

# Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina

Dokument 3:14 (2025-2026)

Ugradert versjon

## Til Stortinget

*Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:14 (2025-2026)  
Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina.*

Dette er en ugradert versjon av Dokument 3:14 (2025-2026). Riksrevisjonen har i dialog med Forsvarsdepartementet utarbeidet en ugradert versjon som er så fullstendig som mulig. Graderte opplysninger og annen informasjon unntatt offentlighet er fjernet. Noe tekst og enkelte figurer er omskrevet, slik at informasjon er mindre detaljert.

Forsvarsdepartementet vurderer at dokumentet ikke inneholder gradert informasjon eller annen informasjon unntatt offentlighet. Den fullstendige versjonen av rapporten er gradert BEGRENSET iht. sikkerhetsloven § 5-3 første ledd bokstav d.

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i samsvar med

- lov om Riksrevisjonen § 5-1
- INTOSAI-standarden for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- de faglige retningslinjene for forvaltningsrevisjon fra Riksrevisjonen

Dokumentet er delt inn slik:

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger

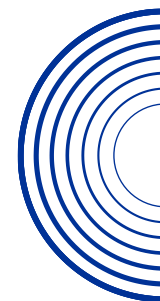
Del 2: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

Riksrevisjonen, 19. mai 2026.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor



# Om undersøkelsen

## Kort oppsummert

### Bakgrunn

Siden fullskalainvasjonen av Ukraina startet i 2022, har Norge sammen med allierte og alliansepartnere, bistått Ukraina med omfattende militær støtte. Et viktig mål med støtten, er å gjøre ukrainerne i stand til å forsvare sitt eget land. Det er også i Norges sikkerhetspolitiske interesse at Russland ikke vinner fram med sin angrepskrig.

Skal den militære støtten være effektiv, må den være i tråd med ukrainske behov og ytes når behovet er der. Stortinget har ved flere anledninger vist til at behovet for militær støtte er stort og at støtten er tidskritisk.

### Formål

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

### Konklusjoner

- Behovet for å gi støtten raskt har vært styrende for den norske militære støtten.
  - Tiden det tar å gi militær støtte til Ukraina, varierer mye.
  - Forvaltningen aksepterer risiko mot at støtten kommer raskt fram.
- Ukrainske behov har vært styrende for den norske militære støtten.
  - Det er lagt vekt på ukrainske behov når forslag til tiltak er lagt fram for politisk beslutning.

- Forslag til tiltak er koordinert med ukrainske myndigheter eller inngår i en internasjonalt koordinert innsats.
- Forsvarsdepartementets styring har bidratt til å legge til rette for en effektiv gjennomføring av den militære støtten
  - Det er gjort organisatoriske tilpasninger i forsvarssektoren for arbeidet med ukrainastøtten.
  - Mål og prioriteringer for arbeidet med ukrainastøtten har blitt tydeligere over tid.
  - Handlingsrommet er brukt og regler er utviklet for å kunne gi rask og relevant støtte til Ukraina.
  - Forvaltningen har tilpasset seg endringer i risiko og endret innretning av støtten til Ukraina.

### Overordnet vurdering

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

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

oppholdene ikke skyldes systematiske svakheter i den norske forvaltningen av støtten.

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

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

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

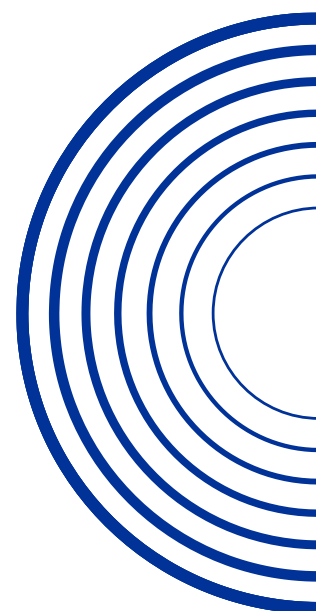
Riksrevisjonen mener at Forsvarsdepartementet og etatene i sektoren har lagt til rette for at den militære støtten har blitt gitt raskt, og at den har vært i tråd med Ukrainas behov. Dette er viktig, ikke bare for Ukrainas frihetskamp. Krigens utfall har også

stor betydning for vår egen nasjonale sikkerhet.

## **Anbefalinger**

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet

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



# Innhold

<b>Ordliste og forkortelser</b> .....	6
Del 1: Riksrevisjonens vurderinger .....	9
1 Bakgrunn .....	10
2 Mål og problemstillinger .....	11
3 Konklusjoner .....	15
4 Overordnet vurdering .....	15
4.1 Avgrensning og overordnede vurderinger for revisjonene av Nansen-programmet for Ukraina april 2026 .....	15
4.2 Overordnet vurdering for denne undersøkelsen .....	18
5 Utdyping av konklusjoner .....	19
5.1 Behovet for å gi støtten raskt har vært styrende for den norske militære støtten .....	19
5.2 Ukrainske behov har vært styrende for den norske militære støtten .....	31
5.3 Forsvarsdepartementets styring har bidratt til å legge til rette for en effektiv gjennomføring av den militære støtten .....	33
6 Anbefalinger .....	40
7 Statsrådets svar .....	40
8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar .....	41
Del 2: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming .....	42
9 Revisjonskriterier .....	43
9.1 Overordnede mål for støtten til Ukraina gjennom Nansen-programmet .....	43
9.2 Mål for den militære støtten .....	44
9.3 Risiko ved den militære støtten .....	46
9.4 Rammer for effektiv militær støtte til Ukraina .....	48
9.5 Forsvarsdepartementets ansvar for forvaltningen av den militære støtten til Ukraina ..	51
10 Metodisk tilnærming og gjennomføring .....	52
10.1 Utvalg av saker for saksgjennomgang .....	52
10.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om effektivitet i gjennomføringen av den militære støtten .....	53
10.3 Metodisk tilnærming til problemstilling 2 og 3 om hindre for en effektiv gjennomføring og om gjennomførte tiltak .....	55
10.4 Intervju .....	55
10.5 Avgrensning .....	56
10.6 Undersøkelsesperiode .....	56
11 Referanseliste .....	57

Vedlegg 1: Brev til statsråden i Forsvarsdepartementet .....	63
Vedlegg 2: Statsrådets svar .....	66

## Figuroversikt

Figur 1 Stegene i arbeidet med å forvalte og gi donasjoner, tilskudd og anskaffelser.....	12
Figur 2 Samlet gjennomføringstid for avsluttede tiltak .....	20
Figur 3 Tid brukt i innledende fase .....	22
Figur 4 Tid brukt på gjennomføring av tiltakene.....	25

## Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Ulike typer norsk militær støtte.....	10
---------------------------------------------------	----

## Ordliste og forkortelser

<b>ARF</b>	Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren. Opphevet, gjaldt fram til 31. desember 2025.
<b>DEKSA</b>	Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner.
<b>IAAD</b>	Immediate Action on Air Defense. Tyskledet initiativ for anskaffelse av luftvern til Ukraina.
<b>Internasjonal mekanisme</b>	Avtale mellom flere land, regulert gjennom samarbeidsavtaler, ofte med underliggende tilleggsavtaler for enkelttilskudd. Mekanismene kan også være et fond.
<b>JUMPSTART</b>	Joint Ukraine Multinational Program - Services, Training and Articles Rapid Timeline.
<b>NSATU</b>	NATO Security Assistance and Training for Ukraine. NSATU er en militær NATO-kommando som koordinerer militære donasjoner til Ukraina samt trening og utvikling av Ukrainas forsvar.
<b>Operasjon Ellisiv</b>	Forsvarets prosjektorganisasjon som koordinerer arbeidet med militær støtte til Ukraina i forsvarssektoren.

<b>RSU</b>	Regjeringens sikkerhetsutvalg, det øverste organet for å diskutere sikkerhetsspørsmål i Norge. <sup>1</sup> Statsministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren, justis- og beredskapsministeren og finansministeren er faste medlemmer av RSU. <sup>2</sup>
<b>Third Party Transfer</b>	Viser til videresalg eller overføring av forsvarsmateriell og/eller forsvarsteknologi til tredjepart. Eksportregelverk begrenser videresalg eller overføring av forsvarsmateriell eller -teknologi til tredjepart uten tillatelse fra opprinnelsesland.
<b>Tiltak for militær støtte</b>	Omfatter donasjoner fra egen struktur, tilskudd til samarbeidsmekanismer og enkelttiltak, samt anskaffelser fra industrien. I denne rapporten brukes «tiltak» som en fellesbetegnelse for donasjoner, tilskudd og anskaffelser. Norsk militær støtte omfatter også trening og opplæring av ukrainsk personell, men er ikke en del av denne undersøkelsen.
<b>RAF</b>	Retningslinjer for anskaffelser i forsvarssektoren. Regelverk gjeldende fra 1. januar 2026.
<b>UDCG</b>	Ukraine Defence Contact Group. Møtefora hvor en sammenslutning av mer enn 50 land koordinerer militær støtte til Ukraina.

---

<sup>1</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (u.å.), s. 52

<sup>2</sup> Statsministerens kontor (2026, 11. mars), s. 8.

## 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 enkelt-mennesker eller samfunnet.

Del 1:

---

## Riksrevisjonens vurderinger

# 1 Bakgrunn

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

Den norske støtten er fra mars 2023 kanalisert gjennom *Nansen-programmet for Ukraina*.<sup>6</sup> I Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina* utdypes bakgrunnen for og innretningen av Nansen-programmet, i tråd med Stortingets beslutning, jf. Innst. 218 S (2022-2023) til Prop. 44 S (2022-2023). Her blir det pekt på den strategiske risikoen som følger av Russlands angrepskrig, og konsekvensene for Norge om Ukrainas behov for militær støtte ikke blir møtt.<sup>7</sup> Denne risikoen utgjør et viktig bakteppe for den norske militære støtten. Utenriks- og forsvarskomiteen har understreket at det er i Norges sikkerhetspolitiske interesse å støtte Ukraina i deres frihetskamp, og at Nansen-programmet er et vesentlig bidrag til å øke norsk sikkerhet.<sup>8</sup>

Skal den militære støtten fra Norge være effektiv, må den være i tråd med ukrainske behov og prioriteringer, og kunne ytes når behovet er der. Stortinget har ved flere anledninger sluttet seg til at behovet for militær støtte er stort og at støtten er tidskritisk.<sup>9</sup> Dette stiller krav til hvordan aktørene i forsvarssektoren forvalter den militære støtten.

Den norske militære støtten til Ukraina omfatter støtte langs fire hovedspor, se faktaboks 1.

## Faktaboks 1 Ulike typer norsk militær støtte

1. donasjoner fra forsvarssektoren
2. tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer og enkelttiltak
3. anskaffelser fra industrien for donasjon
4. trening og opplæring av ukrainsk personell

Kilde: Meld. St. 8 (2023-2024), s. 29

<sup>3</sup> Regjeringen (2026).

<sup>4</sup> Prop. 1 S (2025-2026), s.18.

<sup>5</sup> Innst. 255 S (2023-2024), s. 2.

<sup>6</sup> Programmet ble etablert gjennom Stortingets behandling av Prop. 44 S (2022-2023), jf. Innst. 218 S (2022-2023), og baserte seg på en politisk avtale inngått mellom de parlamentariske lederne for partiene på Stortinget, signert 16. februar 2023.

<sup>7</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s.28.

<sup>8</sup> Innst. 7 S (2023-2024), s. 37.

<sup>9</sup> Innst. 255 S (2023-2024); Innst. 218 S (2022-2023); Innst. 34 S (2022-2023); Innst.7 S (2022-2023).

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

Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina*<sup>10</sup> viser til risikoen ved de store beløpene som skal settes i omløp på kort tid, og at det følger forvaltningsrisiko med støtten til Ukraina gjennom Nansen-programmet, blant annet

- at den norske støtten ikke brukes etter hensikten
- at støtten ikke bidrar effektivt til formålet
- at behovet for rask gjennomføring gir et mindre godt utfall
- at beslutninger fattes på feil grunnlag
- at det gjøres feilinvesteringer fordi beslutninger fattes uten tilstrekkelig ukrainsk forankring eller uten å treffe målgruppens faktiske behov

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

## 2 Mål og problemstillinger

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

De følgende problemstillingene inngår i undersøkelsen:

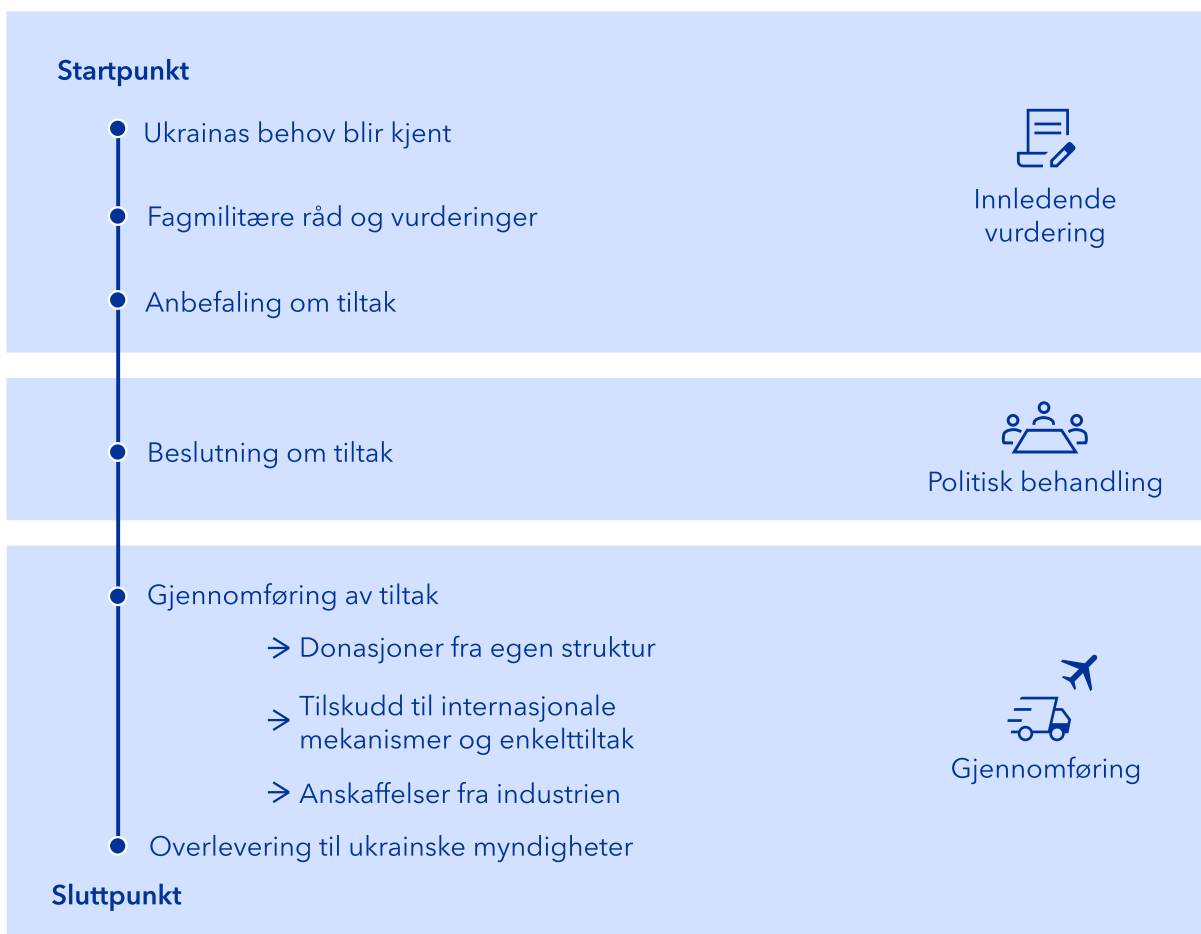
1. Har den militære støtten vært rask og relevant?
2. Hva har eventuelt hindret rask og relevant støtte?
3. Har Forsvarsdepartementet gjennomført nødvendige tiltak for å sørge for rask og relevant støtte?

Arbeidet med å forvalte og gi militær støtte i form av donasjoner, tilskudd eller anskaffelser, foregår i tre faser, slik figur 1 viser.

---

<sup>10</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 25-26.

**Figur 1 Stegene i arbeidet med å forvalte og gi donasjoner, tilskudd og anskaffelser**



Kilde: Riksrevisjonen

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

**Politisk behandling.** Disponering av midler for militær støtte og forslag til tiltak besluttet politisk på bakgrunn av anbefaling fra embetsverket i Forsvarsdepartementet. Behandlingen kan involvere regjeringen eller regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU).<sup>11</sup> Regjeringen konsulterer også Stortinget om nye beslutninger om militær støtte til Ukraina, inkludert donasjoner fra forsvarssektoren.<sup>12</sup>

**Gjennomføring** av støtten iverksettes av Forsvarsdepartementet, enten ved å gi oppdrag i supplerende tildelingsbrev eller oppdragsbrev til Forsvaret eller ved å informere og utbetale tilskudd til tilskuddsmottaker selv.<sup>13</sup> Forsvaret har et særskilt ansvar for den praktiske gjennomføringen av tiltak og for å gi donasjoner av materiell fra Norge, inkludert koordineringen i sektoren.

<sup>11</sup> Riksrevisjonen har ikke mottatt regjeringsnotater, RSU-notater, dagorden eller protokoller fra regjeringsbehandlinger i forbindelse med undersøkelsen.

<sup>12</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 30.

<sup>13</sup> Med unntak av et tilskudd hvor forvaltningen er delegert til Forsvarsmateriell.

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

Den militære støtten gjennom Nansen-programmet skal forvaltes innenfor rammene som er satt for støtten. Krigens folkerett og konvensjoner som Norge har sluttet seg til, for eksempel konvensjonen om klaseammunisjon og konvensjonen om antipersonellminer,<sup>14</sup> begrenser hvilke typer militært materiell Norge kan bidra med. Det er en forutsetning at Ukraina anvender den norske støtten i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser.<sup>15</sup> Den norske støtten skal heller ikke føre til at Norge blir part i den væpnede konflikten,<sup>16</sup> og materiell og våpen som doneres fra eget forsvar, skal ikke gis i et omfang som går utover en tilstrekkelig nasjonal responsevne.<sup>17</sup> Fra og med 2025 er det også stilt krav om at en betydelig del av den økonomiske rammen for militær støtte skal gå til internasjonale initiativer og kjøp fra ukrainsk forsvarsindustri.<sup>18</sup>

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

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

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

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

---

<sup>14</sup> I henhold til kongelig resolusjon av 28. november 2008 ble konvensjonen om klaseammunisjon undertegnet og ratifisert 3. desember 2008. Avtalen trådte i kraft 1. august 2010. Konvensjonen om antipersonellminer ble undertegnet 3. desember 1997 og trådte i kraft 1. mars 1999.

<sup>15</sup> Forsvarsdepartementet (2026, 11. mars). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>16</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 36.

<sup>17</sup> Prop. 1 S (2024-2025), s. 153.

<sup>18</sup> Innst. 227 S (2024-2025), s. 2.

For å belyse problemstillingene har vi analysert et utvalg på 23 saker om militær støtte gjennom Nansen-programmet i perioden 2023-2025. Vi har lagt vekt på å få en bredde i utvalget. Sakene omfatter donasjoner fra egen struktur, tilskudd til samarbeidsmekanismer og enkelttiltak, samt anskaffelser fra industrien. Videre dekker de forvaltning i Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Forsvarsmateriell og omfatter både mindre og større beløp. Bevilgningene til sakene utgjør 33 prosent av den totale militære støtten som er bevilget siden programmet ble opprettet og fram til utløpet av 2025 (til sammen 34,3 milliarder kroner).<sup>19</sup> Ved å inkludere saker fra alle tre årene har vi også kunnet oppdage endringer i forvaltningen av den militære støtten over tid.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>19</sup> Forsvarsdepartementet opplyser at enkelte tilskudd har blitt redusert og omdisponert etter beslutning.

## 3 Konklusjoner

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

## 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 avgrenser derfor sine kritiske merknader til områder der det til tross for grensene for hva som er praktisk mulig,

etter Riksrevisjonens syn helt klart burde ha vært mulig å tilrettelegge en bedre forvaltning enn det som er gjort.

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

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

Riksrevisjonen viser til konklusjonene og anbefalingene, i tillegg til overordnet vurdering, som framkommer i hver av de fire revisjonene som nå legges fram.

## 4.2 Overordnet vurdering for denne undersøkelsen

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

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

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

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

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

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

## 5 Utdyping av konklusjoner

### 5.1 Behovet for å gi støtten raskt har vært styrende for den norske militære støtten

Et viktig mål med den norske militære støtten er at den skal svare på Ukrainas behov for tidskritisk støtte. Når ukrainske myndigheter og allierte kommer med behov og ber om støtte, må de derfor vurderes, besluttes og effektueres raskt og uten ubegrunnet opphold av Forsvarsdepartementet og etatene i forsvarssektoren.

Riksrevisjonen har sett på hvor lang tid det har tatt å behandle forespørsler om støtte og å få støtten overlevert til ukrainske myndigheter, og hva som forklarer tidsbruken. Analysen er basert på et utvalg på 23 tiltak for militær støtte.

Gjennomgangen viser at sakene gjennomføres på ulik tid. De er ulike i sin karakter og må behandles ulikt av forvaltningen. Riksrevisjonens vurdering er at forklaringene på tidsbruken ikke tilsier at det er systematiske ubegrunnede opphold som skyldes den norske forvaltningen av støtten. Undersøkelsen viser videre at det er lagt stor vekt på behovet for å gi støtten raskt, og at forvaltningen aksepterer risiko for å oppnå dette. Etter Riksrevisjonens vurdering er vektleggingen av disse hensynene i tråd med føringene Stortinget har gitt for den militære støtten.

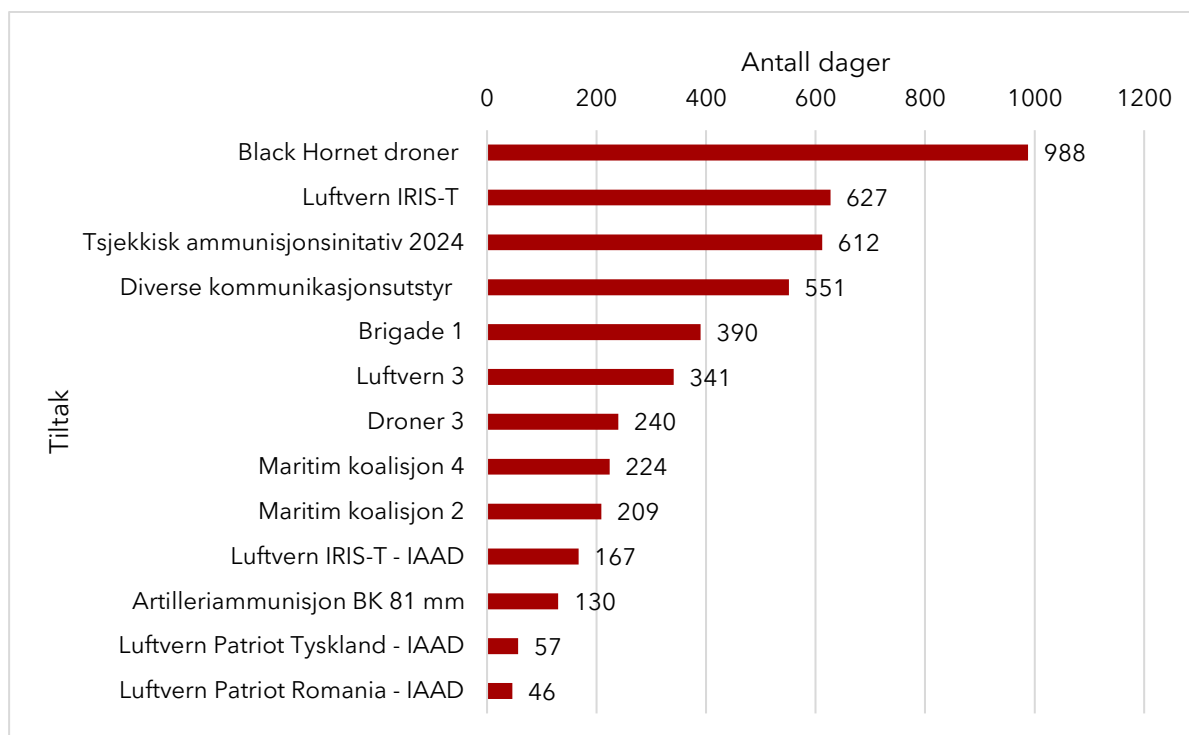
#### 5.1.1 Tiden det tar å gi militær støtte til Ukraina, varierer mye

Riksrevisjonen har gjennomført en tidsanalyse for å belyse hvor lang tid det har tatt å respondere på ukrainske behov for militær støtte. Som ledd i analysen er det også sett på forklaringer på tidsbruken.

#### Samlet gjennomføringstid for avsluttede tiltak

Tidsanalysen viser at det har tatt mellom en og en halv måned (46 dager) og nærmere to år og ni måneder (988 dager) å gjennomføre de 13 tiltakene i utvalget som var avsluttet og overlevert ukrainske myndigheter i løpet av undersøkelsesperioden, slik figur 2 viser.

**Figur 2 Samlet gjennomføringstid for avsluttede tiltak**



N=13.

Noen av tiltakene som har inngått i denne undersøkelsen er sikkerhetsgraderte etter sikkerhetsloven § 5-3 første ledd bokstav d) og er derfor anonymisert i figuren, jf. offentleglova § 13, jf. sikkerhetsloven § 5-4 andre ledd.

Kilde: Riksrevisjonens tidsanalyse

Fire av de avsluttede tiltakene har en samlet gjennomføringstid på 500 dager eller mer, noe som tilsvarer om lag ett år og fire og en halv måned. De fire ble besluttet i henholdsvis 2023 og 2024, og fordeler seg på alle de tre sporene for militær støtte. Tiltakene med kortest samlet gjennomføringstid, gjelder militær støtte gitt som tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer og enkelttiltak.

Nedenfor omtales gjennomføringstiden i mer detalj for både de avsluttede sakene som er nevnt her og de som ikke var avsluttet da analysen var ferdigstilt. Det ses nærmere på hvor lang tid som er gått med i de ulike fasene, samt på hva som forklarer tidsbruken.

### Tid brukt i innledende fase

Tid brukt i innledende fase er beregnet fra tiltakets startpunkt og fram til et forslag om støtte legges fram for statsråden i en beslutningssak (sluttpunkt for innledende fase).

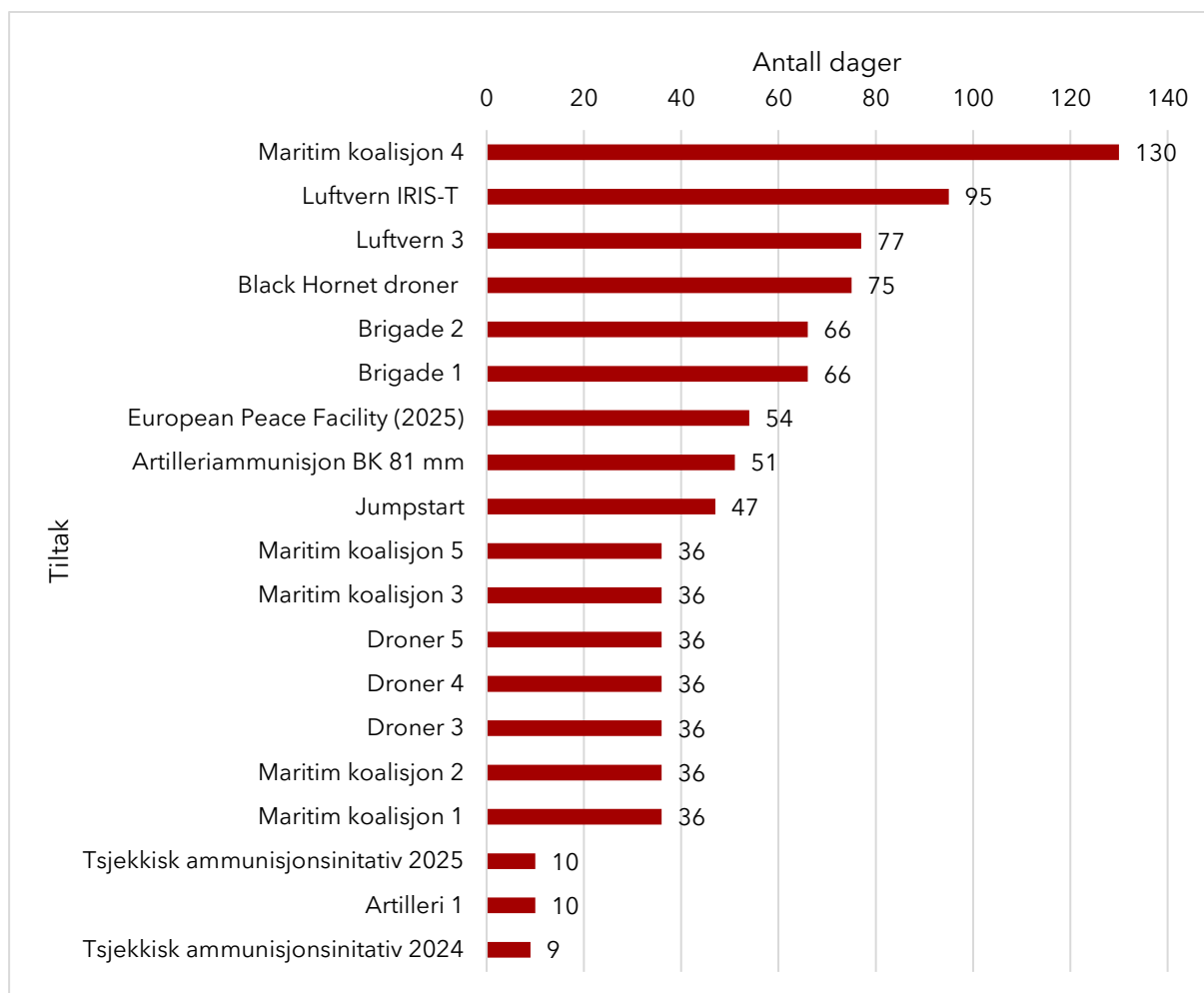
## 💡 Valg av startpunkt

Startpunktene som Riksrevisjonen har lagt til grunn, varierer mellom tiltakene. Årsaken er at sakene er ulike og ikke starter på samme måte. Fastsettingen av startpunkt for den innledende fasen er derfor en skjønnsmessig vurdering, basert på ett av følgende tidspunkt:

- da ukrainske myndigheter henvendte seg om behov for militær støtte
- da Forsvarsdepartementet innhentet faglige råd før politisk beslutning
- da norske myndigheter ble anmodet fra andre giveland, internasjonale mekanismer eller industrien om å bidra til finansieringen av spesifikke donasjoner eller anskaffelser
- da et forslag om militær støtte behandles politisk, og ikke annet tidspunkt fremkommer

I den innledende fasen vurderer Forsvarsdepartementet aktuelle tiltak om støtte med bakgrunn i prioriterte ukrainske behov og folkerettslige, økonomiske og administrative konsekvenser av støtten. Departementet henter i den forbindelse inn informasjon og fagmilitære råd fra forsvarssektoren, utsendt personell ved forsvarsattachékontorer, ambassader og/eller internasjonale samarbeidspartnere for å verifisere at behovene er prioriterte fra ukrainske myndigheter. Det blir også vurdert om materiellbeholdningen i egen struktur tillater eventuelle donasjoner.

Figur 3 Tid brukt i innledende fase



*N=19. Fire av donasjonene er utelatt i denne delen av analysen på grunn av ufullstendige data. Noen av tiltakene som har inngått i denne undersøkelsen er sikkerhetsgraderte etter sikkerhetsloven § 5-3 første ledd bokstav d) og er derfor anonymisert i figuren, jf. offentleglova § 13, jf. sikkerhetsloven § 5-4 andre ledd.*

*Kilde: Riksrevisjonens tidsanalyse*

Som figur 3 viser, har den innledende fasen tatt mellom 9 til 130 dager.

Flere tiltak besluttet i 2025 ble utredet og lagt fram for politisk beslutning på samme tid våren 2025. Disse sakene har derfor lik tidsbruk i innledende fase (36 dager).

Saksgjennomgangen viser at det er ulike forklaringer på tiden som er brukt i denne fasen. I saken som har tatt lengst tid (130 dager), kan om lag halvparten av tiden, tilskrives tiden leverandøren brukte på å utarbeide det konkrete prosjektforslaget som ble lagt til grunn for anskaffelsen fra industrien. I andre saker, viser saksgjennomgangen at det har tatt tid å vurdere og avklare mulighetene for donasjon av militært materiell fra egen struktur, som i saken om donasjon av IRIS-T (95 dager), og å koordinere ulike tiltak for militær støtte med andre allierte, som i saker om brigade (66 dager).

Tilskuddene til det tsjekkiske initiativet til anskaffelse av artilleriammunisjon til Ukraina i henholdsvis 2024 og 2025, ble utredet på kort tid. Saksgjennomgangen viser at den

innledende fasen begge år var på om lag halvannen uke. Det tsjekkiske initiativet ble imidlertid kjent for den norske forsvarsministeren på et Nato-toppmøte allerede sommeren 2023. Ifølge Forsvarsdepartementet ble initiativet på dette tidspunktet ikke vurdert som aktuelt for norske bidrag. Forslaget om å støtte initiativet, ble først lagt fram for politisk beslutning i februar 2024.<sup>20</sup> Saksgjennomgangen viser videre at departementet allerede hadde startet et evalueringsarbeid av tilskuddet gitt i 2024 da behandlingen av tilskuddet i 2025 ble påbegynt, og at evalueringen inngikk som del av beslutningsgrunnlaget for tilskuddet gitt i 2025.

I den innledende fasen er innhenting av faglige råd et sentralt element i departementets arbeid, som nevnt over. Saksgjennomgangen viser at saksbehandlingstider og -frister varierer fra noen dager til nesten tre måneder.

I forkant av behandlingen av den økte økonomiske rammen for Nansen-programmet i april 2025<sup>21</sup> ble det innhentet faglige råd og innspill fra forsvarssektoren om hvordan den forventede økte rammen kunne fordeles. Det ble sendt til sammen tre oppdrag fra departementet i mars og april 2025.<sup>22</sup> Saksgjennomgangen viser at Forsvaret løste hvert av oppdragene i løpet av noen dager, i henhold til fastsatte frister.

Tidsanalysen viser at det er stor variasjon i hvor lang tid den innledende fasen tar. I noen tilfeller er forutsetninger som finansiering og tilgang på materiell til stede og muliggjør en rask prosess fra behovet uttrykkes fra ukrainsk side, til et forslag om militær støtte legges fram for statsråden. Analysen viser at forvaltningen i disse tilfellene også gjør raske faglige avklaringer og trekker på tidligere erfaringer og vurderinger av norsk militær støtte.

### **Tid brukt i fasen for politisk behandling av forslag om militær støtte**

Tiden brukt til politisk behandling av foreslåtte tiltak om militær støtte, er beregnet ved å se på tiden fra en anbefaling om tiltak legges fram for statsråden, til beslutning om tiltak iverksettes. I denne fasen inngår eventuell tid til behandling av forslaget i regjeringen eller regjeringens sikkerhetsutvalg og regjeringens konsultasjoner med Stortinget.

Tidsanalysen viser at den politiske behandlingen vanligvis tar mellom halvannen uke og halvannen måned.

Det varierer hvor lang tid det tar fra det er tatt en politisk beslutning om støtte, til enten mottaker av tilskudd informeres (eventuelt avtale inngås) eller det sendes ut oppdrag eller supplerende tildelingsbrev til etatene om å gjennomføre tiltaket. Variasjonen kan ifølge Forsvarsdepartementet noen ganger skyldes at det tas beslutninger med forbehold. Det kan for eksempel tas forbehold om senere finansiering i revidert nasjonalbudsjett eller i nysaldering av statsbudsjettet. I andre tilfeller kan det tas forbehold om at det samarbeides om tiltaket med en eller flere allierte.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Forsvarsdepartementet (2024, 26. februar). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT; Forsvarsdepartementet (2026, 11. mars). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>21</sup> Innst. 227 S (2024-2025).

<sup>22</sup> Forsvarsdepartementet (2025, 6. mars). BEGRENSET; Forsvarsdepartementet (2025, 21. mars). BEGRENSET; Forsvarsdepartementet (2025, 4. april). Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>23</sup> Forsvarsdepartementet 19. januar 2026. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

## Tid brukt på å gjennomføre tiltakene

Tiden det har tatt å gjennomføre tiltakene, er beregnet fra tidspunktet for når beslutningen om støtte iverksettes, til støtten er overlevert ukrainske myndigheter. Forsvarsdepartementet iverksetter beslutningene enten gjennom oppdrag om gjennomføring til forsvarssektoren, eller ved å informere tilskuddsmottaker om at Norge vil støtte initiativet. Tiltak kan overleveres samlet eller som delleveranser. I tidsanalysen er siste leveranse lagt til grunn i beregningen av tid.

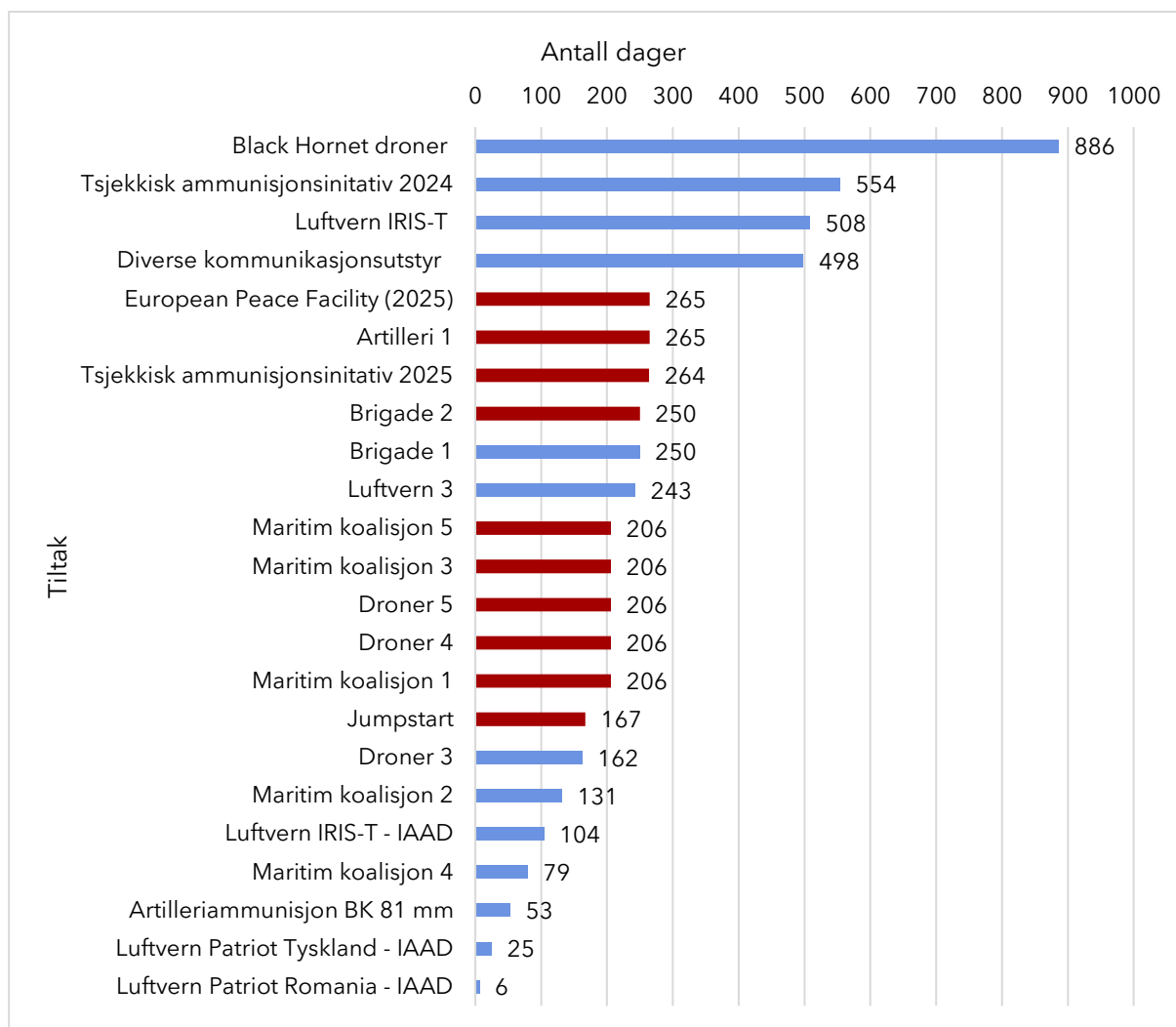
Gjennomføringen involverer en rekke aktører, både nasjonalt og internasjonalt, herunder fra ukrainsk industri. Militær støtte som gjennomføres av forsvarssektoren, gis først som oppdrag fra Forsvarsdepartementet til Forsvaret ved Forsvarsstaben. Forsvarsstaben gir deretter oppdrag videre, til enten Forsvarets operative hovedkvarter – typisk ved donasjoner fra egen struktur – eller Forsvarsmateriell – typisk ved anskaffelser.<sup>24</sup> Før støtten kan overleveres, må det i tillegg innhentes nødvendige tillatelser for eksport og skaffes tilgang til logistiktjenester for transport av materiellet. Forsvarets logistikkorganisasjon involveres i logistikkdelen av den militære støtten.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Forsvarsstaben 18. september 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>25</sup> Forsvarets logistikkorganisasjon 9. desember 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

**Figur 4 Tid brukt på gjennomføring av tiltakene**



N=23. Tiltak farget røde var fortsatt pågående per 15. desember 2025. Tiltak farget blå var ferdigstilt og overlevert ukrainske myndigheter per 15. desember 2025.

Noen av tiltakene som har inngått i denne undersøkelsen er sikkerhetsgraderte etter sikkerhetsloven § 5-3 første ledd bokstav d) og er derfor anonymisert i figuren, jf. offentleglova § 13, jf. sikkerhetsloven § 5-4 andre ledd.

Kilde: Riksrevisjonens tidsanalyse

Tidsanalysen viser at det tar fra i underkant av en uke (6 dager) til to år og fem måneder (886 dager) fra departementet iverksetter beslutning om støtte og til støtten er overlevert ukrainske myndigheter. Sammenholdt med tiden til utredning og politisk behandling av tiltakene, er det gjennomføringsfasen som samlet sett tar lengst tid. Analysen viser at det for flere av tiltakene oppstår små eller store forsinkelser sett opp mot planlagt gjennomføringstid. Den viser også at gjennomføringstiden påvirkes av flere faktorer, blant annet disse:

- behov for å klargjøre materiellet før overlevering
- koordinering med donasjoner fra andre givere
- behov for opplæring av ukrainsk personell i bruk av materiellet
- avklaringer av og håndtering av leveringsevnen til produsenter
- muligheten til å ha flere aktiviteter løpende parallelt
- bruk av allerede inngåtte rammeavtaler

Støtten som det har tatt lengst tid å få overlevert ukrainske myndigheter, er en droneanskaffelse. Tidsanalysen viser at det tok 886 dager (to år og fem måneder) fra Forsvarsdepartementet sendte oppdrag til sektoren om å anskaffe dronene til det meste av materiellet var overlevert ukrainske myndigheter.<sup>26</sup> Anskaffelsen ble politisk behandlet i mai 2023, og dronene ble levert fra produsenten til Forsvarsmateriell i tidsrommet fra juni 2023 til april 2024. Den første av flere overleveringer til ukrainske myndigheter fant sted i mai 2024. Den foreløpig siste overleveringen fant sted halvannet år senere, i november 2025. Forklaringen på at overleveringen tok tid, er ifølge Forsvaret at det var behov for å lære opp ukrainske styrker i å bruke materiellet.<sup>27</sup>

Saksgjennomgangen viser at Forsvarsmateriell fikk startet droneanskaffelsen raskt etter å ha mottatt oppdraget, fordi etaten kunne bygge videre på en rammeavtale som allerede var inngått med en aktuell leverandør året før. Forsvarsmateriell viser også til at tidlig dialog og koordinering mellom prosjekteier og prosjektansvarlig før oppdraget formelt ble gitt, bidro til at det kunne forberedes en plan og tiltak som kunne iverksettes effektivt når oppdraget først kom.<sup>28</sup>

Saksgjennomgangen viser at donasjoner som gjennomføres i samarbeid med andre land, kan få forlenget gjennomføringstid selv om det norske materiellet er klart. Donasjonen av IRIS-T luftvernmissiler fra egen struktur i 2023 tok ett år og fem måneder (508 dager). Donasjonen inngikk i en felles donasjon, blant annet med utskytingsenheter fra Sverige. Den norske donasjonen ble holdt tilbake i påvente av leveransen av utskytingsenhetene. Et annet eksempel, er donasjonen av diverse kommunikasjonsutstyr som skulle leveres fra Norge, til bruk i materiell levert av en annen alliert. Donasjonen ble forsinket fordi Norge ikke ble involvert som planlagt ved overleveringen av materiellet. Oppdraget, som opprinnelig ble gitt i tildelingsbrev til Forsvaret i juli 2024, ble først overlevert ukrainske myndigheter i november 2025, ett år og fire måneder senere (498 dager).<sup>29</sup>

Tidsanalysen viser samlet sett et blandet bilde med hensyn til gjennomføringstid for tiltak i form av tilskudd til internasjonale mekanismer.

Våren 2024 ble det lansert et tysk initiativ for rask respons på Ukrainas behov for luftvern. Initiativet har blant annet bidratt med luftvernmateriell hentet fra tysk og rumensk struktur. Norge har bidratt med tilskudd til gjenanskaffelsen av materiellet. Begge donasjonene var overlevert ukrainske myndigheter mindre enn en måned etter at det norske bidraget til gjenanskaffelsen var politisk behandlet.

For et annet tilskudd til anskaffelser av artilleriammunisjon (unntatt offentlighet) har det gått lang tid etter at tiltaket ble behandlet politisk. Det ble vedtatt at Norge skulle støtte initiativet i mars 2025. Ifølge Forsvarsdepartementet har det tatt tid å komme fram til enighet om enkelte forhold i avtalen som skal inngås, blant annet når det gjelder hvilket

---

<sup>26</sup> Et lite antall droner var i januar 2026 fortsatt i Norge. De var beholdt i Norge i opplæringsøyemed, men var i januar også i ferd med å overleveres Ukraina.

<sup>27</sup> Forsvarsstaben (2026, 22. januar). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>28</sup> Forsvarsstaben (2026, 22. januar). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>29</sup> Forsvarsdepartementet (2023, 11. september). BEGRENSET; Forsvarsstaben (2026, 22. januar). BEGRENSET; Forsvarsdepartementet (2024, 7. juli). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis i dette avsnittet er UGRADERT.

materiell som er tilgjengelig for anskaffelse og hvordan kostnader forbundet med transport av materiellet skal håndteres. Derfor er det foreløpig ikke inngått en avtale, og ingen tilskudd utbetalt.<sup>30</sup>

Norge ga i 2024 et tilskudd på 1,4 milliarder kroner til et tsjekkisk initiativ for anskaffelse av artilleriammunisjon til Ukraina. Analysen viser at det har tatt 554 dager fra politisk godkjenning og til siste leveranse av artilleriammunisjon var gjennomført for dette tilskuddet. De siste overleveringene ble gjennomført i oktober 2025.<sup>31</sup>

Norge støttet også det tsjekkiske initiativet i 2025. Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det på bakgrunn av erfaringene fra 2024 ble gjort endringer i avtalen med Tsjekia i 2025. Det har ifølge Forsvarsdepartementet ikke vært forsinkelser på leveransene på tilskuddet til Tsjekia som er bevilget i 2025. Fordi tilskuddet på 4 milliarder kroner var så stort, ble det besluttet at det skulle utbetales i to omganger for å redusere den økonomiske risikoen. Andre del ble først utbetalt etter at første del av leveransene var bekreftet mottatt av Ukraina, i tråd med beslutning og avtalen med Tsjekia.<sup>32</sup>

### **Flere donasjoner besluttet i 2025 er ikke overlevert så raskt som antatt**

Bevilgningene til militær støtte til Ukraina økte betydelig i 2025. Fra en vedtatt ramme på 22,5 milliarder kroner i militær støtte til Ukraina i saldert budsjett for 2025, vedtok Stortinget med behandlingen av Prop. 107 S (2024-2025) våren 2025 en ekstraordinær økning i den økonomiske rammen på ytterligere 50 milliarder kroner. Økningen kom med en føring om at midlene uavkortet skulle gå til internasjonale initiativer og kjøp fra ukrainsk industri, og at de skulle kunne gi rask effekt.

14 av tiltakene i Riksrevisjonens utvalg ble politisk besluttet i 2025. Til sammen 24,4 milliarder kroner er bevilget til disse tiltakene, og de fordeler seg på alle de tre sporene for støtte. Fire av de 14 tiltakene involverer kjøp fra ukrainsk forsvarsindustri.

4 av de 14 tiltakene, var avsluttet og overlevert ukrainske myndigheter ved utgangen av 2025. Gjennomføringstiden for de overleverte donasjonene, og foreløpig gjennomføringstid for de ti donasjonene som ikke var fullførte i desember 2025, går fram av figur 4.

De økonomisk sett største undersøkte tiltakene, er tilskuddet til den amerikanske JUMPSTART-mekanismen, som primært handler om anskaffelse av luftvern, og 4 milliarder kroner i tilskudd til det tsjekkiske ammunisjonsinitiativet. Rammen for de øvrige åtte donasjonene er på mellom 1 og 1,5 milliarder kroner.

---

<sup>30</sup> Forsvarsdepartementet (2026, 28. januar). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>31</sup> Forsvarsdepartementet (2026, 28. januar). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>32</sup> Forsvarsdepartementet (2026, 28. januar). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

Alle delleveranser for 2025-tilskuddet var ikke fullført da tidsanalysen var ferdig i desember 2025. Forsvarsdepartementet opplyser i mars 2026 at alle delleveranser er gjennomført.

Tiltak som involverer anskaffelser av materiell fra ukrainsk forsvarsindustri, har høy risiko.<sup>33</sup> Én av anskaffelsene fra ukrainsk forsvarsindustri, har blitt levert som planlagt, mens andre har blitt forsinket. Dette skyldes blant annet behov for juridiske avklaringer. Flere av dem som ikke er overlevert så raskt som antatt, utvikles og produseres i samarbeid mellom norsk og ukrainsk industri.

Riksrevisjonens gjennomgang viser at det varierer hvor lang tid det tar å gjennomføre tiltak for militær støtte, og at det i noen tilfeller tar lenger tid enn det Forsvarsdepartementet har forutsatt. Gjennomgangen viser at flere ulike forhold påvirker gjennomføringstiden, og at tiltakene har ulike forutsetninger for å bli gjennomført raskt. Analysen viser ingen systematiske forskjeller i tidsbruken over tid og mellom ulike typer militær støtte. Det er eksempler på at tiltak som gjennomføres gjennom internasjonalt samarbeid, kan ha både kort og lang gjennomføringstid. Opphold forklares blant annet med behovet for å sikre at materiellet kan nyttiggjøres på ukrainsk side.

## **Eksportkontroll**

For å kunne donere militært materiell fra Norge til militær sluttbruk i Ukraina, må nødvendige tillatelser være innhentet. Det gjelder tillatelser for overføring av materiell helt eller delvis anskaffet fra et annet land (Third Party Transfer), eller lisens for eksport av norsk materiell.

Forsvarsmateriell peker på at søknad om tillatelse for overføring av materiell anskaffet fra en annen nasjons forsvarsindustri til Ukraina, til tider er et forsinkende ledd i gjennomføringen av donasjoner. Det skyldes at det kan være lang saksbehandlingstid for å få de nødvendige tillatelsene.<sup>34</sup>

Ansvar for å vurdere søknader om donasjoner av forsvarsmateriell, søknader om direkte salg og søknader om teknologilisenser er fordelt mellom Forsvarsdepartementet og Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner (DEKSA).<sup>35</sup> Saksbehandlingstiden til DEKSA for søknader om eksportlisens til Ukraina kan være på 1-2 dager dersom søknaden er riktig utfylt og inneholder de nødvendige opplysningene. Ifølge DEKSA er søknader om eksportlisens fra norske forsvarsmyndigheter vanligvis korrekt utfylt. Dette gjør at saksbehandlingstiden også er kort og i første rekke styrt av hyppigheten av møter mellom DEKSA og Forsvarsdepartementet. DEKSA og Forsvarsdepartementet møtes normalt hver 14. dag, men oftere dersom det er saker som krever hastebehandling. DEKSA oppgir at saksbehandlingstiden for donasjonene som inngår i Riksrevisjonens undersøkelse har vært på mellom en og tre uker.<sup>36</sup>

Både Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsmateriell og DEKSA viser til at aktørene som er involvert i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina, samarbeider tett om forvaltningen, blant annet gjennom ukentlige koordineringsmøter på flere nivåer.

---

<sup>33</sup> Forsvarsmateriell 21. august 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>34</sup> Forsvarsmateriell 14. november 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>35</sup> Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner 8. desember 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>36</sup> Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner 8. desember 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

Disse møtepunktene bidrar til hyppig informasjonsutveksling og gir mulighet for raske avklaringer.

## Transport og logistikk

Militær støtte fra Norge til Ukraina transporteres på vei eller med fly. Valg av transportmetode avgjøres som hovedregel av tilgjengelighet i markedet og pris. Det gjøres også vurderinger av risiko og hvor prekært behovet for utstyret er.<sup>37</sup> Saksgjennomgangen har ikke indikert at transport og logistikk er et forsinkende element i de militære donasjonene fra Norge.

Forsvaret og Forsvarsmateriell viser i intervju til at arbeidet med ukrainastøtten, inkludert anskaffelser, generelt sett går mye raskere enn andre saker i porteføljen. Samtidig viser begge etatene til at arbeidet i noen tilfeller har trukket ut i tid som følge av blant annet store, komplekse oppdrag og raske og vesentlige endringer i innretningen av den militære støtten. De viser også til at lite erfaring med donasjon av materiell til Ukraina i deler av sektoren har ført til at interne prosesser har krevd ekstra tid.

### 5.1.2 Forvaltningen aksepterer risiko mot at støtten kommer raskt fram

Norge har akseptert at støtten til Ukraina innebærer risiko. Derfor er det større risikoaksept i gjennomføring av tiltakene i Nansen-programmet enn i statlige tiltak som foreslås og forvaltes i en normalsituasjon.<sup>38</sup> I Meld. St. 8 (2023-2024) går det fram at den høyere risikoaksepten må forstås i lys av den strategiske risikoen som følger av Russlands angrepskrig og som gjør at tidskritisk støtte skal vektes tungt.<sup>39</sup>

De overordnede stortingsdokumentene om støtten til Ukraina viser til forskjellige typer risiko ved den militære støtten. Det vises til faren for korrupsjon, at donasjoner kommer på avveie og at støtten kan utgjøre en risiko for norsk forsvarsevne.<sup>40</sup> Det er også pekt på risiko for at beslutninger gjøres på feil grunnlag når behovene er store og beslutninger må fattes raskt. Det kan føre til feilinvesteringer og at støtten blir mindre effektiv.<sup>41</sup> I Prop. 107 S (2024-2025) legges det til grunn en enda høyere aksept for risiko forbundet med støtte til ukrainsk forsvarsindustri som følge av at deler av støtten på 50 milliarder kroner skal benyttes i Ukraina.<sup>42</sup>

Forsvarsdepartementet anser de overordnede stortingsdokumentene om Nansen-programmet som styrende for arbeidet med militær støtte til Ukraina og mener at disse gir føringer for arbeidet med risiko og forvaltning av den militære støtten.<sup>43</sup>

I saksgjennomgangen er det sett på hvordan risiko er vurdert i forslagene til støtte av både Forsvaret og Forsvarsdepartementet før de er behandlet politisk.

---

<sup>37</sup> Forsvarets logistikkorganisasjon 9. desember 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>38</sup> Prop. 107 S (2024-2025), s. 3.

<sup>39</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 34.

<sup>40</sup> Prop. 44 S (2022-2023); Meld. St. 8 (2023-2024).

<sup>41</sup> Meld. St. 8 (2023-2024) s. 26.

<sup>42</sup> Prop. 107 S (2024-2025), s. 3

<sup>43</sup> Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.

I 2023 fikk Forsvaret gjennom supplerende tildelingsbrev føringer for hva etaten skulle inkludere i sine vurderinger når etaten får oppdrag om å gi departementet militærfaglige råd og utforme beslutningsgrunnlag for militær støtte.<sup>44</sup> Risiko for misligheter og korrupsjon, eller at materiell skulle komme på avveie, er ikke blant forholdene Forsvaret er bedt om å vurdere. Disse vurderingene ivaretas av Forsvarsdepartementet.

Saksgjennomgangen viser også at Forsvarets risikovurderinger i all hovedsak handler om risikoen for at tiltaket ikke kan gjennomføres, blant annet som følge av praktisk utfordringer med tiltaket eller risikoen ved teknisk tilstand på materiellet.

Saksgjennomgangen viser videre at det er vanlig at Forsvaret gjør vurderinger av risiko for egen operativ evne og gjenanskaffelse ved donasjon. Dette er i tråd med føringene Forsvarsdepartementet ga Forsvaret i 2023.

Forsvarsdepartementet gjør vurderinger av risiko for misligheter og korrupsjon, men også annen risiko. I en av sakene fremgår det av det endelige beslutningsnotatet som Forsvarsdepartementet utarbeidet for behandling i politisk ledelse at sentral risiko for støtten i den aktuelle saken var identifisert. Dette omfattet blant annet:

- korrupsjons- og misligholdsrisiko knyttet til anskaffelser fra ukrainsk industri
- utgifter knyttet til utvikling og tid fra beslutning til effekt

Av beslutningsnotatet framgår det at det ville bli iverksatt relevante tiltak for å redusere risikoen, men og at restrisikoen ville vedvare.<sup>45</sup>

I forbindelse med støtten til det tsjekkiske ammunisjonsinitiativet i 2024, ble risiko også identifisert. Forsvarsdepartementet foreslo likevel å akseptere risikoen og å støtte tiltaket. Begrunnelsen var at det norske bidraget ville være viktig for å sikre rask tilgang til materiell Ukraina har svært stort behov for, og «som i dagens situasjon vil kunne være avgjørende i påvente av en økning av forsvarsindustriens kapasitet».<sup>46</sup>

Tilsvarende ble det gjort vurderinger av risiko forbundet med tilskudd til Tyskland for gjenanskaffelse av Patriot-system donert fra Romania til Ukraina i rammen av det tyske luftverninitiativet i 2024. Beslutningssaken for tilskuddet viser at departementet anså det som krevende å vurdere risikoen forbundet med tiltaket fordi det var begrenset informasjon tilgjengelig om den mulige donasjonen fra Romania på beslutningstidspunktet. Det ble imidlertid lagt til grunn at et eventuelt norsk tilskudd til finansiering av gjenanskaffelsen ville bli kanalisert gjennom tyske myndigheter. Det ble også vurdert slik at Tyskland holder høy administrativ standard, og at faren for misbruk av norske midler er lav, i tillegg at Tyskland har vist evne til rask leveranse av avansert materiell. Risikoen for at midler kanalisert gjennom Tyskland ikke ville bli omsatt i luftvern for Ukraina ble vurdert som lav. Departementet viste i samme beslutningssak til

---

<sup>44</sup> Supplerende tildelingsbrev nr. 15 til Forsvaret for 2023, datert 10. juli 2023, s. 2. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>45</sup> Forsvarsdepartementet (2025, 11. april). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>46</sup> Forsvarsdepartementet (2024, 5. mars). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

forebyggende tiltak, som at det var lagt vekt på samarbeid med allierte og bruk av kjente mekanismer med lav forvaltningsrisiko.<sup>47</sup>

Undersøkelsen viser at det er lagt stor vekt på behovet for at støtten til Ukraina gis raskt. Det er gjennomført vurderinger av risiko, men risiko har samtidig vært akseptert for å gjennomføre støtten raskt. Etter Riksrevisjonens vurdering er vektlegging av disse hensynene i tråd med Stortingets forutsetninger for støtten.

## 5.2 Ukrainske behov har vært styrende for den norske militære støtten

Siden Nansen-programmet ble opprettet, har det vært en viktig føring for den norske militære støtten at den skal være relevant for ukrainske behov.<sup>48</sup> For at støtten skal kunne brukes i tråd med ukrainernes behov, er det også viktig at den er koordinert med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere.<sup>49</sup>

### 5.2.1 Det er lagt vekt på ukrainske behov når forslag til tiltak er lagt fram for politisk beslutning

Ukrainske behov formidles til norske myndigheter gjennom ulike kanaler. Blant sakene i Riksrevisjonens undersøkelse henvises det oftest til behov som står på prioriteringslister som formidles fra ukrainske myndigheter.<sup>50</sup> Behovene blir også formidlet gjennom bilaterale møter mellom norske og ukrainske myndigheter, eller som skriftlige anmodninger direkte fra ukrainske forsvarsmyndigheter.

Saksgjennomgangen viser at det i alle forslagene til støtte vises til at Ukraina har behov for den militære støtten som saken handler om. Som hovedregel opplyses det også om hvordan og når behovet har blitt formidlet til norske myndigheter.

Når Forsvarsdepartementet utreder tiltak om militær støtte, innhenter det ofte militærfaglige råd fra Forsvaret før sakene blir behandlet politisk. Oppdragene sendes til Forsvarsstaben ved operasjon Ellisiv, som ved behov viderefremidler oppdragene til andre aktører i sektoren.<sup>51</sup>

I 2023 ga som nevnt Forsvarsdepartementet føringer til Forsvaret gjennom supplerende tildelingsbrev for hvordan vurderinger og beslutningsgrunnlag for den militære støtten skulle utformes. Departementet listet opp til sammen ti punkter for hva Forsvaret skulle inkludere i sine vurderinger i forslag og tilbakemeldinger til departementet. Ukrainas behov for materiellet var det første punktet på denne listen.<sup>52</sup> I 2024 ble det også presisert

---

<sup>47</sup> Forsvarsdepartementet (2024, 11. september). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>48</sup> Innst. 218 S (2022-2023), s. 5; Innst. 255 S (2023-2024), s. 2, Meld. St. 29 (2024-2025), s. 34.

<sup>49</sup> Prop. 44 S (2022-2023), s. 7.

<sup>50</sup> Det vises både til lister formidlet gjennom Ukraine Defence Contact Group (UDCG) og til ukrainske lister for «urgent requirements».

<sup>51</sup> Forsvarsstaben 18. september 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>52</sup> Forsvarsdepartementet (2023, 10. juli), s. 2. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

at det samme skulle legges til grunn i forslag om militær støtte som Forsvaret spiller inn etter initiativ fra sektoren selv.<sup>53</sup>

I 19 av de 22 undersøkte sakene har Forsvarsdepartementet bedt forsvarssektoren om innspill og fagmilitære råd før sakene er behandlet politisk. Analysen viser at ukrainske behov inngår i 7 av de 19 fagmilitære rådene fra sektoren, i tråd med Forsvarsdepartementets føringer. Sakene der ukrainske behov ikke blir vurdert, handler om donasjoner eller tilskudd til artilleriammunisjon og luftvern. I noen av disse henvises det heller ikke til hvordan og når behovet er formidlet til norske myndigheter. Av beslutningsgrunnlagene framgår det at behovet for dette er ubegrenset, og behovet utredes og vurderes heller ikke ytterligere.

Forsvarsdepartementet bekrefter at Ukrainas behov for de fleste typer ammunisjon har vært relativt konstant siden den russiske fullskalainvasjonen og har over tid stått på de ukrainske behovslistene («Ukraine's Urgent Requirements») som distribueres i forbindelse med møtene i UDCG.<sup>54</sup>

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er lagt vekt på ukrainske prioriteringer i forslag om militær støtte som er lagt fram for beslutning. Når det i beslutningsgrunnlagene vises til hvordan behovet er meldt inn, og at behovene er vurdert av Forsvaret, bidrar det til å sikre at en viktig føring for den norske støtten blir ivaretatt.

### **5.2.2 Forslag til tiltak er koordinert med ukrainske myndigheter eller inngår i en internasjonalt koordinert innsats**

Den norske militære støtten til Ukraina er en del av et omfattende internasjonalt samarbeid. Internasjonalt skjer den overordnede koordineringen gjennom forsvarsministermøtene i UDCG, hvor over 50 land, samt EU og NATO er representert. Koordinering skjer også i rammen av NATO gjennom NSATU. Norge er også representert i kapabilitetsorganisasjonene for luftvern, luftforsvar, droner, elektronisk krigføring og maritim sikkerhet som driver planlegging og kapabilitetsutvikling av militær støtte planlagt på både kort, mellomlang og lang sikt. Norge leder den maritime kapabilitetskoalisjonen sammen med Storbritannia.<sup>55</sup>

Riksrevisjonens saksgjennomgang viser at det i beslutningsgrunnlaget for 20 av 22<sup>56</sup> saker vises til at støtten gis i samarbeid med andre land, eller at behovet for tiltaket er avklart med andre allierte eller alliansepartnere. I flere av beslutningsgrunnlagene går det fram at Forsvarsdepartementet innhenter innspill og vurderinger fra internasjonale samarbeidspartnere og andre lands forsvarsmyndigheter når det vurderer behovet for tiltaket i utredningsfasen.

---

<sup>53</sup> Forsvarsdepartementet (2023, 10. juli), s. 2. BEGRENSET; Forsvarsdepartementet (2024, 8. januar), s. 12-13. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis i avsnittet er UGRADERT.

<sup>54</sup> Forsvarsdepartementet (2026, 28. januar). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>55</sup> Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.

<sup>56</sup> Analysen av behov og relevans er basert på 22 av de 23 sakene i utvalget, se kapittel 10 Metode.

Riksrevisjonen merker seg at den militære støtten har vært koordinert med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere, i tråd med føringene for støtten.

## 5.3 Forsvarsdepartementets styring har bidratt til å legge til rette for en effektiv gjennomføring av den militære støtten

Forsvarsdepartementet er ansvarlig for forvaltningen av den militære støtten til Ukraina.<sup>57</sup> Mål og føringer for den norske ukrainastøtten skal følges opp av departementet og aktørene i forsvarssektoren innenfor rammene av økonomiregelverket og føringene som Stortinget har satt for støtten. Forsvarsdepartementet og Forsvaret må ha nødvendig kapasitet til å sørge for en god gjennomføring av den militære støtten<sup>58</sup>.

Innretningen av den militære støtten har utviklet seg siden fullskalainvasjonen i 2022. Organiseringen av arbeidet i både Forsvarsdepartementet og sektoren har gått fra krisehåndtering til å bli mer integrert i den ordinære forvaltningen i sektoren. Mål og prioriteringer har blitt tydeligere over tid. Det er gjort endringer i regelverk for blant annet å tilpasse støtten til vesentlig økte beløp, som også omfatter direkteanskaffelser fra ukrainsk industri. Disse anskaffelsene har en høyere risiko enn de første donasjonene fra egne lagre. Endringene har etter Riksrevisjonens vurdering bidratt til å legge til rette for at den militære støtten kan gjennomføres effektivt.

### 5.3.1 Det er gjort organisatoriske tilpasninger i forsvarssektoren for arbeidet med ukrainastøtten

#### Fra krisehåndtering til forvaltning i linjen i Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet har siden fullskalainvasjonen hatt ansvaret for forvaltningen av den militære delen av Nansen-programmet. Forvaltningen gjøres gjennom etatsstyring av etatene i sektoren og gjennom forvaltning av tilskuddene som er finansiert over Forsvarsdepartementets andel av Nansen-programmet.

I den første tiden etter fullskalainvasjonen i 2022, ble arbeidet med ukrainastøtten i Forsvarsdepartementet håndtert av en egen krisehåndteringsgruppe i tråd med gjeldende føringer for departementets krisehåndtering. Høsten 2023 besluttet departementet å opprette et eget prosjekt som skulle ha ansvar for departementets håndtering av den militære støtten, med en del unntak. Noen av unntakene gjaldt juridiske vurderinger og overordnet ansvar for budsjett og styring av forsvarssektoren. Beslutningen kom blant annet som et resultat av at den militære støtten var økt betydelig og etter råd fra Forsvarsdepartementets internrevisjon.<sup>59</sup> Formålet var blant annet å tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet for arbeidet.<sup>60</sup>

Forsvarsdepartementet opplyser at prosjektet per 1. februar 2026 er avviklet, og oppgavene som var samlet i prosjektet, er tilbakeført til de relevante avdelingene for å

<sup>57</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 23.

<sup>58</sup> Innst. 227 S (2024-2025), s. 2.

<sup>59</sup> Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.

<sup>60</sup> Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

utgjøre en integrert del av departementets øvrige aktivitet. Ifølge Forsvarsdepartementet følger endringene som en konsekvens av at omfanget av støtten er blitt så omfattende, og griper inn nesten i all annen aktivitet i departementet og hos etatene.<sup>61</sup>

Riksrevisjonen registrerer at Forsvarsdepartementet med disse endringene gjør arbeidet med den militære støtten til en integrert del av departementets øvrige aktivitet.

### **Koordinering av ukrainastøtten i forsvarssektoren gjennom operasjon Ellisiv**

Etatene i forsvarssektoren skal støtte departementet med vurderinger knyttet til prioritering av mulig militær støtte fra Norge til Ukraina og i det praktiske arbeidet med blant annet donasjoner fra forsvarssektoren.<sup>62</sup> Forsvaret koordinerer forsvarssektorens aktiviteter relatert til den militære støtten til Ukraina.<sup>63</sup>

I 2023 ble ansvaret for å koordinere sektoren lagt til en ny avdeling i Forsvarsstaben – kalt operasjon Ellisiv med underenheter for henholdsvis sjø, land, luft, innovasjon og understøttelse. Primæroppgaven til operasjon Ellisiv er å koordinere militærfaglige vurderinger og anbefalinger fra forsvarssektoren til Forsvarsdepartementet.<sup>64</sup>

1. januar 2025 fikk operasjon Ellisiv et tydeligere ansvar for å ha en helhetlig oversikt over forsvarssektorens bidrag i Nansen-programmet. Siden da har enheten ført en løpende aktivitetsoversikt for alle militære bidrag i sektoren, slik at Forsvarsstaben er løpende orientert om alle pågående aktiviteter forbundet med støtten i forsvarssektoren. Enheten er også styrket med en egen controller i fulltidsstilling og en porteføljeforvalter som ivaretar rapporteringen til Forsvarsdepartementet.<sup>65</sup>

Forsvarsmateriell, som er forsvarssektorens anskaffelsesenheter, følger opp anskaffelser fra industrien som skal doneres til Ukraina. Staten har opprettet en egen gruppe i anskaffelsesenheter som har hovedansvar for å følge opp disse anskaffelsene. Øvrige oppgaver som gjelder etatens oppfølging av den militære støtten til Ukraina, inngår i hovedsak i den ordinære virksomheten og håndteres innenfor den eksisterende linjestrukturen.<sup>66</sup>

Forsvaret ved Forsvarsstaben mottar oppdrag om militær støtte til Ukraina fra Forsvarsdepartementet gjennom supplerende tildelingsbrev og oppdragsbrev. Forsvarsstaben kan gi oppdrag som er del av operasjon Ellisiv videre til andre deler av Forsvaret og til Forsvarsmateriell.<sup>67</sup>

At Forsvarsmateriell får oppdrag fra Forsvarsstaben, skiller seg fra den vanlige ansvars- og rolledelingen mellom etatene i forsvarssektoren i fredstid. Gjennom *Tilleggsplan Arctic Ellisiv* (planverket for Ellisiv) er det etablert en direkte militær

---

<sup>61</sup> Forsvarsdepartementet 19. januar 2026. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>62</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 23-24.

<sup>63</sup> Forsvarsdepartementet (2025, 6. februar).

<sup>64</sup> Forsvarsstaben 18. september 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>65</sup> Forsvarsstaben 18. september 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>66</sup> Forsvarsmateriell 21. august 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>67</sup> Forsvarsmateriell 21. august 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT; Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.

styringslinje fra Forsvaret til Forsvarsmateriell, noe som ifølge Forsvarsmateriell vanligvis bare vil gjøres i sikkerhetspolitisk krise og krig.<sup>68</sup>

### 5.3.2 Mål og prioriteringer for arbeidet med ukrainastøtten har blitt tydeligere over tid

Gjennom etatsstyring av Forsvaret og de andre virksomhetene i forsvarssektoren skal departementet sørge for at de overordnede føringene for Nansen-programmet følges opp.

Forsvarsdepartementet gir Forsvaret og Forsvarsmateriell oppdrag om militær støtte til Ukraina gjennom årlige tildelingsbrev og supplerende tildelingsbrev til etatene. Gjennomgangen av styringsdokumentene fra 2023 viser at hovedmål/brukermål og styringsparametere når det gjelder den militære støtten, har endret seg fra 2023 til 2025.

Omtalen av militær støtte til Ukraina får en gradvis mer framtrødende plass i tildelingsbrevene. Forsvarets arbeid med den militære støtten behandles i 2023 som del av etatens generelle internasjonale innsats. I 2024 gis militær støtte som et eget oppdrag i styringsparameteren som handler om bidrag til internasjonale operasjoner og internasjonal innsats, mens militær støtte til Ukraina for første gang blir trukket fram som forsvarssektorens hovedprioritet i tildelingsbrevet for 2025.<sup>69</sup> I tildelingsbrev til Forsvarsmateriell ble arbeidet med ukrainastøtten fram til 2025 omtalt på ulike resultatmål. I tildelingsbrevet for 2025 samles rapporteringen på ukrainastøtten i hovedsak på én av de åtte styringsparameterne.<sup>70</sup>

I april 2025 la Forsvarsdepartementet fram et strategisk rammeverk for den norske militære støtten til Ukraina. Rammeverket er utarbeidet i samarbeid med etatene i forsvarssektoren og er politisk forankret.<sup>71</sup> Strategien er forankret i de overordnede målene for norsk militær støtte, som gjenspeiler både Ukrainas akutte behov for militær støtte og deres behov for langsiktig kapabilitetsbygging og vestlig integrasjon. Den er også forankret i en 10-årig sikkerhetsavtale som Norge har inngått med Ukraina (2024-2034). I rammeverket skisseres det også fire strategiske områder som den norske støtten skal innrettes mot. Disse områdene er maritime kapabiliteter, luftvern, droner og autonomi og strategiske prosjekter.<sup>72</sup>

Forsvaret er gjennom supplerende tildelingsbrev i 2025 bedt om å utarbeide rammeverk og planer som gir hensiktsmessig militær støtte til Ukraina basert på føringer i det strategiske rammeverket. Forsvaret skal videre samordne forsvarssektorens militære støtte til Ukraina i tråd med føringene og målene som er gitt gjennom strategien.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Forsvarsmateriell 21. august 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>69</sup> Forsvarsdepartementet (2023, 1. januar); Forsvarsdepartementet (2024, 8. januar); Forsvarsdepartementet (2025, 31. januar).

<sup>70</sup> Forsvarsdepartementet. (2025, 31. januar).

<sup>71</sup> Forsvarsdepartementet (2025, 9. april). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>72</sup> Forsvarsdepartementet (2025, 9. april). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT; Forsvarsstaben 18. september 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT. Strategiske prosjekter omfatter blant annet bidrag til trening (operasjon Legio) og sanitet (operasjon Renovator) der Norge spiller en sentral rolle.

<sup>73</sup> Forsvarsdepartementet (2025, 9. april). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

I styringsdokumentene som er utarbeidet for Forsvaret og Forsvarsmateriell i 2026, gis det tydelige føringer om at understøttelse av Ukrainas forsvarskamp fortsatt skal være en hovedprioritet for etatene i 2026. Militær støtte til Ukraina er også løftet opp og tydeliggjort som et eget hovedmål/brukermål i etatenes målstruktur.<sup>74</sup>

De store bevilgningene til militær støtte til Ukraina, stiller store krav til styring og oppfølging av Nansen-programmet. Riksrevisjonen merker seg at arbeidet med militær støtte til Ukraina har hatt høy prioritet og har fått en mer framtrødende plass i styringsdialogen over tid.

### **Det framgår ikke av rapporteringen fra Forsvaret og Forsvarsmateriell at det er utfordringer med å gi den militære støtten**

Ifølge Forsvarsdepartementet er kravene til rapportering om den militære støtten til Ukraina mer detaljerte enn kravene til andre oppdrag i styringsdialogen.

Forsvarsdepartementet følger opp gjennomføringen av den militære støtten i Forsvaret og Forsvarsmateriell gjennom rapporteringen fra etatene i års-, halvårs- og tertialrapporter. I tillegg følger departementet opp etatene gjennom etatsstyringsmøter og ukentlige koordineringsmøter<sup>75</sup>. Siden oktober 2024 er i tillegg Forsvaret og Forsvarsmateriell bedt om å rapportere månedlig om status for gjennomføringen av enkeltoppdrag under Nansen-programmet. Før kravet om månedlig rapportering kom i 2024, ble rapporteringskrav spesifisert i det enkelte oppdrag eller supplerende tildelingsbrev.<sup>76</sup>

Gjennomgangen av Forsvarets og Forsvarsmateriells rapportering gjennom års-, halvårs- og tertialrapporter i undersøkelsesperioden viser at etatene gjennomgående rapporterer om hvilke aktiviteter som er gjennomført og hvilke ressurser som er brukt på arbeidet med ukrainastøtten. Det er i tråd med hva departementet har bedt etatene rapportere gjennom oppdrag og styringsparametere i tildelingsbrevene.

Rapporteringen inneholder ingen omtale av eventuell manglende måloppnåelse når det gjelder å framskaffe og overlevere militært materiell til Ukraina. Av rapporteringen framgår det videre at arbeidet med den militære støtten er prioritert høyt, i tråd med føringene departementet har lagt gjennom styringsdialogen.<sup>77</sup>

I den månedlige rapporteringen fra Forsvaret og Forsvarsmateriell om status for enkeltoppdrag, omtales enkelte forsinkelser, men det framgår ikke hva som er årsak til disse. Rapporteringen gir ikke grunnlag for å vurdere eventuelle utfordringer i gjennomføring av den militære støtten.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Forsvarsdepartementet (2025, 19. desember). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT;

Forsvarsdepartementet (2025, 23. desember). I tildelingsbrevet til Forsvarsmateriell omtales målet som brukermål.

<sup>75</sup> Departementet oppgir at koordineringsmøtene ikke er en del av den ordinære styringsdialogen. Forsvarsdepartementet 19. januar 2026. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>76</sup> Forsvarsdepartementet 19. januar 2026. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>77</sup> Forsvarsmateriell (2023b), s. 3. BEGRENSET; Forsvarsmateriell (2023c), s. 24; Forsvaret (2023), s. 3. BEGRENSET; Forsvarsmateriell (2025a), s. 30. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis i avsnittet er UGRADERT. Gjennomgangen omfatter ikke årsrapporter for hhv Forsvaret og Forsvarsmateriell for 2025, da disse ikke forelå da analysen ble avsluttet i januar 2026.

<sup>78</sup> Månedlig rapportering fra Forsvaret og Forsvarsmateriell på enkeltoppdrag i gjennomføringen av den militære støtten for henholdsvis mai 2025 og november 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

I intervju har heller ikke Forsvaret og Forsvarsmateriell vist til særskilte utfordringer med å gi den militære støtten. Ifølge Forsvarsmateriell har det imidlertid vært krevende å løse stadig nye typer oppdrag, og noen ganger har treghet i interne og eksterne beslutningsprosesser ført til at prosjekter som kunne vært raskere gjennomført, har tatt lengre tid å gjennomføre.<sup>79</sup>

Av gjennomgangen framgår det at etatenes arbeid med den militære støtten har konsekvenser for forsvarssektorens øvrige oppgaveløsning. Både Forsvaret og Forsvarsmateriell viser til at krigen i Ukraina har ført til økte priser og lengre ledetider på anskaffelser av militært materiell. Det blir pekt på at lange ledetider påvirker den operative evnen til Forsvaret.<sup>80</sup> Forsvaret skriver i 2025 også at det er utfordrende å identifisere og nyttiggjøre seg erfaringer fra ukrainastøtten på en effektiv måte, blant annet på grunn av tempoet i aktivitetene relatert til støtten, og at det oppleves som krevende å følge utviklingen og implementere erfaringer på en måte som styrker det norske Forsvaret raskt.<sup>81</sup> Også Forsvarsmateriell viser i 2025 til at krigen i Ukraina har skapt stort press i etaten.<sup>82</sup> Prioritering av arbeidet med donasjoner og gjenanskaffelser er ifølge rapporteringen utfordrende fordi mange oppgaver må håndteres samtidig. Dette fører til utfordringer i prosjektgjennomføringen, men på andre områder enn den militære støtten til Ukraina.<sup>83</sup>

Riksrevisjonen registrerer at det gjennom styringsdialogen ikke er rapportert om mangler i gjennomføringen av oppdrag om militær støtte eller at ressurser og interne prioriteringer i etatene har hindret gjennomføringen av oppdragene.

### **5.3.3 Handlingsrommet er brukt og regler er utviklet for å kunne gi rask og relevant støtte til Ukraina**

#### **Regler for forskuddsbetaling er endret**

Økonomiregelverket tilsier at tilskudd skal utbetales så nær opp til oppgjørstidspunktet som mulig. I den internasjonale støtten til Ukraina gjennom ulike fond og samarbeidsinitiativ har dette vist seg utfordrende fordi det er en utbredt praksis med forskuddsbetaling. Årsaken er at initiativtakerne tar en betydelig økonomisk risiko når de for eksempel anskaffer materiell som de senere skal donere til Ukraina. Den internasjonale støtten til Ukraina gjennom ulike fond og samarbeidsinitiativ forutsetter derfor ofte at land som deltar betaler inn sine bidrag før tiltakene kan settes i verk. Fordi det kan ta tid før midler som forvaltes gjennom fond og samarbeidsinitiativ blir endelig brukt, har det norske regelverket blitt utfordret.<sup>84</sup>

---

<sup>79</sup> Forsvarsmateriell 21. august 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT; Forsvarsstaben 18. september 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>80</sup> Forsvaret (2025c), s. 9-10. BEGRENSET; Forsvaret (2025a), s. 51;

Forsvarsmateriell (2023a). BEGRENSET. Informasjonen som gjengis i avsnittet er UGRADERT.

<sup>81</sup> Forsvaret (2025a), s.15. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>82</sup> Forsvarsmateriell (2025b) s. 3. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>83</sup> Forsvarsmateriell (2023b), s. 3. BEGRENSET; Forsvarsmateriell (2023a), s. 18. BEGRENSET; Forsvarsmateriell (2024a), s. 30. BEGRENSET; Forsvarsmateriell (2025a), s. 4. UGRADERT-INTERNT. Skal ikke viderefremmes utenfor forsvarssektoren. Informasjonen som gjengis i avsnittet er UGRADERT.

<sup>84</sup> Prop.1 S (2025-2026), s. 99; Prop.19 S (2024-2025), s.7-8.

Saksgjennomgangen har vist at spørsmålet om forhåndsbetaling har vært vurdert for utbetaling av tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer flere ganger.

Et eksempel er i saken om tilskudd til det tsjekkiske ammunisjonsinitiativet i 2024. Saksgjennomgangen viser at Forsvarsdepartementet tilrådte å oppdatere avtalen med Tsjekia for å åpne for økt forhåndsbetaling, blant annet med henvisning til den økonomiske risikoen Tsjekia påtok seg, og at Tsjekia ønsket midler fra bidragsytere overført før anskaffelsen ble satt i verk. I henhold til økonomiregelverket (pkt. 6.3.5) kan midler til investeringstiltak som det tar tid å gjennomføre, utbetales i flere deler etter hvert som det mottas rapport om framdriften. I forslaget til beslutning, var det denne løsningen som også økonomiregelverket åpnet for, som departementet foreslo for å imøtekomme forespørselen fra Tsjekia, sammen med blant annet økte krav til rapportering og dokumentasjon fra det tsjekkiske forsvarsdepartementet. Det ble og stilt krav om at det tsjekkiske forsvarsdepartementet skulle sørge for at virksomheten midlene utbetales til hadde tilstrekkelig sikkerhet til å håndtere eventuelle uregelmessigheter i gjennomføringen.<sup>85</sup>

Forsvarsdepartementet opplyser at det har vært behov for å vurdere særkrav eller tilpasninger for tilskuddene.<sup>86</sup> For å sikre at Norges bidrag til disse mekanismene er effektive, foreslo Forsvarsdepartementet i 2024 å gjøre unntak fra kravene til forskuddsbetaling i regelverket. Et tilsvarende forslag ble fremmet i Prop.1 S for Forsvarsdepartementet for 2026 og vedtatt gjennom Stortingets behandling av innstillingen.<sup>87</sup> I 2024 var unntaket avgrenset til tilskudd til bestemte fond og forvaltere. I 2026 gjelder unntaket alle tilskudd under den militære delen av Nansen-programmet uten begrensning til forvaltere. Unntaket inkluderer i tillegg støtte i form av kapasitet og tjenester.<sup>88</sup> Dette ble også gjennomført i Prop.19 S (2024-2025), jf. Innst. 84 S (2024-2025), og Prop. 16 S (2025-2026), jf. Innst. 75 S (2025-2026).

Ifølge Prop.1 S (2025-2026) vil unntaket gjøre at Norge tar en større del av risikoen ved støtten som kanaliseres gjennom internasjonale fond og samarbeidsmekanismer. Riksrevisjonen registrerer at det i samme dokument vises til at tilpasningen vil være i tråd med behovet for effektiv støtte til Ukraina og den økte aksepten for risiko som gjelder gjennomføring av Nansen-programmet.<sup>89</sup>

## Regelverket for anskaffelser i forsvarssektoren er oppdatert

Anskaffelser for militær støtte har fram til 1. januar 2026 vært regulert av anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter. Samtidig er unntak basert på EØS-avtalens artikkel 123 bokstav c benyttet i stor grad. Aktørene i forsvarssektoren har i tillegg vært underlagt anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren (ARF), som har gitt utfyllende og praktiske bestemmelser om anskaffelser i sektoren.

---

<sup>85</sup> Forsvarsdepartementet (2024, 25. juni). UNNTATT OFFENTLIGHET. Informasjonen som gjengis er offentlig.

<sup>86</sup> Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>87</sup> Innst. 7 S (2025-2026).

<sup>88</sup> Prop.1 S (2025-2026), s. 99.

<sup>89</sup> Prop.1 S (2025-2026), s. 99.

Forsvarsmateriell opplyser at det har vært bestemmelser i regelverket som ikke har vært mulige å følge i forbindelse med anskaffelser for donasjoner fra ukrainsk forsvarsindustri. Ifølge Forsvarsmateriell har det også vært behov for å få utvidede fullmakter for å kunne inngå avtaler med ukrainsk industri. Behovet er et resultat av endringer i hvordan den norske støtten er innrettet, med økt grad av anskaffelser fra ukrainsk industri.<sup>90</sup>

I juni 2025 oppsummerte Forsvarsmateriell i brev til Forsvarsdepartementet sine erfaringer med direkteanskaffelser fra ukrainsk forsvarsindustri og hvilke utfordringer det gir å følge bestemmelsene i ARF. I brevet viste Forsvarsmateriell til at det ved anskaffelser fra industrien kunne bli utfordrende å overholde enkelte pålagte plikter i enkelte bestemmelser i ARF og å følge opp leverandøren i henhold til kravene i regelverket. I samme brev ba Forsvarsmateriell derfor Forsvarsdepartementet om fullmakt til å fravike bestemmelsene i ARF der bestemmelsene ikke er hensiktsmessige eller gjennomførbare for anskaffelser fra ukrainsk forsvarsindustri. I første rekke gjaldt dette bestemmelsene om forskudd, sikkerhetsstilling (tiltak for å sikre oppdragsgiver mot økonomiske tap) og ansporingmekanismer (virkemidler som skal motivere leverandøren til å levere som avtalt. Bonus, eventuelt malus som eksempelvis dagmulkt kan være virkemidler). Forsvarsmateriell begrunnet forespørselen om fullmakt med hensynet til hurtighet i gjennomføringen av anskaffelser til Ukraina.<sup>91</sup>

I mars 2025 ga Forsvarsdepartementet Forsvarsmateriell større fullmakt til å vurdere og benytte unntak i EØS-avtalens artikkel 123 bokstav c for anskaffelser i forbindelse med Nansen-programmet. Videre innvilget Forsvarsdepartementet Forsvarsmateriell unntak fra anskaffelsesregelverket for bruk av forskuddsbetaling ved anskaffelser fra ukrainsk industri i oktober 2025. Unntak ble gitt under forutsetning av at bruken av forskuddsbetalingen skulle baseres på risiko og vesentlighet, og kun nyttes når det er nødvendig av forretningsmessige årsaker og er økonomisk forsvarlig. Det skulle også gjøres særskilte vurderinger og tiltak for å håndtere korrupsjonsrisikoen.<sup>92</sup>

I november 2025 ga Forsvarsdepartementet Forsvarsmateriell også utvidede fullmakter for en rekke bestemmelser i anskaffelsesregelverket for militær støtte til Ukraina over Nansen-programmet. Flere unntak fra anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren ble også innvilget, blant annet med hensyn til å gjennomføre kostnadskontroll av tilbud/kontrakter med ukrainske eneleverandører.<sup>93</sup>

Etter Riksrevisjonenes vurdering viser undersøkelsen at handlingsrommet i tilskudds- og anskaffelsesregelverk er brukt for å legge til rette for raske beslutninger og rask effekt av bevilgningene i Nansen-programmet. Riksrevisjonen merker seg at endringene som er gjort i rammeverket for anskaffelser, handler om forhold som Forsvarsmateriell har pekt på som utfordringer for å gi den militære støtten.

---

<sup>90</sup> Forsvarsmateriell 21. august 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>91</sup> Brev fra Forsvarsmateriell til Forsvarsdepartementet, 27. juni 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>92</sup> Forsvarsdepartementet 19. januar 2026. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>93</sup> Forsvarsdepartementet 19. januar 2026. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

### 5.3.4 Forvaltningen har tilpasset seg endringer i risiko og endret innretning av støtten til Ukraina

Når en større del av midlene skal anvendes direkte i Ukraina, skal det legges til grunn en høyere risikoaksept enn tidligere.<sup>94</sup> Det skal legges vekt på kontroll, men risikostyring og avdempende tiltak må avveies mot resultatene som ønskes oppnådd på kort tid. Behovet for oppfølging og kontroll skal avveies mot vesentlighet.

Forsvarsmateriell har i tillegg i 2025 etablert rutiner, prosedyrer og maler for anskaffelser fra ukrainsk industri som skal bidra til å effektivisere prosessene med anskaffelser for donasjon til Ukraina, men også ivareta behov for kontroll og etterprøvbarehet.<sup>95</sup> Etaten har blant annet utarbeidet en ny kontraktsmal for anskaffelser fra ukrainsk industri.<sup>96</sup>

Forsvarsmateriell understreker likevel at korrupsjon i Ukraina er strukturelt forankret og fortsatt omfattende, og at det derfor er en vesentlig restrisiko selv om Forsvarsmateriell har iverksatt tiltak som nye prosedyrer og kontraktsmal. Det er risiko i alle ledd, blant annet som følge av krigshandlingene produksjonsbedriftene er utsatt for, den svake likviditeten i ukrainske bedrifter og den begrensede tilgangen til informasjon norske myndigheter har om bedriftene i Ukraina.<sup>97</sup>

Riksrevisjonen merker seg at det er gjort tiltak for å redusere risikoen forbundet med anskaffelser fra ukrainsk forsvarsindustri, men også at sektoren erkjenner at det fortsatt er en vesentlig restrisiko på området. Anskaffelser fra ukrainsk forsvarsindustri vil være sentralt i den videre militære støtten. Videre oppmerksomhet om tiltak for å håndtere restrisikoen er etter Riksrevisjonens mening viktig, av hensyn til både effektivitet i den militære støtten og fortsatt oppslutning om denne.

## 6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet

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

## 7 Statsrådets svar

Dokument 3:14 (2025-2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina* (ugradert og gradert versjon) ble sendt til

---

<sup>94</sup> Prop. 107 S (2024-2025).

<sup>95</sup> Forsvarsmateriell 21. august 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

<sup>96</sup> Forsvarsmateriell (2025c). UNNTATT OFFENTLIGHET. Informasjonen som gjengis er offentlig.

<sup>97</sup> Forsvarsmateriell 21. august 2025. BEGRENSET. Informasjonen som gjengis er UGRADERT.

forsvarsministeren 23. april 2026. Riksrevisjonens brev til forsvarsministeren følger i vedlegg 1. Svaret fra forsvarsministeren følger i vedlegg 2.

## 8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

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:

---

## Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

## 9 Revisjonskriterier

### 9.1 Overordnede mål for støtten til Ukraina gjennom Nansen-programmet

Nansen-programmet for Ukraina ble opprettet i 2023 og har som formål å gi langsiktig støtte til Ukraina, både sivilt og militært. Gjennom *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger* inngått av partiene på Stortinget 16. februar 2023<sup>98</sup> ble de overordnede førende prinsippene og rammene for programmet lagt.<sup>99</sup> Den politiske avtalen ble lagt fram for Stortinget neste dag i 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)*. Etableringen av Nansen-programmet ble vedtatt av Stortinget 13. mars 2023, jf. Innst. 218 S (2022-2023).

Nansen-programmet omfatter humanitær innsats, sivil støtte, og militær støtte. Av Prop. 44 S (2022-2023) går det fram at formålet med Nansen-programmet som helhet er å bidra til at Ukraina kan beskytte sitt territorium og sin befolkning fra russiske angrep, opprettholde samfunnskritiske funksjoner i Ukraina og redusere de menneskelige lidelsene. Videre har programmet som mål å bidra til å gjenoppbygge et trygt og fritt Ukraina.<sup>100</sup> Rask og relevant støtte er pekt på som avgjørende for at Ukraina skal kunne fortsette sin forsvarskamp.<sup>101</sup> Regjeringen viser i Prop. 107 S (2024-2025) om økt militær støtte til Ukraina, til at midlene må ha en rask effekt på Ukrainas forsvarsevne dersom den norske støtten skal bidra til at landet skal kunne bestemme over egen framtid, i tråd med målsettingen i Nansen-programmet.

Nansen-programmet ble vedtatt som et femårig støtteprogram fra og med budsjettåret 2023 til og med budsjettåret 2027, jf. Innst. 218 S (2022-2023). Stortinget har senere vedtatt å forlenge programmet fram til 2030, og å øke den samlede økonomiske rammen for programmet fra 75 milliarder kroner (for årene 2023-2027) til 204,5 milliarder i perioden 2023-2030, jf. Prop. 107 S (2024-2025) *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina)*. Finanskomiteens behandling av proposisjonen viser at det er et samlet Storting som stiller seg bak økningen i støtte.<sup>102</sup>

Regjeringen viser i Prop. 44 S (2022-2023) og i Meld. St. 8 (2023-2024) til at det i tråd med den politiske avtalen inngått 16. februar 2023 legges opp til stor fleksibilitet i gjennomføringen av Nansen-programmet. Det skal kunne gjøres justeringer i fordelingen av midler, både mellom sivil og militær støtte, innad i det enkelte budsjettår og mellom ulike år i programmet, basert på vurderinger av Ukrainas behov. Regjeringen viser videre

---

<sup>98</sup> Partiet Rødt sluttet seg til avtalen 28. april 2023.

<sup>99</sup> Jf. Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger - regjeringen.no.

<sup>100</sup> Innst. 218 S (2022-2023), s. 4.

<sup>101</sup> Prop. 7 S (2024-2025), s.3-4.

<sup>102</sup> Innst. 227 S (2024-2025), s. 2. Den samlede økonomiske rammen har økt ytterligere gjennom Stortingets behandling av Prop. 1 S (2025-2026) for Forsvarsdepartementet, jf. kapittel 1 Bakgrunn.

til at den vil holde Stortinget informert om vurderinger av og praktiseringen av fordelingen i de årlige statsbudsjettene.<sup>103</sup>

## 9.2 Mål for den militære støtten

Siden 2022 har den militære støtten til Ukraina har vært innrettet langs fire hovedspor:

1. donasjoner av materiell fra forsvarssektoren
2. donasjoner av materiell anskaffet gjennom internasjonalt samarbeid og mekanismer
3. donasjoner av materiell anskaffet direkte fra industrien
4. trening og opplæring av ukrainsk personell.

I tillegg til de fire hovedsporene, finansieres tiltak for økt produksjonskapasitet i forsvarsindustrien over den militære delen av Nansen-programmet.

Det framgår av Prop. 44 S (2022-2023) at den militære støtten skal bidra til at Ukraina styrker evnen til å forsvare seg mot den russiske aggresjonen og blir i stand til å bestemme sin egen framtid.<sup>104</sup> Videre vises det til at militær støtte til Ukrainas forsvarskamp er nødvendig for Europas og Norges sikkerhet.<sup>105</sup> Utenriks- og forsvarskomiteen viser i innstillingen til at ukrainske myndigheter har bedt det internasjonale samfunnet om donasjoner av militært materiell for å forsvare Ukrainas frihet og selvstendighet mot den brutale og folkerettsstridige russiske krigføringen. Komiteen viser til at vestlige land, som svar på denne oppfordringen, har donert store mengder våpen og annet militært materiell. Ukrainas forsvar av landet er fullt ut lovlig og legitimt, og den militære støtten er helt avgjørende for å kunne utøve dette forsvaret. Videre viser komiteen til proposisjonen, som blant annet slår fast: «Den militære støtten skal bidra til at Ukraina styrker evnen til å forsvare seg mot den russiske aggresjonen og blir i stand til å bestemme egen framtid. Militær støtte til Ukrainas forsvarskamp er nødvendig for Europas og Norges sikkerhet».<sup>106</sup>

Regjeringen viser i Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina* til at Ukraina ikke bare forsvarer sitt eget land, men også folkeretten og felles demokratiske og liberale verdier. Det er derfor viktig for norsk og europeisk sikkerhet at den russiske aggresjonen ikke vinner fram i Ukraina. Et ustabilt Russland som følge av en langvarig og ressurskrevende krig kan føre til økt uforutsigbarhet i våre nærområder. Dersom vi ikke møter Ukrainas behov for militær støtte, er det risiko for at konsekvensene blir alvorligere for Norge.<sup>107</sup> I meldingen blir det vist til at det er et mål at Nansen-programmet skal gi så effektiv og fleksibel støtte som mulig til Ukrainas forsvarskamp.<sup>108</sup>

I Innst. 7 S (2023-2024) gjentar utenriks- og forsvarskomiteen at den militære støtten er viktig for Norges sikkerhet. Videre understreker komiteen at det er i Norges interesse å støtte Ukraina i deres frihetskamp og at Nansen-programmet er et vesentlig bidrag til å

---

<sup>103</sup> Prop. 44 S (2022-2023), s. 22.

<sup>104</sup> Innst. 218 S (2022-2023), s. 1.

<sup>105</sup> Prop. 44 S (2022-2023), s. 7.

<sup>106</sup> Innst. 218 S (2022-2023), s. 4.

<sup>107</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 28.

<sup>108</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 8.

øke norsk sikkerhet.<sup>109</sup> Finanskomiteen uttrykker i Innst. 227 S (2024-2025) sin respekt for Ukrainas forsvarskamp og understreker betydningen av at Norge bidrar, tuftet på respekt for folkeretten i en regelstyrt verden. Ifølge komiteen er Norges støtte til Ukraina også en investering i vår egen trygghet og stabilitet i Europa.<sup>110</sup>

### **Ukrainas behov skal være førende**

I tråd med *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger*, slår regjeringen i Prop. 44 S (2022-2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet* fast at Ukrainas behov skal ligge til grunn for den norske støtten. I innstillingen til proposisjonen støtter utenriks- og forsvarskomiteen prinsippene som skal ligge til grunn for Nansen-programmet og det er en viktig føring at Ukrainas behov skal være styrende for den norske støtten, jf. Innst. S 218 (2022-2023).<sup>111</sup>

At Ukrainas behov skal være førende, har siden blitt gjentatt i proposisjoner og meldinger om den militære støtten til Ukraina og som Stortinget gjennom sin behandling også har sluttet seg til.<sup>112</sup>

For at støtten skal brukes i tråd med ukrainernes behov, er det ifølge regjeringen i Prop. 44 S (2022-2023) avgjørende at støtten koordineres med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere.<sup>113</sup> I innstillingen viser utenriks- og forsvarskomiteen til at en viktig føring er at støtten skal koordineres med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere.<sup>114</sup>

Betydningen av koordinert og samordnet innsats gjentas også i Meld. St. 8 (2023-2024), hvor det framgår at den norske militære støtten inngår i en bred, flernasjonal ramme koordinert gjennom ulike internasjonale samarbeidsordninger.<sup>115</sup> Ifølge meldingen er det viktig at den den internasjonale støtten er samordnet for at Nansen-programmet skal nå sine mål.<sup>116</sup> Også finanskomiteen gjentar i Innst. 227 S (2024-2025) at det er viktig at støtten koordineres med allierte og innrettes etter Ukrainas behov.<sup>117</sup>

Som beskrevet i Meld. St. 8 (2022-2023) om Nansen-programmet må støtten Ukraina mottar fra Norge og andre vestlige land, ses i sammenheng slik at ressursene i størst mulig grad utfyller hverandre for å sikre Ukraina får størst mulig effekt av materielldonasjoner, trening, utdanning og andre former for militær kapasitetsbygging.

---

<sup>109</sup> Innst. 7 S (2023-2024), s. 37.

<sup>110</sup> Innst. 227 S (2024-2025), s. 2.

<sup>111</sup> Innst. 218 S (2022-2023).

<sup>112</sup> Innst. 255 S (2023-2024), s. 34.

<sup>113</sup> Prop. 44 S (2022-2023), s. 7.

<sup>114</sup> Innst. 218 S (2022-2023).

<sup>115</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 27.

<sup>116</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 13-14.

<sup>117</sup> Innst. 227 S (2024-2025), s. 2.

## Støtten er tidskritisk

I flere proposisjoner og meldinger om den militære støtten til Ukraina siden 2022 står det at behovet for militær støtte er tidskritisk.<sup>118</sup>

I behandlingen av regjeringens forslag til forsvarsbudsjett for 2023, uttaler utenriks- og forsvarskomiteen at den er enig i regjeringens vurdering av at behovet for militær støtte til Ukraina er nødvendig, omfattende og tidskritisk. Komiteen viser til at regjeringen i Prop 1 S (2022-2023) blant annet fastslår at Russlands angrepskrig er en trussel mot norsk sikkerhet og utfordrer normer og regler som har lagt grunnlaget for sikkerhet og velstand i Europa. Komiteen viser videre til at regjeringen vurderer den sikkerhetspolitiske situasjonen som kraftig forverret. Regjeringen ser at faren for militær konflikt er større enn tidligere, og dette vil i større grad bli retningsgivende for nasjonale målsettinger, strategier, planer, kapasiteter, strukturer, konsepter og budsjettprioriteringer.<sup>119</sup>

I Innst. 7 S (2024-2025), jf. behandlingen av Prop. 1 S (2024-2025), viser utenriks- og forsvarskomiteen til at det har vært samtaler mellom regjeringen og de politiske partiene på Stortinget om Nansen-programmet og støtten til Ukraina for 2025. Innstillingen viser at alle partiene på Stortinget vurderer situasjonen for Ukraina som enda mer kritisk enn da Nansen-programmet ble lansert. Utenriks- og forsvarskomiteen viser til at alle partiene også mener det er behov for mer støtte og raskere støtte, både militært og sivilt.<sup>120</sup>

## 9.3 Risiko ved den militære støtten

I *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger* erkjenner de politiske partiene hvor komplekst det er å gi omfattende støtte til et land i krig hvor korrupsjon er et stort samfunnsproblem.<sup>121</sup>

Stortinget har i Prop. 44 S (2022-2023) og i Meld. St. 8 (2023-2024) sluttet opp om den særskilte risikoen som følger med ukrainastøtten og at tiltakene i Nansen-programmet innebærer en større risikoaksept enn andre statlige tiltak som foreslås og forvaltes i en normalsituasjon.<sup>122</sup>

I Prop. 44 S (2022-2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet* viser regjeringen til at det må legges til grunn at korrupsjonsfare vil være en utfordring for norsk og annen internasjonal støtte til Ukraina.<sup>123</sup> Donert militært materiell kan misbrukes, enten ved at materialet brukes til andre formål enn forsvar mot Russlands invasjon, eller ved at det selges videre til andre. Det er også en risiko for at materiell kommer på aveier. Regjeringen vurderer løpende disse forholdene i lys av behovet for effektiv støtte til Ukraina. Formelle og praktiske tiltak bidrar til at materialet brukes i tråd med krigens folkerett og de aktuelle konvensjonene, og at det ikke selges

<sup>118</sup> Jf. Prop. 142 S (2021-2022) s. 7, Prop. 44 S (2022-23) s. 9, Prop. 1 S (2022-2023) s. 3 og Meld. St. 8 (2023-2024) s. 26.

<sup>119</sup> Innst. 7 S (2022-2023), s. 37.

<sup>120</sup> Innst. 7 S (2024-2025), s. 37.

<sup>121</sup> *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger*, s. 2.

<sup>122</sup> Prop. 107 S (2024-2025), s. 3.

<sup>123</sup> Prop. 44 S (2022-2023), s. 9.

eller gis videre til andre. Vurderinger og tiltak gjøres i samarbeid med aktuelle aktører og i rammen av internasjonale koordineringsmekanismer.<sup>124</sup>

I innstillingen til Prop. 44 S (2022-2023) viser utenriks- og forsvarskomiteen til proposisjonens omtale av ulike risikoelementer knyttet til støtten til Ukraina og mener det er viktig å erkjenne at den norske og internasjonale innsatsen i Ukraina ikke er risikofri.<sup>125</sup> Videre uttaler komiteen 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.<sup>126</sup>

I Meld. St. 8 (2023-2024) viser regjeringen til at behovene for støtte er store og tidskritiske, og at beslutninger må fattes raskt. Disse forholdene fører til at støtten kan bli mindre effektiv enn ønskelig, for eksempel som følge av at beslutninger fattes på mangelfullt grunnlag, eller at behovet for rask gjennomføring gir et mindre godt utfall. Risikoen kan også knyttes til feilinvesteringer som følger av at beslutninger fattes uten tilstrekkelig ukrainsk forankring eller uten å treffe målgruppens faktiske behov.<sup>127</sup>

Det framgår videre av Meld. St. 8 (2023-2024) at de ulike formene for militær støtte bringer med seg ulike former for risiko, og omtaler blant annet risiko knyttet til<sup>128</sup>

- korrupsjonsrisiko i Ukraina
- donasjoner på avveier
- risiko for egen forsvarsevne, utfordringer med gjenanskaffelser
- endrede forutsetninger for støtten, for eksempel på grunn av endringer i den sikkerhetspolitiske utviklingen, krigens gang, prisøkninger og leveringstider på forsvarsmateriell

Ifølge Meld. St. 8 (2023-2024) er forvaltningsrisikoen forbundet med Nansen-programmet at den norske støtten ikke brukes etter hensikten, at midler og materiell går tapt, eller at støtten ikke bidrar effektivt til formålet. Dette kan inntreffe som følge av forsettlig handlinger, svake eller dårlig tilpassede institusjoner hos mottakeren eller manglende koordinering av vår egen eller den internasjonale støtten. Regjeringen viser i meldingen til at den vil redusere forvaltningsrisikoen ved å legge vekt på å koordinere støtten til Ukraina med både ukrainske myndigheter og andre relevante aktører.<sup>129</sup>

I innstillingen til Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina* merker utenriks- og forsvarskomiteen seg at prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter også gjelder i Nansen-programmet.

Ifølge Meld. St. 8 (2023-2024) betyr den strategiske risikoen at tidskritisk støtte til Ukraina må vektas tungt, og at aksepten for annen risiko er høy. Med dette følger det en forpliktelse til å arbeide for å redusere risiko der vi kan, alene og i samarbeid med

---

<sup>124</sup> Prop. 44 S (2022-2023), s. 9.

<sup>125</sup> Innst. 218 S (2022-2023), s. 5.

<sup>126</sup> Innst. 218 S (2022-2023), s. 5.

<sup>127</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 26.

<sup>128</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 34.

<sup>129</sup> Meld. St. 8 (2022-2023), s. 25-26.

andre.<sup>130</sup> I innstillingen til Meld. St. 8 (2023-2024) støtter et flertall i utenriks- og forsvarskomiteen 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.<sup>131</sup>

Regjeringen foreslo gjennom Prop. 107 S (2024-2025) *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina)* å øke den militære støtten til Ukraina i 2025 på 50 milliarder kroner. I proposisjonen vises det til at økningen er et betydelig beløp som må forvaltes slik at midlene når fram dit de skal og anvendes godt i tråd med Ukrainas behov.

Regjeringen viser i Prop. 107 S (2024-2025) til at det med en så stor økning som proposisjonen legger opp til, og siden store deler av midlene skal anvendes direkte i Ukraina, er det nødvendig å akseptere en enda høyere risiko enn tidligere. Det skal legges vekt på kontroll med hvordan midlene brukes, men risikostyring og avdempende tiltak må avveies mot resultatene som ønskes oppnådd på kort tid. Behovet for oppfølging og kontroll må ikke belaste Ukrainas statsforvaltning ut over det som er strengt nødvendig, og må avveies mot vesentligheten. Midler vil kunne komme på avveier, gå tapt eller potensielt gi risiko for korrupsjon og misligheter. I tråd med prinsippene for Nansen-programmet legges det derfor opp til å koordinere og samordne oppfølging og kontroll gjennom de etablerte internasjonale mekanismene og i samarbeid med andre allierte.<sup>132</sup>

Finanskomiteen sluttet seg til regjeringens forslag, jf. Innst. 227 S (2024-2025). I behandlingen av proposisjonen, understreker finanskomiteen viktigheten av at departementene og Forsvaret har nødvendig kapasitet til å sørge for at den militære støtten gis på en god måte. Finanskomiteen legger videre til grunn at regjeringen kommer tilbake til Stortinget dersom Ukrainas behov endrer seg vesentlig, for eksempel dersom situasjonen forverres, eller dersom en fredsplan gir grunnlag for at midlene bør brukes betydelig annerledes.<sup>133</sup>

## 9.4 Rammer for effektiv militær støtte til Ukraina

### 9.4.1 Krav om eksportkontroll

Forsvarsmateriell som doneres til Ukraina eller selges direkte fra forsvarsindustrien gjennom Nansen-programmet, kan være underlagt reglene for eksportkontroll.<sup>134</sup> Det innebærer at utførsel av varer, teknologi og tjenester som inngår i den militære støtten, ikke skal kunne utføres fra Norge uten at det er gitt særskilt tillatelse, jf. eksportkontrollloven §1 første ledd. Loven fastsetter videre at norske selskaper også må ha særskilt tillatelse for

---

<sup>130</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 34.

<sup>131</sup> Innst. 255 S (2023-2024), s. 5. Flertallet utgjorde medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

<sup>132</sup> Prop. 107 S (2024-2025), s. 3 og 4.

<sup>133</sup> Innst. 227 S (2024-2025), s. 2.

<sup>134</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 24.

å drive handel med eller formidle våpen eller militært materiell fra et fremmed land til et annet (§ 1 andre ledd).

Fra 1. januar 2024 ble det åpnet for å tillate direktesalg av norsk forsvarsmateriell fra norske bedrifter til forsvarsmyndigheter i Ukraina. Bakgrunnen var at donasjoner ikke var nok for å støtte de militære behovene til Ukraina. I behandlingen av Meld. 33 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, jf. Innst. 255 S (2023-2024), stilte et bredt flertall i utenriks- og forsvarskomiteen seg bak at regjeringen åpnet for direktesalg av norsk forsvarsmateriell fra norsk industri. Komiteen vurderte også at en slik åpning ville være i tråd med de store linjene som Stortinget hadde trukket opp for norsk eksportkontroll.<sup>135</sup>

Ansvar for å vurdere saker knyttet til donasjoner av forsvarsmateriell til militær sluttbruk i Ukraina, lisenssøknader om direktesalg og søknader som teknologilisenser er fordelt mellom Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet.<sup>136</sup>

#### 9.4.2 Krav til materiellinvesteringer og -anskaffelser

Investeringer og anskaffelser som ledd i den militære støtten til Ukraina følger lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA). Forskriften gjelder for tildeling av offentlige kontrakter på forsvars- og sikkerhetsområdet som gjelder levering av forsvarsmateriell og gradert materiell. Det er også definert hvilke kontrakter forskriften ikke gjelder for, blant annet kontrakter som kan unntas i henhold til EØS-avtalens artikkel 123.<sup>137</sup>

Anskaffelser som faller inn under EØS-avtalen artikkel 123, gir forsvarssektoren anledning til å gjennomføre en mer fleksibel anskaffelsesprosess enn anskaffelser etter anskaffelsesloven og FOA eller FOSA.<sup>138</sup> Kravene i disse regelverkene kan fravikes helt eller delvis dersom anskaffelsen vurderes som nødvendig for å hindre spredning av opplysninger som er i strid med dens vesentlige sikkerhetsinteresser, angår produksjon av eller handel med våpen, ammunisjon og krigsmateriell som er uunnværlig for forsvarsformål eller anskaffelser som anses som vesentlige ved internasjonal spenning som innebærer fare for krig eller for å oppfylle forpliktelser en har påtatt seg for å opprettholde internasjonal sikkerhet.<sup>139</sup>

Videre er Forsvarsdepartementet med underliggende etater, herunder Forsvaret og Forsvarsmateriell, underlagt anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren (ARF).<sup>140</sup> ARF er hjemlet i anskaffelsesloven og tilhørende forskrifter, og gjelder som instruks. Gjennom instruksen har Forsvarsdepartementet gitt utfyllende og praktiske bestemmelser om

<sup>135</sup> Meld. St. 29 (2024-2025), s. 36 og Innst. 255 S (2023-2024), s. 5. Flertallet utgjorde medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

<sup>136</sup> Meld. St. 29 (2024-2025), s. 36. Stortingsmeldingen er ikke behandlet i Stortinget per 12. august 2025. Fra 1. januar 2025 er forvaltningsansvaret for eksportregelverket overført fra Utenriksdepartementet til forvaltningsorganet Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner (DEKSA).

<sup>137</sup> Bestemmelsen gir fleksibilitet for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, blant annet produksjon eller handel med våpen, ammunisjon og krigsmateriell eller andre varer som er uunnværlige for forsvarsformål.

<sup>138</sup> *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren* (2013, opphevet 18.12.2025).

<sup>139</sup> *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven)*. (LOV-1992-11-27-109). artikkel 123.

<sup>140</sup> Forsvarsdepartementet (2026, 1. januar).

hvordan FOA og FOSA skal gjennomføres i sektoren, innenfor rammene av anskaffelsesloven og tilhørende forskrifter.

Forsvarsdepartementet kan bestemme at prosedyrer i ARF kan fravikes.<sup>141</sup> Fravik kan blant annet være aktuelt når anskaffelsen bare kan dekkes av en bestemt leverandør, eller når kjøpet på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes.<sup>142</sup> Anskaffelser i samarbeid med andre nasjoner, også dem som faller inn under EØS-avtalen artikkel 123, og som foretas gjennom internasjonale samarbeidsavtaler og organisasjoner, åpner for at de internasjonale anskaffelsesprosedyrene brukes der det anses nødvendig og/eller formålstjenlig og til erstatning for prosedyrer angitt i ARF.<sup>143</sup>

### 9.4.3 Krav til forvaltning av tilskudd

Tilskuddene til militær støtte til Ukraina tildeles med bakgrunn i EØS-avtalens artikkel 123<sup>144</sup> og i tråd med unntaksbestemmelsene i bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6.4.2, a) om enkeltstående tilskudd eller b) om enkelttilskudd.<sup>145</sup>

Tilskuddene finansierer i hovedsak donasjoner av materiell anskaffet gjennom internasjonalt samarbeid og mekanismer. Gjennom behandling av Prop. 19 S (2024-2025), jf. Innst. 84 S (2024-2025) har Stortinget samtykket til at tilskudd til den militære støtten gjennom Nansen-programmet i 2024 som blir kanalisert via og forvaltet av USA, Storbritannia, Tsjekia, Tyskland, Luxembourg, EU eller NATO kan utbetales i samsvar med avtale eller regelverk for det enkelte fondet eller den enkelte internasjonale finansieringsmekanismen. Forsvarsdepartementet har dermed fått unntak fra forutsetningene i stortingsvedtak av 8. november 1984 om at tilskuddsbeløp skal utbetales etter hvert som mottaker har behov for å dekke aktuelle utgifter.<sup>146</sup>

Tilskuddene skal for øvrig forvaltes i tråd med økonomireglementet og tilstøtende regelverk. Forsvarsdepartementet har ansvar for at forvaltningen av tilskuddene er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte.<sup>147</sup> Tilskuddene skal utformes slik at de kan forvaltes uten uforholdsmessig store kostnader hos Forsvarsdepartementet og hos mottakeren av tilskuddet.<sup>148</sup>

---

<sup>141</sup> *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren* (2013, opphevet 18.12.2025), §34-2 tredje ledd.

<sup>142</sup> *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren* (2013, opphevet 18.12.2025), § 34-2 første ledd, bokstav a og c.

<sup>143</sup> *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren* (2013, opphevet 18.12.2025), § 34-2 andre og tredje ledd.

<sup>144</sup> Lovdata Europalov (2014).

<sup>145</sup> Unntaksbestemmelsene gjør at tilskudd som ledd i den militære støtten til Ukraina ikke er omfattet av krav til åpne søknadsprosesser og tildeling med bakgrunn i kjente tildelingskriterier.

<sup>146</sup> Innst. 84 S (2024-2025), s. 4.

<sup>147</sup> *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (2003), kapittel 6.2.4.

<sup>148</sup> *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (2003), kapittel 6.1.

## 9.5 Forsvarsdepartementets ansvar for forvaltningen av den militære støtten til Ukraina

Forsvarsdepartementet er ansvarlig for forvaltningen av den militære støtten til Ukraina.<sup>149</sup> Departementet skal følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger for den militære støtten gjennom forvaltning av tilskudd som er finansiert over Forsvarsdepartementets andel av Nansen-programmet, og gjennom de årlige tildelingsbrevene til Forsvaret og de andre virksomhetene i forsvarssektoren. Tildelingsbrevene til de underliggende etatene skal sendes så snart Stortinget har fattet sitt bevilgningsvedtak. Eventuelle tilleggstildelinger i budsjettåret skal utformes som supplerende tildelingsbrev.<sup>150</sup>

I forbindelse med behandlingen av Prop.107 S (2024-2025) sluttet finanskomiteen seg til regjeringens forslag om at hele økningen på 50 milliarder kroner i rammen for militær støtte til Ukraina i 2025 uavkortet skulle gå til internasjonale initiativer og kjøp fra ukrainsk forsvarsindustri.<sup>151</sup> Stortinget har også samtykket til at Forsvarsdepartementet, innenfor rammen av Nansen-programmet, kan donere materiell fra forsvarssektoren som anses som særlig viktig for Ukrainas forsvarskamp. Donasjoner av materiell fra forsvarssektoren skal likevel ikke gjøre at den nasjonale responsevnen blir utilstrekkelig.<sup>152</sup> Det er også en forutsetning at Ukraina anvender den morske støtten i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser, herunder konvensjon om klaseammunisjon<sup>153</sup> og konvensjonen mot antipersonellminer. Donasjoner må skje innenfor folkerettens vilkår for å sikre at Norge ikke blir en part i den væpnede konflikten.<sup>154</sup> Dette gir føringer for hva slags tiltak som anbefales gjennomført til støtte for Ukraina og hvilke virkemidler departementet kan benytte for militær støtte til Ukraina gjennom Nansen-programmet.

Skal Forsvarsdepartementets forvaltning være effektiv, må støtte vurderes, besluttes og effektueres raskt, uten ubegrunnet opphold når behov ukrainske myndigheter og allierte legger fram behov og ber om støtte. Departementet må avveie hensynet til en effektiv forvaltning mot kravene som framgår av de overordnede rammene som er satt for støtten og den forhøyede aksepten for risiko i den militære støtten som Stortinget har sluttet seg til. Dette tilsier at handlingsrommet i regelverket må utnyttes godt. Departementet forventes videre å søke løsninger som legger til rette for en effektiv støtte der det er behov for det.

Etatene i forsvarssektoren støtter departementet med vurderinger knyttet til prioritering av mulig militær støtte fra Norge til Ukraina og i den praktiske gjennomføringen av blant annet donasjoner fra forsvarssektoren. De bidrar også til den internasjonale koordineringen av militær støtte til Ukraina.<sup>155</sup>

---

<sup>149</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 23.

<sup>150</sup> *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (2003), punkt 1.5.

<sup>151</sup> Innst. 227 S (2024-2025), s. 2.

<sup>152</sup> Prop. 1 S (2024-2025), s. 153.

<sup>153</sup> I henhold til kongelig resolusjon av 28. november 2008 ble avtalen undertegnet og ratifisert 3. desember 2008. Avtalen trådte i kraft 1. august 2010.

<sup>154</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 36.

<sup>155</sup> Meld. St. 8 (2023-2024), s. 23-24.

Ifølge *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) har Forsvarsdepartementet det overordnede ansvaret for at underliggende etater gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger. Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Departementets styring må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

Forsvarsdepartementet skal påse at etatene i forsvarssektoren gjennomfører god styring, ledelse og kontroll som muliggjør en effektiv militær støtte til Ukraina.<sup>156</sup> Departementet har et overordnet ansvar for at underliggende etater har et fungerende og forsvarlig system for internkontroll, og at etaten bruker tildelte ressurser effektivt og forvalter oppgaver på en forsvarlig måte.

I forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for Forsvarsdepartementet for 2024, merker utenriks- og forsvarskomiteen seg at løpende krisehåndtering, strategi- og politikkutvikling i forbindelse med den spente sikkerhetspolitiske situasjonen vil være en hovedprioritering for Forsvarsdepartementet i 2024. Komiteen understreker at Forsvarsdepartementet til enhver tid skal ha beredskap og tilstrekkelig fleksibilitet til å håndtere behov som dukker opp, og samtidig være forberedt på at den nye, forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen kan bli langvarig.<sup>157</sup>

## 10 Metodisk tilnærming og gjennomføring

I dette kapittelet beskriver vi hvordan vi har samlet inn data og gjennomført analyser for å vurdere effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina.

Undersøkelsens problemstillinger er gjengitt i kapittel 2. Disse er belyst med data fra dokumentanalyse og intervjuer med aktører som er involvert i forvaltningen den norske militære støtten til Ukraina.

### 10.1 Utvalg av saker for saksgjennomgang

Siden 2022 er det gjort flere hundre bevilgninger til militær støtte til Ukraina. I denne undersøkelsen omtaler vi disse bevilgningene som tiltak for militær støtte eller saker uavhengig av bevilgningens størrelse eller formål. De omfatter donasjoner fra egen struktur, tilskudd til samarbeidsmekanismer og enkelttiltak, samt anskaffelser fra industrien.

Analysene i denne undersøkelsen er basert på et *strategisk utvalg* saker. Utvalget er gjort med utgangspunkt i Forsvarsdepartementets oversikt over bevilgninger og beslutninger om militær støtte til Ukraina i perioden 2022 til juli 2025. Av om lag 570 saker er 23 valgt ut for å belyse undersøkelsens problemstillinger.

---

<sup>156</sup> *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (2003), punkt 1.6.2.

<sup>157</sup> Innst. 7 S (2023-2024), s. 42.

Det er valgt å analysere saker som

- gis gjennom tre av de fire sporene for norsk militær støtte til Ukraina<sup>158</sup>
- dekker forvaltningen i både Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Forsvarsmateriell
- omfatter både mindre og større beløp
- inkluderer sentrale samarbeidspartnere for den norske støtten
- til sammen dekker hele undersøkelsesperioden.

Det har vært ønskelig med en bredde i utvalget saker for å kunne fange opp eventuelle forskjeller i forutsetningene for en effektiv støtte. Ved å ta med støtte som ble besluttet i 2023, har det vært mulig å se på endringer i forvaltningen av den militære støtten over tid.

Utvalget av saker er forelagt Forsvarsdepartementet, som ikke hadde innvendinger til utvalget.

## 10.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om effektivitet i gjennomføringen av den militære støtten

Effektiv militær støtte er i denne undersøkelsen definert som rask og relevant militær støtte. For å vurdere effektiviteten har vi sett på hvor lang tid det har tatt å formidle den militære støtten og undersøkt støttens relevans, det vil si om den er i samsvar med ukrainske behov.

### 10.2.1 Tidsanalyse

For å vurdere om den militære støtten er rask, har vi undersøkt tiden det har tatt forvaltningen å behandle forespørsler om militær støtte og å få den overlevert til ukrainske myndigheter.

Vi har i den sammenheng identifisert datoer i aktuelle sakspapirer for når

- behovet for militær støtte blir gjort kjent for norske myndigheter (startpunkt)
- Forsvarsdepartementet ber om og får svar på oppdrag om faglige råd relatert til tiltaket
- det konkrete tiltaket legges fram for politisk behandling
- departementet iverksetter tiltaket, eksempelvis i oppdrag i supplerende tildelingsbrev til Forsvaret
- eventuell kontrakt eller tilskuddsavtale inngås
- støtten er overlevert ukrainske myndigheter (sluttpunkt)

Norsk militær støtte til Ukraina skal være basert på ukrainske behov. Ukrainske myndigheter formidler behovene sine i ulike fora. Det varierer om behovene formidles skriftlig, og hvor detaljerte de er. Samtidig har behovet for mye av materiellet som er

---

<sup>158</sup> Saker relatert til trening og opplæring («spor 4») er ikke inkludert. Trening og opplæring utgjør en viktig del av den militære støtten til Ukraina, men er mindre egnet til en analyse av tid.

donert fra norsk side, ligget fast over tid. Dette gjør det vanskelig i enkelte saker å tidfeste når behovet gjøres kjent for norske myndigheter. I sakene der det ikke framgår tydelig, har vi valgt å sette startpunktet til et av følgende:

- tidspunkt for henvendelser om behov for militær støtte fra ukrainske myndigheter
- tidspunkt for når Forsvarsdepartementet innhenter faglige råd før politisk beslutning
- tidspunkt for anmodninger fra andre giverland, internasjonale mekanismer eller industrien om å bidra til finansieringen av spesifikke donasjoner eller anskaffelser
- tidspunkt for politisk behandling av et forslag om militær støtte der ikke annet tidspunkt framkommer

Dato for når støtten er overlevert ukrainske myndigheter er hentet enten fra overleveringsprotokoller som underskrives når materiell overleveres til ukrainske myndigheter, eller fra opplysninger gitt av Forsvarsdepartementet og Forsvarsmateriell.

Med utgangspunkt i de identifiserte datoene er det beregnet tidsbruk for

- innledende vurdering, forstått som tiden fra behov gjøres kjent for norske myndigheter og fram til departementet legger fram en anbefaling om tiltak for politisk ledelse
- politisk behandling, forstått som tiden fra departementet legger fram anbefaling om tiltak og fram til departementet gir aktørene klarsignal om å gjennomføre tiltaket
- gjennomføring, forstått som tiden fra beslutningen om støtte iverksettes, til støtten er overlevert ukrainske myndigheter.

Vi har gjennomgående lagt oss på en restriktiv linje for beregningen av tid. I de tilfellene der de skriftlige kildene bare har gjengitt måned, og ikke datoen for en hendelse, har vi registrert den 15. i den aktuelle måneden.

I utvalget på 23 saker var 13 ferdig overlevert ukrainske myndigheter da analysen ble avsluttet. For disse har vi beregnet samlet gjennomføringstid (figur 2). I beregningen av tid for innledende fase (figur 3) inngår 19 av de 23 sakene i utvalget. I politisk behandling inngår 22 av de 23 sakene.

Kilder som er brukt i tidsanalysen omfatter:

- beslutningssaker, forslag om militær støtte som forelegges statsråden for beslutning
- oppdragsbrev til Forsvaret og Forsvarsmateriell, med etatenes tilhørende svar
- supplerende tildelingsbrev
- korrespondanse med ukrainske myndigheter, allierte og andre samarbeidspartnere
- rapportering fra Forsvarsmateriell og Forsvaret som ledd i styringsdialogen
- sakspapirer utarbeidet i Forsvarsmateriell og Forsvaret i forbindelse med behandlingen av de aktuelle sakene
- departementets og etatenes svar på spørsmål om tidsbruk

## 10.2.2 Analyse av relevans

Vi har undersøkt relevans ved å gjennomgå beslutningsgrunnlaget for sakene.

I gjennomgangen av beslutningsgrunnlaget er det undersøkt om det kommer fram informasjon om

- støtten er basert på behov formidlet fra Ukraina
- forvaltningen har gjort vurderinger av Ukrainas behov før støtten innvilges
- støtten er koordinert med ukrainske myndigheter
- støtten er koordinert med andre givere

Analysen av relevans er basert på 22 av de 23 sakene i utvalget. Vi har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om den siste saken til å kunne innlemme den i analysen av relevans.

## 10.3 Metodisk tilnærming til problemstilling 2 og 3 om hindre for en effektiv gjennomføring og om gjennomførte tiltak

Dokumentanalyse har stått sentralt i besvarelsen av problemstilling 2 og 3. I analysen har vi sett etter omtale av eventuelle hindringer for rask og effektiv støtte og forklaringer på eventuelle opphold i støtten. Gjennom intervju, skriftlige spørsmål og dokumentanalyse har vi også sett på eventuelle tiltak som er truffet for å redusere disse hindringene.

Dokumentene vi har analysert for å belyse problemstillingen om effektivitet, er også lagt til grunn i disse analysene. I tillegg er styringsdokumenter som tildelingsbrev til og årsrapporter fra Forsvaret og Forsvarsmateriell gjennomgått.

Siden oktober 2024 er Forsvaret, med støtte fra Forsvarsmateriell, bedt om å rapportere månedlig til Forsvarsdepartementet om status for gjennomføring av oppdragene. Vi har gjennomfått rapporteringen for mai 2025 og november 2025 for å se om det rapporteres om forsinkelser i gjennomføring av støtten og hvorfor forsinkelsene eventuelt har oppstått, for å identifisere hindringer for rask og effektiv støtte.

Forsvarsstaben ved operasjon Ellisiv og Forsvarsmateriell er i tillegg sendt skriftlige spørsmål hvor de er bedt om å forklare oppholdene i gjennomføringen av støtte som er framkommet i tidsanalysen.

## 10.4 Intervju

For å supplere og utdype dokumentanalysene er det gjennomført intervjuer med sentrale aktører i forsvarssektoren:

- Forsvarsstaben ved operasjon Ellisiv
- Forsvarets logistikkorganisasjon
- Forsvarets materiellorganisasjon

Gjennom intervjuene er det innhentet informasjon om virksomhetenes roller, ansvar, prosesser og rutiner i forvaltningen av den militære støtten. Intervjuene er også brukt til å få fram aktørenes synspunkter og vurderinger på forsvarssektorens evne til å formidle rask og effektiv militær støtte til Ukraina, og hvilke hindringer de eventuelt erfarer for en rask og relevant støtte.

Forsvarsdepartementet er også intervjuet om gjennomføringen av den militære støtten, om departementets og sektorens handlingsrom for å nå målene om rask og relevant støtte og om hvilke tiltak som er gjennomført for å tilpasse forvaltningen til understøttelse av et land i krig. Funn fra øvrige analyser var også tema.

I tillegg har vi intervjuet Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner (DEKSA) om direktoratets rolle og ansvar i gjennomføringen av norsk ukraina-støtte, tilhørende saksbehandlingstider og erfaringer.

Intervjuene er referatført. Alle referatene er verifisert av virksomhetene.

## 10.5 Avgrensning

I vurderingen av effektivitet inngår ikke vurderinger av støttens betydning for den nasjonale operative evne. Det gjelder både konsekvenser av donasjon av materiell og konsekvenser av bruk av personellressurser i forsvarssektoren.

Siden Nansen-programmet ble opprettet, har den militære støtten vært delt inn i fire hovedspor. Disse er

- 1) Donasjoner av materiell fra forsvarssektoren
- 2) Donasjoner av materiell anskaffet gjennom internasjonalt samarbeid og mekanismer
- 3) Donasjoner av materiell anskaffet direkte fra industrien
- 4) Trening og opplæring av ukrainsk personell.

I vårt utvalg av saker har vi avgrenset undersøkelsen mot saker i spor 4.

## 10.6 Undersøkellesperiode

Undersøkellesperioden er fra Nansen-programmet ble etablert våren 2023 og fram til og med 2025. Datainnsamlingen ble avsluttet i januar 2026.

# 11 Referanseliste

## Lover og regelverk

- *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren*. (2013, opphevet 18.12.2025). (FOR-2013-10-25-1411). Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INSO/forskrift/2013-10-25-1411?q=anskaffelser%20forsvarssektoren>
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. (2003). (FOR-2003-12-12-1939). Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1939>
- *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)*. (LOV-1992-11-27-109). Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109/>
- *Reglement for økonomistyring i staten*. (2003). (FOR-2003- 12-12-1938). Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1938>
- *Konvensjon om klaseammunisjon 30-05-2008 nr. 31 Multilateral*. Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2008-05-30-31>

## Stortingsdokumenter

### Politisk avtale

- Avtale mellom regjeringen og partiene på Stortinget. (2023, 16. februar). Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6e5b80c2607d4811ba4467938670665f/politisknighetomukrainaogsor.pdf>

### Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 1 S (2022-2023) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023*. Forsvarsdepartementet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/826a4b6b30de43589d6e680c985611d3/no/pdfs/prp202220230001\\_fdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/826a4b6b30de43589d6e680c985611d3/no/pdfs/prp202220230001_fdddpdfs.pdf)
- Prop. 1 S (2023-2024) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2024*. Forsvarsdepartementet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/c9c8c8ea3d614887916c2026733b7e3d/no/pdfs/prp202320240001\\_fdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c9c8c8ea3d614887916c2026733b7e3d/no/pdfs/prp202320240001_fdddpdfs.pdf)
- Prop. 1 S (2024-2025) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2025*. Forsvarsdepartementet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/a540803a0a2441b493073fdaf3b2a456/no/pdfs/prp202420250001\\_fdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/a540803a0a2441b493073fdaf3b2a456/no/pdfs/prp202420250001_fdddpdfs.pdf)
- Prop. 1 S (2025-2026) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2026*. Forsvarsdepartementet. Hentet fra

[https://www.regjeringen.no/contentassets/e44f7b63508f4d5a858998b6b85d63f6/no/pdfs/prp202520260001\\_fdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/e44f7b63508f4d5a858998b6b85d63f6/no/pdfs/prp202520260001_fdddpdfs.pdf)

- Prop. 19 S (2024-2025) *Endringer i statsbudsjettet 2024 under Forsvarsdepartementet*. Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8be525e24ad5480ba12323e443db2679/n-no/pdfs/prp202420250019000dddpdfs.pdf>
- 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)*. Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/deb1e2dd772843ec836387c04e90f8a4/no/pdfs/prp202220230044000dddpdfs.pdf>
- Prop. 107 S (2024-2025) *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina)*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-107-s-20242025/id3095253/>
- Prop. 142 S (2021-2022) *Endringer i statsbudsjettet 2022 (økonomiske tiltak i møte med krigen i Ukraina og ekstraordinære strømutfgifter mv.)*. Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9e4e707eb27642ae88dc39794345c8c5/no/pdfs/prp202120220142000dddpdfs.pdf>

#### Meldinger til Stortinget

- Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/da41c8b998e946c7bcb85d2a99f671c5/no/pdfs/stm202320240008000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 29 (2024-2025) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2024, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*. Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/be0fad88f6d645dbbfad02df13061104/no/pdfs/stm202420250029000dddpdfs.pdf>

#### Innstillinger til Stortinget

- Innst. 7 S (2022-2023). Innstilling om *Bevilgninger på statsbudsjettet for 2023, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2022-2023/inns-202223-007s.pdf>
- Innst. 7 S (2023-2024). Innstilling om *Bevilgninger på statsbudsjettet for 2024, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2023-2024/inns-202324-007s.pdf>

- Innst. 7 S (2024-2025). Innstilling om *Bevilgninger på statsbudsjettet for 2025, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2024-2025/inns-202425-007s.pdf>
- Innst. 7 S (2025-2026). Innstilling om *Bevilgninger på statsbudsjettet for 2026, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2025-2026/inns-202526-007s.pdf>
- Innst. 34 S (2022-2023) Innstilling om *Endringer i statsbudsjettet 2022 under Utenriksdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Forsvarsdepartementet og Olje- og energidepartementet (økonomiske tiltak i møte med krigen i Ukraina og ekstraordinære strømavgifter mv.)*. Finanskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2022-2023/inns-202223-034s.pdf>
- Innst. 39 S (2025-2026) Innstilling om *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2024, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2025-2026/inns-202526-039s.pdf>
- Innst. 84 S (2024-2025) Innstilling om *Endringer i statsbudsjettet 2024 under Forsvarsdepartementet*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2024-2025/inns-202425-084s.pdf>
- Innst. 218 S (2022-2023) Innstilling 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)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2022-2023/inns-202223-218s.pdf>
- Innst. 227 S (2024-2025) Innstilling om *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina)*. Finanskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2024-2025/inns-202425-227s.pdf>
- Innst. 255 S (2023-2024) Innstilling om *Nansen-programmet for Ukraina*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2023-2024/inns-202324-255s.pdf>

## Styringsdokumenter

### Tildelingsbrev

- Forsvarsdepartementet. (2023, 1. januar). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2023*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d88b9ee605634445a3165501cc0f8d12/tildelingsbrev-2023-forsvaret.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2023, 10. juli). *Supplerende tildelingsbrev nr. 15 til Forsvaret for 2023*. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (2023, 11. september). *Supplerende tildelingsbrev nr. 25 til Forsvaret for 2023*. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (2024, 8. januar). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2024*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/d88b9ee605634445a3165501cc0f8d12/ugradert~-b23\\_00676-7-tildelingsbrev-for-forsvaret-2024-214503\\_10\\_0.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d88b9ee605634445a3165501cc0f8d12/ugradert~-b23_00676-7-tildelingsbrev-for-forsvaret-2024-214503_10_0.pdf)
- Forsvarsdepartementet. (2024, 8. januar). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2024*. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (2024, 7. juli). *Supplerende tildelingsbrev nr. 12 til Forsvaret for 2024*. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (2025, 31. januar). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2025*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d76ce05619c45538fc2ab30c5a503f0/tildelingsbrev-forsvaret-2025.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2025, 6. februar). *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2025*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/fdb1d7bd0b9a438ba4786c34867490a9/tildelingsbrev-forsvarsmateriell-2025.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2025, 6. mars). *Oppdragsbrev nr. 28 til Forsvaret i 2025*. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (2025, 21. mars). *Oppdragsbrev nr. 40 til Forsvaret*. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (2025, 4. april). *Oppdragsbrev nr. 41 til Forsvaret i 2025*. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet (2025, 9. april). *Supplerende tildelingsbrev nr. 4 til Forsvaret for 2025*. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (2025, 19. desember). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2026*. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (2025, 23. desember). *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2026*. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/fdb1d7bd0b9a438ba4786c34867490a9/fo-rsvarsmateriell-tildelingsbrev-2026.pdf>

### Rapporter

- Forsvaret. (2023). Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 for 2023. BEGRENSET.
- Forsvaret. (2025a). *Forsvarets årsrapport 2024*. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/F%C3%85R%202024.pdf/attachment/inline/aa4da1e7-0754-4179-9f89-629a1b68a57b:79accfe5330b45e2d87e0e95c799a6c90063a89e/F%C3%85R%202024.pdf>
- Forsvaret. (2025b). *Forsvarets halvårsrapport 2025*. BEGRENSET.
- Forsvaret. (2025c). *Forsvarets årsrapport 2024*. Vedlegg A. BEGRENSET.
- Forsvarsmateriell. (2023a). *Tertialrapport 1, 2023*. BEGRENSET.
- Forsvarsmateriell. (2023b). *Tertialrapport 2, 2023*. BEGRENSET.
- Forsvarsmateriell (2023c). *Årsrapport 2022*.
- Forsvarsmateriell. (2024a). *Rapport første halvår 2024*. BEGRENSET.
- Forsvarsmateriell. (2025a). *Forsvarsmateriell. Årsrapport 2024*. Ugradert-internt. Skal ikke viderefremmes utenfor forsvarssektoren.
- Forsvarsmateriell. (2025b). *Rapport første halvår 2025*. BEGRENSET.

### Retningslinjer

- Forsvarsdepartementet. (2026, 1. januar). *Retningslinjer for anskaffelser i forsvarssektoren (RAF)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d1989df0292740bdf1866bc2cfb72ff/retningslinjer-for-anskaffelser-i-forsvarssektoren-1.-januar-2026.pdf>
- Forsvarsmateriell. (2025c). *Prosedyre. Fremskaffelser, anskaffelser og donasjoner til støtte for Ukraina*, ikrafttredelse 4. september 2025. UNNTATT OFFENTLIGHET.
- Justis- og beredskapsdepartementet (u.å.). *Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/veileder-til-samfunnssikkerhetsinstruksen/id2666864/?ch=1>
- Statsministerens kontor. (2026, 11. mars). *Om r- konferanser. Forberedelse av saker til regjeringingskonferanse*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b2dd39c6c22e4d32b508e0a4d82ba914/no/pdfs/om-rkonferanser-110326.pdf>

### Interne dokumenter

- Forsvarsdepartementet. (2024, 26. februar). Beslutningssak. Internt notat. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (2024, 5. mars). Beslutningssak. Internt notat. BEGRENSET.

- Forsvarsdepartementet. (2024, 25. juni). Beslutningssak. Internt notat. UNNTATT OFFENTLIGHET.
- Forsvarsdepartementet. (2024, 11. september). Beslutningssak. Internt notat. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (2025, 11. april). Beslutningssak. Internt notat. BEGRENSET.

### Brev og e-poster

- Forsvarsdepartementet. (2026, 28. januar). *Nansen/militær støtte - svar på konkrete spørsmål om enkeltsaker til tidslinje forvaltningsrevisjon.* (brev m/vedlegg til Riksrevisjonen). Brev og vedlegg er BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (2026, 11. mars). *Nansen-programmet- svar på utkast til rapport om effektivitet i forvaltningen av militær støtte til Ukraina.* (brev m/vedlegg til Riksrevisjonen). Brev og vedlegg er BEGRENSET.
- Forsvarsmateriell. (2026, 27. januar). *2025036500-4 FMA besvarelse til Riksrevisjonen @ Forvaltningsrevisjon om effektivitet i den militære støtten til Ukraina. Oppfølgingsspørsmål til FMA.* (e-post m/vedlegg til Riksrevisjonen). Vedlegget er BEGRENSET.
- Forsvarsstaben. (2026, 22. januar). *(B) 2025030693-11 Riksrevisjonen undersøkelse av Nansen-programmet- @informasjonsinnhenting.* (e-post til Riksrevisjonen med vedlegg). Vedlegget er BEGRENSET.

### Verifiserte intervjureferater

- Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
- Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet 19. januar 2026. BEGRENSET.
- Forsvarets logistikkorganisasjon 9. desember 2025. BEGRENSET.
- Forsvarsmateriell 21. august 2025. BEGRENSET.
- Forsvarsmateriell 14. november 2025. BEGRENSET.
- Forsvarsstaben 18. september 2025. BEGRENSET.
- Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner 8. desember 2025. BEGRENSET.

### Nettsider

- Lovdata Europalov (2014). *EØS-avtalen artikkel 123 (alminnelige og avsluttende bestemmelser) - TEUV artikkel 346 og 347.* Hentet fra <https://europalov.no/eos-artikkel/eos-avtalen-artikkel-123-alminnelige-avsluttende-bestemmelser-teuv-artikkel-346-347/id-6988>
- Regjeringen (2026). *Norsk støtte til Ukraina og nabolandene.* Hentet 12. januar 2026 fra [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland\\_hjelp/id2908141/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland_hjelp/id2908141/)

Vedlegg 1:

---

## Brev til statsråden i Forsvarsdepartementet

Vår dato	Vår referanse
23.04.2026	2025/00018-81
Deres dato	Deres referanse

U. off. jf. Sikkerhetsloven § 5-3 jf offentleglova § 13

FORSVARSDEPARTEMENTET  
Postboks 8126 Dep,  
0032 OSLO

Att: statsråd Tore O. Sandvik

## Oversendelse av Dokument 3:14 (2025-2026) Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i forvaltningen av den militære støtten til Ukraina

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:14 (2025-2026). Dokumentet er basert på rapport oversendt Forsvarsdepartementet ved vårt brev 19. februar 2026, og på departementets svar 11. mars 2026.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Statsrådets svar vil i sin helhet bli lagt ved dokumentet.

Vedlagt følger også en ugradert versjon av dokumentet som Stortinget vil motta. Vi ber departementet vurdere om det kan utarbeides et svar som også kan følge den ugraderte versjonen av dokumentet, alternativt at det utarbeides et eget svarbrev som kan følge den ugraderte versjonen av dokumentet. Det bes om at svaret som skal følge ugradert versjon oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 6. mai 2026.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

*Brevet er digitalt godkjent og har derfor ingen håndskreven signatur*

Vedlegg:

- Utkast til Dokument 3:14 (2025-2026) Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina (BEGRENSET)
- Utkast til Dokument 3:14 (2025-2026) Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina (Ugradert versjon)

Uten vedlegg er brevet ugradert.

Vedlegg 2:

---

## Statsrådets svar



DET KONGELIGE  
FORSVARSDEPARTEMENT

Statsråden

RIKSREVISJONEN

Postboks 6835 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Deres ref  
2025/00018-81

Vår ref  
B25/01396-56

Dato  
7. mai 2026

**Dokument 3:14 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse om effektivitet i forvaltningen av militær støtte til Ukraina gjennom Nansen-programmet - statsrådets uttalelse (UGRADERT)**

(U) Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 23. april 2026, vedrørende utkast til Dokument 3:14 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse om effektivitet i forvaltningen av militær støtte til Ukraina gjennom Nansen-programmet*.

(U) Russlands angrep på Ukraina 24. februar 2022 var et tidsskille for Europa. Allerede ved Stortingets behandling av Innst. 34 S (2022–2023), jf. Prop. 142 S (2021–2022) om endringer i statsbudsjettet for 2022 som følge av krigen i Ukraina, ble det slått fast at Ukrainas behov for militær støtte var omfattende og at støtten er tidskritisk. 14. mars 2023 vedtok Stortinget etableringen av Nansen-programmet for Ukraina. Et samlet Storting står bak programmet, som siden 2023 har blitt både utvidet og forlenget som følge av Ukrainas behov. Ved utgangen av 2025 hadde regjeringen forpliktet til sammen enn 105 mrd. kroner i militær støtte til Ukraina. I dag er det samlede beløpet nesten 167 mrd. kroner.

(U) Riksrevisjonen har undersøkt effektiviteten i forvaltningen av den norske militære støtten til Ukraina gjennom Nansen-programmet, og vurderer at Forsvarsdepartementet og etatene i forsvarssektoren har lagt til rette for at den militære støtten til Ukraina er blitt gitt raskt og at den er i tråd med Ukrainas behov. Jeg er glad for at Riksrevisjonen finner at forvaltningen av støtten har vært effektiv innenfor de rammene som er gitt, at støtten er relevant for Ukraina og at vi lærer og forbedrer oss.

(U) Jeg mener Riksrevisjonens anbefalinger i rapporten er gode og relevante. Den overordnede strategiske risikoen for Norge og Europa ved en russisk seier i Ukraina betyr at vi stadig må vurdere hvordan vi kan bidra med effektiv og relevant støtte, og tilpasse hvordan vi gir støtte når Ukrainas behov endrer seg. Anskaffelser fra ukrainsk industri er et godt eksempel på nettopp dette. Risikoen forbundet med slike anskaffelser er tydelig beskrevet

blant annet i Prop. 107 S (2024–2025). Det vil arbeides videre med kontroll og styring slik at anskaffelser fra ukrainsk industri fortsetter å være en effektiv måte å gi relevant støtte til Ukraina på.

(U) Den militære støtten til Ukraina gjennom Nansen-programmet har vært et nybrottsarbeid for Forsvarsdepartementet og for etatene i forsvarssektoren. Støtten har vært under betydelig utvikling siden den første beslutningen om å donere M-72 panservernvåpen ble fattet i februar 2022. Utviklingen illustrerer økningen i omfanget av og kompleksitet i arbeidet som gjøres:

- (U) Fra donasjonen av 5000 artillerigranater fra Forsvarets lagerbeholdning i 2022 til å bruke mer enn 9 mrd. kroner på tilskudd for artilleriammunisjon til Ukraina i 2025 og overføring av lisenser og teknologi for produksjon av norsk-utviklede 155 mm artillerigranater hos ukrainsk forsvarsindustri.
- (U) Fra donasjon av gummibåter og dykkemateriell til samarbeid om utvikling og produksjon av autonome maritime farkoster og ansvaret for å støtte utviklingen av en ukrainsk marine i samarbeid med Storbritannia.
- (U) Fra donasjon av beskyttelsesutstyr til å være første internasjonale partner som finansierte avskjæringsdroner og avtalen mellom Norge og Ukraina om å etablere ukrainsk droneproduksjon i Norge.

### **Forsinkelser vil oppstå**

(U) Ukraina har behov for å motta relevant militær støtte så raskt som mulig. Riksrevisjonen finner at behovet for å gi støtte raskt har vært styrende for den norske støtten. Likevel varierer det fra sak til sak hvor lang tid det tar før materiellet kommer frem til Ukraina. Dette skyldes ifølge Riksrevisjonen ikke systematiske svakheter i Forsvarsdepartementets eller etatenes forvaltning av støtten.

(U) At det oppstår forsinkelser i gjennomføringen er en konsekvens av at den militære støtten til Ukraina er et nybrottsarbeid, behovet for å yte rask støtte og at den norske støtten er en del av et bredt internasjonalt samarbeid. Det gjennomføres donasjoner, anskaffes materiell fra industrien og gis tilskudd til ulike internasjonale mekanismer – i tillegg til at vi støtter Ukraina med trening og utrustning av ukrainske soldater både i Norge og i tredjeland. Det vil naturlig oppstå små og store forsinkelser eller utfordringer som må løses, og som ikke alltid kan forutsees. Dette kan for eksempel være at Ukraina viser seg å ha behov for opplæring i bruk av materiellet før overlevering, tollbehandling ved transport via tredjeland som trekker ut i tid eller logistikk som påvirkes av situasjonen i Midtøsten. Svært mange tiltak gjennomføres også i samarbeid andre allierte, og tiden det tar før materiellet kommer frem til Ukraina kan også påvirkes av forhold hos disse.

(U) Gjennomføringen påvirkes også av ytre faktorer, slik som økende priser og leveringstider og redusert tilgang på mange typer militært materiell og politiske endringer i andre land. For materiell som anskaffes fra ukrainsk industri eller som er finansiert med tilskudd til internasjonale mekanismer, foregår ofte leveransene av materiell til Ukraina fortløpende.

## Støtte i tråd med Ukrainas behov

(U) Stortinget har gjennom behandlingen av Innst. 218 S (2022–2023) til Prop. 44 S (2022–2023) vedtatt at Ukrainas behov skal ligge til grunn for støtten som gis fra Norge gjennom Nansen-programmet.

(U) Regjeringen prioriterer derfor støtte som er innrettet mot høyt prioriterte ukrainske militære behov, slik de blant annet presenteres i *Ukraine Defence Contact Group*. Det er tett og god kontakt mellom norske og ukrainske myndigheter for sikre at den norske støtten innrettes mot konkrete tiltak og områder som gir effekt for Ukraina. I dialogen med Ukraina er det imidlertid nødvendig å være bevisst på at Ukraina og ukrainske myndigheter ikke er en enhetlig aktør og at vi også her møter ulike hensyn og interesser. Militærfaglige vurderinger og brede internasjonale samarbeid gir en økt grad av trygghet for at den norske militære støtten er i samsvar med ukrainske behov.

(U) Ukrainas behov for militært materiell i forsvarskampen mot Russland er langt større enn Norge er i stand til å dekke på egenhånd. Store deler av den norske støtten gjennomføres derfor i nært samarbeid med andre allierte og partnere, ofte i rammen av initiativer med mange bidragsyttere:

- (U) I Polen leder Norge arbeidet med trening og utrustning av ukrainske landstyrker i Operasjon Legio, i nært samarbeid med de andre nordiske-baltiske landene og Polen. Gjennom Operasjon Legio gis opplæring til ukrainske soldater i Ukrainas nærområder og det doneres utrustning til de ukrainske soldatene, landmateriell og artilleriammunisjon.
- (U) Norge har gitt tilskudd på til sammen 9,8 mrd. kroner til det tysklede luftverninitiativet *Immediate Action on Air Defence*. Gjennom bidrag fra Tyskland, Belgia, Danmark, Nederland og Canada, i tillegg til Norge og andre, har initiativet sikret leveranser av avansert luftvernmateriell til Ukraina. Norge har blant annet bidratt til leveranser av Patriot-luftvern og missiler, IRIS-T luftvernmissiler og luftvernradarer som del av dette samarbeidet.
- (U) Per mai 2025 er Norge største bidragsyter til *Prioritised Ukraine Requirements List* som koordineres av NATO, og har gitt om lag 12,5 mrd. kroner i tilskudd til initiativet. I samarbeid med andre allierte finansierer Norge på denne måten for viktige leveranser av amerikansk militært materiell til Ukraina. Ukraina opplyser at leveransene er en svært viktig kilde til missiler til Patriot-luftvernssystemene, som kan beskytte Ukraina mot russiske luftangrep med ballistiske missiler.

(U) Med en ramme på 70 mrd. kroner for den norske militære støtte til Ukraina i 2026 er bidrag til internasjonale samarbeid og mekanismer helt nødvendig for å sikre at midlene omsettes i effekt for den ukrainske forsvarskampen. Samlet har lag 80 prosent av tilskuddene for militær støtte i 2022-2025 gått til initiativer under ledelse av Tyskland, Storbritannia, USA og NATO. En slik bred og samordnet innsats er også en forutsetning dersom vi skal kunne imøtegå den russiske krigsøkonomien og et Russland som mottar støtte fra Kina, Nord-Korea og Iran.

## Riksrevisjonens anbefalinger

(U) Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet løpende vurderer behovet for å iverksette nye tiltak som kan sikre rask og relevant militær støtte til Ukraina, og at

departementet i samarbeid med Forsvaret og Forsvarsmateriell fortløpende vurderer mulighetene for å styrke kontrollen med militært materiell som anskaffes fra ukrainsk forsvarsindustri.

(U) Stortinget vedtok ved behandlingen av saldert budsjett for 2026 en ramme for den militære støtten til Ukraina på 70 mrd. kroner, i tråd med regjeringens forslag. Regjeringen har i tett dialog med ukrainske myndigheter besluttet hovedinnretningen på støtten i 2026. Stortinget er konsultert om innretningen.

(U) Forsvarsdepartementet har i tildelingsbrev for 2026 gitt Forsvaret, innenfor nærmere angitte rammer, ansvaret for å lede gjennomføringen den militære støtten, støttet av de andre etatene og koordinert med allierte og partnere. Oppfølgingen av etatenes arbeid med den militære støtten blir på denne måten integrert i Forsvarsdepartementets ordinære budsjett- og etatsstyringsprosesser. Dette legger til rette for mer helhetlig planlegging og gjennomføring av støtten.

(U) Forsvarsmateriell er i tildelingsbrev for 2026 gitt føringer om å utnytte handlingsrommet i anskaffelsesregelverket for å sikre raskest mulig leveranser til Ukraina. Fremskaffelsene skal gjennomføres med en tilstrekkelig grad av kontroll. Forsvarsdepartementet er oppmerksom på risikoen for korrupsjon og andre misligheter og risiko for økonomisk tap knyttet til anskaffelser fra ukrainsk industri. Forsvarsdepartementet vil fortsette å følge opp overfor Forsvarsmateriell. Forsvarsdepartementet følger opp dette som del av den ordinære etatsstyringen, men vil ved behov følge opp saken, for eksempel gjennom fagmøter med etatene eller særskilt rapportering.

(U) Det er samtidig opprettholdt et økonomisk handlingsrom for å at Forsvarsdepartementet kan fremme nye anbefalinger om støttetiltak basert på løpende vurderinger. I tråd med den politiske avtalen av 16. februar 2023 er det lagt opp til fleksibilitet i gjennomføringen den militære støtten til Ukraina. I nysalderingen for 2025 foreslo regjeringen tekniske endringer i bevilgningen for den militære støtten for å unngå opphold i leveranser av viktig materiell til Ukraina ved at gjennomføringen av tiltak ble fremskyndet fra 2026 til 2025.

(U) Jeg har i mitt svar til Riksrevisjonens Dokument 3:13 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet* redegjort for Forsvarsdepartementets videreutvikling og implementering av systematiske risikovurderinger og internkontroll. Dette inkluderer en policy for antikorrupsjon som nylig ble godkjent.

(U) Gjennom *Centre for Integrity in the Defence Sector* har Norge siden 2015 støttet Ukraina med rådgivning og kapasitetsbygging innenfor korrupsjonsforebygging i forsvars- og sikkerhetssektoren. Senterets arbeid i Ukraina finansieres i dag støttes med 5 mill. kroner årlig over den militære delen av Nansen-programmet. Senteret gir særlig støtte til ukrainske myndigheter til tiltak for å øke bevissthet om reformbehov og betydningen av kompetanse, rolleforståelse og ansvarlinjer i en statsadministrasjon. *Centre for Integrity in the Defence Sector* har gitt toneangivende råd til utarbeidelse av Ukrainas *National Anti-Corruption Strategy 2026-2030*, som legger premissene for hvordan selve korrupsjonsforebyggingen skal være fokusert. *Centre for Integrity in the Defence Sector* samarbeider også tett med NATOs *Building Integrity*-program, som støtter ukrainske myndighetsaktører i arbeidet med

Ukrainas forpliktelse til å bekjempe korrupsjon og å stimulere til robuste forsvars- og sikkerhetsinstitusjoner ved å forebygge korrupsjon og maktmisbruk og stimulere til transparens og åpenhet.

(U) Gjennom Forsvarsmateriell har Norge siden 2023 også støttet institusjonsbyggingen og utviklingen av det ukrainske forsvarsdepartementets organisasjon for anskaffelse av dødelig materiell, *Defence Procurement Agency*. Målsettingen er at *Defence Procurement Agency* utvikles for å møte vestlige standarder innenfor antikorrupsjonsarbeid og forsvarsmateriellstruktur. Som del av prosjektet er det gjennomført opplæring innenfor kontrakts- og prosjektledelse, risikostyring, internasjonal voldgift og innen personellforvaltning.

### **Avslutning**

(U) Riksrevisjonen synliggjør gjennom sin undersøkelse av effektiviteten i forvaltningen av den militære støtten til Ukraina hvordan Forsvarsdepartementet og etatene i forsvarssektoren har vektlagt tempo i gjennomføringen av støtten, men også at det er lagt vekt på forsvarlig forvaltning av støtten.

(U) Jeg registrerer at Riksrevisjonens mener at Forsvarsdepartementet og etatene har lagt til rette for effektiv forvaltning av støtten, men tar med meg anbefalingene om løpende vurderinger av behovet for å iverksette nye tiltak som kan sikre rask og relevant støtte og av mulighetene for å styrke kontrollen med militært materiell som anskaffes fra ukrainsk industri.

(U) Jeg støtter også Riksrevisjonens vurdering om at det er viktig å ha oppmerksomhet på tiltak for å redusere risikoen for misligheter, både av hensyn til effektiviteten i støtten, men ikke minst fortsatt oppslutning om Norges militære støtte til Ukraina.

Med hilsen,

Tore O. Sandvik

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevet signatur*