kontroller utover ordinær oppfølging. For prosjekter som gjennomføres i tråd med avtalt plan, innebærer

³¹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

dette for eksempel at nivået på støtte til indirekte kostnader normalt ikke revurderes eller kommenteres særskilt, så lenge det er i samsvar med avtale og budsjett.³²

Etter vår vurdering kan kontrollen reduseres der det er grunnlag for stor grad av tillit. Der grunnlaget for tillit er mindre, bør kontrollen øke. Selv der risikoen er lav, og grunnlaget for tillit er godt, bør det gjøres noe kontroll. Tilskuddene fra Norad i Nansen-programmet utgjør vesentlige beløp. Selv små avvik i valutakurs og mottaksdato, og også sats for administrasjonskostnader, kan gi store utslag og redusere midlene til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Selv om det er behov for at utbetalinger skjer raskt vurderer vi at dette er kontroller Norad burde prioritere for å sikre at tilskuddsmidlene blir benyttet i henhold til avtalene.

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.

7 Statsrådets 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 i vedlegg 1. Svaret fra utenriksministeren følger i vedlegg 2.

8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen registrerer at utenriksministeren tolker vår anbefaling 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.

³² Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

Riksrevisjonen registrerer også at utenriksministeren viser til at figur 2, ikke relaterer til klare krav som er pliktige etter økonomiregelverket, interne rutiner eller den konkrete avtalen. Riksrevisjon 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.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. mai 2026

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Solveig Horne

Rigmor Aasrud

Harald Tom Nesvik

Tom-Christer Nilsen

Jens A. Gunvaldsen

Del 2:

Riksrevisjonens faktagrunnlag

9 Innledning

I denne delen legger vi fram faktagrunnlaget i revisjonen

- I kapittel 9.1 gjør vi rede for vår kontroll av om Norad har etablert kontrollrutiner ved utbetaling og oppfølging av tilskudd, for å dekke risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet.
- I kapittel 9.2 omtaler vi vår kontroll av om Norad har fulgt opp tilskuddsmottakerne i tråd med økonomibestemmelsene og egne kontrollrutiner i Nansen-programmet.

9.1 Norad har etablert ekstra tiltak for å dekke risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon ved utbetaling og oppfølging av tilskudd i Nansen-programmet

Hovedfunn

- Norad har identifisert og iverksatt tiltak for å dekke risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet, og de arbeider med å forbedre sine retningslinjer

Norad skal som tilskuddsforvalter kartlegge risikoen for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene, og risikoen for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal Norad fastsette hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle.³³

Norad skal etablere systemer og rutiner for internkontroll, for å sikre blant annet at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, slik at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.³⁴ Internkontrollen skal være tilpasset risiko og vesentlighet, fungere på en tilfredsstillende måte og dokumenteres.³⁵

Grant Management Assistant (GMA) er Utenriksdepartementets og Norads digitale støtteverktøy for tilskuddsforvaltning og operasjonaliserer kravene i økonomibestemmelsene.

Norads tilskuddsforvaltning er i utgangspunktet rigget for å hensynta korrupsjon og misligheter, og i Nansen-programmet er det store beløp som skal settes i omløp på kort tid. For å undersøke om Norad har etablert ekstra kontrollrutiner for å dekke risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet, har vi kontrollert om Nansen-avdelingen har gjennomført regelmessige risikovurderinger av egen tilskuddsforvaltning. Videre har vi kontrollert om Norad har identifisert og iverksatt

³³ Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6.3.8.2.

³⁴ Reglement for økonomistyring i staten § 14, bokstav f) og g).

³⁵ Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 2.4.

kontrolltiltak for å ta ned risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet.

Norad har identifisert behov for tiltak for å dekke risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon

Stortinget viser i behandlingen av Nansen-meldingen til at det er viktig å støtte Ukraina, og at det derfor aksepteres større risiko enn det som ville vært akseptert under andre forutsetninger. Samtidig viser Stortinget til at prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter også gjelder i Nansen-programmet.³⁶

Norad uttaler at nulltoleransen betyr at når korrupsjon avdekkes, vil det alltid innebære en reaksjon. Videre opplyser Norad at det ikke er praktisk mulig å operere med nulltoleranse for risiko. Norad vet at det er risiko for korrupsjon, men opplyser at de reduserer den så godt de kan ved forebyggende tiltak, som for eksempel å bruke store og kjente partnere, og reaksjoner når økonomiske misligheter forekommer.³⁷

Norad har gjort risikovurderinger av tilskuddsforvaltningen i Nansen-programmet for 2024 og 2025

Nansen-avdelingen gjør en risikovurdering av utviklingsområdene i sin avdelingsplan, som konsolideres i Norads overordnede risikovurdering. Videre gjennomfører Norad en omfattende kartlegging av Norads risikobilde årlig og oppdaterer det hvert tertial.³⁸ Risikovurderingene for 2024 og 2025 beskriver henholdsvis fem og fire overordnede utviklingsområder. Under hvert utviklingsområde har Nansen-avdelingen listet risikoer med forklaring av sannsynlighet, konsekvens og risikoreduserende tiltak. Under utviklingsområdet *Sette penger i arbeid på en mer strategisk måte* har Nansen-avdelingen i 2024 og 2025 blant annet omtalt *Økonomiske misligheter og Korrupsjon spesielt knyttet til anskaffelser i humanitær innsats*, inndelt i to separate risikopunkter.

Risikoen for *Økonomiske misligheter* på totalnivå for Nansen-avdelingens bistandsportefølje har Norad vurdert å være på gult nivå. Det betyr ifølge risikovurderingsveiledningen at risikoreduserende tiltak skal beskrives. Norad vektlegger i sin vurdering av risiko på totalnivå at de har systemer for å avdekke misligheter, og at Nansen-avdelingen har en egen antikorrupsjonsmedarbeider. Likevel vurderer Norad at omfanget av Nansen-programmet gjør at risikoen må jobbes med daglig. Som risikoreduserende tiltak viser Norad til målrettet aktsomhetsvurdering på Nansen-programnivå og forebyggende tiltak mot partnere, i tillegg til etablert risikostyring og varslingssystemer i Norad. Videre har Norad i 2025 vurdert at avdelingen er fullt bemannet og at dialogen med partnere og Utenriksdepartementet er god, koordinert og tett, og at dette kan redusere risikoen.

Risiko for *Korrupsjon spesielt knyttet til anskaffelser i humanitær innsats* er også vurdert å være på gult nivå. Norad omtaler i sin vurdering at risikoen øker når norske humanitære

³⁶ Innst. 255 S (2023-2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina*.

³⁷ Verifisert referat fra kartleggingsmøte med Norad 19. juni 2025.

³⁸ Norad (2024). *Sånn gjør vi det i avdeling for Nansen-programmet i Ukraina*. Versjon 1.0, oktober 2024.

organisasjoner kan få unntak fra anskaffelsesregelverket i spesielle krisesituasjoner. Som risikoreduserende tiltak viser Norad til dialog med partnerne på systemnivå, og å etterspørre dokumentasjon på inngåtte anskaffelser i etterkant.

Andre relevante dokumenter som omhandler Norads risikoarbeid

I tildelingsbrev av 21. januar 2025 ber Utenriksdepartementet Norad om å forbedre interne systemer, kontroller og strukturer for å sikre at Norad har en samlet og helhetlig oversikt over håndteringen av risiko for økonomiske misligheter. Norad opplyser i intervju at føringen er relatert til oppfølgingen av Riksrevisjons rapport *Håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden*.³⁹ Plan for oppfølging ble vedtatt av Norad 9. september 2025. Tiltaksplanen dekker en treårsperiode hvor noen tiltak er påbegynt i 2025. Norad jobber for tiden med å oppdatere virksomhetsinstruksen, hvor rammeverket for internkontroll og risikostyring vil bli integrert.⁴⁰

Norad har utarbeidet et internt dokument som spesifiserer risikoarbeidet i Nansen-avdelingen, *Risk management framework for the Nansen programme*.⁴¹ Rammeverket for risikostyring forklarer de grunnleggende rollene og ansvarsområdene for risikostyring innenfor Nansen-programmets portefølje. Videre forklares eventuelle tilleggstiltak og kontroller for risikoredusering som er lagt til Nansen-programmets portefølje, utover det som er beskrevet i Grant Management Assistant.

Norads risikovurdering av partnere som det inngås avtaler med er kontrollert i Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet for Ukraina.⁴²

Norad har iverksatt tiltak og arbeider med å forbedre retningslinjer

For å sikre resultatorientering og kvalitetssikring i norskstøttede bistandstiltak har Utenriksdepartementet og Norad utarbeidet egne retningslinjer og veiledere i Grant Management Assistant (GMA). Retningslinjene konkretiserer de generelle kravene som blir stilt i økonomireglementet.

Flere multilaterale organisasjoner er strukturert eller fungerer som fond, spesielt de som er dedikert til finansiering av spesifikke utviklingsprosjekter, humanitær hjelp, klimaendringer eller globale helseinitiativer. Etter bestilling i tildelingsbrev har Norad levert utkast til endringer i GMA for fond til Utenriksdepartementet 17. desember 2025.⁴³ Departementet har også bedt Norad vurdere om det er behov for endringer i GMA i forhold til nulltoleranseprinsippet.⁴⁴ Internrevisjonen i Norad anbefalte i oktober 2024 at rutiner i GMA for risikostyring og bruk av risikorammeverk bør oppdateres for å være mer i tråd med de rutineene som ofte benyttes i sektoren.⁴⁵

³⁹ Dokument 3:4 (2024–2025) *Håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden*.

⁴⁰ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

⁴¹ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

⁴² Dokument 3:12 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet for Ukraina*.

⁴³ Supplerende tildelingsbrev nr.5 2025 fra Utenriksdepartementet til Norad.

⁴⁴ Supplerende tildelingsbrev nr.7 2025 fra Utenriksdepartementet til Norad.

⁴⁵ Internrevisjonsrapport R2024-03 *Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*, 24. oktober 2024.

Oppdraget om å vurdere endringer i GMA i forhold til nulltoleranseprinsippet ble svart ut i brev til Utenriksdepartementet i slutten av september 2025.⁴⁶ Brevet til departementet inneholder forslag til endringer i GMA. Her foreslår Norad å endre krav til tilskuddsmottakerens dokumentasjon av risiko, inkludert risiko for økonomiske misligheter. Norad orienterer samtidig om at de jobber med en større omstrukturering av GMA-artiklene for å gjøre veiledningen til saksbehandlernes tilskuddsforvaltning tydeligere.⁴⁷

Norad utarbeidet tidlig i 2024 et posisjonsnotat⁴⁸ om etablering av en arbeidsplan for antikorrupsjon i Nansen-avdelingen. Korrupsjonsrisiko og røde flagg rundt avtaler og partnere skal kartlegges og det skal settes i gang tiltak og planer for å håndtere identifisert korrupsjonsrisiko.

I arbeidsplanen er det anbefalt at Norad kartlegger risikoen med bruk av åpne kilder og konsulentmidler for å avdekke nettverk av storkorrupsjon, og at de gjør ytterligere aktsomhetsvurderinger i form av risikobaserte stikkprøver av tilskuddsmottakernes risikostyring og systemer. Ifølge planen vil begge tiltakene bli støttet av tredjepartsmonitorering for å avdekke korrupsjonsrisikoer.⁴⁹

Tredjepartsmonitorering betyr å betale en uavhengig tredjepart for en gjennomgang av partnere. Norad opplyser at dette brukes kun unntaksvis i tilfeller der det er røde flagg eller andre ekstraordinære grunner da det er svært dyrt.⁵⁰

Videre framgår det at Nansen-avdelingen har tatt inn over seg behovet for en mer aktiv tilnærming. I tillegg til de eksisterende systemene anbefales det at Nansen-avdelingen iverksetter følgende tiltak:⁵¹

- *Risikokartlegging ved nettverk analyse*
- *Stikkprøver for å vurdere tilskuddsmottakerens internkontroll og etterlevelse*
- *Third Party Monitoring (TPM)*

Norads har styrket internkontrollen i Nansen-avdelingen

I tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet i 2025 ble Norad bedt om å rapportere på arbeid med antikorrupsjon og økonomiske misligheter i Nansen-programmet, både i eksisterende tiltak og i planer om ytterligere tiltak.⁵² Rapporteringen ble gjort i et antikorrupsjonsnotat som Norad ferdigstilte i mai 2025. Notatet handler om antikorrupsjonsarbeidet og håndteringen av risiko for økonomiske misligheter i Nansen-programmet.⁵³

⁴⁶ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

⁴⁷ Brev fra Norad til Utenriksdepartementet, 25. september 2025.

⁴⁸ Rapport om antikorrupsjonsarbeid i tilskuddsforvaltning av bistand til Ukraina, Norad 12. mars 2024, oppdatert 15. september 2024.

⁴⁹ Norads arbeidsplan – Nansen-programmet og antikorrupsjon, 12. mars 2024, oppdatert 15. september 2024.

⁵⁰ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

⁵¹ Norads arbeidsplan – Nansen-programmet og antikorrupsjon, 12. mars 2024, oppdatert 15. september 2024.

⁵² Supplerende tildelingsbrev nr.4 2025 fra Utenriksdepartementet til Norad.

⁵³ Norads rapport om antikorrupsjonsarbeidet og håndtering av risiko for økonomiske misligheter i Nansen-programmet, 15. mai 2025.

I notatet skriver Norad at Nansen-avdelingen har styrket internkontrollen ved å ansette en controller og en ekspert på økonomisk kriminalitet i krig og konflikt (antikorrupsjonsekspert). De skal gi støtte til saksbehandlere, ta stikkprøver hos partnere, vurdere rapporter og gjøre aktsomhetsvurderinger av partnere. Formålet er å avdekke risiko for misligheter hos partnere og å identifisere mulige forebyggende tiltak.⁵⁴

Nansen-avdelingen har også etablert et eget risikoteam for å styrke risikostyringen på bakgrunn av anbefalinger i en internrevisjonsrapport.⁵⁵ Teamet overvåker risiko på porteføljenivå og har en rådgivende, støttende og kvalitetssikrende funksjon for saksbehandlerne. I teamet inngår nestleder i avdelingen, juridisk rådgiver, controller og antikorrupsjonsekspert.

Det er også etablert et risikoregister for kartlegging av korrupsjonsrisiko og røde flagg knyttet til avtaler og partnere, og Norad mener at dette vil være et viktig verktøy i oppfølgingsarbeidet. Registeret skal gi saksbehandlerne et bedre grunnlag for å følge opp identifisert korrupsjonsrisiko i dialogen med partnerne og bidra til å sikre at forebyggende tiltak kan iverksettes. Det står også i notatet at avdelingen henter lærdom om risikostyring gjennom scenarioplanlegging, og at de har begynt å bruke eksterne konsulenter og eksperter til å kartlegge korrupsjonsrisikoen i utsatte sektorer. Kunnskap innhentet gjennom aktsomhetsvurderinger er samlet i risikoregisteret.⁵⁶

Norad opplyser at kartlegging av risiko gjøres på grunnlag av såkalte risikoprofiler. Risikoprofiler er en vurdering av risiko for misligheter hos tilskuddsmottakere basert på informasjon innhentet om 1) partnerens antikorrupsjons-, kontroll- og risikostyringssystemer og 2) røde flagg for korrupsjon i Ukrainske åpne kilder i relevante sektorer og verdikjeder. Også varslingsaker rapportert av Norads Internrevisjon benyttes som en kilde for røde flagg. Risikoprofilene danner grunnlaget for risikoregisteret, som brukes som innspill til saksbehandlers oppfølging med mottakere av tilskudd.⁵⁷

Risikoteamet gjennomførte en stikkprøvekontroll av tilskuddsmottakere i mai 2024, en i juni - og en i oktober 2025.⁵⁸ En av kontrollene ble gjennomført som følge av et varsel. Stikkprøvekontrollene Norad har gjennomført i 2024 og 2025 er ikke av multilaterale organisasjoner, men av øvrige mottakere. Norad opplyser at noe av hensikten med kontrollene i 2024 og 2025 var å vurdere hvordan mottakerne etterlevde avtalekrav og å undersøke om det var svakheter i internkontrollen.⁵⁹ Beløpsmessig vesentlighet ble også vurdert, men de mest vesentlige tildelingene går til multilaterale organisasjoner, og Norad har i henhold til avtalene med de multilaterale organisasjonene ikke anledning til å kontrollere disse.⁶⁰ Resultatet av kontrollene medførte forhold som måtte følges opp og

⁵⁴ Norads rapport om antikorrupsjonsarbeidet og håndtering av risiko for økonomiske misligheter i Nansen-programmet, 15. mai 2025.

⁵⁵ Norads internrevisjonsrapport R2024-03 *Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*, 24. oktober 2024.

⁵⁶ Rapport om antikorrupsjonsarbeidet og håndtering av risiko for økonomiske misligheter i Nansen-programmet, Norad 15. mai 2025.

⁵⁷ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

⁵⁸ Epost fra Norad til Riksrevisjonen 11. november 2025 med oppfølgingspunkter etter intervju 28. oktober 2025.

⁵⁹ Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp.

⁶⁰ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

anbefalinger, men ingen anbefalinger om tilbakekalling av midler eller terminering av avtaler.

Norad oppgir at deres viktigste risikoreducerende tiltak er å benytte store og kjente partnere. Norad mener at det er risikooverføring ved å bruke multilaterale fond og organisasjoner som generelt sett har sterkere forvaltningskapasitet enn mindre aktører. Stortinget har også lagt til grunn at Nansen-programmet skal prioritere internasjonale, anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer.⁶¹ Kontrollen med anvendte midler er i stor grad overdratt til de multilaterale organisasjonene.⁶²

I sin tilskuddsforvaltning benytter Norad et utbetalingsnotat som saksbehandleren skal fylle ut før hver utbetaling. I utbetalingsnotatet skal saksbehandleren innledningsvis beskrive bakgrunnen for utbetalingen. Deretter er det en tabell med ni punkter, der saksbehandleren skal hake av for ja eller nei og legge inn en kommentar og henvise med referanse til kilden.

For tilskudd som gis under Nansen-programmet, har Nansen-avdelingen etablert en tilleggsrutine med ekstra kontroll av utbetalingsnotatet før det godkjennes for utbetaling av tilskudd. Tilleggsrutinen innebærer at utbetalingsnotatet skal sendes til avdelingens controller for gjennomgang før lederen for Nansen-avdelingen godkjenner det.⁶³ I forkant av dette skal også saksbehandleren videresende e-post med utbetalingsanmodning fra mottakeren til controlleren for kontroll av at bankkontoen som er benyttet, er riktig. Imidlertid vil det ikke alltid foreligge utbetalingsanmodning når den første utbetalingen foretas rett etter kontraktsinngåelse.⁶⁴

Revisjonsrapporter på prosjektnivå som Nansen-avdelingen mottar, skal fra annet kvartal 2025 gjennomgås av revisor i Norads avdeling for styring og organisasjon.⁶⁵

⁶¹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

⁶² B2202-07 Pengestrømsanalyse. *Et kunnskapsgrunnlag om pengestrømmer i multilaterale kanaler og fond.* (2. november 2023).

⁶³ Epost fra Norad til Riksrevisjonen 19. juni 2025, som videresender rutine fra controller av 6. november 2024.

⁶⁴ Epost fra Norad til Riksrevisjonen 1. juli 2025 om utbetalingsrutine i Nansen-avdelingen.

⁶⁵ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

9.2 Norads etterlevelse av økonomibestemmelsene og egne kontrollrutiner ved oppfølging av tilskuddsmottakerne er i flere tilfeller mangelfull

Hovedfunn

- Tilskuddsmottakernes rapportering er i flere tilfeller mangelfull, og Norad dokumenterer ikke alltid sin vurdering av rapporteringen som er mottatt om hvordan midlene er brukt.
- Norads oppfølging av mislighets- og korrupsjonsrisiko hos tilskuddsmottakerne er varierende.

Norad skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen.⁶⁶ Norad definerer at oppfølgingsfasen er perioden fra en tilskuddsavtale signeres, til den er avsluttet. I denne perioden gjennomfører tilskuddsmottakeren tiltaket. Norad må følge opp tilskuddsmottakerens rapportering for å sikre at tiltaket gjennomføres i samsvar med avtalen, og at tilskuddet brukes i henhold til det avtalte budsjettet. Det er på grunnlag av denne vurderingen at Norad beslutter om de skal utbetale nye tilskudd til mottaker på avtalen.⁶⁷ Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.⁶⁸ Saksbehandlingen i offentlig forvaltning er som utgangspunkt skriftlig fordi avgjørelsen skal tjene som rettledning og veiledning i andre saker, og for at det skal kunne kontrolleres at saksbehandlingen har vært korrekt.⁶⁹

Kontrolltiltakene skal blant annet bidra til å sikre korrekt utbetaling av tilskudd til rett mottaker og til rett tid.⁷⁰ GMA konkretiserer de generelle kravene som blir stilt i økonomireglementet. Midler kan kun utbetales når mottakeren har behov for dem for å dekke faktiske utgifter, og ellers i samsvar med tilskuddsavtalen.⁷¹ Saksbehandler dokumenterer sin oppfølging i et beslutningsdokument og i et utbetalingsnotat som godkjennes og kvalitetssikres av leder. Utbetalingsnotatet er grunnlaget for ny tildeling av tilskudd.

Multilaterale organisasjoner har mottatt 85 prosent av tildelingene i Nansen-programmet, noe som er i tråd med Stortingets forventninger. Denne typen bistand skiller seg på flere punkter fra mer tradisjonelle flerårige avtaler med øvrige mottakere, som har mottatt de resterende 15 prosentene. Den humanitære støtten og særlig det appellbaserte systemet er annerledes, med overordnede budsjetter og at det kan gjøres nye utbetalinger selv om partner har penger igjen fra tidligere bevilgninger når appellen er underfinansiert. Dette kan medføre at midler står ubrukt utover de innvilgede 12 måneders forskudd, gitt av romertallsvedtak. Norad har utvist fleksibilitet som har gitt Ukraina tilstrekkelig forutsigbar

⁶⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten 8. juni 2010, kapittel 6.3.8.2.

⁶⁷ GMA kapittel 3.5 Follow-up phase.

⁶⁸ Bestemmelsene for økonomistyring i staten, kapittel 6.3.8.2.

⁶⁹ NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov* s. 175.

⁷⁰ Bestemmelsene for økonomistyring i staten, kapittel 6.3.8.1.

⁷¹ GMA kapittel 3.5.1 Disbursements.

finansiering tidlig på året, når andre givere ikke har bidratt til å fullfinansiere appellen. Denne praksisen er ikke i tråd med kravene som følger av GMA, eller unntakene som følger av romertallsvedtak.

For multilaterale partnere er ansvaret for etterlevelse, internkontroll og revisjon forankret i disse organisasjonenes egne styrings- og kontrollsystemer. De multilaterale organisasjonene har ofte etablert en internrevisjonsavdeling eller har engasjert eksterne konsulenter som ivaretar bekräftelsen av at etablert internkontroll etterleves i organisasjonen. For flere av de multilaterale organisasjonene er Norad bundet av rammeavtaler som er inngått mellom organisasjonene og Kongeriket Norge, selv om Norad ikke er gitt unntak fra bevilgningsreglementets generelle kontrolladgang.

Norads mulighet til å stille særskilte rapporterings- eller revisjonskrav, er derfor annerledes for disse. Videre er det gjerne Utenriksdepartementet som har det overordnede styreansvaret og følgelig kan ikke Norads forvaltning sees isolert fra utøvelsen av styreansvaret. Utenriksdepartementet og Norad skal gjensidig informere hverandre om forvaltningsrelaterte saker av betydning som kan påvirke samarbeidet med tilskuddsmottakerne. Ansvaret for å følge opp de multilaterale organisasjonenes arbeid med økonomisk mislighold, følger styreansvaret på organisasjonsnivå og forvaltningsansvaret på prosjektnivå.

Våre observasjoner må sees i lys av denne konteksten. Vår oppgave er likevel å kontrollere etterlevelsen av de kriteriene som foreligger. Så lenge det ikke er gjort unntak fra bevilgningsreglementet, romertallsvedtak, eller økonomibestemmelsene for Norad, eller i GMA for multilaterale organisasjoner, er det GMA som gjelder. Selv om praksis for det appellbaserte systemet ikke er i tråd med de etablerte rutinene i GMA, belyser vi konsekvensene av systemet og hvordan dette påvirker mulighetene Norad har til å innhente informasjon for å følge opp bruken av de norske midlene.

Norad opplyser at selv om de ikke kan revidere multilaterale organisasjoner og ta stikkprøver av dem, er det likevel en rekke kontroll mekanismer som kan benyttes.⁷² Eksempler på dette kan være å innhente og vurdere rapporter fra de multilaterale organisasjonenes internrevisjoner eller fra deres innleide eksterne konsulenter, eller referat fra den overordnede styrebehandlingen av saker som angår organisasjonenes arbeid med risikostyring, internkontroll, med mer. Vi har undersøkt om Norad har benyttet seg av den informasjonen som er tilgjengelig fra de multilaterale organisasjonene, gitt at de ikke har de samme mulighetene for å gjøre egne kontroller av disse.

Vi har også sett dette i lys av Stortingets forutsetninger for Nansen-programmet om at den norske støtten må innrettes slik at korrupsjonsrisikoen reduseres så langt det er praktisk mulig og veies mot risikoen for at støtten ikke kommer fram til rett tid.⁷³

⁷² Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

⁷³ Innst. 255 S (2023-2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina.*

For å kontrollere Norads oppfølging av tilskuddsmidlene har vi tatt utgangspunkt i det som er gjort i beslutningsprosessen før inngåelsen av en avtale. Dette fordi resultatet fra denne tidlige fasen får konsekvenser for den videre oppfølgingen, eksempelvis for vurdering av avtalt budsjett mot den finansielle rapporteringen, og avtalt nivå på de indirekte administrasjonskostnadene mot hva som er belastet i regnskapet. En vurdering av om internkontrollen er etablert og fungerer hos mottakeren vil være nødvendig i oppfølgingsfasen. Dette er fordi vurderingen før avtaleinngåelsen, kun inkluderer en kartlegging av internkontrollsystemet, og kan basere seg på en MOPAN-rapport som kan være inntil fem år gammel. I tillegg vil internkontrollen over tid kunne endres både som følge av interne og utenforliggende forhold.

I revisjonen har vi kontrollert 10 av 85 avtaler som Norad forvalter i vår kontrollperiode. I de 10 utvalgte sakene er det til sammen 35 utbetalinger. I figur 2 nedenfor har vi oppsummert Norads oppfølging av tilskuddsmottakerne. Figuren viser også en samlet oppstilling over alle avvik som isolert sett ikke har så stor betydning, men som til sammen for hver avtale viser at Norad har liten sikkerhet for at tilskudd er benyttet til det som er avtalt. Når vi har markert oppfølgingen som et *nei*, betyr ikke det nødvendigvis at dokumentene *ikke foreligger*, men det kan være at Norad ikke har mottatt rapporteringen, eller at saksbehandlerens vurdering ikke er dokumentert før neste utbetaling attesteres. Når vi har haket av for *ikke aktuelt*, kan det skyldes at tidspunktet for krav til rapportering i avtalen ikke hadde inntruffet på tidspunktet for ny tildeling.

Figur 2 Norads oppfølging av tilskuddsmottakerne

	Multilaterale								Øvrige	
	UKR 23 0006 EBRD	RER 23 0018 UNDP	UKR 22 0012 IBRD	MDA 23 0004 EBRD	UKR 22 0011 EBRD	RER 23 0009 WHO	RER 23 0010 UNICEF	UKR 23 0032 ICMP	MDA 24 0003 IMS	RER 24 0009 NRC
	1 065 mill.kr.	10 mill.kr.	6 060 mill.kr.	40 mill.kr.	2 635 mill.kr.	180 mill.kr.	551 mill.kr.	37,63 mill.kr.	15,87 mill.kr.	325 mill.kr.
Skal krav										
Framdrifts-rapport	/	✓	—	✓	/	—	✓	✓	/	/
Finansiell rapport	/	✓	—	✓	✗	✗	✗	✓	✓	/
Revisjons-beretning	/	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	/
Etterprøvbar vurdering	/	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	/
Mottaks-kvittering	✗	✓	/	✗	✗	—	✗	✓	✓	/
Indirekte administrative kostnader	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Maks antall mnd. forskuddsbetaling overholdt	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓

✗ Nei ✓ Ja — Delvis / Ikke aktuelt

Kilde: Riksrevisjonens kontroll basert på gjennomgang av saksmappene.

Nedenfor utdyper vi Norads oppfølging av to avtaler, med UNICEF og WHO, som begge viser praksis ved forvaltning av humanitær bistand. Både avtalen inngått med UNICEF og WHO er definert som prosjektstøtte.⁷⁴

Norad opplyser at følgende praksis gjelder for begge eksemplene:⁷⁵

- Norad besluttet å legge til grunn at Utenriksdepartementet hadde mottatt og fulgt opp avtalt rapportering med frister før forvaltningsansvaret ble overført til Norad 1. september 2023.
- Det er ikke slik at de norske midlene må være brukt opp før det gjøres nye tildelinger. Normalt har nødhjelpsappeller et stort udekket behov. Etter hvert som givene får tilgjengelige midler så kan de inngå ytterligere forpliktelser og foreta utbetalinger for i størst mulig grad dekke det udekkede behovet. Norad har før den enkelte utbetaling forsikret seg om at det foreligger et udekket behov for de kommende tolv månedene, som overstiger utbetaling.

⁷⁴ PTA agreement summary report datert 20. november 2025.

⁷⁵ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.

Norad presiserer at det har vært en viktig prioritering for Norge at Ukraina har midler tilgjengelig tidlig på året da kombinasjonen av angrep og kald vinter har gitt store behov tidlig på året.

Eksempel 1: RER 23 0010 United Nations Children's Fund (UNICEF)

Norad har gjennomført åtte utbetalinger til UNICEF i perioden desember 2023 til juni 2025, med et samlet beløp på 551 millioner kroner.

For UNICEF definerer Norad at det er FNs nødhjelpsappell som er avtalens budsjett. FNs nødhjelpsappell gir overordnet informasjon om finansieringsbehov fordelt på ulike programområder og FN lager ikke mer detaljerte budsjetter for enkeltgivere.

Vår kontroll viser at gjennom avtalen med UNICEF har Norad krav på å få tilgang til appellens budsjett, framdriftsrapport, finansielle rapporter og revisjonsrapport for programmet. Avtalen angir ikke tidspunkt for revisjon. Norad oppgir at revisjonen skjer i tråd med UNICEFs bestemmelser.⁷⁶

Framdriftsrapporten for 2022 er ikke innhentet fra Utenriksdepartementet. Hverken finansiell rapportering, revisjonsrapporter på organisasjonsnivå, eller Norads vurdering av resultatene fra styrets gjennomgang av disse dokumentene er dokumentert i saken. I utbetalingsnotatene viser Norad til at revisjonsrapportene behandles av UNICEFs styre. Norad legger til grunn at Utenriksdepartementet vil gi beskjed dersom det er forhold i rapporteringen som bør følges opp.⁷⁷ Fordi det er Norad som har forvaltningsansvaret og skal sikre at kravene til oppfølging som følger av GMA og utbetalingsnotatet er fulgt, er det ikke tilstrekkelig å legge til grunn at Utenriksdepartementet har innhentet og fulgt opp at tidligere tildelte midler er brukt, og benyttet i tråd med avtalen.

Norad har ikke innhentet eller etterspurt mottakskvittering fra UNICEF for syv av de åtte utbetalingene. Norad opplyser at UNICEF har delt mottakskvitteringene for utbetalingene nå, og at disse er arkivert per november 2025.⁷⁸

Basert på UNICEFs appell for 2024, kommenterer Norad i beslutningsnotat i mai 2024 at UNICEF har et udekket finansieringsbehov og god absorberingsevne for nye tildelinger. Dette kommenteres selv om UNICEF overførte 196 millioner amerikanske dollar fra 2023 til 2024. UNICEF oppgir at mindre enn halve budsjettet for 2024-appellen var finansiert per mars 2024. Norad har ikke dokumentert en vurdering av omfanget av ubenyttede norske midler fra 2023 inn i 2024 i utbetalingsnotatet eller beslutningsdokumentet. Norad oppgir at de norske midlene blir sammenblandet med alle de andre givernes midler, og inngår i en felles appell, så det er organisasjonens samlede behov som er grunnlaget for vurderingen.⁷⁹

⁷⁶ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

⁷⁷ Svar fra Norad på spørsmål fra Riksrevisjonen om RER 23 0010 UNICEF 25. november 2025.

⁷⁸ Svar fra Norad på spørsmål fra Riksrevisjonen om RER 23 0010 UNICEF 25. november 2025.

⁷⁹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

UNICEF anslår i oktober 2024 at det meste av den norske tildelingen på 102 millioner kroner fra 2023 er overført til 2024. Våren 2024 ble det utbetalt ytterligere 85 millioner norske kroner. Per oktober 2024 har Norad heller ikke dokumentert sin vurdering av om disse midlene er benyttet i 2024, og Norad anbefaler ytterligere tildeling basert på UNICEFs udekkede finansiering av appell for 2024.

I beslutningsdokumentet før utbetalingen av 220 millioner kroner i juni 2025 benytter Norad kun appellen for 2025 i sin vurdering. Appellen inkluderer ikke det overførte beløpet fra 2024 til 2025. Norad viser til at rapporteringen er som forventet for en humanitær appell. Norad har ikke dokumentert hverken i utbetalingsnotatet eller i beslutningsdokumentet at de har brukt informasjonen fra prosjektrengskapene per 31. desember 2024. Så vidt vi kan se, er anslagsvis 100 millioner kroner ubenyttet fra tidligere tildelinger per 31. desember 2024.

Norad har i forkant av alle åtte utbetalinger vurdert at UNICEF har et reelt behov for finansiering av planlagt aktivitet framover.

Eksempel 2: RER 23 0009 Verdens helseorganisasjon (WHO)

Norad har gjennomført fem utbetalinger til WHO i perioden desember 2023 til mai 2025, med et samlet beløp på 180 millioner kroner.

For WHO oppgir Norad at de benytter den regionale appellen som budsjett, og at den regionale appellen er brutt ned på land, mål og aktiviteter.

Vår kontroll viser at gjennom avtalen med WHO har Norad krav på et resultat og kostnads basert budsjett, framdriftsrapport, finansielle rapporter og revisjonsrapport for programmet. Avtalen angir ikke tidspunkt for revisjon. Norad oppgir at revisjonen skjer i tråd med WHO's bestemmelser.⁸⁰

Norad etterspør ikke budsjett, men forholder seg til beløpene som er angitt i de årlige appellene som viser finansieringsbehov. Saksbehandleren skriver i utbetalingsnotatene at revisjonsrapporten behandles av styret. Dette gjelder for WHO på organisasjonsnivå og ikke på prosjektnivå. Saksbehandler har ikke innhentet eller vist til Utenriksdepartementets vurdering av styrebehandlingen hverken i utbetalingsnotatet eller i beslutningsdokumentet.

Vår kontroll viser at det ikke er gjort revisjon av regnskapet for WHO-programmet *Health Emergencies Programme in Ukraine and neighbouring countries receiving and hosting refugees* i årene 2022–2025. Norad har fulgt dette opp med WHO, og WHO vil foreta en ekstern revisjon i 2026 for perioden 2022–2025.⁸¹

Norad utbetalte til sammen 65 millioner kroner i perioden 12. desember 2023 til 17. mai 2024. Da kommenterer de i beslutningsdokumentet om årsrapporten for 2023 at

⁸⁰ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

⁸¹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

aktivitetene imidlertid er nokså generelt formulert og ikke har tallfestede mål, noe som vil gjøre det vanskelig å vurdere i hvilken grad WHO har nådd sine mål. Norad har på dette tidspunkt ikke mottatt finansiell rapportering. Norad viser til at de ber om periodiske oppdateringer om beløp mottatt, beløp benyttet, og gjenværende finansieringsgap. Samtidig uttaler Norad i beslutningsdokumentene at det er vanskelig å følge opp målene som rapporteres i framdriftsrapport og finansiell rapport mot budsjett, fordi budsjettet er på et for overordnet nivå.

Utenriksdepartementet hadde oppfølgingsansvaret for avtalen med WHO inntil 31. august 2023. Norad har ikke etterspurt rapportering fra mottakeren eller Utenriksdepartementet for de to første utbetalingene på avtalen. Norad kan derfor ikke vurdere budsjettet og planene for 2023 opp mot ubrukte midler fra tidligere år.

Den 12. desember 2023 ble det utbetalt tilskudd til WHO, som forskutterte tolv måneder. Den 21. mai 2024 tildelte Norad ytterligere midler til WHO, som dekket tolv måneder. Utbetalingen skjedde uten at Norad hadde mottatt rapportering fra mottakeren som støttet en vurdering om at allerede utbetalt tilskudd var benyttet til formålet. I november 2024 ble det gitt ytterligere en tildeling på 20 millioner kroner uten vurdering av ny rapportering etter det som forelå ved beslutningsdokument for våren 2024, og uten en vurdering av om allerede utbetalt tilskudd var benyttet til formålet. Perioden for å benytte dette tilskuddet ble utvidet fra mai 2025 til 30. september 2025. WHO satte spørsmålsteget ved at perioden ikke ble tilstrekkelig forlenget, til at de kunne rekke å bruke midlene innenfor perioden. Norad oppgir at de opprettholdt innen utgangen av september 2025 som tidspunkt for ferdigstillelse, siden utbetalingene kan gjelde maksimum tolv måneder fram i tid.⁸²

I desember 2024 ble ytterligere ett tilskudd på 50 millioner kroner utbetalt til dekning av vinterrespons. Norad oppgir at vinterresponsen er en egen appell som kom i tillegg til den årlige humanitære appellen, og har et eget budsjett.⁸³ Norad opplyser videre at selv om utbetalingene dekker behov tolv måneder fram i tid, er det stadig nye humanitære behov i Ukraina – spesielt på vinteren.⁸⁴

Den 14. mai 2025 utbetalte Norad et nytt tilskudd til WHO. Norad begrunnet utbetalingen med at det er behov for ytterligere tilskudd fordi nesten 50 prosent av tilskuddsmidlene er benyttet per april 2025, og fordi kun 30 prosent av appellen fra WHO for 2025 er dekket.

For WHO som organisasjon foreligger det en internrevisjonsrapport datert 9. mai 2024. Om WHO's aktivitet i Ukraina konkluderes det slik:

«Landkontorets resultater var delvis tilfredsstillende, men enkelte forbedringer er nødvendige for å redusere høy og moderat restrisiko og øke effektiviteten. Det mest alvorlige funnet gjaldt mangelfull oppfølging

⁸² Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

⁸³ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

⁸⁴ Svar fra Norad på spørsmål fra Riksrevisjonen om RER 23 0009 WHO.

av store mengder utstyr og forsyninger donert til helseinstitusjoner under Helsedepartementet. Kontoret hadde begrensede muligheter til å verifisere hvem som faktisk mottok varene og manglet et system for å kontrollere bruken av dem for å sikre at de ble brukt som planlagt. Revisjonen avdekket også 10 funn med moderat restrisiko. Internrevisjonsrapporten gir 16 anbefalinger for Ukraina, hvorav 5 er lukket på rapporteringstidspunktet.»

Kilde: WHO's internrevisjonsrapport datert 9. mai 2024.

Norad har ikke omtalt denne internrevisjonsrapporten i de fire etterfølgende beslutningsdokumentene og utbetalingsnotatene. Norad opplyser at de vil legge inn i sin oppfølgingsplan en årlig sjekk av om det foreligger relevante internrevisjonsrapporter.⁸⁵

Faktaboks 1 Støtteverktøy Norad benytter i oppfølgingen av tilskuddsmidlene

Grant Management Assistant (GMA)

GMA er et digitalt støtteverktøy for tilskuddsforvaltning som konkretiserer de generelle kravene som blir stilt i økonomireglementet.

Beslutningsdokument

I beslutningsdokumentet skal saksbehandleren dokumentere vurderinger av blant annet budsjett, risiko og oppfølgingspunkter.

Utbetalingsnotat

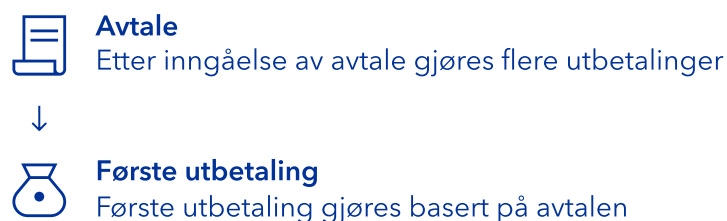
I utbetalingsnotatet skal saksbehandleren dokumentere oppfølgingen av tilskuddsmottakers rapportering og det finansielle behovet opp mot ubrukte midler fra tidligere tilskudd og planlagte aktiviteter framover. Det utarbeides et notat per utbetaling.

Kilde: Norads retningslinjer (GMA) og maler, sammenstilt av Riksrevisjonen.

I figur 3 oppsummeres dokumentene Norad benytter i oppfølgingen av tilskuddsmottakerne og andre kilder til informasjon som saksbehandler kan støtte seg til i sin oppfølging av tilskuddsmottakerne.

⁸⁵ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

Figur 3 Kilder til informasjon som saksbehandler kan benytte i sin oppfølging av tilskuddsmottaker



Punktene nedenfor er kilder som saksbehandler kan benytte for å få informasjon om tilskuddsmottakerens etterlevelse av kriteriene i avtalen før etterfølgende utbetalinger:

- budsjett
- framdriftsrapport
- finansiell rapportering
- revisjonsberetning
- utbetalingsanmodning
- utbetalingsnotat
- mottakskvittering
- feltbesøk utført av saksbehandler
- årlig møte mellom saksbehandler og tilskuddsmottaker
- deltakelse på styremøter eller giver-møter med referat til saksbehandlers vurdering
- vurdering av kontrollmiljø i mottakerorganisasjonene
- tredjepartsmonitorering
- revisjon initiert av Norad



Kilde: Norads retningslinjer (GMA), sammenstilt av Riksrevisjonen.

9.2.1 Tilskuddsmottakernes rapportering er i flere tilfeller mangelfull, og Norad dokumenterer ikke alltid sin vurdering av rapporteringen som er mottatt om hvordan midlene er brukt

Alle avtalefestede rapporter som er mottatt under tilskuddsavtalen skal behandles. Dette innebærer at Norad må vurdere rapportene for å fastslå om rapporteringskravene i avtalen er oppfylt, og om det finnes informasjon i rapporten som krever oppfølging. Vurderingen skal være skriftlig og arkiveres.⁸⁶

Saksbehandlere i Nansen-avdelingen skal benytte et utbetalingsnotat for å dokumentere sine vurderinger av det finansielle behovet og dokumentere at avtalens øvrige vilkår er oppfylt, herunder rapporteringskravene.⁸⁷ Utbetalingsnotatet dekker noen av de vurderingene som GMA definerer at skal gjøres i forbindelse med en utbetaling, samt behovet for dokumentasjon av noen av de forholdene som seksjon for styring og økonomi har for å kunne foreta utbetaling.

⁸⁶ GMA kapittel 3.5.2 Assessing reports.

⁸⁷ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

Tilskuddsmottakernes rapportering er ikke alltid i tråd med krav i GMA og avtalen

Norads formål med å vurdere tilskuddsmottakerens rapporter er å følge opp om midlene er brukt som avtalt og om de forventede resultater er oppnådd.⁸⁸ Når Norad skal vurdere finansielle rapporter er formålet å sikre at tilskuddet er brukt i samsvar med det godkjente budsjettet og tilskuddsavtalen.⁸⁹ Det følger av GMA at en av tilskuddsforvalterens viktigste oppgaver er å vurdere framdriften i et prosjekt og å foreslå justeringer eller oppfølgingstiltak der det er nødvendig. Norad bør vurdere framdriftsrapporten i sammenheng med den finansielle rapporten, samt den godkjente arbeidsplanen, for å avgjøre om framdriften samsvarer med forbruket.⁹⁰ Rapporteringsperioder, frister og krav til innhold i framdriftsrapporter spesifiseres normalt i tilskuddsavtalen.

Finansielle rapporter og revisjonsberetninger må vurderes i sammenheng med framdriftsrapporter og resultatrapporter, ettersom framdriften bør samsvare med forbruket. Dersom et prosjekt er forsinket og færre aktiviteter enn planlagt er gjennomført i en gitt periode, bør også de faktiske utgiftene være lavere. Hvis dette ikke er tilfellet, må tilskuddsmottakeren gi en forklaring.⁹¹ Godkjenning av reviderte regnskaper skal skje samtidig med godkjenning av revisjonsberetning eller revisjonsrapport.⁹²

Vår kontroll viser at i to av avtalene med Den europeiske utviklingsbanken er det ikke avtalefestet krav om budsjettopplysninger. I de øvrige åtte avtalene i vårt utvalg er krav om budsjettopplysninger avtalefestet, men det mangler budsjettopplysninger eller finansieringsplan i fire av de åtte avtalene. Norad opplyser at der budsjettopplysninger eller finansieringsplan mangler, gjelder dette fond eller appeller hvor det ikke alltid vil foreligge et budsjett eller en finansieringsplan på tidspunkt for signering av avtalen.⁹³

Norad har mottatt framdriftsrapport innen angitt frist for fire av avtalene. For tre av avtalene har ikke Norad mottatt finansielle rapporter. For disse avtalene har Norad dermed ikke hatt mulighet til å vurdere om framdriften samsvarer med forbruket, og om forbruket er i tråd med avtalen.

For fire av avtalene i vårt utvalg er det ikke arkivert revisjonsberetning. Norad opplyser at dette kan være fordi det kun finnes en organisasjonsrapport som da er arkivert i Utenriksdepartementet. Norad har lagt til grunn at Utenriksdepartementet ville varslet dersom det var funn som var så alvorlige at det krevde oppfølging fra Norads side på den enkelte avtale. De erkjenner at de ikke har hatt gode nok systemer for å sikre at disse også blir sendt til Norad med Utenriksdepartementets vurdering.⁹⁴

⁸⁸ GMA kapittel 3.5.2 Assessing reports.

⁸⁹ GMA kapittel 3.5.2.1 Assessing financial reports.

⁹⁰ GMA kapittel 3.5.2.3 Progress report.

⁹¹ GMA kapittel 3.5.2.1 Financial report.

⁹² GMA kapittel 3.5.2.1 Financial report.

⁹³ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

⁹⁴ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

Norad dokumenterer ikke sin vurdering av rapporteringen som er mottatt

Alle avtalefestede rapporter mottatt under tilskuddsavtalen skal behandles. Vurderingen skal være skriftlig og arkiveres sammen med rapportene.⁹⁵ Saksbehandlere i Norad skal bruke et utbetalingsnotat for å dokumentere sine vurderinger av det finansielle behovet og dokumentere at avtalens øvrige vilkår er oppfylt, herunder rapporteringskravene.⁹⁶ For å svare på om mottakeren har finansielt behov, skal saksbehandler i utbetalingsnotatet vurdere om partneren har et dokumentert behov for det etterspurte beløpet, vurdert opp mot ubrukte midler fra tidligere periode og planlagt aktivitet framover.

Vår kontroll viser at det mangler dokumentasjon av saksbehandlerens vurderinger for ett eller flere punkter i utbetalingsnotatet i seks av ti avtaler i vårt utvalg. Norad har ikke for noen av de 25 etterfølgende utbetalingene gjort rede for om det etterspurte beløpet er vurdert opp mot tidligere utbetalte tilskuddsmidler, eller om tidligere utbetalte midler er benyttet i tråd med avtale, før saksbehandler attesterer på den etterfølgende utbetalingen. Dette framkommer i figur 2 på linjen etterprøvable vurdering.

Norad oppgir at for fond og appeller er det ikke relevant å vurdere ubenyttede midler fra tidligere tildelinger, så lenge det foreligger et udekket finansieringsbehov i fondet eller appellen.⁹⁷ Saksbehandlerens vurderinger av rapporter om framdrift, økonomi og revisjon skal ikke dokumenteres i utbetalingsnotatene, men i utbetalingsnotatet skal det svares ja eller nei på om forpliktelsene er oppfylt i tråd med avtalens krav. Selve vurderingen av rapporter om framdrift, økonomi og revisjon skal dokumenteres i egne dokumenter per sak, eventuelt i mandatet til årlig møte.

Norad oppgir at når saksbehandleren viser til at årsregnskap er godkjent i styremøtet for fondet/prosjektet, skal saksbehandlerens vurdering av dette være dokumentert i arkivet.⁹⁸ I vår kontroll har vi ikke sett dokumentasjon for at saksbehandleren har innhentet eller vist til Utenriksdepartementets vurdering av styrets behandling i noen av sakene.

Vår kontroll viser at saksbehandlerens vurderinger av den mottatte rapporteringen er vanskelige å identifisere fordi det ikke er formalisert i hvilke dokumenter vurderingene skal framkomme. Det er kun utbetalingsnotatet, beslutningsdokumentet og avtalen som skal signeres av leder som ledd i kvalitetssikringen av saksbehandlerens tilskuddsforvaltning. Når det mangler henvisninger til hvor man kan finne en eventuell vurdering av mottatt rapportering, er ikke kontrollen etterprøvable. Da har ikke den som skal kvalitetssikre saksbehandlerens konklusjoner dokumentasjon for at rapporteringen er vurdert og funnet å være i orden.

Vår observasjon sammenfaller med funn i rapport fra Norads Internrevisjon, som har observert at innholdet i utbetalingsnotatene var svært varierende. Noen har ingen annen vurdering enn avhuking, mens andre hadde skrevet ned sine vurderinger og hadde

⁹⁵ GMA kapittel 3.5.2 Assessing reports.

⁹⁶ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

⁹⁷ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

⁹⁸ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

referanser til dokumenter i P360. Internrevisjonen stiller spørsmål ved hvilke vurderinger personen med budsjett disponeringsmyndighet har sett før godkjenning av utbetalingsnotatet i tilfeller hvor utbetalingsnotatet ikke gir tilstrekkelig informasjon.⁹⁹

Norads kontroll av de multilaterale organisasjonene

For multilaterale partnere er ansvaret for etterlevelse, internkontroll og revisjon forankret i disse organisasjonenes egne styrings- og kontrollsystemer.

De multilaterale organisasjonene har ofte etablert en internrevisjonsavdeling eller har engasjert eksterne konsulenter som ivaretar bekreftelsen av at etablert internkontroll etterleveres i organisasjonen. For flere av de multilaterale organisasjonene er Norad bundet av rammeavtaler som er inngått mellom organisasjonene og Kongeriket Norge. Norads mulighet til å stille særskilte rapporterings- eller revisjonskrav, er annerledes for disse.

Norad opplyser at selv om Norad ikke kan revidere multilaterale organisasjoner og ta stikkprøver av dem, er det likevel en rekke kontrollmekanismer som kan benyttes.¹⁰⁰ Eksempler på dette kan være rapporter fra de multilaterale organisasjonenes internrevisjoner eller fra deres innleide eksterne konsulenter, eller referat fra overordnet styrebehandling av saker som angår organisasjonenes arbeid med risikostyring, internkontroll, med mer.

Vår kontroll viser at kravene til rapporteringen i seks av avtalene i vårt utvalg vanskeliggjør Norads oppfølging av de norske midlene. Det er enten fordi budsjett og rapportering ikke har samme format, og dermed ikke kan sammenlignes, eller rapporteringen på kostnadssiden er sammenblandet og så overordnet at de norske midlene ikke kan identifiseres, eller også fordi kravene i avtalen legger opp til rapportering som ikke henger sammen med utbetalingstakten. Norad opplyser at det er de multilaterale organisasjonene som styrer formatet på budsjett og rapportering. Utbetaling vil skje etter behov, og vil ikke nødvendigvis følge rapporteringssyklusen. Norad har heller ikke ansett dette for avgjørende særlig når det gjelder de multilaterale organisasjonene.¹⁰¹

Vår observasjon er sammenfallende med funn i Norads internrevisjonsrapport, om at manglende eller overordnede budsjett, gjør det vanskelig for Norad å sammenligne regnskapet mot hva som er avtalt. Og også at overordnede regnskap gjør det mer krevende å følge opp hva tilskuddet faktisk har gått til.¹⁰²

*Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet for Ukraina*¹⁰³ beskriver nærmere saksbehandlerens vurderinger av budsjett ved avtaleinngåelse. Etter gjennomgang av 40 bistandsavtaler viser Riksrevisjonen til at

⁹⁹ Vedlegg 1 til rapport B2022-6 tilskuddsforvaltning (13. september 2022).

¹⁰⁰ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹⁰¹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹⁰² B2202-07 Pengestrømsanalyse. *Et kunnskapsgrunnlag om pengestrømmer i multilaterale kanaler og fond.* (2. november 2023).

¹⁰³ Dokument 3:12 (2025-2026). *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet for Ukraina.*

saksbehandleren i flere tilfeller kommenterer eksplisitt at budsjettet er på et så overordnet og lite detaljert nivå at det er vanskelig å vurdere om det er kostnadseffektivt. I flere tilfeller der dette ikke er vurdert, har saksbehandleren kommentert eksplisitt at budsjettet er på et så overordnet nivå og så lite detaljert at det er vanskelig å vurdere om det er kostnadseffektivt. I noen tilfeller vil det ifølge Norad ikke være mulig å kreve et detaljert budsjett. Dette gjelder for eksempel flere humanitære appeller, der omfanget av aktivitetene vil avhenge av hvor mye penger organisasjonene får inn.

Fire av avtalene vi har kontrollert, følger malen fra de multilaterale organisasjonene. Disse avtalene er mindre rettet mot Norads kontrollbehov enn det Norads mal for avtaler dekker. Norad oppgir at de for eksempel ikke har mulighet til å gjennomføre egne revisjoner av de norske midlene som er gitt til multilaterale organisasjoner. Denne begrensningen er akseptert av alle giverne.¹⁰⁴ Stortinget har uttalt at bistand gjennom multilaterale organisasjoner og bruk av nye samarbeidsformer innebærer at kontrolladgangen som tillates for enkeltgivere reguleres av de omforente revisjons- og kontrollreglene som gjelder for organisasjonen eller samarbeidstiltaket. Det vil dermed ikke kunne stilles krav i avtalene om en generell kontrolladgang fra norsk side slik Bevilgningsreglementet foreskriver.¹⁰⁵ De forventer imidlertid nulltoleranse for økonomiske misligheter i internasjonale organisasjoner som forvalter norske tilskudd og forutsetter at det legges opp til streng kontroll med anvendte midler.¹⁰⁶

Norad opplyser at det de imidlertid har anledning til er gjennomgang og evaluering for å kontrollere resultater og at tilskuddet er brukt i tråd med avtalen. Norad opplyser også at de ofte vil kunne påvirke mandat for, og kan bli invitert til å delta i gjennomganger og evalueringer som organisasjonen selv gjennomfører. Norad viser til at de har rett til å be om at organisasjonens eksterne revisor foretar en revisjon, kan ha formelle og uformelle møter, og be om mer informasjon om resultater, regnskaper og revisjon.¹⁰⁷

Norad opplyser at det ikke er mulig å følge kun de norske midlene som gis til de humanitære og de multilaterale organisasjonene, siden de norske midlene blir «blandet sammen» med midlene til de øvrige giverne. Norad viser til at det er norsk policy at Norge skal etterstrebe å delta i slike fellesfond hvor norske midler ikke øremerkes til konkrete aktiviteter og midlene vil bli blandet sammen. Norad oppgir at de derfor kun kan følge den totale summen og resultatene i sammenblandede midler.¹⁰⁸

Norad opplyser videre at det er flere fordeler med slike sammenblandede midler. Når midlene følges opp av en samlet givergruppe har de en mer omfattende oppfølging totalt enn hva som ville ha vært tilfelle dersom bare Norge skulle fulgt opp. Norad oppgir at de også har mer tyngde i tilbakemeldinger til tilskuddsmottaker når hele givergruppen

¹⁰⁴ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

¹⁰⁵ St.prp. 1 (2003-2004) Utenriksdepartementet s. 74, jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 (2003-2004).

¹⁰⁶ Innst. 7 S (2013-2014) s. 15 om kap. 116 «Deltaking i internasjonale organisasjoner».

¹⁰⁷ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹⁰⁸ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

står samlet, at det gir redusert samlet administrativ byrde, og at mykere øremerking eller ingen øremerking kan gi mer fleksibilitet til å respondere på behov.¹⁰⁹

Norad innhenter ikke mottakskvittering for alle utbetalingene

Som et antikorrupsjonstiltak skal den utenlandske mottakeren bekrefte at den har mottatt midlene, med dato for mottak, mottatt beløp i valuta og valutakurs. Dette skal forhindre at en uærlig mottaker overfører beløpet til annen konto i mellomtiden for opptjening av renter. Multilaterale organisasjoner legger ut informasjon om mottatt tilskudd på egne giversider. Det følger av GMA at denne informasjonen skal lastes ned fra donorsiden og arkiveres i saken.¹¹⁰

Åtte av avtalene i vårt utvalg har utbetaling til utenlandsk bankkonto, mens Verdensbanken og Flyktninghjelpen får utbetaling til norsk konto. Det innebærer at 28 av 35 utbetalinger i vårt utvalg har gått til en mottaker med utenlandsk bankkonto.

Fem av de åtte avtalene har krav om mottakskvittering, mens det i de tre avtalene med Den europeiske utviklingsbanken ikke er avtalt slikt krav. I alle fem avtalene er det krav til at mottaker skal oppgi dato, valutabeløp og valutakurs. For 15 av de 28 utbetalingene har Norad enten ikke registrert mottakskvittering eller ikke fått en mottakskvittering som inneholder informasjon om mottaksdato, valutabeløp og valutakurs.

Norad oppgir at mottakskvittering anses som et mindre viktig antikorrupsjonstiltak når støtten går til en multilateral organisasjon. Norad oppgir videre at når det gjelder de multilaterale organisasjonene har det vært ansett tilstrekkelig sikkert at bekreftelsen kommer direkte fra tilskuddsmottaker.¹¹¹

Norad kontrollerer ikke at belastede indirekte administrative kostnader er i henhold til avtale

Når Norad skal vurdere finansielle rapporter er formålet å sikre at tilskuddet er brukt i samsvar med det godkjente budsjettet og krav i tilskuddsavtalen.¹¹² Kostnader til gjennomføring av prosjekter må spesifiseres og inkluderes i budsjettet som direkte driftskostnader. Indirekte kostnader, klassifisert av Norad som en type administrasjonskostnader, må spesifiseres på en egen budsjettlinje og angis som en prosentsats. Kun kostnader som belastes organisasjonen uavhengig av deltakelse i et bestemt prosjekt, kan klassifiseres som indirekte administrasjonskostnader. I henhold til GMA skal saksbehandler være oppmerksom på at enkelte budsjettposter kan framstå som direkte administrative kostnader, men klassifiseres av Norad som indirekte administrasjonskostnader.¹¹³

¹⁰⁹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹¹⁰ GMA kapittel 8.2.3.6 Confirmation of receipt of funds.

¹¹¹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹¹² GMA kapittel 3.5.2.1 Assessing financial reports.

¹¹³ GMA kapittel 8.1.4.3 Indirect operating costs.

I avtalene som Norad har inngått med mottakerne, er det regulert hvor mye som kan trekkes fra tilskuddet for å dekke indirekte administrasjonskostnader. Satsen for indirekte administrasjonskostnader fastsettes av styret for de multilaterale organisasjonene. For en mottaker¹¹⁴ er det avtalt flere og forskjellige satser for indirekte administrasjonskostnader i samme avtale. For en annen mottaker endrer styret satsen, også midt i året¹¹⁵, og satsen kan være avtalt avtagende med beløp.¹¹⁶

Vår kontroll viser at det både mangler rapportering fra mottakerne, og at rapporteringen fra de multilaterale organisasjonene er overordnet. Det gjør at det er krevende å kontrollere om det er trukket mer enn den avtalte satsen for indirekte administrasjonskostnader fra tilskuddet.

Vår observasjon er sammenfallende med funnene i en rapport fra Norads internrevisjon. I rapporten er et av hovedinntrykkene at de prosentsatsene som oppgis som grenseverdier i avtaler og retningslinjer sjelden er mulig å gjenfinne i rapporter. Til tider er disse bidragene spredt ut over flere aktiviteter og linjer slik at den samlede rapporteringen under f.eks. kostnadskategorien «administrasjon» kan se mindre ut enn den i realiteten er, fordi noen av kostnadene er lagt under andre poster. Dette mener Norads internrevisjon at gjør gjennomføring av kontroll vanskelig.¹¹⁷

Norad opplyser at de multilaterale organisasjonene har sine egne definisjoner av direkte og indirekte kostnader som følger av deres *Rules and Regulations*, som er godkjent av alle giverne. Satsene kontrolleres av ekstern revisor. Som giver foretar ikke Norad noe kontroll utover å vurdere Single Audit-rapporten. Dette mener Norad er tilstrekkelig for en avtalepart som Verdensbanken.¹¹⁸

For øvrige mottakere er det regulert at mottakeren kan trekke inntil syv prosent fra tilskuddet til å dekke indirekte administrasjonskostnader. Den avtalte satsen for indirekte administrasjonskostnader for de multilaterale organisasjonene i vårt utvalg varierer fra 2 til 13 prosent. Satsen ganget med utbetalt tilskudd på 23 milliarder kroner viser at det er trukket mellom 0,5 og 3 milliarder kroner fra tilskuddet til å dekke mottakernes indirekte administrasjonskostnader.

Norad skal i henhold til GMA vurdere finansielle rapporter for å sikre at tilskuddet er brukt i samsvar med det godkjente budsjettet og tilskuddsavtalen. Norad har ikke dokumentert at de har kontrollert at ikke mer enn de avtalte indirekte administrasjonskostnadene er trukket fra tilskuddet, eller om budsjettposter som er oppgitt som direkte kostnader, kan klassifiseres som indirekte administrative kostnader.

¹¹⁴ Verdensbanken.

¹¹⁵ Avtalene med Den europeiske utviklingsbanken.

¹¹⁶ Avtalene med Den europeiske utviklingsbanken.

¹¹⁷ B2202-07 Pengestrømsanalyse. Et kunnskapsgrunnlag om pengestrømmer i multilaterale kanaler og fond. (2. november 2023).

¹¹⁸ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

Norad oppgir at de normalt kun kommenterer forhold som ikke er i tråd med avtalen. Dersom det ikke står noe betyr det at Norad har funnet at indirekte administrasjonskostnader er i tråd med avtalen.¹¹⁹

Norad viser til at kontroll av at det ikke trekkes mer enn avtalt prosentsats for indirekte administrasjonskostnader for multilaterale organisasjoner, vil dekkes av Single Audit.¹²⁰ I en Single Audit vil revisoren kunne bekrefte at regnskapet for organisasjonen ikke inneholder vesentlige feil, men det betyr ikke nødvendigvis at en post som indirekte administrasjonskostnader er uten feil. I utvalget av tilskudd til åtte multilaterale organisasjoner er det kun dokumentert Single Audit for Verdensbanken. Norad oppgir at de kontrollerer at riktig sats er oppgitt i regnskapet, men at de i varierende grad gjør egne beregninger for å kontrollere at det faktisk er den oppgitte satsen som er benyttet.¹²¹

Norad kontrollerer ikke overskridelse av maks antall måneders forskuddsbetaling

Norad skal kun utbetale tilskuddsmidler når mottakeren har behov for dem til å dekke faktiske utgifter, og når utbetalingen ellers er i samsvar med tilskuddsavtalen. Forskuddsutbetalinger kan kun dekke tilskuddsmottakerens økonomiske behov for den kommende seksmånedersperioden. Unntak fra denne regelen må komme fram av den årlige budsjettproposisjonen.¹²²

I budsjettproposisjonen for 2023¹²³, 2024¹²⁴ og 2025¹²⁵ er det blant annet gitt unntak som utvider perioden for forskuddsutbetaling på Nansen-programmet utover seks måneder. Det er gitt enkelte forlengelser til tolv måneder.¹²⁶ Det åpnes opp for at tilskudd til fond forvaltet av blant annet Verdensbankgruppen, og Den europeiske utviklingsbanken kan utbetales i henhold til regelverket for det enkelte fond.¹²⁷ Slikt unntak er også gitt for at utbetaling av tilskudd til fondsforvalter for fellesfond i FN kan skje i henhold til regelverket for det enkelte fond.¹²⁸

Vår kontroll viser at Norad har utbetalt nye tilskudd til organisasjonene UNDP og WHO, som allerede har mottatt forskudd av midler til å dekke en tolv måneders periode, og der tolv måneders perioden for den forrige utbetalingen ennå ikke har utløpt. Utbetalingen av de nye tilskuddene skjer før Norad har mottatt rapportering om bruken av tidligere tilskudd. Norad oppgir at UNDP redegjør for at de har benyttet 74 prosent av tidligere tilskudd.¹²⁹ Vår kontroll viser at disse opplysningene er mottatt hos Norad tre måneder etter at utbetalingen har skjedd. Norad har ikke dokumentert i utbetalingsnotatet eller i beslutningsdokumentet at midlene er benyttet, og at det er grunnlag for en ny utbetaling

¹¹⁹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹²⁰ Verifisert referat fra intervju 28. oktober 2025.

¹²¹ Verifisert referat fra intervju 28. oktober 2025.

¹²² GMA kapittel 3.5.1 Disbursements.

¹²³ Prop. 1 S (2022–2023) Utenriksdepartementet s. 244–245.

¹²⁴ Prop. 1 S (2023–2024) Utenriksdepartementet s. 245–247.

¹²⁵ Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet s. 257–258.

¹²⁶ Unntakene er gitt i Romertallsvedtak X (1-6) og XII (5-6) – kun for 2025).

¹²⁷ Romertallsvedtak X.5.

¹²⁸ Romertallsvedtak X.12.

¹²⁹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

som kan absorberes av mottaker innen tolv måneder, slik Norads egne kontrollrutiner legger opp til.

Norad har ikke dokumentert vurdering av informasjon fra styremøtene

Norads hovedinstruks definerer roller og ansvar for arbeidsdeling mellom Utenriksdepartementet og Norad. I tillegg er det kjøreregler i GMA som tydeliggjør ansvars og rolledelingen i virksomhetsinstruksen.¹³⁰ Samarbeidet mellom Utenriksdepartementet og Norad om deltakelse i styrende organer i multilaterale organisasjoner reguleres i egen rammeinstruks.¹³¹ Utenriksdepartementet og Norad skal gjensidig informere hverandre om forvaltningsrelaterte saker av betydning som kan påvirke samarbeidet med tilskuddsmottakere og Norad. Ansvar for å følge opp de multilaterale organisasjonenes arbeid med økonomisk mislighold, følger styreansvaret på organisasjonsnivå og forvaltningsansvaret på prosjektnivå. Det er utarbeidet en oversikt over organer der Norad er delegert styreansvar, og der Utenriksdepartementet sitter i styret og Norad sitter i underkomiteer og arbeidsstrømmer.¹³²

For seks av de åtte avtalene med multilaterale organisasjoner i vårt utvalg er det regulert at det er norsk representasjon i styret eller rådet for organisasjonen. For Verdensbanken er det dokumentert kommunikasjon mellom saksbehandleren i Norad og Norges styrerepresentant på organisasjonsnivå.

For en av avtalene med Den europeiske utviklingsbanken¹³³ er ikke kommunikasjon dokumentert, men Norad viser til at referatene ligger åpent tilgjengelig på Den europeiske utviklingsbankens nettside.¹³⁴ For en annen av avtalene med Den europeiske utviklingsbanken¹³⁵ har Norad ettersendt referater fra fondsstyret til oss. Vi har ikke sett Norads vurdering av referatene.

For den tredje avtalen med Den europeiske utviklingsbanken er det avtalt at Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede styre- og forvaltningsansvaret for statens medlemskap og eierinteresser.¹³⁶ Dette innebærer blant annet at Nærings- og fiskeridepartementet skal orientere Utenriksdepartementet i saker som er relevante for dem.¹³⁷ Styrerepresentanten skal minst en gang i kvartalet utarbeide rapporter om relevante forhold i banken og blant bankens eiere. Rapporten skal sendes til Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet. Ellers skal styrerepresentanten informere departementene om relevante saker ved behov.¹³⁸ Retningslinjene for Nærings- og fiskeridepartementets forvaltning av statens eierskap ble

¹³⁰ GMA punkt 9.2 Kjøreregler styreverv.

¹³¹ Hovedinstruks for Norad fastsatt av Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet 19. august 2024.

¹³² Tildelingsbrev nr. 1 i 2025, vedlegg 5.

¹³³ UKR 22 0011 Den europeiske utviklingsbanken.

¹³⁴ Den europeiske utviklingsbanken. (6. januar 2026). *EBRD Board activity*.

¹³⁵ MDA 23 0004 Den europeiske utviklingsbanken.

¹³⁶ Retningslinjer for Nærings- og fiskeridepartementets forvaltning av statens medlemskap og eierinteresser i European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), 4. november 2021.

¹³⁷ Retningslinjer for Nærings- og fiskeridepartementets forvaltning av statens medlemskap og eierinteresser i European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), punkt 4.

¹³⁸ Retningslinjer for Nærings- og fiskeridepartementets forvaltning av statens medlemskap og eierinteresser i European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), punkt 6.

utarbeidet før krigen i Ukraina, og før forvaltningsansvaret for avtalen ble overført fra Utenriksdepartementet til Norad.

Norad opplyser at de ved flere anledninger har besøkt Den europeiske utviklingsbanken i London og hatt flere møter med norsk styrerepresentant. Slik sett opplever Norad at det er god og tilstrekkelig kontakt om aktuelle saker Norad bør ha innsikt i.¹³⁹ I vår kontroll har vi ikke sett at Norad har dokumentert dialog med styrerepresentant eller vurderinger av kvartalsrapporter fra styrerepresentanten i saken.

Norad opplyser at det er forskjell i ansvar for å vurdere rapporter på organisasjonsnivå for multilaterale organisasjoner og rapporter på prosjektnivå. Det er Utenriksdepartementet som følger opp på organisasjonsnivå, og referater fra disse møtene vil ikke ligge arkivert på de enkelte avtalenes sak. På prosjektnivå er det Norad som følger opp, og her skal referater ligge i avtalens sak. Norad opplyser at når saksbehandler viser til at årsregnskap er godkjent i styremøte for fondet eller prosjektet, så skal vurderingen av denne være dokumentert i arkivet.¹⁴⁰ I avtalen med Verdensbanken står det at partnerskapsrådet skal bestå av en representant fra hver giver, og i en av avtalene med Den europeiske utviklingsbanken¹⁴¹ står det at hver bidragsyter skal ha en representant i bidragsyterforsamlingen. For begge disse avtalene er deltakelse i organene og referater dokumentert i saken.

Det er rapporteringen fra tilskuddsmottakerne som skal sette Norad i stand til å vurdere om tilskuddet er brukt i tråd med avtalen. Når Norad ikke mottar alle relevante rapporter, har de ikke grunnlag for å vurdere om tilskuddene er brukt i tråd med avtalen. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres skriftlig. Eksempelvis for UNICEF svarer Norad at de legger til grunn at Utenriksdepartementet vil gi beskjed dersom det er forhold i rapporteringen på organisasjonsnivå som bør følges opp.¹⁴² Fordi det er Norad som har ansvaret for å vurdere om tilskuddet er benyttet i tråd med avtalen, forventer vi at Norad vurderer og dokumenterer tilgjengelig informasjon om regnskapet og internkontrollen for tilskuddsmottakerne.

Vår observasjon er sammenfallende med funnet i en av Norads internrevisjons rapporter. Et av hovedinntrykkene i rapporten er at overflyttingen av midler og forvaltning fra Utenriksdepartementet og Norad krever nye grenseoppganger av roller og ansvar når det gjelder å sikre god forvaltning innenfor de rammer som er gitt. Her er multilaterale tilskudd i en særstilling fordi oversikt og kontroll er delegert til det multilaterale fellesskapet og organisasjonens styre er den arenaen man har for å sikre oversikt og påvirkning også når det gjelder forvaltning og effektivitet. De peker på at rolledeling og forventninger til styrearbeidet i arbeidsdelingen mellom Utenriksdepartementet og Norad ikke er helt klarlagt. Norad er ansvarlig for å sikre god forvaltning, mens styret er arenaen for å påvirke og sikre at organisasjonenes forvaltning er i tråd med det som er avtalt.¹⁴³

¹³⁹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹⁴⁰ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

¹⁴¹ MDA 23 0004 Den europeiske utviklingsbanken.

¹⁴² Svar fra Norad på spørsmål fra Riksrevisjonen om RER 23 0010 UNICEF 25. november 2025.

¹⁴³ B2202-07 *Pengestrømsanalyse. Et kunnskapsgrunnlag om pengestrømmer i multilaterale kanaler og fond.* (2. november 2023).

Norad anerkjenner at det er et forbedringspotensial i å ytterligere styrke denne koordineringen.¹⁴⁴ Dette framgår også i en rapport fra internrevisjonen der deres oppfatning er at det likevel vil være viktig at alle interessenter har en omforent forståelse av hva Norads ansvar er og hvordan dette skal utføres, når det gjelder oversikt og kontroll med multilaterale bevilgninger. Siden pålegget om generell kontrolladgang er unntatt de multilaterale bevilgningene, er det et trangt mulighetsrom for å føre tilstrekkelig kontroll.¹⁴⁵

Norad har ikke dokumentert oppfølging av internkontroll hos mottakerne etter avtaleinngåelsen

Stortinget har lagt til grunn at Nansen-programmet skal vektlegge internasjonale, anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer.¹⁴⁶ Når Norge inngår en avtale med en multilateral organisasjon, innebærer det at Norge som en enkeltgiver ikke kan foreta revisjoner av organisasjonen eller den endelige mottakeren. Mange multilaterale organisasjoner følger prinsippet om Single Audit.¹⁴⁷ Norad opplyser at det likevel er en rekke andre kontrollhandlinger som kan gjennomføres.¹⁴⁸

Noen multilaterale organisasjoner gjør rapporter tilgjengelige på et sikkert nettsted for givere. I slike tilfeller må Norad laste ned rapporten og arkivere den på saken.¹⁴⁹

I faktaboks 2 har vi beskrevet to typer eksterne bekreftelser som omtaler forhold i multilaterale organisasjoner som Norad kan benytte som støtte for å vurdere mottakernes internkontroll. Norad opplyser at det i hovedsak er MOPAN de benytter for vurdering av internkontrollsystemene til de multilaterale organisasjonene.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹⁴⁵ B2202-07 Pengestrømsanalyse. *Et kunnskapsgrunnlag om pengestrømmer i multilaterale kanaler og fond.* (2. november 2023).

¹⁴⁶ Innst. 218 S (2022–2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen til Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger).*

¹⁴⁷ Verifisert referat fra kartleggingsmøte 19. juni 2025.

¹⁴⁸ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹⁴⁹ GMA kapittel 3.5.2 *Assessing reports.*

¹⁵⁰ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

Faktaboks 2 Eksterne bekreftelser av multilaterale organisasjoner

Single Audit

En Single Audit er en uavhengig revisjon av organisasjoner som mottar statlige bidrag. Formålet er å unngå at den multilaterale organisasjonen blir revidert mer enn en gang av mer enn en part. Single Audit er et styrings- og revisjonsprinsipp som innebærer at tilskuddsforvalter mottar organisasjonsrevisjon inklusiv en uttalelse om internkontroll, framfor prosjektspesifikke revisjoner.

MOPAN

MOPAN (Multilateral Organisation Performance Assessment Network) er et nettverk av giverland som samarbeider om å uavhengig vurdere ytelsen, effektiviteten og resultatene til store multilaterale organisasjoner. Nettverket leverer prestasjonsvurderinger som informerer medlemslandene som tar beslutninger om finansiering, styring og strategi. Rapportene inkluderer en omtale og vurdering av organisasjonenes system for internkontroll.

Kilde: <https://oig.hhs.gov>, Norad¹⁵¹ og <https://www.mopan.org>

Vår kontroll viser at for de åtte kontrollerte avtalene med multilaterale organisasjoner er det kun arkivert Single Audit-rapporter for Verdensbanken. Det er imidlertid ikke dokumentert at saksbehandleren har vurdert rapportene. Single Audit-rapportene dekker perioden 1. juli 2022 til 30. juni 2023, og 1. juli 2023 til 30. juni 2024. Revisor presiserer at det er benyttet modifisert kontantprinsipp framfor periodisert regnskapsprinsipp. Vi registrerer at perioden Single Audit-rapportene dekker, ikke samsvarer med kalenderåret, og at regnskapet er i et annet format enn budsjettet. Vi vurderer det som at disse Single Audit-rapportene gir Norad sikkerhet for at Verdensbanken har tilfredsstillende internkontroll for perioden, selv om avvikende regnskapsår og format, gjør at rapporten er krevende å sammenligne mot budsjettet som lå til grunn for tildelingen.

Kontrollen viser også at for to av de åtte sakene er det arkivert internrevisjonsrapporter fra de multilaterale organisasjonenes egne revisjonsenheter. Dette gjelder internrevisjonsrapport for Verdensbanken og WHO. Heller ikke i disse sakene er det dokumentert at saksbehandleren har vurdert rapportene. Internrevisjonsrapporten for Verdensbanken dekker perioden fra 1. desember 2022 til 31. desember 2023. Internrevisjonsrapporten for WHO dekker kalenderåret 2023, er datert 9. mai 2024, men ikke omtalt i etterfølgende beslutningsdokumenter. Verdensbanken benytter Development Partner Center der bidragsyttere kan hente informasjonsrapporter. I internrevisjonsrapporten står det at Development Partner Center-applikasjonen ikke gir en konsistent eller pålitelig mulighet til å laste opp dokumentasjon for donorerens gjennomgang og bidragsyttere pålitelig tilgang til informasjon og dokumentasjon.

Norad viser til at ikke alle avtaler åpner for at Norad som giver kan foreta egen revisjon, og at adgangen til å foreta revisjon eller andre kontrollhandlinger varierer sterkt ut fra partner

¹⁵¹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

type. Normalt vil avtalene med de multilaterale organisasjonene ikke inneholde noen rett for Norad til å foreta revisjon.¹⁵²

Norad viser til at de vesentligste tildelingene går til multilaterale organisasjoner. Flere av de største mottakerne og beløpsmessig mest vesentlige avtalene har lavest risiko. Dette kan være fordi det er opprettet kontrollsystemer internt hos mottakerne, eller fordi tiltakene og avtalene er lite komplekse.¹⁵³

Norad har i prinsippnotat for forvaltning av multilateral støtte fastsatt følgende:¹⁵⁴

- Norad skal begrense innhenting av informasjon fra multilaterale partnerne som ikke er nødvendig (ref. prosesser og beslutninger som allerede håndteres som del av styreprosesser der Norge deltar).
- En MOPAN-gjennomgang av avtaleparten fra de siste fem årene skal anses som en utvidet partnervurdering.

MOPAN-rapportene er offentlig tilgjengelig på organisasjonens hjemmeside. Det var tilgjengelige MOPAN-rapporter for fem av seks multilaterale organisasjoner i vårt utvalg for samtlige eller enkelte av utbetalingene. Vår kontroll viser at saksbehandler har vurdert MOPAN-rapporten skriftlig i beslutningsdokument i forbindelse med utbetaling for fire organisasjoner der rapporten var tilgjengelig. Dette gjelder Verdensbanken, Den europeiske utviklingsbanken¹⁵⁵, WHO og UNICEF.

For UNDP var det tilgjengelig MOPAN-rapport i kontrollperioden, men det er ikke dokumentert en vurdering av denne i saken. Imidlertid er det i det første beslutningsdokumentet på saken vist til et dokument på en annen sak for en vurdering av UNDP som partner. Det er ingen gjengivelse av konklusjonen av partnervurderingen i dokumentet. Norad oppgir at om internkontrollen ikke er nevnt i beslutningsdokumentet, er det fordi den ikke er pekt ut som et utfordringsområde i MOPAN.¹⁵⁶

Norad opplyser at internkontrollens kvalitet først og fremst vurderes ved avtaleinngåelse, og for multilaterale organisasjoner via MOPAN-vurderingen.¹⁵⁷ Norad skal følge opp tilskuddsmottaker i hele kontraksperioden, og kvaliteten på internkontrollen kan endre seg fra systemet som beskrives ved avtaleinngåelsen. En MOPAN-rapport som ikke er mer enn fem år gammel, som omtaler organisasjonens interne kontroll og gir den en god rangering, kan gi Norad sikkerhet for at organisasjonen har et system for internkontroll, men ikke en sikkerhet for at internkontrollen fungerer.

En Single Audit ville imidlertid kunne gitt Norad en årlig ekstern bekreftelse på at internkontrollen er testet og fungerer tilfredsstillende, og ville gitt Norad bedre sikkerhet.

¹⁵² Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

¹⁵³ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

¹⁵⁴ Prinsippnotat for forvaltning av multilateral støtte i Norad, 29. september 2022.

¹⁵⁵ UKR 22 0011 Den europeiske utviklingsbanken og MDA 23 0004 Den europeiske utviklingsbanken.

¹⁵⁶ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹⁵⁷ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

Norad har ikke, når kvaliteten på internkontrollen ikke er dokumentert via Single Audit, MOPAN-rapport eller via styrets redegjørelse etter gjennomgang av finansielle rapporter med revisjonsberetning, etterspurt rapporter som beskriver om internkontrollen i de multilaterale organisasjonene og hos øvrige mottakere er etablert, om den fungerer og om identifiserte svakheter i internkontrollen følges opp med kompenserende kontrollhandlinger.

Vår kontroll av de to øvrige organisasjonene Internasjonal mediastøtte og Flyktninghjelpen, viser at det ikke er arkivert rapporter om internkontrollen i sakene, hverken fra organisasjonenes egne revisjonsenheter eller fra eksterne leverandører. Det framkommer heller ikke av dokumentasjonen i sakene at Norad har etterspurt rapporter om internkontrollen hos disse organisasjonene.

Vår kontroll viser at Norad i beslutningsdokumentet for Internasjonal mediastøtte ikke har omtalt internkontrollen spesifikt, men det er henvist til en revisjon i 2022 og to gjennomganger i 2023 og Internasjonal mediastøtte sin handlingsplan med tidsfrister for implementering av anbefalingene. Vi har ikke hatt tilgang til dokumenter på andre saksnummer, og kan derfor ikke ta stilling til om dokumentene sier noe om internkontrollen hos Internasjonal mediastøtte. I nummerert brev for Internasjonal mediastøtte viser revisor til at partnerorganisasjoner ikke er revidert og at dokumentasjon fra partnerorganisasjoner ikke er tilgjengelig for revisor. Internasjonal mediastøtte forklarer til Norad at de ber om revisjonsrapporter fra partnere hver 12. måned, og at anbudsprosess for lokal revisor i Moldova er i gang. Norad har kommunisert en forventning om at revisjonen for 2025 vil omfatte reviderte prosjektregnskap fra alle lokale partnere.

I beslutningsdokumentet for Flyktninghjelpen er det henvist til at plusspartnervurdering og en egen risikovurdering er arkivert på andre saksnummer. I beslutningsdokumentet har Norad kommentert at Flyktninghjelpen har solide systemer. Vi har ikke hatt tilgang til dokumenter på andre saksnummer, og kan derfor ikke ta stilling til om dokumentene sier noe om internkontrollen hos Flyktninghjelpen.

Det er ikke foretatt tredjepartsmonitorering av mottakerne og deres partnere

Tredjepartsmonitorering betyr å betale en uavhengig tredjepart for en gjennomgang av partnere.¹⁵⁸ I Norads arbeidsplan for antikorrupsjon er det anbefalt risikokartlegging og aktsomhetsvurderinger, og å støtte begge tiltakene med tredjepartsmonitorering for å avdekke korrupsjonsrisikoer.¹⁵⁹

Vår kontroll av åtte avtaler med de multilaterale organisasjonene viser at saksbehandleren ikke har dokumentert at det er vurdert om det foreligger tredjepartsmonitorering av organisasjonenes partnere i noen av sakene. Dokumentasjonen i sakene viser ikke om Norad har etterlyst slike rapporter. Det kommer heller ikke fram om Norad har vurdert å

¹⁵⁸ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹⁵⁹ Arbeidsplan - Nansen-programmet og antikorrupsjon, Norad 12. mars 2024, oppdatert 15. september 2024.

initiere og bekoste en felles tredjepartsmonitorering på de multilaterale organisasjonenes partnere, eller en egen for øvrige mottakeres partnere.

Norad opplyser at de vurderer at det er mer naturlig at de multilaterale organisasjonene gjør tredjepartsmonitorering selv. De multilaterale organisasjonene er store og har egne kontrollenheter som undersøker tredjeparter. Norad vurderer det som at disse kontrollenhetene er uavhengige og tilsvarer en internrevisjon.¹⁶⁰ Det er ikke dokumentert slike tredjepartsmonitoreringer fra de multilaterale organisasjonene i vårt utvalg.

Norad planla en pilot for tredjepartsmonitorering i 2025.¹⁶¹ I tillegg har to store fond, der ett er i Verdensbanken og som er i vårt kontrollutvalg, nylig inngått kontrakter med selskaper som skal utøve tredjepartsmonitorering på vegne av fondene.¹⁶²

9.2.2 Norads oppfølging av mislighets- og korrupsjonsrisiko hos tilskuddsmottakerne er varierende

Økonomiske uregelmessigheter etterlater ofte spor (røde flagg) som kan vekke mistanke og føre til at de blir oppdaget. Saksbehandlerne må være oppmerksomme på slike røde flagg når de følger opp prosjekter, for eksempel ved vurdering av rapporter. Typiske faresignaler kan være at det mangler dokumenter, rapporter er forsinket, tall stemmer ikke overens eller beskrivelser er uklare.¹⁶³

I Nansen-avdelingens arbeidsplan går det fram at Nansen-programmet vil ha en mer aktiv tilnærming for å identifisere misligheter og korrupsjonsrisiko/-tilfeller.¹⁶⁴

I alle avtalene i utvalget vårt er det et krav om at mottakerne skal ha forebyggende tiltak og ha kontrolltiltak som fanger opp at ikke misligheter og korrupsjon kan inntreffe eller har intruffet. I alle avtaler skal det også være krav til å rapportere til Norad om resultatet av identifiserte mislighets- og korrupsjonstilfeller.¹⁶⁵

*Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet for Ukraina*¹⁶⁶ viser at bistandsforvaltningen i varierende grad har vurdert risikoen for korrupsjon og/eller risikoreduserende tiltak mot korrupsjon før avtalene inngås. Gitt situasjonen i Ukraina er det likevel Riksrevisjonens vurdering at alle avtaler burde ha hatt en konkret vurdering av risiko for korrupsjon og en vurdering av risikoreduserende tiltak i beslutningsgrunnlaget før avtaler inngås.

Vår kontroll viser at det ikke er omtale av misligheter og korrupsjon i rapporteringen fra mottakerne. I flere tilfeller er det heller ikke omtale av mislighets- og korrupsjonsrisiko i Norads beslutningsdokumenter for nye tildelinger i avtalen. Norad uttaler at det ikke er

¹⁶⁰ Verifisert referat fra intervju med Norad 28. oktober 2025.

¹⁶¹ Rapport om antikorrupsjonsarbeid i tilskuddsforvaltning av bistand til Ukraina, Norad 12. mars 2024, oppdatert 15. september 2024.

¹⁶² Verifisert referat fra møte mellom Norad og Riksrevisjonen (forvaltningsrevisjon) 22. og 24. oktober 2025.

¹⁶³ GMA kapittel 3.5.9 Follow up of suspected financial irregularities.

¹⁶⁴ Arbeidsplan - Nansen-programmet og antikorrupsjon, Norad 12. mars 2024, oppdatert 15. september 2024.

¹⁶⁵ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹⁶⁶ Dokument 3:12 (2025–2026). *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet for Ukraina.*

krav om at dette skal tas inn i den årlige resultatrapporteringen. De øvrige mottakerne skal varsle umiddelbart ved indikasjoner på finansielle uregelmessigheter, mens de multilaterale organisasjonene skal varsle Norad om troverdige anklager om økonomiske misligheter.¹⁶⁷

Utbetalingsnotatet er saksbehandlers sjekklister i forkant av at utbetalingen blir attestert. Når det gjelder korrupsjon og misligheter, skal saksbehandler kun ta stilling til om det «Er uavklarte mislighetsforhold knyttet til dette tiltaket eller denne partneren?».

I vår kontroll av utbetalingsnotatene i sakene, er det i de aller fleste tilfellene haket av for nei på dette punktet, men det er ikke kommentert hvordan saksbehandleren har kommet fram til dette svaret. Norad opplyser¹⁶⁸ at forut for en utbetaling vil saksbehandleren ha oppdatert informasjon om det er uavklarte mislighetsforhold knyttet til et tiltak eller en partner. Det er flere kilder til denne informasjonen:

- fra partnere som har en kontraktsmessig plikt til å informere
- fra internrevisjonen i Norad, som forvalter det offentlig tilgjengelige varslingsystemet (informasjonen går umiddelbart både til saksbehandler og avdelingsledelsen/risikoteamet)
- fra tredjepartsvarsler, åpne kilder (f.eks. media), og fra avdelingens egne undersøkelser/stikkprøver eller lignende

Norad oppgir at avdelingen i tillegg får ukentlige rapporter fra internrevisjonen.¹⁶⁹ Hver saksbehandler vil derfor vite om det er uavklarte saker utover den oppdaterte informasjonen som mottas fra Norads internrevisjon. Varslervern og lignende gjør at Norad ikke kan operere med én samlet oversikt som saksbehandlerne kan sjekke. Informasjon om varslings saker distribueres ikke til flere enn de som må ha informasjonen.

Norad viser til at både Verdensbanken og Den europeiske utviklingsbanken, som begge inngår blant våre ti utvalgte saker, har en aktiv rapporteringsplikt der de skal varsle Norad dersom det oppstår mislighets saker, men kun dersom viderefremføring av informasjon til Norad ikke kan skade etterforskningen av saken. Det er derfor mulig at det har vært korrupsjonssaker i Ukraina eller Moldova, som Verdensbanken eller Den europeiske utviklingsbanken ennå ikke har rapportert til Norad.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹⁶⁸ Svar fra Norad på spørsmål fra Riksrevisjonen om UKR 23 0032 International Commission on Missing Persons 21. november 2025.

¹⁶⁹ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

¹⁷⁰ Verifisert referat fra møte mellom Norad og Riksrevisjonen (forvaltningsrevisjon) 22. og 24. oktober 2025.

Del 3:

Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

10 Revisjonskriterier

Felles kriterier for problemstillingene om Norads kontrollrutiner og Norads oppfølging

Formålet med bestemmelsene i kapittel 6 *Utforming og forvaltning av tilskuddordninger*, er å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming og forvaltning av tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd. Bestemmelsene kapittel 6.3.8 setter krav til oppfølging og kontroll av tilskudd.

I henhold til bestemmelsene kapittel 6.3.8.1 skal Norad ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, jf. bestemmelsenes punkt 2.4 om internkontroll. Tiltakene skal blant annet bidra til å sikre korrekt utbetaling av tilskudd til rett mottaker og til rett tid, og korrekt behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottakeren.

I henhold til bestemmelsene kapittel 6.3.8.2 skal Norad kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Videre skal Norad kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Utfra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle.

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

Den norske støtten må innrettes slik at korrupsjonsrisikoen reduseres så langt det er praktisk mulig, og det er 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. Nansen-programmet skal vektlegge dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer, jf. Innst. 255 S (2023-2024) til Meld. St 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina*.¹⁷¹

Norad skal etablere systemer og rutiner for internkontroll, blant annet for å sikre at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, slik at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes, jf. Reglement for økonomistyring i staten § 14, bokstavene f) og g). Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres, jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 2.4.

¹⁷¹ Prop. 1 S (2023-2024) Utenriksdepartementet s. 122.

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

Bevilgningsreglementet § 10 *Disponering av gitte bevilgninger* sier at utgiftsbevilgningene skal disponeres i samsvar med § 5 på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene.

Stortinget har bevilget 30 milliarder kroner i sivil støtte til Nansen-programmet i budsjettårene 2023-2025. Av disse har Norad fått tildelt 25,5 milliarder kroner, hvorav 2,5 milliarder kroner ikke var utbetalt per 1. september 2025.

Grant Management Assistant (GMA) er Utenriksdepartementets og Norads digitale støtteverktøy for tilskuddsforvaltning. GMA operasjonaliserer kravene i økonomibestemmelsene og består av en samling artikler om ulike aspekter ved tilskuddsforvaltning. Disse artiklene er utformet for å hjelpe og veilede Norad i alle faser av tilskuddsprosessen. Mange av artiklene inneholder lenker til relaterte artikler, maler og andre relevante dokumenter, samt lenker til eksterne informasjonskilder, jf. GMA kapittel 1 *Introduction to GMA*.

Oppfølgingsfasen er perioden fra en tilskuddsavtale signeres til den fullføres/avsluttes. I denne perioden gjennomfører tilskuddsmottakeren prosjektet, og Norad må følge opp tilskuddsmottakers rapportering for å sikre at prosjektet gjennomføres i samsvar med avtalen, og at tilskuddet brukes i henhold til det avtalte budsjettet for deretter på dette grunnlag foreta utbetaling, jf. GMA kapittel 3.5 *Follow-up phase*.

Midler kan kun utbetales når mottakeren har behov for dem til å dekke faktiske utgifter, og ellers i samsvar med tilskuddsavtalen. Forskuddsutbetalinger kan kun dekke tilskuddsmottakerens økonomiske behov for den kommende seksmånedersperioden. Unntak fra denne regelen må komme fram av den årlige budsjettproposisjonen. Den første utbetalingen kan skje ved signering av tilskuddsavtalen. Etterfølgende utbetalinger baseres på utbetalingsanmodninger fra tilskuddsmottakeren som beskriver det økonomiske behovet for den kommende perioden, eller på skriftlige addendums til avtalen signert av begge parter ved nye tildelinger jf. GMA kapittel 3.5.1 *Disbursements*.

I budsjettproposisjonen for 2023¹⁷², 2024¹⁷³ og 2025¹⁷⁴ er det blant annet gitt unntak som øker perioden for forskuddsutbetaling på Nansen-programmet utover seks måneder. Unntakene er gitt i romertallsvedtak X (5, 12). Enkelte forlengelser er gitt med 12 måneder. Romertallsvedtak X nummer 5 åpner for at tilskudd til fond forvaltet av Verdensbankgruppen, Det internasjonale pengefondet (IMF), Afrikabanken, Asiabanken, Den interamerikanske utviklingsbanken, Den europeiske utviklingsbanken (EBRD), Nordisk utviklingsfond (NDF) og Det internasjonale fond for jordbruksutvikling (IFAD) kan utbetales i henhold til regelverket til det enkelte fond. I X nummer 12 står det at

¹⁷² Prop. 1 S (2022-2023) Utenriksdepartementet s. 244-245.

¹⁷³ Prop. 1 S (2023-2024) Utenriksdepartementet s. 245-247.

¹⁷⁴ Prop. 1 S (2024-2025) Utenriksdepartementet s. 257-258.

«Utbetalinger av tilskudd til fondsforvalter for fellesfond i FN kan skje i henhold til regelverket for det enkelte fond».

En vurdering av budsjett eller finansieringsplan er obligatorisk under alle tilskuddsavtalene, jf. GMA kapittel 3.3.6 *Assessment of Budget*.

Alle avtalefestede rapporter mottatt under tilskuddsavtalen må behandles, jf. GMA kapittel 3.5.2 *Assessing reports*. Dette innebærer at de må vurderes for å fastslå om rapporteringskravene i avtalen er oppfylt, og om det finnes informasjon i rapporten som krever oppfølging. Vurderingen må være skriftlig, i form av et notat, e-post, kommentarer skrevet direkte på rapporten, og/eller i referatet fra et møte, der det er relevant.

Noen multilaterale organisasjoner gjør rapporter tilgjengelige på et sikkert nettsted for givere. I slike tilfeller må tilskuddsforvalteren laste ned rapporten for arkivering, jf. GMA kapittel 3.5.2 *Assessing reports*.

- **Finansielle rapporter** skal leveres under alle tilskuddsavtaler. De viser hvordan tilskuddet faktisk er brukt. Rapportene skal dokumentere at tilskuddet er benyttet til å finansiere de utgiftene og aktivitetene som er angitt i budsjettet, og at ingen midler er brukt til utgifter eller aktiviteter som ikke er dekket av avtalen. Finansielle rapporter bør vurderes i sammenheng med framdriftsrapporter og resultatrapporter, ettersom framdriften bør samsvare med forbruket. Dersom et prosjekt er forsinket og færre aktiviteter enn planlagt er gjennomført i en gitt periode, bør også de faktiske utgiftene være lavere. Hvis dette ikke er tilfelle, må tilskuddsmottakeren gi en forklaring. Dersom revisjon er påkrevd, skal finansielle rapporter vurderes i sammenheng med revisjonsrapporten. Godkjenning av reviderte regnskaper skal skje samtidig med godkjenning av revisjonsrapporten, jf. GMA kapittel 3.5.2.1 *Financial report*.
- En **framdriftsrapport** er et sammendrag av resultatene prosjektet har oppnådd i løpet av en bestemt periode. Rapporten skal også inneholde en beskrivelse av eventuelle avvik fra den sist godkjente planen og budsjettet, samt risikofaktorer og andre forhold som har påvirket prosjektet i den aktuelle perioden. Rapporteringsperioder, frister og krav til innhold i framdriftsrapporter er spesifisert i tilskuddsavtalen. Å vurdere framdriften i et prosjekt, og foreslå justeringer eller oppfølgingstiltak der det er nødvendig, er en av tilskuddsforvalteren viktigste oppgaver. Tilskuddsforvalteren bør vurdere framdriftsrapporten i sammenheng med den finansielle rapporten, samt den godkjente arbeidsplanen, for å avgjøre om framdriften samsvarer med forbruket, jf. GMA kapittel 3.5.2.3 *Progress report*.
- Tilskuddsavtalen kan spesifisere **andre dokumenter** som tilskuddsmottakeren må levere. Eksempler på slike dokumenter er organisasjonens strategiske plan, årsrapport, årsregnskap og revisjonsrapport. Innholdet i disse dokumentene vil variere i henhold til tilskuddsmottakerens egne administrative retningslinjer. Denne typen rapportering skal ikke godkjennes av tilskuddsforvalteren, men dersom den er påkrevd i avtalen, må rapporteringen vurderes og følges opp. Det kan også etterspørres rapporter om spesifikke temaer, for eksempel korrupsjon eller kjønnsfokus, dersom dette er spesifisert i tilskuddsavtalen. Slike rapporter kan gi innsikt i hvordan

tilskuddsmottakeren håndterer bestemte temaer, jf. GMA kapittel 3.5.2.4 *Other documents/reports*.

Kapittel 8 i GMA er veileder til hovedprinsippene for økonomistyring av tilskudd. Det inneholder veiledning om vurdering av økonomisk informasjon fra søkere, valg av økonomiske kontrolltiltak som skal inkluderes i avtalen, og oppfølging av tilskudd. Veilederen gjelder hovedsakelig tilskudd til prosjekter, men er relevant for alle tilskuddsregimer med mindre annet er spesifisert, jf. GMA kapittel 8 *Introduction financial management*.

Saksbehandlingen i offentlig forvaltning er som utgangspunkt skriftlig. Det er viktig for at avgjørelsen skal tjene som rettleiding framover i samsvar med sitt innhold, for at saksbehandlingen skal kunne utnyttes til veiledning i andre saker, og for at det skal kunne kontrolleres at saksbehandlingen har vært korrekt.¹⁷⁵

11 Metodisk tilnærming og gjennomføring

11.1 Dokumentanalyse

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

For å kartlegge og besvare problemstilling 1 om Norad har etablert kontrollrutiner ved utbetaling og oppfølging av tilskudd, for å dekke den forhøyede risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet, har vi innhentet og vurdert følgende dokumenter:

- tildelingsbrev og supplerende tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad i 2025
- internrevisjonsrapport B2022-06 *Tilskuddsforvaltning*, vedlegg 1 *Kvalitet i tilskuddsforvaltning Beslutningsdokumenter og utbetalinger*, 13. september 2022
- Norads risikovurdering for 2023 oppdatert med statusrapportering 31. desember 2023
- Nansen-avdelingens risikovurderinger for 2024 og 2025
- Posisjonsnotat - *Nansen-programmet antikorrupsjon* - opprettet 12. mars 2024, oppdatert 15. september 2024
- *Arbeidsplan - Nansen-programmet antikorrupsjon* - opprettet 12. mars 2024, oppdatert 15. september 2024
- rutinebeskrivelse *Sånn gjør vi det i avdeling for Nansen-programmet i Ukraina*, Versjon 1.0 25. oktober 2024

¹⁷⁵ NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov* s. 175.

- internrevisjonsrapport R2024-03 *Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*, 24. oktober 2024
- *Rapport om antikorrupsjonsarbeidet og håndtering av risiko for økonomiske misligheter i Nansen-programmet* 15. mai 2025
- Norads «Risk management framework for the Nansen programme - første utkast

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

For å besvare problemstilling 2 om Norad har fulgt opp tilskuddsmottakerne i tråd med økonomibestemmelsene og egne kontrollrutiner i Nansen-programmet, har vi innhentet og vurdert følgende dokumenter:

- oversikt over hvilke organer hvor Utenriksdepartementet har delegert styreansvaret til Norad, jf. vedlegg 5 til tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad 21. januar 2025.
- Hovedinstruks for Norad.¹⁷⁶
- Prinsippnotat for forvaltning av multilateral støtte i Norad, 29. september 2022.
- relevante rapporter fra Norads internrevisor som handler om Nansen-programmet, eller multilaterale organisasjoner som det utbetales til via Nansen-programmet.
- Norads oversikt over identifiserte eller mulige mislighets- eller korrupsjonsforhold blant tilskuddsmottakere i Nansen-programmet i perioden 2023 til 19. juni 2025.

Norad benytter arkivsystemet P360 til å dokumentere relevante dokumenter per avtale og saksbehandlerens vurderinger. For utvalgte saker har vi innhentet all dokumentasjon som er arkivert per sak. Avtalene som Norad inngår med mottakerorganisasjonene, er ikke like og har ikke kontraktsfestet lik rapportering til Norad. Rapporter og andre relevante dokumenter varierer derfor fra sak til sak. Her er noen eksempler på relevante dokumenter vi har innhentet:

- avtale mellom Norad og tilskuddsmottakerne¹⁷⁷
- intern kvalitetssikring av avtaleutkast
- utbetalingsanmodning fra tilskuddsmottakerne
- dokumentert finansielt behov
- budsjett og appeller
- mottakskvittering fra utenlandske mottakere
- framdriftsrapport
- årsregnskap med revisjonsberetning
- finansiell rapportering
- revisorrapporter

¹⁷⁶ Hovedinstruks for Norad fastsatt av Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet 19. august 2024.

¹⁷⁷ For avtaler som er inngått av Utenriksdepartementet, og som Norad har overtatt oppfølgingsansvaret for, er det enten inngått en trepartsavtale eller inngått en ny avtale mellom Norad og mottaker og en tilleggsavtale mellom Utenriksdepartementet og Norad.

- dokumentert oppfølging av tidligere avvik fra inngått avtale
- referat fra årlige møter mellom Norad og mottakerne
- rapportering mellom styre- og rådsrepresentant i mottakerorganisasjonene og saksbehandler i Norad

Saksbehandler kan dokumentere sine vurderinger i ulike dokumenter på saken. Norad opplyser at saksbehandler også kan dokumentere vurderinger og annen informasjon i notatfeltet i P360.¹⁷⁸ Vi har ikke hatt tilgang til P360, og Norad har ikke dokumentert slike vurderinger for oss. Vi kan dermed ikke uttale oss om eventuell oppfølging som er dokumentert i notatfeltet i P360. Spesielt relevante dokumenter for saksbehandler til å dokumentere sine vurderinger er

- beslutningsdokument
- utbetalingsnotat
- godkjenning av mottakers rapportering
- rapport fra feltbesøk

11.2 Saksgjennomgang

Vi har i hovedsak brukt dokumentanalyse og intervju for å besvare problemstilling 1 om Norad har etablert kontrollrutiner ved utbetaling og oppfølging av tilskudd for å dekke den forhøyede risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet.

For å besvare problemstilling 2 om Norad har fulgt opp tilskuddsmottakerne i tråd med økonomibestemmelsene og egne kontrollrutiner i Nansen-programmet, har vi i tillegg for et utvalg avtaler gjennomgått de dokumentene som er arkivert på saken i arkiv.

11.2.1 Utvalg

I problemstilling 2 har vi kontrollert om Norad etterlever kontrollrutinene som skal dekke risikoen for at det skjer feil som klassifiseres som økonomisk mislighet eller korrupsjon.

Vi gjennomførte et arbeidsmøte med en saksbehandler som gikk gjennom de ulike dokumentene som arkiveres, og kontroller som dokumenteres, på en avtale med en utvalgt multilateral organisasjon.

Vi innhentet følgende regnskapsmateriale for å gjøre utvalg:

- Oversikt fra Norads system PTA (Program for Tilskuddsforvaltning og Analyse) over antall avtaler inngått med tilskuddsmottakerne i Nansen-programmet der det er utført utbetalinger i perioden 1. september 2023 -26. juni 2025. Oversikten er sortert etter typen mottakerorganisasjon:
 - multilaterale organisasjoner (FN, Verdensbanken, andre multilaterale)
 - internasjonale ikke-statlige, politisk uavhengige og ideelle organisasjoner
 - norske ikke-statlige, politisk uavhengige og ideelle organisasjoner, øvrige organisasjoner

¹⁷⁸ Utenriksdepartementet. (2026, 5. mars). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.*

- Oversikt fra Norad over utbetalinger og innbetalinger fra regnskapsprogrammet Unit 4, på Nansen-programmet fra 1. september 2023 til 1. september 2025.

Oversikten viste at i perioden hadde Norad inngått 85 avtaler, hvorav 45 avtaler var med multilaterale organisasjoner og 40 avtaler med øvrige mottakere. Utbetalingene til de multilaterale organisasjonene utgjør 85 prosent av utbetalt beløp, mens utbetalingene til øvrige mottakere utgjør resterende 15 prosent.

Kriteriene for utvalget for kontroll er:

- at utvalget dekker de mest vesentlige avtalene
- at utvalget speiler andelen avtaler som er inngått med multilaterale organisasjoner og øvrige mottakere
- at det er utført minimum to utbetalinger fra Norad på avtalen i perioden 1. september 2023 til 1. september 2025

Vi har definert populasjonen i to grupper, utbetalinger til multilaterale organisasjoner og øvrige organisasjoner. Dette skyldes en forventning om ulike kontrollmiljø og ulik risiko i populasjonene. Vi har gjort et tilfeldig utvalg gjennom funksjonen tilfeldig trekning i Excel, men også inkludert en andel av de vesentligste avtalene. Fra disse to delpopulasjonene har vi igjen valgt et tilfeldig antall avtaler blant de avtalene med to eller flere utbetalinger i perioden. Utvalget gjenspeiler andelen tildelinger til de multilaterale organisasjoner og øvrige mottakere. Til sammen har vi valgt ti avtaler, der åtte avtaler i utvalget er inngått med multilaterale organisasjoner og to avtaler er inngått med øvrige mottakere.

For avtalene i utvalget har vi kontrollert samtlige utbetalinger fra 1. september 2023 til 1. september 2025. Kontrollen av de ti avtalene innebærer kontroll med 35 utbetalinger i perioden. Kontrollerte avtaler framkommer av tabell 1.

Tabell 1 Avtaler i utvalget

Avtale- nummer	Mottaker- organisasjon	Formål	Antall utbetali- nger	Totalt utbetalt per avtale
UKR 23 0006 EBRD	Den europeiske utviklingsbanken	Lånegaranti for å opprettholde drift av strømnettet og elektrisitetsoverføring	2	1 065 millioner kroner
RER 23 0018 UNDP	United Nations Development Programme	Minerydding	2	10 millioner kroner
UKR 22 0012 IBRD	Verdensbanken	Opprettholde den ukrainske statens evne til å yte tjenester til befolkningen og drifte hjelpeinnsatsen, samt planlegge og utføre rehabilitering og bærekraftig gjenoppbygging	5	6 060 millioner kroner
MDA 23 0004 EBRD	Den europeiske utviklingsbanken	Legge til rette for investeringer i energieffektivisering og miljøprosjekter for å redusere klimagassutslipp og styrke miljøvern	2	40 millioner kroner
UKR 22 0011 EBRD	Den europeiske utviklingsbanken	Garanti for lån og støtte til gasskjøp og utbedring av energiinfrastruktur	3	2 635 millioner kroner
RER 23 0009 WHO	Verdens Helse-organisasjon	Helse- og omsorgstjenester til traumeutsatte, styrking av primærhelsetjenesten, koordinering av humanitære helsetiltak, støtte til helsevesenets motstandsdyktighet (ledelse og beredskap)	5	180 millioner kroner
RER 23 0010 UNICEF	United Nations Children's Fund	Nødhjelp i Ukraina, flyktningrespons i naboland, reintegrering av barn	8	551 millioner kroner
UKR 23 0032 ICMP	International Commission on Missing Persons	Øke teknisk kapasitet for å identifisere savnede personer, bistå sivilsamfunnet og pårørende, koordinere samarbeid på tvers av stater og organisasjoner	3	37,63 millioner kroner
MDA 24 0003 IMS	International Media Support	Øke kunnskapen om desinformasjon og propaganda hos moldovske etablerte og uavhengige mediehus	3	15,87 millioner kroner
RER 24 0009 NRC	Flyktninghjelpen	Humanitært diplomati, øke kapasiteten for umiddelbar respons, øke selvstendigheten til mennesker berørt av krigen	2	325 millioner kroner
Totalt			35	10 919 millioner kroner

Kilde: Norads regnskap i Unit 4, per 1. september 2023 til 1. september 2025.

11.2.2 Dokumentasjon kontrollert i saksgjennomgang

For å besvare problemstilling 2 har vi for et utvalg avtaler kontrollert om saksbehandleren etterlever rutinebeskrivelsene og har dokumentert sin vurdering av om dokumentasjonen fra mottaker er i tråd med avtalen før utbetalingen legges til godkjenning.

For å kontrollere om Norad har etterlevd kriteriene for utbetaling, og etterlevd kriteriene for kontroll og oppfølging av avtalene, har vi i vår saksgjennomgang innhentet dokumentasjonen som Norad har arkivert i P360 per sak i utvalget.

Vi har ikke hatt egen tilgang til Norad sitt arkivsystem for å gjennomføre saksgjennomgangen, og revisjonen er basert på de dokumenter Norad har oversendt pr sak. For å identifisere relevante dokumenter per sak gjennomførte vi pilot på én avtale med én utbetaling. For denne saken mottok vi en zip-fil med hele saken fra Norad.

Vi startet med å be Norad om å oversende avtale, budsjett, addendums, beslutningsdokument, utbetalingsanmodning, utbetalingsnotat, bekreftelse på mottatt betaling, framdriftsrapportering, årsregnskap/finansiell rapportering, revisjonsrapport, management letters fra revisor, referat fra årlig møte, referat fra feltbesøk og referat fra møte med styrerepresentant. Gjennomført pilot viste at det var relevante dokumenter i saken utover dem vi først hadde bedt om, som også dokumenterte saksbehandlerens vurderinger. Alle dokumenter i saken ga oss derfor relevant informasjon for å besvare revisjonen. En bestilling til Norad om å sende oss relevante dokumenter, istedenfor å sende alle dokumenter i saken, ville antageligvis gitt oss tidligere tilgang til dokumenter som vedrørte vårt utvalg, men som var registrert på annet saksnummer i Norads arkiv. I samråd med Norad, og for å minimere belastningen på dem, fikk vi i første omgang oversendt en zip-fil per sak med alle dokumenter registrert i arkivet. Denne løsningen har resultert i at vi har etterlyst, og delvis fått ettersendt, dokumenter som enten ikke er arkivert på saken, eller der det henvises til et annet saksnummer uten at dokumentet er vedlagt saken.

Vi har oversendt spørsmål til Norad om hver av de ti sakene i utvalget. Svarene er mottatt skriftlig og inngår i saksgjennomgangen.

11.3 Intervju

For å besvare begge problemstillingene har vi gjennomført kartleggingsmøter og intervju med Norad. Dette er framstilt i tabell 2.

Tabell 2 Oversikt over kartleggingsmøter og intervju med Norad

	Dato	Tema	Deltakere
Kartleggingsmøte avdeling for Nansen- programmet i Norad	19. juni 2025	- Stortingets forutsetninger for Nansen-programmet - Kontroll og oppfølging av avtaler - Identifisert risiko - Identifiserte mislighets- eller korrupsjonsforhold - Styrerepresentasjon i organisasjoner som mottar Nansen-midler - Internrevisjon - GMA - Program for tilskuddsforvaltning og analyse	underdirektør controller, saksbehandler og juridisk rådgiver i Nansen-avdelingen, seksjonssjef i Avdeling for styring og organisasjon
Kartleggingsmøte Norad	25. juni 2025	Dokumentasjon i P360	juridisk rådgiver i Nansen-avdelingen
Kartleggingsmøte Norad	30. juni 2025	Kontrollen som utføres av saksbehandler og hvordan den dokumenteres	saksbehandler i Nansen- avdelingen
Intervju med Nansen- avdelingen i Norad	28. oktober 2025	Norads arbeid med å ta ned forhøyet korrupsjonsrisiko i Nansen programmet og prinsipielle og gjennomgående funn i vår kontroll	avdelingsdirektør, underdirektør, juridisk rådgiver, saksbehandler, fagdirektør,

Kilde: Riksrevisjonen

Kartleggingsmøtet ble gjennomført fysisk, mens de øvrige møtene ble gjennomført digitalt. Fra kartleggingsmøtet 19. juni, og intervjuet 28. oktober 2025 har vi utarbeidet referater som Norad har verifisert.

12 Referanseliste

Lover og regelverk

- Bevilgningsreglementet. (2006). (LOV-1814-05-17-§75). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876>
- Finansdepartementet. (2022). *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. desember 2025.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>

Stortingsdokumenter

- Innst. 218 S (2022-2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-218s/>
- Innst. 255 S (2023-2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina*.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-255s/>
- Innst. 7 S (2024-2025) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet 2025, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-007s/>
- Prop. 1 S (2022-2023). *Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak)*. For budsjettåret 2023. Utenriksdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931090/>
- Prop. 44 S (2022-2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-44-s-20222023/id2963549/>
- Prop. 1 S (2023-2024). *Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak)*. For budsjettåret 2024. Utenriksdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997797/>
- Prop. 1 S (2024-2025). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. For budsjettåret 2025. Utenriksdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3057329/>
- Meld. St 8 (2023-2024). *Nansen-programmet for Ukraina*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-8-20232024/id3023633/>

- *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger*, 16. februar 2023.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bred-politisk-enighet-om-flerarig-ukraina-program/id2963374/>
- NOU 2019: 5 (2019). *Ny forvaltningslov (Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning)*. Forvaltningslovutvalget.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>

Styringsdokumenter

- Utenriksdepartementet. (2025). *Hovedinstruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)*.
https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/org/virksomheter_ud/etater_ud/rapport_tildeling/id749659/?expand=factbox2543967
- Utenriksdepartementet. (2025). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid - Norad for 2025*.
https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/org/virksomheter_ud/etater_ud/rapport_tildeling/id749659/?expand=factbox2543967
- Utenriksdepartementet. (2025). *Statsbudsjettet 2025 - Norad - supplerende tildelingsbrev, nr. 1-10*.
https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/org/virksomheter_ud/etater_ud/rapport_tildeling/id749659/?expand=factbox2543967

Rapporter

- Riksrevisjonen. (2024). *Risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden*. Dokument 3:4 (2024-2025).
<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024-2025/risikoen-for-okonomiske-misligheter-i-forvaltningen-av-bistanden/>

Referater fra møter med Norad

- Verifisert referat fra Riksrevisjonens kartleggingsmøte med Norad 19. juni 2025.
- Verifisert referat fra Riksrevisjonens intervju med Norad 28. oktober 2025.
- Verifisert referat fra Riksrevisjonens (forvaltningsrevisjon) intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

Skriftlig kommunikasjon med Norad etter Riksrevisjonens saksgjennomgang

- Norads svar på spørsmål om MDA 23 0004 Den europeiske utviklingsbanken. Epost 11. november 2025.
- Norads svar på spørsmål om UKR 22 0011 Den europeiske utviklingsbanken. Epost 28. oktober 2025.
- Norads svar på spørsmål om UKR 23 0006 Den europeiske utviklingsbanken. Epost 27. november 2025.

- Norads svar på spørsmål om RER 24 0009 Flyktningshjelpen. Epost 28. november 2025.
- Norads svar på spørsmål om UKR 23 0032 International Commission on Missing Persons. Epost 21. november 2025.
- Norads svar på spørsmål om MDA 24 0003 International Media Support. Epost 11. november 2025.
- Norads svar på spørsmål om RER 23 0018 UNDP. Epost 21. oktober 2025.
- Norads svar på spørsmål om RER 23 0010 UNICEF. Epost 25. november 2025.
- Norads svar på spørsmål om UKR 22 0012 Verdensbanken (spørsmål 1-14). Epost 13. oktober 2025.
- Norads svar på spørsmål om UKR 22 0012 Verdensbanken (spørsmål 15-23). Epost 21. oktober 2025.
- Norads svar på spørsmål om RER 23 0009 WHO. Epost 11. november 2025.
- Norads svar på spørsmål om oppfølgingspunkter etter intervju 28. oktober 2025. Epost 11. november 2025.
- Norads utbetalingsrutine i Nansen-avdelingen. Epost 1. juli 2025.
- Norads rutine for controlleren. Epost 19. juni 2025.

Notater, internrevisjonsrapporter og retningslinjer

- Norad. (2024). R2024-03 *Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*. Internrevisjonsrapport 24. oktober 2024.
- Norad. Grant Management Assistant (GMA). <https://grants.mfa.no/gma/#/category/21276336>
- Norad. (2022). *Prinsippnotat for forvaltning av multilateral støtte i Norad*. 29. september 2022.
- Norad. (2025). *Rapport om antikorrupsjonsarbeidet og håndtering av risiko for økonomiske misligheter i Nansen-programmet*. 15. mai 2025.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2021). *Retningslinjer for Nærings- og fiskeridepartementets forvaltning av statens medlemskap og eierinteresser i European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)*. 4. november 2021.
- Norad. (2025). *Supplerende tildelingsbrev nr. 7 for 2025 vedrørende klargjøring av nulltoleranseprinsippet og oppfølging av Riksrevisjonsrapport – Norads svar på oppdraget*. Brev fra Norad til Utenriksdepartementet 25. september 2025.
- Norad. (2024). *Sånn gjør vi det i avdeling for Nansen-programmet i Ukraina*. Versjon 1.0, oktober 2024.
- Norad. (2022). B2022-06 *Tilskuddsforvaltning, Vedlegg 1 Kvalitet i tilskuddsforvaltning. Beslutningsdokumenter og utbetalinger*. Internrevisjonsrapport 13. september 2022.

- Norad. (2023 B2202-07 *Pengestrømsanalyse. Et kunnskapsgrunnlag om pengestrømmer i multilaterale kanaler og fond*. Internrevisjonsrapport 2. november 2023.

Nettsteder

- Den europeiske utviklingsbanken. (u.å.). *EBRD Board activity*. Hentet 6. januar 2026 fra <https://www.ebrd.com/home/who-we-are/strategies-governance-compliance/board-activity.html>
- Multilateral Performance Network. (u.å.). About us. Hentet 6. januar 2026 fra <https://www.mopan.org/en/about.html>
- Office of Inspector General. (2025, 25. juni). *Single Audits FAQs*. <https://oig.hhs.gov/compliance/single-audits/frequently-asked-questions-faqs/single-audits-faqs/>
- Transparency International. (u.å.). *2020 Corruption Perceptions Index*. Hentet 6. januar 2026 fra <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet

Utsatt offentlighet jf. rrevl (2024) § 7-4 (4)

UTENRIKSDEPARTEMENTET
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Ved statsråd Espen Barth Eide

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

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

Dokumentet er basert på rapport oversendt Utenriksdepartementet ved vårt brev 9. februar 2026, og på departementets svar 5. mars 2026.

Vi ber statsråden redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen om rapportens del 1.

Svaret fra statsråden vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Vi ber om at svaret blir sendt som PDF lagret fra Word, ikke som skannet bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i tråd med kravene til universell utforming.

Svarfrist: 6. mai 2026.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg 2:

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Storgata 16
0155 Oslo

Oslo, 6. mai 2026

Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet

Jeg viser til Riksrevisjonens oversendelse av utkast til Dokument 3:11 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet, som Utenriksdepartementet mottok 22. april i år. Formålet med revisjonen har vært å undersøke hvordan Norad etterlever det gjeldende regelverket for utbetaling og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Riksrevisjonen ber meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Jeg vil innledningsvis takke for at Riksrevisjonen har kommet tidlig inn i et så stort støtteprogram som Nansen-programmet er. Det har vært viktig og nyttig for oss. Sammen med den andre av Riksrevisjonens to undersøkelser av den sivile støtten til Ukraina, gir dette et godt grunnlag for videre læring og forbedring i forvaltningen.

Nansen-programmets sivile del vil i løpet av 2026 utgjøre 45 milliarder kroner totalt for perioden 2023–2026. Programmet har i dag ca. 90 avtaler, med i overkant av 60 partnere. Det er det største landprogrammet i norsk bistandshistorie, og det er derfor viktig at Riksrevisjonen har valgt å se på forvaltningen av programmet.

Forvaltningen av sivile og humanitære midler ble overført til Norad 1. september 2023. Overføringen ble gjort for å sikre at forvaltningen er mest mulig effektiv og forsvarlig. Departementet er opptatt av at vi kontinuerlig arbeider for å styrke kvaliteten på forvaltningsarbeidet og forbedrer praksis.

Norsk støtte gjennom Nansen-programmet skal være basert på ukrainske behov og skal i hovedsak gå gjennom et begrenset antall avtaler med etablerte og internasjonalt

anerkjente organisasjoner som har dokumentert leveringsevne, tilstrekkelig kapasitet og solide kontrollsystemer. Dette er tydelig beskrevet i Meld. St. 8 (2023–2024).

I tråd med Stortingets vedtak er målet med Nansen-programmet å sikre opprettholdelse av ukrainske institusjoner, leveranse av grunnleggende offentlige tjenester, støtte til kritisk infrastruktur, energisikkerhet og humanitær bistand. Jeg noterer at Riksrevisjonen i sin vurdering av revisjonskriteriene har tatt hensyn til at Stortinget er villig til å akseptere en større risiko i den sivile og militære støtten til Ukraina enn det som vanligvis ville blitt akseptert.

Fullskalakrigen er nå inne i sitt femte år. Den endrer stadig karakter og omfang, og får dermed også nye konsekvenser for befolkning og samfunn. Det er avgjørende at norsk støtte tidsmessig evner å tilpasse seg nye behov som oppstår som en følge av dette. Tildelinger av sivil støtte besluttes derfor fortløpende på grunnlag av oppdaterte behov.

Norsk støtte skal være innrettet slik at risikoen for økonomiske misligheter reduseres så langt det er praktisk mulig. Hva som er praktisk mulig, må imidlertid balanseres mot at støtten ikke kommer fram til rett tid, eller at kontrolltiltak på andre måter kan forhindre effektiv anvendelse av støtten.

Jeg ønsker velkommen en åpen dialog og debatt rundt korrupsjonsrisikoen i forvaltningen av Nansen-programmet. Både departementet, Norad og våre ambassader i Kyiv og Chisinau legger vekt på en sterk kultur for læring, utvikling og åpenhet om vanskelige dilemmaer og avveininger rundt håndteringen av risiko. Samtidig må respons og støtte til et land i krig være effektiv og nå frem i tide. Jeg er så langt ikke kjent med større mislighold eller korrupsjon knyttet til norske sivile midler. Det betyr selvfølgelig ikke at det ikke kan ha skjedd, eller kan komme til å skje, men departementet og Norad vil fortsette å ha fokus på risikoen for dette framover.

Arbeidet med å forbedre forvaltningssystemet vårt for risikovurderinger og anti-korrupsjon er pågående og i stadig utvikling. Her synes jeg det er positivt å lese Riksrevisjonens rapport fra forvaltningsrevisjonen av Nansen-programmet (Dokument 3:12 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet), som gir et grundig bilde av forvaltningsoppsettet departementet og Norad har og fortsatt utvikler for Nansen-programmet.

Jeg slutter meg til Riksrevisjonens konklusjon om at Norad, gjennom sin etablering av ekstra kontrollrutiner utover eksisterende rutiner, kan bidra til å redusere risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i forvaltningen av støtten vår framover.

Departementets kommentarer til Riksrevisjonens anbefaling og konklusjoner, samt departementets forslag til oppfølgingstiltak

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

Jeg noterer at Riksrevisjonens anbefaling er likelydende med en av flere anbefalinger i Dokument 3:12 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet.

Arbeidet med å utarbeide systemer for deling av relevant informasjon med Norad, både gradert og ugradert, er prioritert av departementet.

Norad har de siste årene overtatt forvaltningen av flere nye fagområder fra departementet og opererer også i et mer krevende utenrikspolitisk landskap enn tidligere. Bl.a. derfor har Norad et økt behov for tilgang til og håndtering av informasjon fra Utenriksdepartementet, inkludert utenriksstasjonene, og andre offentlige etater. Dette dreier seg i stor grad om ugradert, men ofte sensitiv, informasjon, i tillegg til gradert materiale (analyser og vurderinger).

For å kunne dele og saksbehandle gradert informasjon må direktoratet være tilknyttet godkjente informasjonssystemer. Beslutningen om å innføre slik løsning for Norad er tatt og vil bli implementert i løpet av 2026.

Tiltak:

- Departementet vil påse at implementeringen av informasjonssystem som sikrer deling og saksbehandling av gradert informasjon i Norad, ferdigstilles.
- Departementet vil bidra til å videreutvikle Norads sikkerhetsorganisasjon og styringssystem for sikkerhet.

Ut fra konklusjoner og merknader i denne rapporten (Dokument 3:11 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd til sivil støtte gjennom Nansen-programmet) tolker jeg 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. Jeg vil derfor besvare rapportens utdypende konklusjoner og vurderinger med forslag til tiltak som departementet og Norad vil gjennomføre.

Norads oppfølging og kontroll av tilskudd i Nansen-programmet er i flere tilfeller mangelfull

Riksrevisjonen konkluderer med at rapporteringen Norad har mottatt fra tilskuddsmottakerne er mangelfull, i den forstand at det ikke alltid foreligger framdriftsrapporter, finansiell rapportering eller revisjonsberetning før ny utbetaling foretas.

Situasjonen i Ukraina er dynamisk og med store løpende behov for nye tildelinger/utbetalinger fra Norge og andre partnere. Et krav om å avvente alle avtalefestede rapporter før ny utbetaling ville gi forsinkelser med mulige alvorlige konsekvenser for tilskuddsmottaker og Ukrainas befolkning.

I våre tilskuddsavtaler stilles det omfattende krav til rapportering fra tilskuddsmottaker. De rapporter som er mottatt har ikke vært mangelfulle i forhold til de krav som er stilt i

avtalene. Utbetalinger av tilskudd foretas på de vilkår som følger av den enkelte avtale. I tråd med Bestemmelser om økonomistyring i staten 6.3.5 inneholder alle avtaler et krav om at utbetaling skal foretas på grunnlag av dokumentert finansielt behov. Alle utbetalinger av sivil støtte og ytterligere tildeling av midler til et tiltak foretas på basis av informasjon om og vurderinger av oppdaterte finansielle behov. Så lenge det foreligger et slikt dokumentert behov for ytterligere midler er det ikke et krav i avtalen at man skal vente på mottak av de avtalefestede rapportene før en ny utbetaling foretas. Noe slikt krav fremgår heller ikke av Bestemmelsene.

Et flertall av Riksrevisjonens avtaleutvalg gjelder tilskudd til multilaterale appeller og fond med et betydelig finansieringsgap slik at det finansielle behovet ofte er åpenbart. Behov har blitt vurdert før alle nye tildelinger og utbetalinger. Der behov ikke baserer seg på de årlige avtalefestede rapportene fra mottaker, har vi basert vår vurdering på annen informasjon som er innhentet fra mottaker. Slike vurderinger blir arkivert fortløpende.

Riksrevisjonen peker på at Norads utbetalingsnotat ikke inneholder vurderinger, og derfor blir grunnlaget for utbetaling vanskelig å etterprøve. Norad forklarer dette med at vurderinger og beslutninger om tildelinger og oppfølging ikke gjøres i selve utbetalingsnotatet, men skriftliggjøres i andre dokumenter i forvaltningsprosessen. Utbetalingsnotatet er en selvpålagt sjekklister hvor saksbehandler krysser av for å sikre at alle avtalefestede krav er oppfylt og alle steg i forvaltningsprosessen er gjennomført. Øvrige vurderinger, herunder vurdering av avtalefestede rapporter, dokumenteres og arkiveres i søkbart arkivsystem (P360) og er dermed etterprøvbare.

Tiltak:

- Departementet vil be Norad revidere utbetalingsnotatet for å tydeliggjøre krav om referanse til dokumenter der denne typen vurderinger finnes.

Jeg tror et revidert utbetalingsnotat, basert på krav og kontroller som er pliktige etter økonomiregelverket, interne krav og innholdet i den konkrete avtalen, vil gi et mer dekkende bilde av Norads kontroll og oppfølging av tilskudd enn det som framkommer av tabellen på s. 34. (fig. 2). Tabellen relaterer ikke til klare krav og kontroller som er pliktige etter økonomiregelverket, interne rutiner eller den konkrete avtalen, men introduserer nye kriterier og begreper som departementet også i tidligere tilbakemelding har argumentert for at ikke er relevante.

Svak oppfølging av tilskuddsmottakernes bruk av midler

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det mangler krav om mottakskvittering i fem av åtte avtaler. Jeg noterer meg at de fleste mottakskvitteringer nå er innhentet og arkivert.

Tiltak:

- Departementet vil minne Norad om å innhente mottakskvittering for alle utbetalinger, inkludert fra utviklingsbanker og FN-organisasjoner, for å verifisere mottatt norsk støtte i relevant valuta.

- Departementet vil be Norad revidere utbetalingsnotat med sjekk av om kvittering på forrige utbetaling er mottatt.

Manglende vurdering av nivået på indirekte kostnader ved utbetaling

Indirekte kostnader vurderes i beslutningsdokumentene som ligger forut for avtaleinngåelsen, samt i rapporteringen for å sikre at det ikke er avvik fra avtalt budsjett. Indirekte kostnader vurderes ikke for den enkelte utbetaling.

Tiltak:

- Departementet vil be Norad revidere utbetalingsnotatet med sjekk av om indirekte kostnader er vurdert i finansiell rapportering.

Siden flesteparten av avtalene i utvalget er avtaler med multilaterale partnere, vil jeg vise til at prosentsatser for indirekte kostnader bestemmes av styrene i organisasjonene. Prosentsatsen bestemmes ut ifra en intensjon om full kostnadsdekning for de totale utgiftene til fond og prosjekter slik at kjernemidlene ikke skal subsidiere slike giverfinansierte fond og prosjekter. Følgelig er det ikke en direkte kobling mellom prosentsatsen og den reelle involveringen på det enkelte prosjekt. Uavhengig av dette vurderes nivået på prosentsatsene i vurderingsfasen forut for beslutning om støtte, og det kontrolleres ved finansiell rapportering i regnskapet at riktig sats er brukt. Dersom det er avvik, vil det påpekes.

Utover dette, vil jeg se på hvordan vi best kan sikre at både Utenriksdepartementet og Norad har tilgang til relevant informasjon i forbindelse med arbeidet i multilaterale organisasjoner, der Utenriksdepartementet som hovedregel bekler styreansvaret og ansvaret for egenkapitalinnskuddene, mens Norad har forvaltningsansvaret for støtten til fond, prosjekter mv. Sett i et risiko- og kontrollperspektiv kommer departementets utøvelse av styreansvar i multilaterale organisasjoner i tillegg til Norads håndtering av enkelttiltak.

Med vennlig hilsen



Espen Barth Eide