Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet

Dokument 3:13 (2025–2026)

ISBN 978-82-8229-652-6

Riksrevisjonen

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:13 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet.

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

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

Dokumentet er delt inn slik:

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger
Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag
Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

Riksrevisjonen, 19. mai 2026

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Riksrevisjonen

Om undersøkelsen

Kort oppsummert

Bakgrunn

Russlands angrep mot Ukraina er en alvorlig trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Internasjonal støtte har vært avgjørende og nødvendig for å styrke den ukrainske forsvarsevnen og dermed bidra til Europas og Norges sikkerhet.

Nansen-programmet for Ukraina er et norsk militært og sivilt støtteprogram som ble etablert i mars 2023. Stortinget har erkjent at støtten til Ukrainia innebærer en høy risiko. Regjeringen opplyser i Nansen-meldingen at den vil legge vekt på å innrette og gjennomføre Nansen-programmet på en måte som reduserer risikoen så langt dette er mulig innenfor rammene av hva som ønskes oppnådd. Fordi det er så viktig å støtte Ukraina, aksepteres en større risiko enn det man under andre omstendigheter ville ha akseptert. Samtidig må man vite hva slags risiko det norske engasjementet innebærer, og regelmessig vurdere endringer i risikobildet. Stortinget har slått fast at prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter gjelder for Nansen-programmet.

I 2025 utgjorde militær støtte i Nansen-programmet 72,5 milliarder kroner.

Formål

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

Konklusjoner

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

Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

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

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

Overordnet vurdering

Stortinget har akseptert en større risiko i støtten til Ukraina enn de ville akseptert under andre omstendigheter. Riksrevisjonen vurderer det slik at Stortingets forhøyede risikoaksept ikke reduserer behovet for å ha en forsvarlig forvaltning som inkluderer et system for å følge opp og kontrollere utbetalte tilskudd. Kravene til hvordan tilskuddene skal følges opp må imidlertid veies opp mot risikoen for at støtten ikke kommer frem i rett tid, eller på andre måter hindrer effektiv anvendelse av støtten.

Forsvarsdepartementet har forvaltet tilskudd gjennom Nansen-programmet i en kontekst hvor det har vært et overordnet mål å få materiell ut til Ukraina raskt. Departementet har prioritert operativ forvaltning fremfor å få på plass et system for internkontroll.

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

Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet

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

Innhold

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger ... 9

1 Bakgrunn ... 10

1.1 Om Nansen-programmet ... 10

1.2 Risiko i Nansen-programmet ... 11

1.3 Forvaltningen av tilskudd til militær støtte til Ukraina ... 12

2 Mål og problemstillinger ... 14

3 Konklusjoner ... 16

4 Overordnet vurdering ... 16

4.1 Avgrensning og overordnede vurderinger for alle revisjonene av Nansen-programmet for Ukraina april 2026 ... 16

4.2 Overordnet vurdering for denne undersøkelsen: Ikke tilfredsstillende ... 19

5 Utdyping av konklusjoner ... 20

5.1 Forsvarsdepartementet har ikke ferdigstilt et system for kontroll og oppfølging av tilskuddene i Nansen-programmet som tar høyde for særegenhetene i programmet 20

5.1.1 Nye støtteverktøy for oppfølging og kontroll tatt i bruk fra januar 2025 ... 22

5.2 Forsvarsdepartementet har for de undersøkte tilskuddsavtalene ikke systematisk vurdert risiko for manglende måloppnåelse eller misbruk av midler ... 22

5.3 Forsvarsdepartementet gjør ikke nok for å sikre at tilskuddsmidler blir benyttet etter formålet og at materiell kommer fram til Ukraina ... 23

5.3.1 Forsvarsdepartementet mottar bekreftelse på at tilskuddsmidler er mottatt, men i enkelte tilfeller tar det lang tid før bekreftelse kommer ... 24

5.3.2 Forsvarsdepartementet innhenter i liten grad dokumentasjon på at Ukraina har mottatt materiell ... 24

5.3.3 Forsvarsdepartementet har ikke i tilstrekkelig grad sikret seg at det mottar økonomisk dokumentasjon som kan bekrefte at midlene har blitt benyttet som forutsatt ... 25

6 Anbefalinger ... 26

7 Statsrådens svar ... 27

8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar ... 27

Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag ... 28

9 Innledning ... 29

9.1 Bakgrunn og tidslinje for arbeidet med internkontroll for tilskuddene i Nansen-programmet ... 29

10 Forsvarsdepartementets system for internkontroll for tilskuddsforvaltningen ... 31

10.1 Forsvarsdepartementet har ikke ferdigstilt systemet for internkontroll for tilskuddsforvaltningen i Nansen-programmet ... 31

10.1.1 Krav til skriftlig dokumentasjon på etablert internkontroll ... 31
10.1.2 Funn ... 32
11 Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskuddsmidler ... 38
11.1 Forsvarsdepartementet har ikke risikovurdert tilskuddsmottakere eller prosjekter ... 38
11.1.1 Krav til risikovurderinger ... 38
11.1.2 Funn ... 39
11.2 Tilskuddsbeløpene som departementet har utbetalt, samsvarer med avtalene ... 41
11.2.1 Krav til utbetalinger ... 41
11.2.2 Funn ... 41
11.3 Det er mangelfull kontroll og oppfølging av bruken av tilskuddsmidlene i Nansen-programmet ... 42
11.3.1 Krav til oppfølging og kontroll ... 42
11.3.2 Funn ... 43
11.4 Forsvarsdepartementet har ikke satt krav til revisorattestasjon i utvalgte tilskuddsavtaler ... 53
11.4.1 Krav til revisorattestasjon ... 53
11.4.2 Funn ... 53
11.5 Forsvarsdepartementet har foreløpig ikke evaluert noen av tilskuddene i Nansen-programmet, men noterer seg læringspunkter som skal brukes til videre oppfølging 53
11.5.1 Krav til evaluering og læring ... 53
11.5.2 Funn ... 54
Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming ... 55
12 Revisjonskriterier ... 56
12.1 Overordnede føringer for den militære støtten som gis gjennom Nansen-programmet ... 56
12.1.1 Føringer og krav som gjelder håndtering av risiko for økonomiske misligheter ... 57
12.1.2 Prinsippet om nulltoleranse ... 57
12.2 Overordnede krav til styring og kontroll ... 57
12.2.1 Krav til internkontroll på mislighetsområdet i økonomiregelverket ... 58
12.3 Krav til departementets forvaltning av tilskudd ... 58
12.3.1 Unntak fra kravene til utforming og forvaltning av tilskudd ... 58
12.3.2 Krav om system og rutiner – internkontroll hos tilskuddsforvalter ... 59
12.3.3 Krav knyttet til avtaler og utbetaling ... 59
12.3.4 Krav til departementets oppfølging og kontroll ... 60
12.3.5 Krav til evaluering ... 61

13 Metodisk tilnærming og gjennomføring 61
13.1 Valg av metode 61
13.2 Kartleggingsmøter og intervjuer 61
13.3 Dokumentanalyse av styrende dokumenter i departementet 62
13.4 Gjennomgang og kontroll av tilskuddsavtaler 63
13.4.1 Utvalg av tilskuddsavtaler 63
13.4.2 Gjennomgang og kontroll av de utvalgte avtalene 65
14 Referanseliste 66
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Forsvarsdepartementet 70
Vedlegg 2: Statsrådens svar 73

Tabelloversikt

Tabell 1 Oppsummering av mottatt dokumentasjon per tilskuddsavtale per 1. desember 2025 47
Tabell 2 Tidspunkt for kartleggingsmøter og intervjuer med Forsvarsdepartementet 61
Tabell 3 Utvalg avtaler 64

Figuroversikt

Figur 1 Militær og sivil støtte til Ukraina i perioden 2022–2025 i milliarder kroner 10
Figur 2 Tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer og enkelttiltak i perioden 2022–2025 i millioner kroner 12
Figur 3 Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd for militær støtte til Ukraina 13
Figur 4 Tidslinje – utvikling på internkontrollområdet 30

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Anbefaling om styrende dokumenter fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 32
Faktaboks 2 Nulltoleranseprinsippet 35
Faktaboks 3 Eksempler på avtaler der det på revisjonstidspunktet ikke foreligger dokumentasjon på levering 45

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

Ikke tilfredsstillende

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

Kritikkverdig

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

Sterkt kritikkverdig

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

Del 1:

Riksrevisjonens vurderinger

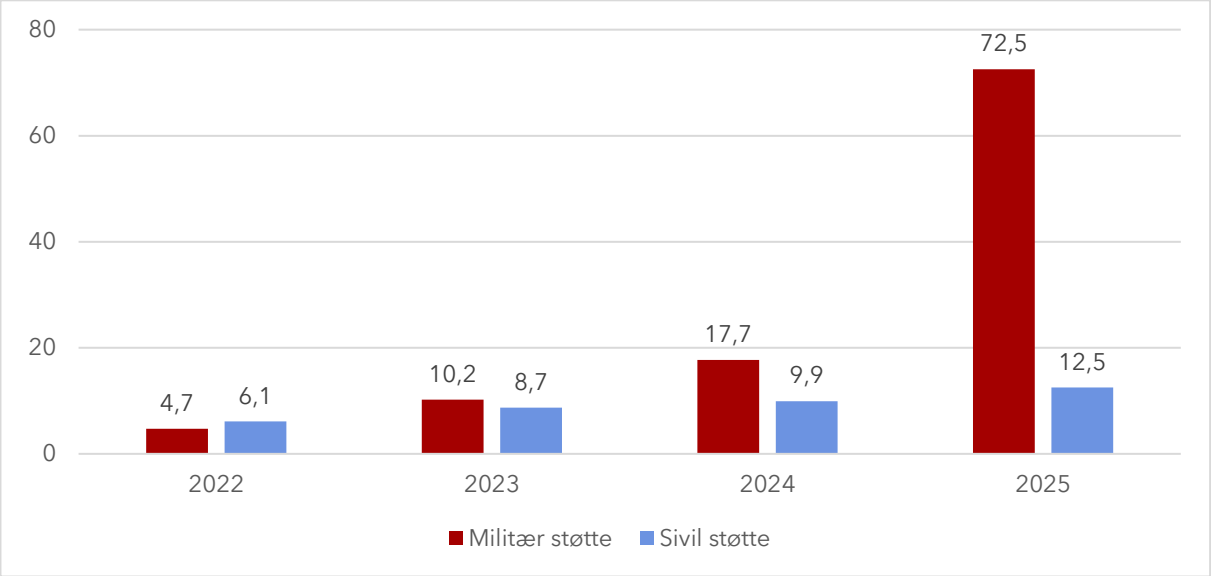
1 Bakgrunn

1.1 Om Nansen-programmet

Russlands angrep mot Ukraina den 24. februar 2022 etablerte et nytt og alvorlig tidsskille for Europa. Angrepet utgjør en alvorlig trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Internasjonal støtte har vært avgjørende i å styrke den ukrainske forsvarsevnen. Uten den militære og økonomiske støtten fra andre land ville det ikke ha vært mulig for Ukraina å stå imot det russiske angrepet over tid.[1] Militær støtte til Ukrainas forsvarskamp er nødvendig for Europas og Norges sikkerhet.[2]

I 2022 var 43 prosent av den totale støtten til Ukraina militær støtte. Dette utgjorde 4,7 milliarder kroner. I 2025 var andelen militær støtte økt til 85 prosent og 72,5 milliarder kroner.[3]

Figur 1 Militær og sivil støtte til Ukraina i perioden 2022–2025 i milliarder kroner



Kilde: Regjeringen. Norsk støtte til Ukraina og nabolandene, oppdatert 19. desember 2025.

Nansen-programmet for Ukraina er et norsk militært og sivilt støtteprogram som er basert på *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger* av 16. februar 2023.[4] Programmet ble vedtatt opprettet 14. mars 2023 ved Stortingets behandling av Innst. 218 S (2022–2023) til Prop. 44 S (2022–2023). Programmet har blitt utvidet i flere omganger, og per desember 2025 er den samlede rammen for Nansen-programmet 274,5 milliarder kroner i perioden 2023–2030.[5] Målet

[1] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Side 5.
[2] Innst. 218 S (2022-2023) *Innstilling til Stortinget fra utenriks og forsvarskomiteen* til *Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger). Side* 7.
[3] Regjeringen. *Norsk støtte til Ukraina og nabolandene. (2025, 19. desember).*
[4] *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger,* 16. februar 2023. politiskenighetomukrainaogsor.pdf
[5] Innst. 7 S (2025–2026) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2026, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)* til Prop. 1 S (2025–2026) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2026*. Forsvarsdepartementet. Side 69.

med Nansen-programmet er at Norge gir mest mulig effektiv og fleksibel støtte til Ukrainas forsvarskamp.[6] Prop. 44 S (2022–2023) viser til følgende seks førende prinsipper og rammer for bruk av midler gjennom Nansen-programmet som utenriks- og forsvarskomiteen har sluttet seg til:[7]

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

1.2 Risiko i Nansen-programmet

Stortinget har fra starten av Nansen-programmet erkjent at støtte til Ukrainia innebærer høy risiko. Regjeringen opplyser i Nansen-meldingen at den vil legge vekt på å innrette og gjennomføre Nansen-programmet på en måte som reduserer risikoen så langt dette er mulig innenfor rammene av hva som ønskes oppnådd. Fordi det er så viktig å støtte Ukraina, aksepteres en større risiko i den militære og sivile støtten enn det man under andre omstendigheter ville ha akseptert. Samtidig må man vite hva slags risiko det norske engasjementet innebærer, og regelmessig vurdere endringer i risikobildet.[8] Stortinget har gitt sin tilslutning til den økte risikoaksepten gjennom sin behandling av Nansen-meldingen.[9]

Ukraina er et land som over lang tid har hatt betydelige utfordringer med korrupsjon. Det er en risiko for at den norske støtten ikke brukes etter hensikten, og at midler og materiell går tapt. Dette kan skje som følge av forsettlige handlinger, svake eller dårlig tilpassede institusjoner hos mottakeren eller manglende koordinering av vår egen støtte eller den internasjonale støtten. Støtten må derfor innrettes slik at korrupsjonsrisikoen reduseres så langt det er mulig. Videre må den veies mot risikoen for at støtten ikke kommer fram til rett tid, eller at kontrolltiltak på andre måter kan hindre at støtten brukes effektivt.[10]

Stortinget har slått fast at forvaltningen av programmet skal ha nulltoleranse for økonomiske misligheter, og at prinsippet gjelder for både sivil og militær del av programmet.[11] Nulltoleranseprinsippet innebærer at det skal reageres på ethvert avvik fra

---

[6] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Side. 6.

[7] Innst. 218 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).* Utenriks- og forsvarskomiteen. Side 5.*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). Side* 7.

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

[9] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina.* Side 5.

[10] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Side 25–26.

[11] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina*. Side 5. Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Side. *26*.

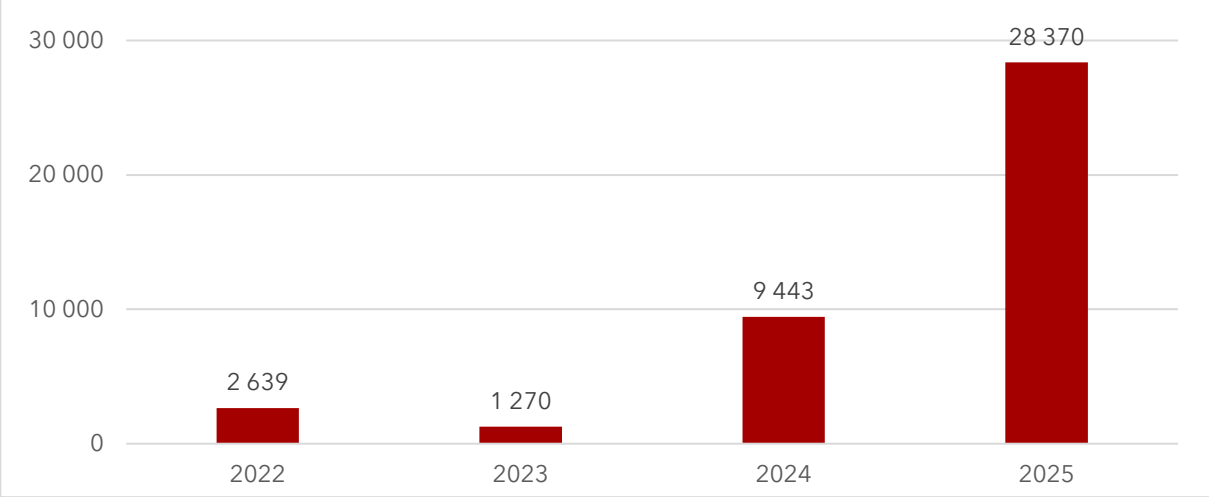
de forutsetningene som ligger til grunn for bruk av departementets midler, også avtaler knyttet til tilskuddsmidler. Nulltoleranse for misligheter betyr ikke nulltoleranse for risiko, men risikoen må være kartlagt og kjent. Det skal tilstrebes å redusere risikoen gjennom gode forvaltningssystemer, kvalitetssikring og systematisk oppfølging og kontroll av midlene.[12] Departementet har ikke skriftliggjort hva de legger i prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter, men påpeker at de legger seg nært opp til Utenriksdepartementets forståelse av begrepet.[13]

Det er også en forvaltningsrisiko ved de store beløpene som skal settes i omløp for å støtte Ukraina. Denne handler om utfordringer ved styring, kontroll og oppfølging av bruken av midlene. Den internasjonale støtten har økt kraftig på kort tid, behovene er store og tidskritiske, og beslutninger må fattes raskt. For å redusere forvaltningsrisikoen legger regjeringen vekt på koordinering av støtten til Ukraina, både med ukrainske myndigheter og andre relevante aktører.[14]

1.3 Forvaltningen av tilskudd til militær støtte til Ukraina

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

Figur 2 Tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer og enkelttiltak i perioden 2022–2025 i millioner kroner



Kilde: Regjeringen. Norsk støtte til Ukraina og nabolandene, oppdatert 19. desember 2025.

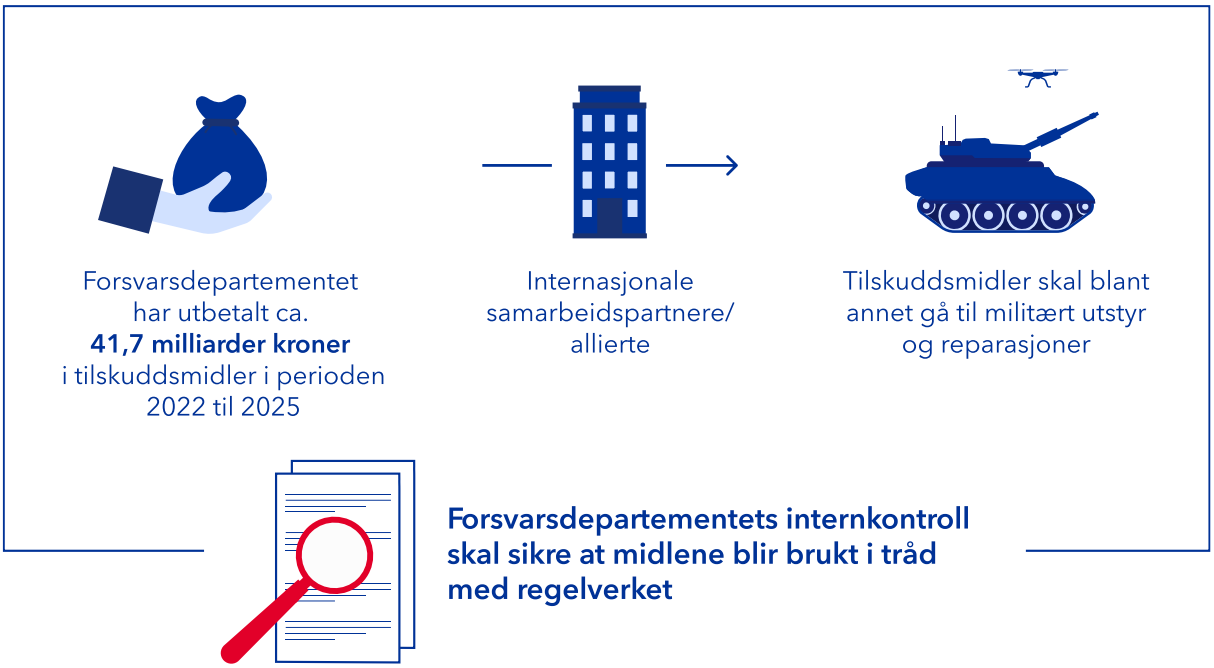
[12] Innst. 7 S (2025–2026) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2026, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)* til Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet. Side 13.
[13] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[14] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2022–2023) *Nansen-programmet for Ukraina.* Side 25–26.

Siden risikoen for korrupsjon og misligheter er stor i Ukraina, gir Norge som hovedregel ikke tilskudd direkte til Ukraina. Støtten gis i stedet som donasjoner av materiell, trening og opplæring, enten i norsk eller i internasjonal regi. Dette gir bedre forutsetninger for å følge opp bruken av de norske bidragene og øker sannsynligheten for at bidragene brukes som forutsatt.[15]

Samarbeid med andre land kan styrke gjennomsiktigheten, etterprøvbarheten og koordineringen av støtten.[16] Flere saker i media viser blant annet at det er risiko for økonomiske misligheter i andre samarbeidsland enn Ukraina. I en sak anbefales Polen å tilbakebetale 91 millioner euro som følge av flere forhold, blant annet overprising av generator til Ukraina.[17] I en annen sak er det pågrepet flere personer i Slovakia som er mistenkt for misbruk av EU-midler tilknyttet militær støtte til Ukraina.[18]

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

Figur 3 Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd for militær støtte til Ukraina



Kilde: Riksrevisjonens grafikk basert på informasjon fra regjeringen.no (Norsk støtte til Ukraina og nabolandene, oppdatert 19. desember 2025).

Forsvarsdepartementet har ikke tidligere forvaltet tilskudd i det omfanget og den størrelsesordenen som det har fått ansvar for i Nansen-programmet, og det ligger her en iboende risiko. I tillegg har Forsvarsdepartementets internrevisjon påvist svakheter ved

[15] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina.* Side 34.
[16] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina.* Side 35.
[17] European Anti-Fraud Office. (2025, 18. februar). OLAF completes investigation into suspected serious irregularities in EU-funded procurement of power generators for Ukraine.
[18] European Public Prosecutor's Office. (2025, 18. juni). Slovakia: EPPO probes alleged misappropriation of €7.4 million destined for military aid to Ukraine.

departementets forvaltning av tilskudd.[19] Derfor vil vi undersøke om Forsvarsdepartementet har etablert en internkontroll som sikrer at oppfølging av og kontroll med de norske tilskuddsmidlene er tilfredsstillende og i tråd med regelverket. Vi vil også undersøke hvordan Forsvarsdepartementet håndterer risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon i bruken av Nansen-midlene. Utvalget i vår undersøkelse omfatter tilskuddsavtaler til en verdi av 5,9 milliarder kroner.

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

2 Mål og problemstillinger

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

Undersøkelsen har følgende hovedproblemstillinger:

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

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

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

Revisjonen omfatter Forsvarsdepartementets internkontroll i perioden 2022–2025 ved forvaltning av tilskuddsmidler til Ukraina. Revisjonen omfatter videre departementets oppfølging av utvalgte tilskuddsavtaler i perioden 2023–2025. Tilskuddsmidlene for avtalene i vår undersøkelse er bevilget på kapittel 1700, post 79. Revisjonen omfatter ikke oppfølging av donasjoner av materiell fra forsvarssektoren, anskaffelser fra industrien for

[19] Forsvarsdepartementets internrevisjon (2024, 16. desember). *Revisjon av FDs styring og kontroll av militær støtte til Ukraina.* BEGRENSET.

donasjon til Ukraina, trening og opplæring av ukrainsk personell eller tilskudd som forvaltes av andre virksomheter i forsvarssektoren.

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

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

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

Undersøkelsen er gjennomført ved bruk av ulike metoder, både dokumentgjennomgang, kartleggingsmøter, intervjuer og gjennomgang og kontroll av tilskuddsavtaler. For å svare på problemstilling 1 har vi undersøkt hvilke systemer, rutiner og tiltak departementet har etablert for tilskuddsforvaltningen. I tillegg har vi kontrollert 8 av totalt 24 tilskuddsavtaler som ble inngått i perioden 2023–2024, og undersøkt hvordan departementet i praksis

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

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

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

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

3 Konklusjoner

Hovedkonklusjon

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

Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

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

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

4 Overordnet vurdering

4.1 Avgrensning og overordnede vurderinger for alle 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 lengere 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: Ikke tilfredsstillende

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

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

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

Forsvarsdepartementet har ikke gjennomført systematiske risikovurderinger av prosjektene eller tilskuddsmottakerne før avtalene ble inngått. Departementet har for eksempel ikke vurdert risikoen for misligheter. Dermed har ikke avtalekrav og kontrolltiltak

blitt tilpasset risikoen i prosjektene i tilstrekkelig grad. Departementet har gjennom sin oppfølging av avtalene ikke i tilstrekkelig grad sikret at norske tilskuddsmidler blir benyttet etter formålet, og at materiell når Ukraina.

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

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

Totale tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer og enkelttiltak er på 41,7 milliarder kroner i perioden 2022 til 2025.[20] Gitt de store beløpene med tilskuddsmidler Forsvarsdepartementet forvalter gjennom Nansen-programmet, og mislighetsrisikoen som er forbundet med midlene, så vurderer vi det slik at det er viktig at departementet etablerer gode kontroll- og oppfølgingsrutiner for tilskuddsforvaltningen.

5 Utdyping av konklusjoner

5.1 Forsvarsdepartementet har ikke ferdigstilt et system for kontroll og oppfølging av tilskuddene i Nansen-programmet som tar høyde for særegenhetene i programmet

Alle virksomheter skal ha etablert en internkontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet, fungerer tilfredsstillende og kan dokumenteres.[21] Som en del av internkontrollen skal det etableres systemer og rutiner for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.[22] Det skal også utarbeides et opplegg for å kontrollere opplysninger som skal ligge til grunn for tildeling eller inngår i etterfølgende rapportering.[23] I tillegg har Stortinget slått fast at forvaltningen av Nansen-programmet skal ha nulltoleranse for økonomiske misligheter og at det er viktig at Norge stiller klare krav til kontroll og etterrettelighet i bruk av norsk støtte.[24] Vi har kontrollert hvilke skriftlige retningslinjer og rutiner departementet har etablert for å forvalte tilskudd i Nansen-programmet.

[20] Regjeringen. *Norsk støtte til Ukraina og nabolandene. (2025, 19. desember).*
[21] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4.
[22] Reglementet for økonomistyring i staten § 14 og Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4.
[23] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.1 og punkt 6.2.1 bokstav d.
[24] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* side 5.Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Side 26. Innst. 218 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).* Utenriks- og forsvarskomiteen. Side 5.

Forsvarsdepartementet har siden våren 2023 arbeidet med å utvikle internkontroll og styrende dokumenter for forvaltningen av tilskudd i Nansen-programmet.[25] Arbeidet har pågått i 2,5 år og er per desember 2025 fremdeles ikke ferdigstilt. Utviklingen av et kontroll- og styringssystem ble forsinket som følge av utfordringer med ressurser og kompetanse, og departementet har prioritert operativ forvaltning framfor å få på plass formelle styringsdokumenter.[26]

Forsvarsdepartementets gjeldende retningslinjer for tilskuddsforvaltningen fra 2022 er utarbeidet før Ukraina-støtten ble en del av Forsvarsdepartementets portefølje av tilskudd. Retningslinjene redegjør derfor ikke spesifikt for hvilke krav eller kontroller som skal gjelde for Ukraina-støtten. Etter vår vurdering er de lite tilpasset særegenhetene og de spesielle forutsetningene som ligger til grunn for tilskuddsavtalene tilknyttet Ukraina-støtten. For eksempel klargjør ikke retningslinjene hvordan tilskuddsavtaler som inngås med andre land eller internasjonale organisasjoner, skal forvaltes og følges opp. Departementet har ikke skriftlig vurdert hvilke krav i de gjeldende retningslinjene som er relevante for tilskuddsavtalene i Nansen-programmet.[27]

Forsvarsdepartementet har ikke utarbeidet skriftlige retningslinjer eller rutiner som beskriver hvordan de skal arbeide med risikoen for økonomiske misligheter, eller hvilke forebyggende og avdekkende tiltak som er etablert. Departementet påpeker at dette er under arbeid. Departementet har videre ikke skriftliggjort hva de legger i prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter, men påpeker at de legger seg nært opp til Utenriksdepartementets forståelse av begrepet.[28]

Når det mangler styrende dokumenter og det ikke er etablert et system for internkontroll for forvaltning av tilskudd i Nansen-programmet, kan det være vanskelig å forvalte tilskuddene på en systematisk og enhetlig måte, og å etterleve nulltoleranseprinsippet.

Forsvarsdepartementet er forelagt et utkast til rapporten og påpeker i sitt svarbrev at det har lagt vekt på å utvikle prosesser, internkontroll og risikostyring, men at det har vist seg at dette ikke har latt seg gjøre innenfor de opprinnelige rammene departementet fastsatte for arbeidet med den militære støtten gjennom Nansen-programmet i 2023. Derfor ble det i 2024 iverksatt flere tiltak for å bedre situasjonen, inkludert innleie av ekstern bistand for utvikling og implementering av internkontroll og systematisk risikovurdering og styrking av kapasitet og kompetanse innenfor internkontroll og tilskuddsforvaltning. Departementet påpeker videre at dette arbeidet nå gir effekt.[29]

Riksrevisjonen har forståelse for at det var krevende for Forsvarsdepartementet å raskt få på plass et system for internkontroll som var tilpasset støtten til Ukraina fra oppstarten av

[25] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025 og 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[26] Forsvarsdepartementet (2024, 20. juni). *Foreløpig evaluering av rammer for arbeidet i Ukraina-prosjektet – personellressurser.* Unntatt offentlighet. Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[27] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[28] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[29] Forsvarsdepartementet. (2026, 10. februar). *Svar til Riksrevisjonen – kommentarer til utkast til rapport om FDs forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet*. Inkludert vedlegg.

Nansen-programmet. Vi vurderer at departementet nærmere tre år etter oppstarten, burde fått på plass et tilpasset system for internkontroll.

5.1.1 Nye støtteverktøy for oppfølging og kontroll tatt i bruk fra januar 2025

Som en del av utviklingen av et internkontrollsystem for Nansen-programmet har Forsvarsdepartementet tatt i bruk flere støtteverktøy for å dokumentere gjennomførte kontroller og ha oversikt over oppfølgingen av inngåtte tilskuddsavtaler. Verktøyene inneholder kontrollpunkter som skal gjennomføres gjennom hele tilskuddsprosessen. Støtteverktøyene er tatt i bruk fra januar 2025 og har ikke blitt benyttet fullt ut for avtalene i vår kontrollperiode.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Forsvarsdepartementet har innført og begynt å benytte støtteverktøy for oppfølging og kontroll. Verktøyene kompenserer delvis for manglende formelle styringsdokumenter og retningslinjer for internkontroll. Bruken av verktøyene framover kan bidra til å sikre at tilskuddsavtaler blir fulgt opp i tråd med avtalekravene og det relevante regelverket. I tillegg vil en systematisk oppfølging og kontroll gi bedre forutsetninger for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter.

5.2 Forsvarsdepartementet har for de undersøkte tilskuddsavtalene ikke systematisk vurdert risiko for manglende måloppnåelse eller misbruk av midler

Regjeringen har lagt føringer om at Nansen-programmet skal gjennomføres på en måte som reduserer risiko så langt dette er mulig innenfor rammene av hva som ønskes oppnådd. Korrupsjonsrisiko skal reduseres, men veies mot risiko for at støtte ikke kommer fram til rett tid eller risiko for ineffektive kontrolltiltak. Regjeringen påpeker at man må vite hva slags risiko det norske engasjementet innebærer, og regelmessig vurdere endringer i risikobildet. Regjeringen har videre akseptert en større risiko i støtten til Ukraina enn det man under normale omstendigheter ville ha akseptert, og Stortinget har gitt sin tilslutning til økt risikoaksept.[30] Det er også en klar føring i grunnlagsdokumentene for programmet at støtten er tidskritisk og at midler må raskt ut for å kunne avhjelpe et krigførende land. Nulltoleranseprinsippet betyr ikke nulltoleranse for risiko, men risikoen må være kartlagt og kjent.[31]

Samtidig ligger det krav i økonomireglementet om risikobasert internkontroll og oppfølging av tilskuddsmidler, og Forsvarsdepartementet stiller krav til systematiske risikovurderinger av tilskudd i sine interne retningslinjer.

---

[30] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina.* Side 5. Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Side 25.

[31] Innst. 7 S (2025–2026) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2026, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)* til Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet. Side 13.

Riksrevisjonen anerkjenner at disse ulike hensynene har vært krevende for Forsvarsdepartementet å veie opp mot hverandre i sin forvaltning av tilskudd i Nansen-programmet, herunder hvilke hensyn som skal veie tyngst i en situasjon med krig. Vi ser at Forsvarsdepartementet i vår kontrollperiode har prioritert å raskt få på plass avtaler om tilskudd og i liten grad har gjennomført systematiske risikovurderinger av prosjekter og tilskuddsmottakere.

Vi har kontrollert om Forsvarsdepartementet har gjennomført risikovurderinger for de åtte utvalgte tilskuddsavtalene i perioden 2023–2024. Vår kontroll viser at departementet ikke har gjennomført systematiske risikovurderinger av tilskuddsmottakere eller prosjekter eller vurdert risiko for økonomiske misligheter eller korrupsjon for noen av disse avtalene. Forsvarsdepartementet har imidlertid gjort enkelte vurderinger i forkant for tre av avtalene, men ikke vurdert risikoer mot sannsynlighet og konsekvens og heller ikke brukt risikovurderinger som grunnlag for risikoreduserende tiltak og kontroller. Vi vurderer derfor at Forsvarsdepartementet ikke har etterlevd kravet til risikovurderinger i økonomibestemmelsene og departementets egne retningslinjer for tilskuddsforvaltningen fullt ut. Manglende risikovurderinger kan gjøre det vanskelig å legge til rette for kontrollhandlinger som er egnet for å følge opp måloppnåelse og bruk av støtten for de ulike tilskuddsavtalene.

Forsvarsdepartementet har siden 2023 arbeidet med å utvikle maler for risikovurderinger. Arbeidet er ikke sluttført på grunn av kapasitetsutfordringer. Departementet har fra januar 2025 begynt å ta i bruk et nytt verktøy for risikovurderinger, men dette er ikke formelt godkjent. Departementet opplyser at det har som målsetting at det på sikt skal gjennomføres risikovurderinger av alle avtaler som inngås.[32]

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet arbeider med å få på plass et system for risikovurderinger av tilskuddsavtaler.

5.3 Forsvarsdepartementet gjør ikke nok for å sikre at tilskuddsmidler blir benyttet etter formålet og at materiell kommer fram til Ukraina

Tilskuddsforvalteren skal ivareta kontroll med at tilskuddsmottakeren oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet, og innhente informasjon som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse.[33] Tilskuddsforvalteren må også ha systemer for internkontroll som blant annet sikrer at kontrolltiltak dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Departementet må kontrollere om vilkårene i avtalene blir oppfylt, men også følge opp mislighets- og korrupsjonsrisikoen, slik at nulltoleranseprinsippet overholdes. Siden situasjonen i Ukraina medfører at tilskudd skal utbetales raskt, er det viktig at arbeidet med å følge opp tilskuddene bidrar til å sikre at kravene til kontroll og etterrettelighet oppfylles.

[32] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[33] Reglement for økonomistyring i staten § 15. Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.6.

Flertallet av avtalene vi har kontrollert, har som formål at materiell, gjennom ulike varianter av innkjøp og donasjoner, skal ende opp i Ukraina. Departementet må hente inn tilstrekkelig dokumentasjon fra tilskuddsmottakeren for å kunne vurdere om midlene er brukt etter formålet i avtalene, i tråd med det norske tilskuddsregelverket. Departementet kan sikre denne informasjonen ved å stille krav i avtalene til rapportering.

Vi har kontrollert hvilke avtalekrav som er stilt til rapportering som kan sikre tilgang på nødvendig informasjon, og om departementet har mottatt denne informasjonen. Denne rapporteringen skal sette departementet i stand til å vurdere både måloppnåelsen og om det foreligger eventuell mislighets- eller korrupsjonsrisiko.

Videre har vi kontrollert om Forsvarsdepartementet har forsikret seg om at tilskuddsmidlene har kommet fram til tilskuddsmottakeren, om materiellet har kommet fram til Ukraina, og om tilskuddsmidlene har blitt benyttet som forutsatt. Tilskuddsavtalene vi har kontrollert, varierer i størrelse fra 19,5 millioner kroner til 1,6 milliarder kroner, og samlet har de en verdi på 5,9 milliarder kroner.

5.3.1 Forsvarsdepartementet mottar bekreftelse på at tilskuddsmidler er mottatt, men i enkelte tilfeller tar det lang tid før bekreftelse kommer

Forsvarsdepartementet har mottatt bekreftelse på mottak av midler gjennom alle de åtte avtalene vi har kontrollert. For seks av de åtte avtalene har det imidlertid tatt mellom 2,5 måneder og 2 år før departementet har mottatt bekreftelsen fra tilskuddsmottakeren. Tatt i betraktning hvor store tilskuddsbeløpene er, mener vi at departementet burde fulgt tilskuddsmottaker tettere opp og fått bekreftelser på at tilskuddsmidler er mottatt, på et tidligere tidspunkt.

5.3.2 Forsvarsdepartementet innhenter i liten grad dokumentasjon på at Ukraina har mottatt materiell

Seks av avtalene vi har kontrollert, gjelder leveranse av materiell til Ukraina eller reparert utstyr som forutsettes levert til Ukraina. For fem avtaler er det på revisjonstidspunktet ikke mottatt noe eller tilfredsstillende dokumentasjon som bekrefter at Ukraina har mottatt materiellet. Forsvarsdepartementet opplyser at de kan få bistand fra fagmilitære og fra forsvarsattacheer i ulike land til blant annet å bekrefte om materiell har blitt overlevert til Ukraina.[34] For avtalene i vårt utvalg er det imidlertid ikke dokumentasjon på at disse funksjonene har bekreftet at materiellet er mottatt av Ukraina. Uten denne informasjonen har departementet liten mulighet til å vurdere om et viktig mål med tilskuddet og Nansen-programmet er oppnådd. Bekreftelse på mottak vil kunne gi departementet større sikkerhet for at materiell ikke har kommet på avveier.

Forsvarsdepartementet har i sitt svar på utkast til denne rapporten ettersendt oss dokumentasjon på at materiellet er mottatt av Ukraina for én avtale. Dokumentasjonen ble mottatt av departementet i februar 2026. I tillegg har de oversendt dokumentasjon på at

[34] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.

en tilskuddsmottaker har bekreftet at de har overlevert materiellet,[35] men her mangler det fremdeles bekreftelse på at materiellet er mottatt av Ukraina.

5.3.3 Forsvarsdepartementet har ikke i tilstrekkelig grad sikret seg at det mottar økonomisk dokumentasjon som kan bekrefte at midlene har blitt benyttet som forutsatt

Forsvarsdepartementet må sikre seg tilstrekkelig styringsinformasjon for å kunne følge opp at tilskuddsmidlene blir benyttet til formålet. Dette kan departementet sikre seg ved å legge krav til tilstrekkelig rapportering i avtalene. Forutsetningene for tilskuddene i Nansen-programmet er annerledes enn ved vanlig tilskuddsforvaltning. Det er vesentlige beløp som utbetales i store enkeltutbetalinger. I tillegg er det en mislighets- og korrupsjonsrisiko for tilskuddene i programmet.

Vår kontroll viser at det er få krav til økonomisk rapportering i flere av avtalene. Ikke alle avtalene har krav om sluttrapport eller informasjon om hva en sluttrapport skal inneholde.

Kontrollen viser videre at departementet i flertallet av avtalene ikke har mottatt eller hentet inn tilstrekkelig økonomisk dokumentasjon til å kunne vurdere om midlene til nå er benyttet som forutsatt. For disse avtalene er det ikke mottatt økonomisk rapportering eller sluttrapport som bekrefter at midlene er benyttet i tråd med avtalen. Dette gjør at departementet ikke har hatt gode nok forutsetninger til å følge opp tilskuddsmottakerne og om tilskuddene er benyttet i tråd med avtalen og føringene om kontroll i Nansen-programmet.

Forsvarsdepartementet har i sitt svar på utkast til denne rapporten ettersendt oss sluttrapport for én avtale. Rapporten gir informasjon om bruken av midlene. I tillegg har vi mottatt et dokument til en annen avtale, som er usignert. Dokumentet gir en oversikt over økonomiske transaksjoner, men framstår ikke som en sluttrapport.[36]

Oppfølging av prinsippet om nulltoleranse i forvaltningen av tilskuddsavtaler

Nulltoleranseprinsippet innebærer å reagere på et ethvert avvik fra de forutsetningene som ligger til grunn for bruken av tilskuddsmidlene.[37] For å kunne reagere på avvik må disse også kunne avdekkes.

Vår kontroll viser at i flere av prosjektene i vårt utvalg har ikke departementet stilt krav til eller mottatt økonomisk rapportering eller dokumentasjon på bruk av midler underveis i avtaleløpet. Flere av avtalene åpner opp for at departementet på eget initiativ kan be om dokumentasjon på regnskap eller betalinger til leverandører, men departementet har i liten grad benyttet denne muligheten. Disse forholdene gjør at departementet har få forutsetninger for å kunne avdekke økonomiske avvik eller misligheter. Vi har ikke fått

[35] Forsvarsdepartementet. (2026, 10. februar). *Svar til Riksrevisjonen – kommentarer til utkast til rapport om FDs forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet*. Inkludert vedlegg.
[36] Forsvarsdepartementet. (2026, 10. februar). *Svar til Riksrevisjonen – kommentarer til utkast til rapport om FDs forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet*. Inkludert vedlegg.
[37] Innst. 7 S (2025–2026) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2026, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)* til Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet. Side 13.

dokumentert at departementet selv gjennomfører andre kontroller eller vurderinger som kunne gitt grunnlag for å avdekke avvik.

Siden departementet i liten grad mottar dokumentasjon på at materiell er mottatt, har det også liten mulighet til å avdekke og reagere på mulige avvik i leveransene.

Nulltoleranseprinsippet handler også om å videreføre et ansvar for å etterleve prinsippet og krav til å varsle om avvik utover i tilskuddskjeden, fra midler bevilges, og ut til endelig mottaker.[38] Alle avtalene i vårt utvalg, med unntak av én, inneholder krav til at tilskuddsmottaker skal praktisere prinsippet og varsle Forsvarsdepartementet ved avvik. Tre av åtte avtaler inneholder i tillegg krav om at avtaleparter skal ha kontrollsystemer for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter. Departementet har ikke gjennomført vurderinger eller kontroller av at tilskuddsmottakere faktisk har slike kontrollsystemer på plass, eller at systemene har tilfredsstillende kvalitet. Departementet viser til at tilskuddsmottakerne er allierte land eller NATO og EU, og at de forutsetter at disse har etablert en tilfredsstillende internkontroll.[39]

Forsvarsdepartementet har ikke etablert en egen varslingskanal spesifikt for Nansen-midlene, men benytter seg av Forsvarsdepartementets egen varslingskanal for saker som faller inn under denne kanalens virkeområde. Departementet forutsetter at forsvarsdepartementene i andre land har egne varslingskanaler, og legger til grunn at disse benyttes ved behov.[40]

Forsvarsdepartementet har ikke fastsatt rutiner for hvordan varsler eller mistanke om økonomiske misligheter forbundet med Nansen-programmet skal følges opp.[41] Hvordan departementet skal reagere på avvik, enten de avdekkes av egne kontroller eller kommer via varsler fra tilskuddsmottakere eller andre eksterne, ser derfor ut til å være uavklart.

6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet

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

[38] Regjeringen. *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*. (2025, 6. mai).
[39] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
[40] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[41] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.

7 Statsrådens svar

Dokument 3:13 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet* ble sendt til forsvarsministeren 22. april 2026. Riksrevisjonens brev til forsvarsministeren følger i vedlegg 1. Svaret fra forsvarsministeren følger i vedlegg 2.

8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens 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:

Riksrevisjonens faktagrunnlag

9 Innledning

I denne delen legger vi fram faktagrunnlaget i revisjonen

- Kapittel 10 omtaler vår kontroll av Forsvarsdepartementets etablerte systemer, rutiner og tiltak for å sikre en god internkontroll i sin forvaltning av tilskudd.
- Kapittel 11 omtaler vår gjennomgang av hvordan Forsvarsdepartementet forvalter og følger opp de utvalgte tilskuddsavtalene i Nansen-programmet med hensyn til risikovurderinger, kontroll og oppfølging.
- Økonomiske misligheter og korrupsjon og nulltoleranseprinsippet omtales i både kapittel 10 og 11.

I kapittel 9.1 presenterer vi en kort bakgrunn og tidslinje for arbeidet med internkontroll for tilskuddene i Nansen-programmet i departementet.

9.1 Bakgrunn og tidslinje for arbeidet med internkontroll for tilskuddene i Nansen-programmet

Hvordan Forsvarsdepartementet har organisert arbeidet med forvaltning av tilskuddsmidler til Ukraina, har utviklet seg siden den russiske fullskalainvasjonen. Forsvarsdepartementet viser til at arbeidet siden starten har vært preget av høyt tempo med et sterkt økende omfang av midler og tiltak som har måttet håndteres raskt.[42]

I starten ble arbeidet med Ukraina-støtten håndtert av en krisehåndteringsgruppe i tråd med gjeldende føringer for departementets krisehåndtering.[43] I mars 2023 ble Nansen-programmet vedtatt av Stortinget, og Forsvarsdepartementet fikk ansvar for å forvalte den militære delen av støtten i programmet.[44]

Høsten 2023 besluttet departementet å opprette et eget prosjekt med ansvar for å håndtere den militære støtten til Ukraina, blant annet på bakgrunn av råd fra internrevisjonen.[45] Prosjektet fikk gradvis tilført ressurser fra ulike seksjoner og avdelinger i departementet og ble formelt opprettet 1. januar 2024. I juni 2024 ble det besluttet å styrke prosjektet ytterligere med ekstern bistand og å ansette to ressurser med forvaltnings-, styrings- eller tilskuddskompetanse.[46] Forsvarsdepartementet opplyser at formålet med å opprette prosjektet var å legge til rette for tydeligere avklarte roller og ansvar for den militære støtten til Ukraina samt å styrke arbeidet med styring og kontroll. Prosjektet er organisatorisk plassert i linjen i departementet. Prosjektet følger etablerte styrende dokumenter og beslutningslinjer som gjelder for departementet.[47]

---

[42] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
[43] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
[44] Innst. 218 S (2022–2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen* til Prop. 44 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger).*
[45] Verifisert referater fra intervjuer med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025 og 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[46] Forsvarsdepartementet. (2024, 20. juni). *Foreløpig evaluering av rammer for arbeidet i Ukraina-prosjektet – personellressurser.* Unntatt offentlighet.
[47] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.

Figur 4 Tidslinje – utvikling på internkontrollområdet

Kilde: Riksrevisjonens grafikk etter informasjon fra Forsvarsdepartementet.

Figuren viser hvordan Forsvarsdepartementets arbeid på internkontrollområdet har utviklet seg. Dette blir nærmere omtalt i kapittel 10. Tilskuddsavtalene vi har valgt ut for kontroll, er inngått i perioden 2023–2024. Samlet støtte via tilskudd til internasjonale samarbeidsmekanismer og enkelttiltak er i denne perioden på ca. 10,7 milliarder kroner.

10 Forsvarsdepartementets system for internkontroll for tilskuddsforvaltningen

Hovedfunn

- Forsvarsdepartementet har ikke ferdigstilt systemet for internkontroll for tilskuddsforvaltningen i Nansen-programmet.
- De gjeldende retningslinjene for tilskuddsforvaltningen tar ikke høyde for særegenhetene i Nansen-programmet.
- Forsvarsdepartementet har ikke tydeliggjort hvordan det skal arbeide med å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter i Nansen-programmet.
- Departementet har tatt i bruk flere støtteverktøy for oppfølging og kontroll av tilskudd i 2025.

10.1 Forsvarsdepartementet har ikke ferdigstilt systemet for internkontroll for tilskuddsforvaltningen i Nansen-programmet

10.1.1 Krav til skriftlig dokumentasjon på etablert internkontroll

Økonomibestemmelsene stiller generelle krav til at alle virksomheter skal ha en internkontroll. Den skal kunne dokumenteres, skal være en del av virksomhetens styring og skal være tilpasset risiko og vesentlighet.[48] På tilskuddsområdet stilles det mer spesifikke krav. For å sikre korrekt saksbehandling skal tilskuddsforvalteren ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler. Videre skal departementet utarbeide et opplegg for å kontrollere opplysninger som skal ligge til grunn for tildeling, eller som inngår i den etterfølgende rapporteringen.[49]

Som en del av internkontrollen stilles det også krav til at virksomheter skal etablere systemer og rutiner for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.[50] Stortinget har videre slått fast at forvaltningen av Nansen-programmet skal ha nulltoleranse for økonomiske misligheter.[51] Utenriksdepartementet utdyper at nulltoleranseprinsippet innebærer at det skal reageres på ethvert avvik fra de forutsetningene som ligger til grunn for bruk av departementets midler. Nulltoleranse for

[48] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4.
[49] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.1 og punkt 6.2.1.bokstav d.
[50] Reglementet for økonomistyring i staten § 14 og Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4.
[51] Innst. 255 S (2023–2024) Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina. Side 5. Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina.* Side 26.

misligheter betyr ikke nulltoleranse for risiko, men risikoen må være kartlagt og kjent.[52] Vi vil ut fra dette forvente at Forsvarsdepartementet har etablert, og kan dokumentere, systemer og rutiner som gjør det mulig å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter som en del av forvaltningen av tilskudd i Nansen-programmet.

10.1.2 Funn

Vi har innhentet skriftlig dokumentasjon på den internkontrollen som Forsvarsdepartementet har etablert for å forvalte tilskudd i forbindelse med Ukraina-støtten. Denne dokumentasjonen består av interne styrende dokumenter som gir føringer og stiller krav til hvordan tilskuddsavtaler i Nansen-programmet skal inngås, følges opp og kontrolleres av departementet, slik at økonomiregelverket og forventninger fra Stortinget etterleves. Vi har mottatt følgende:

- Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet fra 1. mai 2022
- notat av 2. juni 2023 om Internrevisjonens råd om styring og kontroll av militær støtte til Ukraina og forslag til mandat (unntatt offentlighet)
- notat av 12. september 2023 om Forsvarsdepartementets oppfølging av internrevisjonens råd om styring og kontroll av militær støtte til Ukraina (unntatt offentlighet)
- mal for internkontrollaktiviteter for tilskuddsavtaler (BEGRENSET)
- skjema for internkontrollaktiviteter for seks tilskuddsavtaler i vårt utvalg (BEGRENSET)
- tilskuddsoversikt (avtaler i utvalget) per 25. november 2025 (BEGRENSET)
- eksempel på utfylt ny mal for risikovurderinger av tilskuddsmottakere (datert 22. august 2025) (BEGRENSET)

Faktaboks 1 Anbefaling om styrende dokumenter fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring anbefaler[53] at virksomhetens internkontroll gir en samlet oversikt over tiltakene som virksomheten har iverksatt, og at tiltakene dokumenteres systematisk og samlet. Policyer og rutiner er to nivåer i et dokumenthierarki, men nivåene kan også ha andre betegnelser. Policyer og rutiner er en del av virksomhetens styrende dokumenter.

For viktige områder må ledelsen i virksomheten vedta **policyer**, som består av retningslinjer, prinsipper, myndighet, roller og ansvar.

Rutinene skal beskrive hvordan prosesser, aktiviteter og kontroller utføres.

Kilde: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Prosess for internkontroll.

[52] Innst. 7 S (2025–2026) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2026, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)* til Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet. Side 13.
[53] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Prosess for internkontroll.* (22. desember 2025).

Forsvarsdepartementet har ikke ferdigstilt et rammeverk for styring og kontroll av Nansen-midlene

Departementet har siden våren 2023 arbeidet med å utvikle internkontroll og styrende dokumenter for forvaltningen i Nansen-programmet, inkludert forvaltning av tilskuddene.[54]

Våren 2023 ble internrevisjonen i Forsvarsdepartementet engasjert for å komme med råd om styring og kontroll av Nansen-programmet. Internrevisjonen vurderte i juni 2023 at det var høy risiko for manglende etterlevelse av økonomiregelverket. Den observerte at omfanget av oppfølging og kontroll sannsynligvis ikke var i tråd med kravene i regelverket.[55] Internrevisjonen konkluderte med en rekke råd for det videre arbeidet med styring og kontroll, herunder å

- avklare roller, ansvar og myndighet for forvaltningen av militær støtte
- avklare administrativt opplegg for oppfølging og kontroll av tilskudd
- dokumentere begrunnelse dersom unntak fra krav til forvaltning av tilskuddsordninger kommer til anvendelse
- ivareta krav til risikovurderinger som grunnlag for oppfølging og kontroll av tilskudd

Rådene fra internrevisjonen ble fulgt opp av departementet i et notat til departementsråden september 2023. Forsvarsdepartementet påpeker her at et opplegg for kontroll og risikovurderinger vil være en viktig del av effektiv forvaltning, og at det er potensial for forbedringer i forvaltningspraksis for å styrke sporbarheten og kontrollen. Eksempler på forbedringer som blir trukket fram, er at retningslinjer og prosessbeskrivelser blir skriftlig nedfelt. Departementet konkluderte med en anbefaling om å etablere Ukraina-prosjektet, som foreslått av internrevisjonen. Prosjektet ble gitt ansvaret for å utvikle policy og nødvendige styringsdokumenter for Nansen-programmet og for å følge opp internrevisjonens råd.[56]

Forsvarsdepartementet opplyser at notatet fra høsten 2023, hvor rådene fra internrevisjonen følges opp, er å forstå som et styrende dokument for Ukraina-prosjektet.[57] Notatet beskriver ansvarsområder og ressursallokering for prosjektet. Notatet viser kort til at forvaltningen av tilskudd skal innrettes i tråd med tilskuddsregelverkets krav til oppfølging, kontroll, evalueringer og god praksis samt departementets interne retningslinjer for tilskuddsforvaltning. Videre konkrete krav til internkontroll for tilskudd i Nansen-programmet fastsettes ikke i dokumentet, men ulike tiltak drøftes.

I et internt notat fra juni 2024 går det fram at prosjektet er underbemannet, og at utviklingen av et kontroll- og styringssystem er forsinket. Dette blir forklart med store

[54] Verifisert referater fra intervjuer med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025 og 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[55] Forsvarsdepartementet. (2023, 2. juni). *FD Led IRs råd om styring og kontroll av militær støtte til Ukraina* med vedlegg *Mandat for etablering av organisasjon for Forsvarsdepartementets forvaltning av militær støtte for Ukraina.* Unntatt offentlighet.
[56] Forsvarsdepartementet. (2023, 12. september). FD IIs oppfølging av FD IRs råd om styring og kontroll av militær støtte til Ukraina og organisering av arbeidet i FD. Unntatt offentlighet.
[57] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.

endringer i omfanget av støtten og sakskomplekset og at de opprinnelige forutsetningene som lå til grunn for etableringen, dermed var endret. Notatet anbefalte blant annet å leie inn eksterne konsulenter for å bistå departementet i arbeidet med et internkontrollsystem for Nansen-programmet.[58] Departementet opplyser at det i juni 2024 ble besluttet å ansette to personer og hente inn ekstern bistand. Interne ressurser kom på plass i mai og august 2025.[59] Departementet opplyser videre at de eksterne konsulentene våren 2025 utarbeidet et forslag til policy for styring og kontroll. Forslaget har ifølge departementet betydelige mangler, og det gjenstår en del arbeid for å ferdigstille det. Departementet opplyser videre at konsulentene også har utarbeidet forslag til rutiner for arbeid med internkontroll. Rutinene er ikke formelt godkjent, men benyttes i arbeidet med den militære støtten til Ukraina. Forsvarsdepartementet påpeker at de basert på vurdering av risiko og vesentlighet prioriterte å benytte en større del av konsulenttimene til operativ internkontroll framfor å få på plass en overordnet policy.[60]

Vår gjennomgang viser at Forsvarsdepartementet i lang tid har arbeidet med et internkontrollsystem for Nansen-programmet, med tilhørende styringsdokumenter og rutiner. Arbeidet har pågått i 2,5 år og er per desember 2025 fremdeles ikke ferdigstilt.

De gjeldende retningslinjene for tilskuddsforvaltning tar ikke høyde for særegenhetene i Nansen-programmet

Forsvarsdepartementet viser til at det har benyttet *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet*[61] som grunnlag for forvaltningen i perioden for tilskuddsavtalene vi har valgt ut.[62]

Retningslinjene gjelder for alle tilskudd og tilskuddsordninger som departementet forvalter. De er tett knyttet til kravene til tilskuddsforvaltning i økonomiregelverket, men inneholder også flere utdypende krav som skal gjelde for departementets tilskuddsforvaltning. Retningslinjene er datert 1. mai 2022 og er utarbeidet før Ukraina-støtten ble en del av Forsvarsdepartementets portefølje av tilskudd. Dokumentet redegjør derfor ikke spesifikt for hvilke krav eller kontroller som skal gjelde for Ukraina-støtten.

Forsvarsdepartementet opplyser at tilskudd i Nansen-programmet ikke tildeles gjennom tilskuddsordninger, og at departementet benytter økonomibestemmelsenes unntaksregler[63] i sin forvaltning av tilskudd.[64] Derfor er flere krav fra bestemmelsene ikke aktuelle, inkludert krav om å fastsette tilskuddsregelverk, utlysning og utforming av tilskuddsbrev. Forsvarsdepartementet opplyser at det ikke har gjort noen skriftlige

---

[58] Forsvarsdepartementet. (2024, 20. juni). *Foreløpig evaluering av rammer for arbeidet i Ukraina-prosjektet – personellressurser.* Unntatt offentlighet.
[59] Forsvarsdepartementet. (2026, 10. februar). *Svar til Riksrevisjonen – kommentarer til utkast til rapport om FDs forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet*. Inkludert vedlegg.
[60] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT. Forsvarsdepartementet. (2025, 19. august). *Svar på tilleggsspørsmål i utkast til referat fra kartleggingsmøte 18. juni 2025.* Brev til Riksrevisjonen. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[61] Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet.*
[62] Forsvarsdepartementet. (2025, 19. august). *Svar på tilleggsspørsmål i utkast til referat fra kartleggingsmøte 18. juni 2025.* Brev til Riksrevisjonen. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[63] Dette gjelder unntakene i økonomibestemmelsene pkt. 6.4.2 a) vedrørende øremerkede enkeltstående tilskudd, eller b) vedrørende medlemskap i internasjonal organisasjon, etter avtale med andre land mv.
[64] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.

vurderinger av hvilke krav i departementets retningslinjer som er relevante for tilskuddene i Nansen-programmet.[65]

Vår gjennomgang av departementets retningslinjer viser at de inneholder flere kontroll- og oppfølgingskrav som er relevante for Ukraina-støtten, uavhengig av unntaksreglene. De stiller for eksempel krav til risikovurderinger, årlig kontroll (rapportering), stikkprøver og rapportering. Ordlyden i kravene gjør derimot at de kan forstås å ikke gjelde for Ukraina-støtten. For eksempel kobles kravene til «tilskuddsordninger» eller «tilskuddsbrev».[66] Videre omtaler ikke retningslinjene føringer eller krav for tilskuddsavtaler som skal inngås med andre land eller internasjonale organisasjoner, for eksempel hvilke krav til rapportering slike avtaler må eller bør inneholde.

De gjeldende retningslinjene er lite tilpasset særegenhetene og de spesielle forutsetningene som ligger til grunn for tilskuddsavtalene tilknyttet Ukraina-støtten. Det er uklart hvilke kontroll- og oppfølgingskrav i retningslinjene Forsvarsdepartementet mener skal gjelde for Ukraina-støtten, og dermed hvordan retningslinjene skal benyttes som veiledning og hjelp for saksbehandlere som skal arbeide med disse avtalene.

Forsvarsdepartementet har ikke tydeliggjort hvordan det skal arbeide med å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter i Nansen-programmet

Forsvarsdepartementet opplyser at det ikke har utarbeidet skriftlige retningslinjer eller rutiner som beskriver hvordan det skal arbeide med risikoen for økonomiske misligheter knyttet til de norske midlene i Nansen-programmet, for eksempel hvilke forebyggende og avdekkende tiltak som er etablert. Departementet påpeker at dette er under arbeid.[67] Retningslinjene for tilskuddsforvaltningen viser imidlertid til noen relevante elementer. Risikovurderinger skal legge særlig vekt på etterlevelse av lover og regler i tilskuddsforvaltningen samt misligheter og økonomisk kriminalitet. I tillegg kan departementet ta stikkprøver for å redusere risikoen for misligheter.[68]

Faktaboks 2 Nulltoleranseprinsippet

Nulltoleranseprinsippet gjelder for hele Nansen-programmet.

Prinsippet innebærer å reagere på alle avvik fra de forutsetningene som ligger til grunn for bruk av departementets midler, herunder avtaler om drift og tilskuddsmidler. Nulltoleranse for misligheter betyr ikke nulltoleranse for risiko, men risikoen må være kartlagt og kjent. Det skal tilstrebes å redusere risikoen gjennom gode forvaltningssystemer, kvalitetssikring og systematisk oppfølging og kontroll av midlene.[69]

---

[65] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[66] Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet.* Punkt 8, 10.1, 10.2, og 10.3.
[67] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[68] Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet.* Punkt 10.1 og 10.3.
[69] Innst. 7 S (2025–2026) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2026, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)* til Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet. Side13.

Ifølge Utenriksdepartementets veileder gjelder prinsippet om nulltoleranse i hele tilskuddskjeden, fra midler bevilges, og ut til endelig mottaker eller målgruppe. Tilskuddsmottakeren er ansvarlig for å utøve nulltoleranse for misbruk av tilskuddsmidler i egen organisasjon og hos underliggende samarbeidspartnere. For å ivareta dette ansvaret må tilskuddsmottakeren ha gode systemer for forebygging, avdekking, rapportering og reaksjon på økonomiske misligheter. Disse retningslinjene gjelder hovedsakelig oppfølging av mistanke og reaksjon.[70]

Kilde: Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter – regjeringen.no og Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet.

Videre opplyser Forsvarsdepartementet at det ikke har skriftliggjort hva det legger i prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter, men at det legger seg nært opp til Utenriksdepartementets forståelse av begrepet.[71] Forsvarsdepartementet viser til at det generelt vil reagere på ethvert avvik fra de forutsetningene som ligger til grunn for forvaltningen av departementets midler i den militære støtten av Nansen-programmet. Reaksjonene vil være tilpasset avvikets karakter og alvorlighetsgrad etter en risiko- og vesentlighetsvurdering.[72] Dersom departementet gjøres kjent med mulige avvik forbundet med et tilskudd, vil det samle nødvendig informasjon fra tilskuddsmottakeren, aktuelle virksomheter og andre relevante kilder. Departementet påpeker at det ikke finnes egne skriftlige rutiner for hvordan varsler eller mistanke om økonomiske misligheter forbundet med Nansen-programmet skal følges opp i departementet, men at det er utarbeidet et utkast til rutiner.[73] Heller ikke de gjeldende retningslinjene beskriver hvordan departementet skal følge opp mistanke om misligheter.

Departementet har tatt i bruk flere støtteverktøy for oppfølging og kontroll av tilskudd i 2025

Som en del av utviklingen av et internkontrollsystem for Nansen-programmet har Forsvarsdepartementet tatt i bruk flere støtteverktøy for å dokumentere gjennomførte kontroller og ha oversikt over oppfølgingen av inngåtte tilskuddsavtaler. To av disse er de Excel-baserte verktøyene *internkontrollskjemaet*[74] og *tilskuddsoversikten*, som ble tatt i bruk i januar 2025. Internkontrollskjemaet er et skjema som fylles ut per tilskuddsavtale og brukes til å følge opp hver enkelt tilskuddsavtale på detaljnivå. Tilskuddsoversikten er en samlet oversikt over alle tilskuddene, med status for sentrale kontrollpunkter på et overordnet nivå.

Internkontrollskjemaet[75] forutsetter ifølge departementet forutgående risikovurderinger av prosjektet/avtalen, og skjemaet genererer kontrollaktiviteter ut fra risikonivået. Lav risiko gir mindre kontrollaktiviteter enn høy risiko. Skjemaet skal dokumentere

[70] Regjeringen. *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*. (2025, 6. mai).
[71] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[72] Forsvarsdepartementet. (2025, 19. august). *Svar på tilleggsspørsmål i utkast til referat fra kartleggingsmøte 18. juni 2025.* Brev til Riksrevisjonen. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[73] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[74] Forsvarsdepartementet. (udatert). *Mal for internkontrollaktiviteter for tilskuddsavtaler.* BEGRENSET.
[75] Forsvarsdepartementet kaller dette også «Verktøy for internkontroll og risikostyring».

gjennomføring av kontrollaktivitetene som må gjøres før avtalen signeres, og underveis i avtaleløpet. COSO-modellen[76] er lagt til grunn for skjemaet, og kontrollpunktene er ifølge Forsvarsdepartementet blant annet hentet fra krav i økonomiregelverket, departementets retningslinjer for tilskuddsforvaltning og erfaringer.[77]

Vår gjennomgang av verktøyet viser at det inneholder et stort antall kontroller som inkluderer alle fasene i avtaleløpet. Før avtaleinngåelse skal det for eksempel kontrolleres at det er utført kostnadsvurderinger av materiell og ulike vurderinger av avtalepart/tredjepart. I tillegg er det flere kontrollpunkter for hva avtalene skal inneholde. For eksempel krav til rapportering på måloppnåelse og finansielt forbruk, vurdering av om antikorrupsjonstiltak bør inkluderes, og krav til at etterlevelse av nulltoleranse tas inn i avtalen. For oppfølgingsfasen inneholder skjemaet blant annet kontrollpunkter om rapportering opp mot avtalekrav (kvalitativ rapportering, finansiell rapportering, revisjon mm) og utbetaling. Verktøyet inneholder relevante og gode kontroller som ser ut til å være tilpasset tilskuddstypene i Nansen-programmet. Flere av kontrollpunktene, dersom de gjennomføres, vil kunne bidra til å både forebygge og avdekke økonomiske misligheter og korrupsjon.

Vi har mottatt dokumentasjon på utfylt kontrollskjema for seks av åtte avtaler i vårt kontrollutvalg. Alle disse avtalene ble inngått, og tilskudd ble utbetalt, før verktøyet ble innført. Kontrollpunktene som forutsettes gjennomført før avtaleinngåelse, har for disse avtalene dermed blitt kontrollert i etterkant. Vi ser at kontrollene for denne fasen har blitt brukt til å påpeke svakheter og mangler ved innledende vurderinger og innhold i de allerede inngåtte avtalene og til å notere anbefalinger for hva som må gjennomføres ved nye avtaleinngåelser. Det pågår arbeid med å gjennomføre kontrollene for oppfølgings- og rapporteringsfasen. Vi ser imidlertid at det er variasjoner i hvordan punktene er fylt ut, med tanke på nivå på vurderinger og henvisning til grunnlag.

Forsvarsdepartementet har ikke gjennomført egne risikovurderinger av tilskuddsprosjektene i vårt utvalg (se kapittel 11.1.2), men det er likevel satt et risikonivå i skjemaene som ikke er begrunnet. Valg av risikonivå påvirker omfanget av kontroller.

Tilskuddsoversikten er ifølge departementet et register over alle tilskudd i den militære delen av Nansen-programmet. Oversikten fungerer som en sjekkliste over sentrale kontrollpunkter for oppfølgingen og skal sikre at tilskuddsforvaltningen ivaretar krav til oppfølging, kontroll og dokumentasjon. Den har som formål å gi et overordnet bilde over status for alle tilskuddene og å identifisere enkelttilskudd som har mangler i forvaltningen, og som krever oppfølging.[78]

Vi har mottatt et utdrag av oversikten for avtalene i vårt utvalg.[79] Vi ser at det blant annet inneholder felt for bekreftelse på mottak av midler, rapporteringer og bekreftelse fra

[76] COSO-modellen er et internasjonalt anerkjent rammeverk for internkontroll og risikostyring. Rammeverket er etablert av Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission. IIA (2017, juni). *Helhetlig risikostyring – integrering med strategi og måloppnåelse*.
[77] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[78] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[79] Forsvarsdepartementet (udatert). Tilskuddsoversikt. BEGRENSET.

Ukraina på mottak av materiell. Utdraget inneholder også korte vurderinger av rapporteringene, måloppnåelse for tiltakene og læring. Ikke alle sjekkpunktene er fylt ut, da flere av prosjektene er foreløpig ikke ferdigstilt.

Vår gjennomgang viser at de to verktøyene har ulike vurderinger på samme type kontrollpunkter, for eksempel om risikovurderinger er gjennomført eller ikke. Vi ser også at det er svakheter i sporbarheten til dokumentasjonen som ligger til grunn for vurderingene.

11 Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskuddsmidler

Hovedfunn

- Forsvarsdepartementet har ikke risikovurdert tilskuddsmottakere eller prosjekter.
- Tilskuddsbeløpene som departementet har utbetalt, samsvarer med avtalene.
- Det er mangelfull kontroll og oppfølging av bruken av tilskuddsmidlene i Nansen-programmet.
- Forsvarsdepartementet har ikke satt krav til revisorattestasjon.
- Forsvarsdepartementet har foreløpig ikke evaluert noen av tilskuddene i Nansen-programmet, men noterer seg læringspunkter som skal brukes til videre oppfølging.

11.1 Forsvarsdepartementet har ikke risikovurdert tilskuddsmottakere eller prosjekter

11.1.1 Krav til risikovurderinger

Regjeringen har slått fast at Nansen-programmet er forbundet med risiko, og at det må aksepteres en grad av risiko, samtidig som man skal gjøre det man kan for å redusere risikoen.[80] Det skal være nulltoleranse for økonomiske misligheter i Nansen-programmet. Prinsippet betyr ikke nulltoleranse for risiko, men risikoen må være kartlagt og kjent.[81]

Tilskuddsforvalteren skal kartlegge risikoen for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det

[80] Innst. 218 S (2022-2023) *Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen* til *Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger). Side* 9-10. Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Kapittel 3.4, 3.5 og 4.4.

[81] Innst. 7 S (2025–2026) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2026, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)* til Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet. Side 13.

fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.[82]

11.1.2 Funn

Ifølge departementets styringsdokument for Nansen-programmet skal tilskuddsforvaltningen innrettes i tråd med økonomiregelverket og departementets interne retningslinjer for tilskuddsforvaltning.[83]

Retningslinjene[84] viser til at risikovurdering(ene) av tilskudd

- er et virkemiddel for å sikre måloppnåelse
- skal identifisere områder hvor det er stor risiko for at det kan oppstå feil, mangler eller svikt som vil få konsekvenser for måloppnåelse
- tar sikte på å identifisere ulike risikofaktorer som ulike tiltak skal bøte på, og som det bør utvikles kontrollhandlinger for å sikre seg mot
- skal særlig legge vekt på etterlevelse av lover og regler i tilskuddsforvaltningen samt misligheter og økonomisk kriminalitet

Videre viser retningslinjene at risikoene skal vurderes opp mot sannsynlighet og konsekvens, der risikofaktorer med et høyt risikonivå skal prioriteres og følges opp med kontrollpunkter og -tiltak. I enkelte tilfeller kan det også være aktuelt å gjennomføre en risikovurdering av tilskuddsmottakere, med blant annet vekt på økonomisk misligheter og måloppnåelse. Risikovurderingene skal også dokumenteres.[85]

Vi har kontrollert om det foreligger risikovurderinger for 8 av 24 tilskuddsavtaler for militær støtte til Ukraina som er inngått i perioden 2023–2024. Kontrollen viser at Forsvarsdepartementet ikke har gjennomført systematiske risikovurderinger av tilskuddsmottakere eller prosjekter eller gjort vurderinger av økonomiske misligheter eller korrupsjon for noen av disse avtalene. Forsvarsdepartementet har imidlertid gjort enkelte vurderinger i forkant av noen av avtalene:

- For ett prosjekt har departementet dokumentert vurderinger av enkelte elementer knyttet til både mottakeren og prosjektet i beslutningsdokumentet i forkant av avtaleinngåelsen. Vurderingene ser ut til å ha fått en følge for endelig utforming av rapporteringskrav i avtalen.
- For to andre avtaler finnes det en kort vurdering av tilskuddsmottakeren i beslutningsdokumentene.

[82] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2.
[83] Forsvarsdepartementet (2023, 12. september). *FD IIs oppfølging av FD IRs råd om styring og kontroll av militær støtte til Ukraina og organisering av arbeidet i FD*. Unntatt offentlighet.
[84] Forsvarsdepartementet (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet.* Punkt 10.1.
[85] Forsvarsdepartementet (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet.* Punkt 10.1.

Selv om departementet har gjort enkelte vurderinger, har det ikke fulgt sine egne retningslinjer og vurdert risikoer opp mot sannsynlighet og konsekvens, og det har heller ikke brukt risikovurderinger som grunnlag for risikoreduserende tiltak og kontroller.

For å redusere risikoen for økonomiske misligheter og korrupsjon er det viktig å tilpasse kontrollen til risikoen i hver enkelt tilskuddsavtale. For å få til dette må departementet vurdere risikoen i hver enkelt avtale. Forsvarsdepartementet opplyser at korrupsjon og misligheter tidlig ble identifisert som en gjennomgående risiko i arbeidet med den militære støtten til Ukraina, og at denne risikoen derfor ikke gjentas i hvert beslutningsnotat.[86] Departementet opplyser videre at det anser de aktuelle stortingsdokumentene om Nansen-programmet som overordnet styrende for arbeidet med militær støtte til Ukraina, og at disse gir føringer for arbeidet med risiko og forvaltning av den militære støtten til Ukraina.[87] Vår gjennomgang viser at risikobeskrivelsen i Nansen-meldingen på et overordnet nivå beskriver at Ukraina er et land med høy korrupsjonsrisiko, og at det er ikke en systematisk risikovurdering av hver enkelt tilskuddsmottaker eller prosjekt. Tilskuddsmidlene i Nansen-programmet utbetales heller ikke direkte til Ukraina, men til allierte land og EU og NATO.

Forsvarsdepartementet jobber med å utarbeide mal for risikovurderinger

Forsvarsdepartementet viser til at hovedvekten av tilskuddene går til store allierte land, NATO eller EU, og at avtaleparten ofte er forsvarsdepartement i et annet land.[88] Departementet forutsetter at tilskuddsmottakere har etablert tilfredsstillende internkontroll og har god kompetanse, kapasitet og leveringsevne for de tiltakene de administrerer. Departementet viser til at risikoarbeidet er et tema som diskuteres jevnlig, og at det er møtepunkter med samarbeidspartnerne hver måned.[89]

Departementet opplyser at det ikke gjennomførte egne risikovurderinger av tilskuddsmottakerne eller prosjektene i perioden 2022–2023. Departementet opplyser videre at for avtalene som ble inngått i 2022 og i starten av 2023, ble det imidlertid innhentet noe dokumentasjon fra tilskuddsmottakere og gjort noen overordnede vurderinger som ble lagt til grunn for avtalene.[90] Som vist ovenfor er risikoen heller ikke vurdert for avtalene i utvalget vårt for 2024.

Utover i 2023 startet departementet arbeidet med å utvikle maler til risikovurderinger. Departementet opplyser at kapasitetsutfordringer gjorde at dette arbeidet ikke ble sluttført. Det ble endringer i den internasjonale organiseringen, sterkt økende internasjonal aktivitet og større antall tilskudd. Departementet viser til at det påbegynte arbeidet med risikovurderinger likevel ble brukt som et utgangspunkt for vurderinger ved anbefalinger om tilskudd. Fra høsten 2024 har Forsvarsdepartementet mottatt ekstern bistand for å utarbeide maler for risikovurderinger tilknyttet arbeidet med internkontroll.

---

[86] Forsvarsdepartementet. (2025, 19. august). *Svar på tilleggsspørsmål i utkast til referat fra kartleggingsmøte 18. juni 2025.* Brev til Riksrevisjonen. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[87] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
[88] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[89] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
[90] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.

Departementet har som målsetting at det skal gjennomføres risikovurderinger av alle avtaler som inngås.[91]

Forsvarsdepartementet opplyser i sitt svar på utkast til denne rapporten at det fra januar 2025 har tatt i bruk et nytt verktøy (mal) for risikovurdering av tilskuddsmottakere.[92] Riksrevisjonen har i løpet av revisjonen mottatt et eksempel på en slik risikovurdering fra august 2025, som gjelder en av mottakerne av tilskudd i vårt utvalg. Siden dette verktøyet ikke er benyttet for våre prosjekter, har vi ikke vurdert innretningen i det nye verktøyet.

11.2 Tilskuddsbeløpene som departementet har utbetalt, samsvarer med avtalene

11.2.1 Krav til utbetalinger

En tilskuddsforvalter skal ha systemer og rutiner som sikrer at utbetalinger skjer til riktig mottaker, til rett tid og i tråd med krav i avtaler.[93] Stortinget har gitt Forsvarsdepartementet unntak fra kravene i bestemmelsene 6.3.5, i henhold til stortingsvedtak av 8. november 1984, om at tilskuddsbeløp skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene.[94]

11.2.2 Funn

Departementets retningslinjer for tilskuddsforvaltning inneholder krav til utbetalinger. Der står det blant annet at utbetaling skal skje som følge av en utbetalingsanmodning fra tilskuddsmottakeren, og at tilskuddsforvalteren må kontrollere at tilskuddet blir utbetalt til rett mottaker og til rett tid.[95]

For å kontrollere utbetalingsprosessene i de åtte tilskuddsavtalene i vårt utvalg har vi vurdert den mottatte dokumentasjonen opp mot kravene i retningslinjene og departementets framstilling av prosessen i intervju.[96] Kontrollen viser at Forsvarsdepartementet i all hovedsak har fulgt de beskrevne prosessene, og at riktig beløp har blitt utbetalt til riktig mottaker.

Forsvarsdepartementet viser til at det i henhold til avtalekrav skal motta formelle utbetalingsanmodninger fra tilskuddsmottakerne, men at det unntaksvis kan utbetale direkte ut fra avtalen.[97] Vår kontroll viser at departementet har mottatt utbetalingsanmodninger i fem av de åtte avtalene i vårt utvalg. I de tre siste avtalene ligger denne informasjon i avtalen eller tilskuddsbrevet.

---

[91] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[92] Forsvarsdepartementet. (2026, 10. februar). *Svar til Riksrevisjonen – kommentarer til utkast til rapport om FDs forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet*. Inkludert vedlegg.
[93] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.1.
[94] Innst. 84 S (2024–2025) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Endringar i statsbudsjettet 2024 under Forsvarsdepartementet.* Side 4. Prop. 19 S (2024–2025) *Endringar i statsbudsjettet 2024 under Forsvarsdepartementet*. Side 7–8 og 12. Innst. 540 S (2024–2025) Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2025. Side 325. Prop. 146 S (2024–2025) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2025*. Side189.
[95] Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet.* Punkt 7.
[96] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
[97] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.

For å sikre at departementets utbetalinger skjer til riktig mottaker og med rett beløp må det lages en intern utbetalingsanmodning som sendes til administrasjonsavdelingen, som står for selve utbetalingen. Anmodningen må inneholde nødvendig informasjon som beløp, referanse til beslutning, bank og betalingsinformasjon.[98] Vår kontroll viser at denne prosessen er fulgt i alle kontrollerte avtaler, og at de interne anmodningene inneholder den nødvendige informasjonen. Vi ser også at betalingsinformasjonen samsvarer med det som tilskuddsmottakeren har oppgitt i ekstern anmodning og/eller i avtalen.

Vår kontroll viser også at det utbetalte beløpet stemmer overens med det avtalte beløpet i samtlige kontrollerte avtaler.

11.3 Det er mangelfull kontroll og oppfølging av bruken av tilskuddsmidlene i Nansen-programmet

11.3.1 Krav til oppfølging og kontroll

Tilskuddsforvalteren skal ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet.[99] Tilskuddsforvalteren skal innhente informasjon fra tilskuddsmottakere eller andre kilder som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kravene til rapportering skal ikke ha større omfang enn at de står i rimelig forhold til tilskuddet. Videre skal det tas hensyn til de praktiske mulighetene mottakerne har til å skaffe informasjon.[100]

Økonomibestemmelsene stiller krav til at systemer og tiltak for internkontroll skal sikre at dokumentasjon fra tilskuddsmottakeren behandles riktig, og til at gjennomførte kontrolltiltak dokumenteres på en tilfredsstillende måte.[101]

Utenriks- og forsvarskomiteen mener at det er viktig at Norge blant annet stiller klare krav til kontroll og etterrettelighet i bruk av norsk støtte.[102] Riksrevisjonen forutsetter at departementet stiller krav til rapportering for å følge opp om tilskuddsmottakeren oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet.

Stortinget har slått fast at forvaltningen av Nansen-programmet skal ha nulltoleranse for økonomiske misligheter.[103] Vi forventer at Forsvarsdepartementet gjennomfører tiltak for å forebygge og avdekke misligheter og for å sikre at prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter etterleves i Nansen-programmet.

---

[98] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
[99] Reglementet for økonomistyring i staten § 15.
[100] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.6.
[101] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.1 og punkt 6.3.8.2.
[102] Innst. 218 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).* Utenriks- og forsvarskomiteen. Side 5.
[103] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina.* Side 26.

11.3.2 Funn

Forutsetningene for tilskuddene i Nansen-programmet er annerledes enn ved vanlig tilskuddsforvaltning. Det er vesentlige beløp som utbetales i store enkeltutbetalinger. Det foreligger også en mislighets- og korrupsjonsrisiko for tilskuddene i programmet. Dette gjør at det er viktig at departementet løpende følger opp og kontrollerer tilskuddene og bruken av midlene. Flere prosjekter inneholder anskaffelsesprosesser som gjør at prosjektene kan trekke ut i tid. Departementet bør derfor stille krav til rapportering gjennom avtaleperioden, i tillegg til sluttrapport. For å sikre tilstrekkelig informasjon om bruken av midlene er det viktig at kravene inkluderer tidspunkt for når tilskuddsmottaker skal rapportere, og informasjon om hva som skal rapporters.

Forsvarsdepartementet opplyser at avtalene som inngås ofte, er basert på internasjonale standardavtaler med nødvendige tilpasninger til norske krav. Avtalene skal også være kvalitetssikret av departementets juridiske avdeling. Departementet viser til at kravene til rapportering framgår av den enkelte avtale. I tillegg til rapportering knyttet til avtalene kan de også motta rapporteringer på andre nivåer, for eksempel via internasjonale fora.

Det varierer hvilke krav til rapportering som følger av de ulike avtalene. Departementet viser videre til at de viktigste kravene er knyttet til økonomi/regnskap, status for leveranser og krav til at avvik skal varsles raskt.[104]

Avtalene i vår kontroll er ulike, men flertallet har som formål at materiell skal komme fram til Ukraina.

- I to avtaler skal tilskuddsmidlene gå til å dekke innkjøp av et fastsatt antall materiell, som fortløpende skal overleveres til Ukraina.
- I tre avtaler skal tilskuddsmidlene gå til å finansiere tilskuddsmottakerens eller andre allierte lands
  - donerte materiell
  - gjenanskaffelse av tidligere donert materiell til Ukraina
- En avtale gjelder tilskudd til reparasjoner av militært utstyr for Ukraina.
- I to avtaler skal tilskuddsmidler gå til andre tiltak som på ulike måter understøtter krigsinnsatsen.

Selv om kravene til rapportering varierer noe, er det enkelte punkter som er relevante for alle eller de fleste avtalene. Vi har kontrollert om Forsvarsdepartementet gjennom sin oppfølging har sikret

- at tilskuddsmidlene har kommet fram til tilskuddsmottaker
- at materiell har kommet fram til Ukraina, der dette er aktuelt
- om tilskuddsmidlene har blitt benyttet som forutsatt

[104] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.

Nedenfor følger vår kontroll av Forsvarsdepartementets oppfølging av de åtte avtalene i utvalget vårt. Kontrollen er også oppsummert i tabell 1.

Forsvarsdepartementet har fått bekreftelse på at midlene er mottatt, men i enkelte tilfeller har dette tatt lang tid

Vi har kontrollert om Forsvarsdepartementet har sikret seg at tilskuddsmidlene har kommet fram til tilskuddsmottakeren. Kontrollen viser at departementet har stilt krav til at tilskuddsmottakeren skal bekrefte at den har mottatt tilskuddsbeløpet med en gang den har mottatt midlene, i fire av de åtte avtalene vi har kontrollert. I flere tilfeller ser vi at departementet har fulgt opp tilskuddsmottakerne og etterspurt dokumentasjon på mottak, men at dette i noen tilfeller er gjort lang tid etter at midlene er overført.

- For to avtaler, på henholdsvis 1,6 milliarder kroner og 19,5 millioner kroner, har Forsvarsdepartementet mottatt bekreftelse på at midlene er mottatt, innen få dager.
- For fem andre avtaler har departementet mottatt dokumentasjon på mottak mellom 2,5 og 15 måneder etter utbetalingen. Avtalene er på henholdsvis 1,4 milliarder kroner, 1,3 milliarder kroner, 1,1 milliarder kroner, 150 millioner kroner og 127 millioner kroner.
- For den siste avtalen på 250 millioner kroner foreligger det en rapport hvor det kommer fram at midlene er mottatt og benyttet. Rapporten er verken datert eller underskrevet, og den bekrefter mottak av midlene først to år etter at midlene ble overført. Departementet opplyser i svar på rapportutkastet at rapporten ikke er datert eller signert, fordi den ikke er en sluttrapport.[105]

Forsvarsdepartementet har ikke sikret seg at materiell har kommet fram til Ukraina

Seks av avtalene vi har kontrollert, gjelder leveranse av materiell til Ukraina eller vedlikehold av materiell for Ukraina. Vår kontroll viser at Forsvarsdepartementet i fem avtaler har stilt krav om bekreftelse på mottak. For bare en avtale er det på revisjonstidspunktet mottatt tilfredsstillende dokumentasjon på leveranse til Ukraina. For fem avtaler vurderer vi at det ikke er mottatt noe eller tilfredsstillende dokumentasjon til å bekrefte at Ukraina har mottatt materiellet.[106] Tilfredsstillende dokumentasjon kan for eksempel være tolldeklarasjoner eller annen formell dokumentasjon som bekrefter at ukrainske myndigheter har fått overlevert et spesifikt antall og en spesifikk type materiell. Forsvarsdepartementet opplyser at de kan få bistand fra fagmilitære og fra forsvarsattacheer i ulike land til blant annet å bekrefte om materiell har blitt overlevert til Ukraina.[107] Vi har i arbeidet med revisjonen av avtalene i vårt utvalg ikke fått forelagt dokumentasjon på at disse funksjonene har bekreftet at materiellet er mottatt av Ukraina.

[105] Forsvarsdepartementet. (2026, 10. februar). *Svar til Riksrevisjonen – kommentarer til utkast til rapport om FDs forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet*. Inkludert vedlegg.
[106] For en av disse er det ikke stilt krav i avtale om bekreftelse på mottak.
[107] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.

Faktaboks 3 Eksempler på avtaler der det på revisjonstidspunktet ikke foreligger dokumentasjon på levering

Eksempel 1
Avtalen gjelder tilskuddsmidler som skal dekke en andel av tilskuddsmottakers finansiering av utstyr for videre donasjon til Ukraina. Hovedavtalen stiller krav til at Ukraina umiddelbart skal gi beskjed til avtalepartnere om at materiellet er mottatt, og at det er uten feil.

Forsvarsdepartementet har bedt om bekreftelse fra tilskuddsmottaker på at Ukraina har mottatt materiellet. Som dokumentasjon på dette har de mottatt en faktura med et udatert stempel fra forsvarsattachékontoret ved en ukrainsk ambassade. Fakturaen ser ut til å gjelde opplæring i bruk, og ikke selve materiellet, og er på en brøkdel av avtalebeløpet. Dette er ikke en dokumentasjon eller et bevis på mottak av materiellet i avtalen.

Eksempel 2
Avtalen gjelder tilskuddsmidler som skal dekke en andel av en annen allierts donerte utstyr til Ukraina. Avtalen stiller krav om at Ukraina umiddelbart skal gi beskjed til avtalepartene om at de har mottatt utstyret, og at det er uten feil.

Forsvarsdepartementet har bedt om bekreftelse fra den allierte på at systemet har blitt levert til Ukraina. Verken tilskuddsmottakeren, den allierte eller Ukraina har bekreftet at systemet er levert/mottatt.

Kilde: Riksrevisjonen. Vurdering av oversendt dokumentasjon.

Forsvarsdepartementet har i sitt svar på utkast til denne rapporten ettersendt oss dokumentasjon på at materiellet er mottatt av Ukraina for én avtale. Dokumentasjonen ble mottatt av departementet i februar 2026. I tillegg har de oversendt dokumentasjon på at en tilskuddsmottaker har bekreftet at de har overlevert materiellet,[108] men her mangler det fremdeles bekreftelse på at materiellet er mottatt av Ukraina.

Forsvarsdepartementet gjør ikke nok for å sikre at tilskuddsmidlene blir benyttet som forutsatt

For at Forsvarsdepartementet skal sikre seg at tilskuddsmidlene er benyttet som forutsatt, må departementet sørge for at avtalen inneholder tilstrekkelige krav til rapportering, som legger til rette for at departementet kan følge opp bruken av midlene.

Vår kontroll viser at det er store variasjoner i hvilke krav de ulike avtalene inneholder. I fem avtaler er det ikke stilt krav om økonomisk rapportering underveis. I tre avtaler er det ikke stilt krav om sluttrapport, og i to andre avtaler er det ikke spesifisert hva sluttrapporten skal inneholde. I flere avtaler er det ikke tidfestet når tilskuddsmottakeren skal rapportere.

[108] Forsvarsdepartementet. (2026, 10. februar). *Svar til Riksrevisjonen – kommentarer til utkast til rapport om FDs forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet*. Inkludert vedlegg.

Vår kontroll viser at i seks avtaler har ikke departementet mottatt eller hentet inn tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne vurdere om midlene til nå er benyttet som forutsatt. Det er ikke mottatt fortløpende økonomisk rapportering eller en sluttrapport som bekrefter at midlene er benyttet i tråd med avtalen. Ikke alle avtalene har krav til rapportering underveis, og hvis ikke departementet etterspør dokumentasjon, mangler det informasjon som kan bekrefte bruken av midlene. Tabell 1 viser vår kontroll på revisjonstidspunktet. Per desember 2025 mangler blant annet det følgende:

- For fire avtaler mangler det økonomisk informasjon og dokumentasjon som for eksempel viser hvor mye midler som foreløpig er benyttet, pris for materiell eller hva som er betalt leverandøren for innkjøp av materiell.
- For én avtale mangler det dokumentasjon på at midlene har kommet fram til den allierte som skal gjenanskaffe donert utstyr, og informasjon om gjenanskaffelsen.
- For én avtale er det mottatt en rapport som overordnet beskriver bruken av midlene. Rapporten er derimot ikke datert eller signert og beskriver ikke hvor mye midler som er benyttet på ulike materiell, slik avtalen krever. Det er heller ikke rapportert hver sjette måned slik avtalen krever. Departementet viser i brev at rapporten ikke er datert eller signert, fordi den ikke er en sluttrapport.[109]

For to av de åtte kontrollerte avtalene viser vår kontroll at departementet har mottatt eller hentet inn økonomisk informasjon om bruken av midlene fram til nå. Departementets retningslinjer viser at departementet ved behov kan ta stikkprøver for å redusere risikoen for misligheter ved å kontrollere at de opplysningene tilskuddsmottakeren framsender i rapportering, faktisk stemmer.[110] I fire av de åtte avtalene i utvalget vårt er det avtalefestet at departementet kan be om dokumentasjon på betalinger, regnskap og mer, i tillegg til de fastsatte rapporteringskravene. Vår kontroll viser at departementet har innhentet ytterligere informasjon i kun to av avtalene.

[109] Forsvarsdepartementet. (2026, 10. februar). *Svar til Riksrevisjonen – kommentarer til utkast til rapport om FDs forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet*. Inkludert vedlegg.
[110] Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet.* Punkt 10.1 og 10.3.

Tabell 1 Oppsummering av mottatt dokumentasjon per tilskuddsavtale per 1. desember 2025

Avtale	Er det mottatt bekreftelse på at pengene har kommet fram?	Er det mottatt dokumentasjon på at materiell har kommet fram?	Er det mottatt tilstrekkelig dokumentasjon på bruken av midlene?
Avtale 1	Ja, bekreftet etter 2,5 måneder.	Ja, det er dokumentert at Ukraina har mottatt alt materiellet.	Nei, det er mottatt noe informasjon om gjenanskaffelsen, men ikke økonomiske statusrapporter om hvor mye av tilskuddet som er benyttet fram til nå. Gjenanskaffelsene er ikke ferdigstilt. Siste leveranse er estimert til 2027. Det er ikke krav til sluttrapport.
Avtale 2	Ja, bekreftet etter 5 måneder.	Nei, det er ikke mottatt dokumentasjon på mottak.	Nei, det mangler økonomisk informasjon og dokumentasjon på kostnader for kjøp av materiellet. Det er krav til sluttrapport, men ikke angitt hva den skal inneholde, eller når den skal leveres.
Avtale 3	Delvis. Etter 5 måneder er det bekreftet at midlene har kommet fram til tilskuddsmottaker. Det er ikke bekreftet at midlene er mottatt fra den allierte som har donert systemet.	Nei, departementet har etterspurt dokumentasjon, men ikke mottatt noe enda.	Nei, det mangler økonomisk informasjon og dokumentasjon på at midlene har kommet fram til den allierte som har donert utstyr, og informasjon om gjenanskaffelsen. Det er krav til sluttrapport, men ikke angitt hva den skal inneholde, eller når den skal leveres.
Avtale 4	Ja, umiddelbart bekreftet.	Nei, det er mottatt noe dokumentasjon, men ikke tilstrekkelig.	Nei, departementet har fortløpende etterspurt og mottatt informasjon om leveranser. Det er derimot ikke mottatt økonomisk informasjon om hvor mye av midlene som til nå er benyttet, eller hva som er betalt til leverandører. Sluttrapport skal sendes når anskaffelsene er gjennomført. Leveransen fra en av leverandørene er forsinket.
Avtale 5	Ja, umiddelbart bekreftet.	Ikke aktuelt.	Nei, det er mottatt en overordnet beskrivelse av bruk av midlene, men det det mangler økonomisk rapport. Det er foreløpig ikke mottatt sluttrapport, frist var 21. november 2025.

Avtale 6	Ja, bekreftet etter 2 år, men usikker dokumentasjons-kilde.	Nei. Ikke mottatt dokumentasjon på mottak.	Nei, det er mottatt en usignert og udatert rapport i november 2025. Den beskriver overordnet bruk av midlene, men ikke antall og pris, slik avtalen krever. Det er ikke krav til sluttrapport.
Avtale 7	Ja, bekreftet etter 3 måneder.	Ikke aktuelt.	Ja, statusrapport fra april 2025 viser overordnet den økonomiske situasjonen og transaksjoner det siste året. I tillegg har departementet etterspurt og mottatt detaljert rapport om Norges bidrag. Det er ikke krav til sluttrapport, men årlig statusrapport.
Avtale 8	Ja, bekreftet etter 15 måneder.	Nei. Ikke mottatt dokumentasjon på mottak.	Ja, departementet har etterspurt og mottatt informasjon om og dokumentasjon på foreløpig økonomisk status. Prosjektet er foreløpig ikke ferdig. Det er krav til sluttrapport.

Kilde: Riksrevisjonen. Vurdering av oversendt dokumentasjon.

Forsvarsdepartementet har i sitt svar på utkast til denne rapporten ettersendt følgende dokumentasjon:[111]

- For avtale 2 har vi mottatt en leveringsbekreftelse som dokumenterer at Ukraina har mottatt donasjonen. Dokumentet er datert 9. februar 2026 og er stemplet og signert av både tilskuddsmottakeren og Ukraina.
- For avtale 4 har vi mottatt en sluttrapport. Rapporten er datert 18. desember 2025 og er signert av tilskuddsmottakeren. Rapporten gir en oversikt over leverandør, materiell, antall, verdi og leveringsperiode. Dokumentet bekrefter at tilskuddsmottaker har overlevert donasjonen, men her mangler bekreftelse på mottak fra Ukraina.
- For avtale 5 har vi mottatt et dokument[112] som gir en oversikt over økonomiske transaksjoner. Dokumentet er datert 31. januar 2026 og er ikke signert.

Forsvarsdepartementet har foreløpig ikke mottatt dokumentasjon som gjør det mulig å vurdere tilbakebetaling av tilskuddsmidler

Vår kontroll viser at alle avtalene inneholder krav om at Norge kan kreve tilbakebetaling av tilskuddsmidlene dersom midlene ikke blir benyttet etter forutsetningene. I tillegg stiller syv av åtte avtaler krav om at norske midler kan kreves tilbakebetalt dersom ikke hele

[111] Forsvarsdepartementet. (2026, 10. februar). *Svar til Riksrevisjonen – kommentarer til utkast til rapport om FDs forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet*. Inkludert vedlegg.
[112] Det framgår ikke hvem som er utsteder av dokumentet.

tilskuddsbeløpet blir benyttet. Kun en avtale har ikke krav om tilbakebetaling dersom ikke hele beløpet blir benyttet, men avtalen gjelder tilskudd til etablering og driftskostnader uten tidsbegrensing.

Forsvarsdepartementet opplyser at det til nå ikke har vært aktuelt å kreve tilbakebetaling av tilskuddsmidler i Nansen-programmet.[113]

For at departementet skal kunne vurdere om tilbakebetaling av midler er aktuelt, er det avhengig av informasjon om midler er benyttet etter forutsetningene, og/eller om midlene er benyttet fullt ut. Slik informasjon vil naturlig ligge i økonomiske rapporteringer eller i en sluttrapport. Som vist i avsnittet ovenfor har departementet for flere av avtalene i vårt utvalg ikke mottatt økonomiske rapporter som per nå gjør det mulig å vurdere bruken av midlene, og det er på revisjonstidspunktet ikke mottatt noen sluttrapporter. Dette gjør det vanskelig for departementet å følge opp avtalekrav om å kreve tilbakebetaling.

Forsvarsdepartementet har i sitt svar på utkast til denne rapporten ettersendt oss sluttrapport for en avtale. Rapporten gir informasjon om bruken av midlene. I tillegg har vi mottatt et dokument til en annen avtale, som er usignert. Dokumentet gir en oversikt over økonomiske transaksjoner.[114]

Det er mangler i departementets oppfølging av mislighetsaspektet og nulltoleranseprinsippet

Vi har kontrollert hvordan Forsvarsdepartementet arbeider med å forebygge og avdekke økonomiske misligheter i sin tilskuddsforvaltning, og hvordan prinsippet om nulltoleranse ivaretas. Som nevnt har ikke departementet fastsatt et skriftlig dokument som beskriver hvilke tiltak som er etablert for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter i Nansen-programmet.

Forsvarsdepartementet har hatt få forutsetninger for å avdekke økonomiske avvik eller misligheter

Departementet opplyser at det gjennomfører en del kontroller i forkant av avtaleinngåelse, ved utbetaling og ved rapportering. I dette inngår blant annet å kontrollere at avtalene inneholder krav om oppfølging av misligheter, at midlene overføres til riktig bank, at det mottas bekreftelse på mottak av donasjoner fra Ukraina, og at tilskuddsmottaker rapporterer på krav i avtalen.[115]

Vår gjennomgang viser at det tidligere omtalte internkontrollskjemaet, som ble innført i januar 2025, inneholder kontrollpunkter som er ment å være forebyggende, og som forutsettes gjennomført før avtaler inngås. Eksempler på dette er kostnadsvurdering/prisanalyse av materiell, vurdering av om spesifikke antikorrupsjonstiltak bør inkluderes i avtalen, og ulike vurderinger av avtaleparten. Disse kontrollene er i liten grad gjennomført for avtalene i vårt utvalg i perioden 2023–2024. Vi

[113] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[114] Forsvarsdepartementet. (2026, 10. februar). *Svar til Riksrevisjonen – kommentarer til utkast til rapport om FDs forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet*. Inkludert vedlegg.
[115] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.

ser at departementet i ett tilfelle har bedt forsvarssektoren om vurdering av leverandør og prisoverslag på materiell fra tilskuddsmottaker. Alle avtalene i vårt utvalg er inngått før kontrollskjemaet ble tatt i bruk, og kontroller i forkant av avtaleinngåelse er dermed ikke systematisk gjennomført for disse avtalene.

Forsvarsdepartementet understreker at det håndterer risikoen for misligheter og korrupsjon gjennom å kontrollere rapporteringen det mottar fra tilskuddsmottakerne, og gjennom dokumentasjon på overlevering av materiell fra ukrainske myndigheter.[116] Vår gjennomgang av avtaler viser at departementet for flere av prosjektene ikke har stilt krav til eller mottatt rapportering på økonomi eller dokumentasjon på bruk av midler underveis i avtaleløpet. Flere av avtalene gir mulighet for at departementet kan be om dokumentasjon på regnskap eller betalinger til leverandører, i tillegg til fastsatte rapporteringskrav. Denne muligheten benyttes i liten grad. Dette betyr at departementet har få forutsetninger for å kunne avdekke økonomiske avvik eller misligheter underveis i avtaleløpet. I de tilfellene departementet mottar økonomirapporter, ser vi ikke at det gjøres noen vurderinger av rapporteringen med henblikk på potensiell mislighetsrisiko, for eksempel vurderinger av om varer og tjenester er overpriset. Manglende krav til revisorattestasjon, som også kunne gitt grunnlag for å vurdere og følge opp mulige avvik, blir omtalt i punkt 11.4 nedenfor.

I flere av avtalene har departementet per nå ikke mottatt tilstrekkelig dokumentasjon på at materiell har blitt mottatt av Ukraina. Det er derfor en risiko for at materiell kan ha kommet på avveier.

Departementet opplyser at det er et løpende internasjonalt samarbeid på området, og at det mottar og vurderer rapportering fra andre land og allierte. Det er ofte flere land som bidrar i samme avtale, og da vil det være naturlig å konsultere med disse underveis.[117] Vår gjennomgang viser at departementet i enkelte tilfeller har etterspurt informasjon fra andre allierte underveis i avtaleløpet om deres erfaringer med prosjektene.

I departementets retningslinjer for tilskuddsforvaltning framgår det at det ved behov kan tas stikkprøver av tilskuddsmottakere for å redusere risikoen for misligheter.[118] Vi ser ikke at det er tatt spesifikke stikkprøver i forbindelse med avtalene i vårt utvalg. Behovet for slike kontroller skal følge av risikovurderinger av tilskuddsordningen. Det er ikke gjennomført risikovurderinger for avtalene i vårt utvalg.

Tilskuddsavtalene inneholder i stor grad krav om nulltoleranse, men departementet kartlegger ikke tilskuddsmottakernes kontrollsystemer

Ifølge Utenriksdepartementets veiledning gjelder prinsippet om nulltoleranse i hele tilskuddskjeden, fra midler bevilges, og ut til endelig mottaker eller målgruppe. Tilskuddsmottakeren er ansvarlig for å utøve nulltoleranse for misbruk av tilskuddsmidler i egen organisasjon og hos underliggende samarbeidspartnere. For å ivareta dette

[116] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[117] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[118] Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet.* Punkt. 10.3.

ansvaret må tilskuddsmottakeren ha gode systemer for forebygging, avdekking, rapportering og reaksjon på økonomiske misligheter.[119]

Forsvarsdepartementet viser til at avtalene med tilskuddsmottaker skal inneholde klausuler om at tilskuddsmottakere skal etterleve nulltoleranseprinsippet.[120] Vår gjennomgang viser at seks av åtte avtaler har krav til at avtalepartene skal praktisere nulltoleranse for økonomiske misligheter og korrupsjon. Én avtale har ikke krav om dette, mens én avtale ikke eksplisitt nevner nulltoleranse, men at mottaker skal iverksette passende tiltak for å forebygge misligheter.

Ut fra Utenriksdepartementets veiledning er det naturlig å forvente at Forsvarsdepartementet stiller krav til og forsikrer seg om at tilskuddsmottakere har etablert hensiktsmessige systemer for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter. Vår kontroll viser at tre av åtte avtaler stiller krav til at begge avtaleparter skal ha kontrollsystemer for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som viser at departementet har vurdert eller kontrollert at tilskuddsmottakeren har slike kontrollsystemer på plass, eller at systemene har tilfredsstillende kvalitet. Departementet opplyser at tilskuddsmottakerne er allierte land eller NATO og EU, og at de forutsetter at disse har etablert en tilfredsstillende internkontroll.[121]

Nulltoleranseprinsippet innebærer også at departementet skal reagere på ethvert avvik fra de forutsetningene som ligger til grunn for bruk av departementets midler.[122]

Forsvarsdepartementet viser til at bilaterale avtaleparter, multilaterale organisasjon og globale fond selv har ansvar for å gjøre videre undersøkelser og håndtere saker om økonomiske misligheter, men at de er forpliktet til å varsle departementet ved avvik eller pågående saker.[123] Vår kontroll viser at fem av de åtte avtalene inneholder krav om at tilskuddsmottakeren skal varsle Forsvarsdepartementet ved mistanke om eller avdekking av økonomiske misligheter i forbindelse med tilskuddet. I to avtaler stilles kravet om varsling til Ukraina som mottaker av materiell, og ikke til mottakeren av de norske midlene. I én avtale er det ingen krav om varsling.

Departementet opplyser at det også har en selvstendig undersøkelsesplikt ved mistanke.[124] Hvis departementet gjøres kjent med mulige avvik forbundet med et tilskudd for militær støtte til Ukraina, vil det samle så mye informasjon som nødvendig fra tilskuddsmottakeren, aktuelle virksomheter og andre relevante kilder.

---

[119] Regjeringen. (2025, 6. mai). *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*.
[120] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
[121] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
[122] Innst. 7 S (2024-2025) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2025, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)* til Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet. Side 13.
[123] Forsvarsdepartementet. (2025, 19. august). *Svar på tilleggsspørsmål i utkast til referat fra kartleggingsmøte 18. juni 2025*. Brev til Riksrevisjonen. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[124] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.

Forsvarsdepartementet har ikke mandat til å etterforske straffbare forhold, men kan anmelde saker til politiet dersom det er indikasjoner på straffbare handlinger.[125]

Forsvarsdepartementet mangler rutiner for hvordan det skal følge opp varsler og mistanker om økonomiske misligheter

Forsvarsdepartementet har ikke etablert en egen varslingskanal spesifikt for Nansen-midlene, men benytter seg av departementets egen varslingskanal. Informasjon om den norske varslingskanalen er ikke kommunisert til utenlandske tilskuddsmottakere. Departementet viser til at forsvarsdepartementene i andre land har egne varslingskanaler, og det legger til grunn at disse varslingskanalene benyttes ved behov.[126]

Som omtalt i kapittel 10.1.2 har departementet ikke fastsatt rutiner for hvordan varsler eller mistanke om økonomiske misligheter forbundet med Nansen-programmet skal følges opp. Hvordan departementet skal reagere på avvik, enten de avdekkes av egne kontroller eller kommer via varsler fra tilskuddsmottakere, framstår derfor uavklart.

Dokumentasjon tilknyttet tilskuddsavtalene er lite sporbar og etterprøvbar

Departementets egne retningslinjer for tilskuddsforvaltning stiller krav til at saksbehandling, herunder vurderinger og gjennomførte kontroller, skal være skriftlig og dokumenteres. Tilskuddsforvaltningen skal være sporbar og etterprøvbar, og dokumentasjon skal arkiveres og journalføres.[127] For å kunne følge opp dette må departementet ha systematikk i sin lagring av dokumentasjon, og det bør komme klart fram hva dokumentasjonen inneholder og dreier seg om.

Forsvarsdepartementet benytter arkivsystemet Public 360 for å registrere, dokumentere og følge opp tilskuddsavtaler. Departementet viser til at all dokumentasjon tilknyttet en avtale skal lagres i arkivsystemet, men viser til at noe også kan ligge lagret andre steder, som SharePoint eller på e-postsystem, dersom dokumentasjonen ved en inkurie ikke har blitt journalført.[128] Fra vår gjennomgang av mottatt dokumentasjon ser vi at tilnærmet alle dokumenter er journalført på samme saksnummer i arkivet, med fortløpende dokumentnummer. Forsvarsdepartementet viser til at det er journalført svært mange dokumenter forbundet med militær støtte til Ukraina i departementets arkivsystem, og det kan være krevende å finne fram til alle opplysninger. Departementet opplyser videre at det har en intensjon om å samle dokumentene for hver avtale på egne saksnummer i arkivsystemet.[129]

I flere avtaler er det mottatt dokumentasjon hvor informasjonen er uoversiktlig og lite sporbar. Dette kan være lange e-posttråder, hvor det ligger både informasjon om rapportering, vurderinger og annet i samme tråd, men hvor e-posttråden er lagret som ett dokument. I flere tilfeller ser vi også at rapporteringen enten er uformell, usignert og/eller udatert. Vi har også mottatt usignerte avtaler. Når mottatt dokumentasjon er uformell,

[125] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[126] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.
[127] Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet.* Punkt 1.5.
[128] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
[129] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.

usignert og udatert, kan det stilles spørsmål ved om dokumentasjonen er tilstrekkelig og etterprøvbar.

11.4 Forsvarsdepartementet har ikke satt krav til revisorattestasjon i utvalgte tilskuddsavtaler

11.4.1 Krav til revisorattestasjon

Tilskuddsforvalteren skal følge opp rapportering fra mottakeren om måloppnåelse og kartlegge risiko for feil eller uregelmessigheter[130]. Bestemmelsene pålegger departementet å vurdere om informasjonen skal være attestert av revisor.[131]

11.4.2 Funn

I Forsvarsdepartementets egne retningslinjer for tilskuddsforvaltning er det satt krav til en revisorattestasjon for alle tilskuddsmottakere som mottar mer en 400 000 kroner i et kalenderår[132]. Dersom en tilskuddsmottaker sender inn en revisorattestasjon, kan det bidra til å styrke tilliten til den mottatte informasjonen og dermed påvirke tilskuddsforvalters behov for kontroll.[133]

Vår kontroll viser at Forsvarsdepartementet ikke har satt krav til revisorattestasjon i noen av de åtte avtalene vi har kontrollert. Departementet har dermed ikke fulgt sine egne retningslinjer.

Departementets internkontrollskjema har et kontrollpunkt om vurdering av behovet for revisorattestasjon. I to av de seks internkontrollskjemaene vi har mottatt, har saksbehandler/internkontroll lagt inn en anbefaling om at det framover må vurderes behov for revisorattestasjon i nye avtaler.

11.5 Forsvarsdepartementet har foreløpig ikke evaluert noen av tilskuddene i Nansen-programmet, men noterer seg læringspunkter som skal brukes til videre oppfølging

11.5.1 Krav til evaluering og læring

Ifølge økonomibestemmelsene skal departementet sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddene er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Evalueringen skal ta utgangspunkt i tilskuddenes risiko og vesentlighet og må vurderes i sammenheng med kravene som stilles til rapportering.[134]

---

[130] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2.
[131] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.3.
[132] Forsvarsdepartementet (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet.* Punkt 10.3.
[133] Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *(2025, 2. september). Kontrollere og vurdere rapporter fra tilskuddsmottakerne.*
[134] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.5 og 6.3.6.

11.5.2 Funn

I Nansen-meldingen framgår det at kunnskapsbygging og læring underveis i Nansen-programmets periode er en nøkkelfaktor for å redusere risiko og bidra til en effektiv gjennomføring av tiltak for den militære støtten. Det er begrenset med internasjonal erfaring med å yte militær støtte i den utstrekning vi har sett siden februar 2022. Det skal legges vekt på at den militære støtten i Nansen-programmet baserer seg på erfaringslæring og nødvendige tilpasninger basert på beste praksis.[135]

Forsvarsdepartementets retningslinjer for tilskuddsforvaltning krever at det gjennomføres evalueringer av tilskuddsordninger og enkeltstående tilskudd som må anses varige. I særskilte tilfeller der tilskuddets størrelse eller omfang er betydelig, kan det være behov for å evaluere tidsavgrensede enkeltstående tilskudd. På samme måte som i bestemmelsene viser retningslinjene til at frekvens og omfang på evalueringer skal bestemmes ut fra risiko og vesentlighet.[136]

Departementet har foreløpig ikke evaluert noen av tilskuddene i Nansen-programmet. For enkelte av avtalene i vår kontroll har Forsvarsdepartementet hentet inn fagmilitære råd samt informasjon fra partnerland og Ukraina, der det framgår vurderinger av blant annet innretning og effektivitet på prosjektene. Vi ser også spor av at forsvarsattacheer på ulike ambassader har en rolle i å vurdere initiativer og bringe kunnskap og erfaringer tilbake til departementet.

Forsvarsdepartementet opplyser at det fortløpende noterer seg erfaringspunkter, tilbakemeldinger og vurderinger av de ulike tilskuddsmottakerne og prosjektene. Dette dokumenteres i de interne støtteverktøyene for tilskuddene. Erfaringspunktene tas med inn i prosjektmøter og benyttes i det videre arbeidet. Punktene vil kunne påvirke beslutninger om ytterligere støtte til samme mottaker eller finansieringsmekanisme, for eksempel gjennom å videreføre tilskudd der man har positive erfaringer, og å ikke inngå nye samarbeid der det har vært krevende å komme i mål med leveranser og/eller rapportering. Som eksempel viser departementet til positive erfaringer med ett prosjekt som påvirket beslutninger om videre tilskudd for 2025. Forsvarsdepartementet viser videre til at det kan foreslå omdisponeringer av støtte basert på slike erfaringer.[137]

Tilskuddene i Nansen-programmet består av store beløp, og det er en uvanlig situasjon der det er et mål om at tilskuddsmidler raskt skal bidra til å avhjelpe et land i krig. Dette gjør det naturlig å forvente at departementet på et tidspunkt gjennomfører evalueringer av de enkeltstående tilskuddene og/eller evaluering av bruk av tilskudd som en støttemekanisme i programmet. De første tilskuddene knyttet til Ukraina-støtte ble utbetalt i juli 2022.

---

[135] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina.* Kapittel 3.5.
[136] Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet. Punkt* 11.
[137] Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget er UGRADERT.

Del 3:

Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

12 Revisjonskriterier

12.1 Overordnede føringer for den militære støtten som gis gjennom Nansen-programmet

De overordnede rammene for Nansen-programmet ble først stadfestet i *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger*. Avtalen ble inngått av de politiske partiene på Stortinget 16. februar 2023 og lagt fram for Stortinget neste dag i Prop. 44 S (2022–2023).[138] I den politiske avtalen anerkjenner partiene kompleksiteten ved å gi støtte til et land i krig hvor korrupsjon er et stort samfunnsproblem.[139] I Prop. 44 S (2022–2023) slår regjeringen fast at Nansen-programmet er forbundet med risiko, men at Norge og andre vestlige land vil løpe en enda større risiko ved å ikke støtte Ukraina. Det må derfor aksepteres en grad av risiko, samtidig som man skal gjøre det man kan for å redusere risikoen.[140] Utenriks- og forsvarskomiteen viser i sin behandling til proposisjonens omtale av risiko og mener det er viktig å erkjenne at den norske innsatsen ikke er risikofri. Komiteen mener videre 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.[141]

I Meld. St. 8 (2023–2024) følges risikoaspektet opp, og regjeringen uttrykker tydelig at fordi det er så viktig å støtte Ukraina, så «aksepterer vi en større risiko i den militære og sivile støtten enn det vi under andre omstendigheter ville ha akseptert». Regjeringen viser igjen til korrupsjonsrisikoen og at den norske støtten må innrettes slik at risikoen reduseres så langt det er praktisk mulig, samtidig som det må avveies mot risikoen for at støtte ikke kommer fram til rett tid, eller at kontrolltiltak på andre måter kan forhindre effektiv anvendelse av støtten. Den internasjonale støtten har økt kraftig på kort tid, behovene er store og tidskritiske, og beslutninger må fattes raskt.[142] I sin behandling av meldingen er en samlet utenriks- og forsvarskomite enig i regjeringens vurdering om å akseptere høyere risiko i støtten til Ukraina enn man vanligvis ville gjort.[143]

De overordnede føringene beskriver konteksten for Nansen-programmet. Disse føringene tas med i våre vurderinger av og konklusjoner om departementets arbeid med internkontroll og forvaltning av tilskudd. Nedenfor følger detaljerte krav for tilskuddsforvaltningen.

---

[138] *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).*
[139] *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger*, signert 16. februar 2023.
[140] *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).* Side 9–10.
[141] Innst. 218 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).* Utenriks- og forsvarskomiteen. Side 5.
[142] Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina.* Side 25–26.
[143] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina*. Side 5.

12.1.1 Føringer og krav som gjelder håndtering av risiko for økonomiske misligheter

Stortinget har ved oppstarten av Nansen-programmet anerkjent at korrupsjonsrisikoen i Ukraina er høy og vedvarende. I Prop. 44 S (2022–2023) beskrives det at Ukraina har betydelige korrupsjonsutfordringer, og det legges til grunn at korrupsjonsfare vil være en utfordring for norsk og internasjonal støtte til Ukraina. I proposisjonens punkt 2.2.4 legger regjeringen blant annet fram overordnede føringer for å bidra til å redusere faren for korrupsjon, herunder å stille tydelige krav til samarbeidspartnere og arbeide systematisk med antikorrupsjon på flere nivåer, fra nulltoleranse for korrupsjon i enkeltprosjekter til antikorrupsjon som mål for prosjekter og normativt arbeid. I sin innstilling støttet utenriks- og forsvarskomiteen prinsippene som skal ligge til grunn for Nansen-programmet.[144]

12.1.2 Prinsippet om nulltoleranse

I Meld. St. 8 (2023–2024) bekreftes det at forvaltningen av Nansen-programmet skal ha nulltoleranse for økonomiske misligheter.[145] I sin innstilling merker komiteen seg at prinsippet om nulltoleranse også gjelder i Nansen-programmet.[146]

Nulltoleranse for økonomiske misligheter er et viktig prinsipp for norsk bistandsforvaltning og har blitt løftet fram som en føring i fagproposisjoner på utenriksområdet over flere år, der også Stortinget har uttrykt sin støtte til prinsippet.[147] Prinsippet, som gjelder hele Nansen-programmet, ble sist omtalt i Prop. 1 S (2024–2025) for Utenriksdepartementet. Prinsippet innebærer at departementet vil reagere på ethvert avvik fra de forutsetningene som ligger til grunn for bruk av departementets midler, herunder avtaler om tilskuddsmidler. Nulltoleranse for misligheter betyr ikke nulltoleranse for risiko, men risikoen må være kartlagt og kjent. Det skal tilstrebes å redusere risikoen gjennom gode forvaltningssystemer, kvalitetssikring og systematisk oppfølging og kontroll av midlene.[148] Vi forventer at Forsvarsdepartementet gjennomfører tiltak for å forebygge og avdekke misligheter og for å sikre at prinsippet om nulltoleransen for økonomiske misligheter etterleves i Nansen-programmet.

12.2 Overordnede krav til styring og kontroll

Økonomiregelverket består av reglementet for økonomistyring i staten (heretter reglementet) med tilhørende bestemmelser om økonomistyring i staten (heretter bestemmelsene). Dette regelverket skal bidra til at statlige midler brukes effektivt og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. § 1 i reglementet. Regelverket stiller krav om at alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at

---

[144] Innst. 218 S (2022–2023) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger).

[145] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina* til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina.* Side 26.

[146] Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina.* Side 5.

[147] Jf. Prop. 1 S for Utenriksdepartementet, senest for budsjettåret 2024 og innstillinger fra Utenriks- og forsvarskomiteen til budsjettforslag for Utenriksdepartementet i perioden 2011 til 2017, herunder Innst. 7 S (2012–2013). Innstillingen til budsjettforslaget for 2013 har en omfattende omtale av nulltoleranseprinsippet fra komiteens side.

[148] Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet. Side 13.

ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, blant annet krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4 Grunnleggende styringsprinsipper i reglementet.

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll. Internkontrollen skal sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, jf. reglementet § 14 og bestemmelsene punkt 2.4.

Virksomhetens ledelse skal definere myndighet og ansvar og fastsette instrukser innenfor eget ansvarsområde for å sikre at reglementet og bestemmelsene blir oppfylt, jf. punkt 2.2 i bestemmelsene. Videre har virksomhetens ledelse ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres, jf. punkt 2.4. For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak.

12.2.1 Krav til internkontroll på mislighetsområdet i økonomiregelverket

I økonomireglementets § 14 om intern kontroll framgår det at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner for blant annet å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Dette kravet gjentas i bestemmelsenes punkt 2.4. Det framheves her at virksomhetens ledelse har ansvaret for at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.

Ut fra kravene i økonomiregelverket og de forutsetningene som ligger til grunn for nulltoleranseprinsippet, er det å forvente at Forsvarsdepartementet i sin forvaltning av tilskudd i Nansen-programmet har etablert systemer og rutiner for å forebygge, avdekke og følge opp økonomiske misligheter knyttet til norske midler.

12.3 Krav til departementets forvaltning av tilskudd

Krav til hvordan departementet skal forvalte tilskuddsordninger, går fram av bestemmelsenes kapittel 6. Reglene i kapittelet gjelder også for enkeltstående tilskudd og andre tilskudd, i tråd med unntakene i bestemmelsenes punkt 6.4.[149]

12.3.1 Unntak fra kravene til utforming og forvaltning av tilskudd

Bestemmelsenes punkt 6.2 og 6.3 om utforming og forvaltning av tilskudd er fastsatt for en normalsituasjon der en tilskuddsbevilgning skal fordeles på flere søkere på grunnlag av åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier. Det er gitt unntak fra bestemmelsenes punkt 6.2 og 6.3 i tilfeller der tilskuddsbevilgningens karakter gjør at enkelte av kravene ikke er aktuelle, jf. punkt 6.4.2. Unntakene gjelder ved enkeltstående tilskudd der tilskuddsmottakeren er navngitt i bevilgningsvedtaket eller omtalt i budsjettproposisjonen

[149] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.1.

på en slik måte at tilskuddsbevilgningen må anses som øremerket. Det kan da gjøres unntak for krav om å fastsette tildelingskriterier og tilskuddsregelverk og krav om utlysning, jf. punkt 6.4.2 a.[150] I tillegg er det unntak for kravene til utlysning, søknad og utforming av tilskuddsbrev for tilskudd som staten gir som medlem av en internasjonal organisasjon, etter avtale med andre land om samarbeidstiltak eller etter avtale med internasjonale frivillige organisasjoner, jf. punkt 6.4.2 b. Tilskuddene til militær støtte gjennom Nansen-programmet gis enten som tilskudd etter samarbeidsavtaler med andre land eller som enkeltstående tilskudd som er navngitt i budsjettproposisjonene. Tilskuddene faller dermed inn under unntakene i bestemmelsene.

Forsvarsdepartementet har også fått unntak fra reglene om utbetaling av tilskuddsbeløp etter hvert som mottakere har behov for å dekke de aktuelle utgiftene, i henhold til stortingsvedtak 8.november 1984, jf. bestemmelsene punkt 6.3.5. Stortinget har gitt sitt samtykke til dette unntaket for 2024 i romertallsvedtak III i Prop. 19 S (2024–2025). Her framgår det at utbetalinger av tilskudd i forbindelse med den militære støtten i Nansen-programmet som blir kanalisert via, og blir forvaltet av, USA, Storbritannia, Tsjekkia, Tyskland, Luxembourg, EU eller NATO, kan gjøres i samsvar med avtale eller regelverk for det enkelte fond eller internasjonale finansieringsmekanismer.[151] Unntaket er videreført i 2025 uten avgrensning til konkrete tilskuddsmottakere, jf. Prop. 146 S (2024–2025).[152]

12.3.2 Krav om system og rutiner – internkontroll hos tilskuddsforvalter

Av bestemmelsenes punkt 6.2.1 skal departementet utarbeide et opplegg for kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling eller inngår i etterfølgende rapportering. Videre sier bestemmelsenes punkt 6.3.8.1 at for å sikre korrekt saksbehandling skal tilskuddsforvalteren ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler, for å sikre korrekt saksbehandling jf. punkt 2.4 om internkontroll. Tiltakene skal blant annet bidra til å sikre korrekt[153]

- registrering av faste data
- utbetaling av tilskudd til rett mottaker og til rett tid
- registrering i regnskapet og behandling
- dokumentasjon fra tilskuddsmottakeren

12.3.3 Krav knyttet til avtaler og utbetaling

Vedtak om å tildele tilskudd skal meddeles søkeren i et tilskuddsbrev. For tilskuddsordninger der det inngås avtale med den enkelte tilskuddsmottaker, kan hele

[150] Jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.2.1 c (krav om å fastsette tildelingskriterier), punkt 6.2.3 (krav om å fastsette tilskuddsregelverk) og punkt 6.3.1 (krav om utlysning).
[151] Innst. 84 S (2024–2025) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Endringar i statsbudsjettet 2024 under Forsvarsdepartementet.* Side 4.Prop. 19 S (2024–2025) *Endringar i statsbudsjettet 2024 under Forsvarsdepartementet*. Side 12.
[152] Innst. 540 S (2024–2025) Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2025. Side 325. Prop. 146 S (2024–2025) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2025*. Side 189.
[153] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.1.

eller deler av innholdet i et tilskuddsbrev tas inn i avtalen.[154] Brevet eller avtalen skal ifølge bestemmelsenes punkt 6.3.3 blant annet beskrive

- hva mottakeren får tilskudd til
- tilskuddsbeløp
- utbetalingsordning, herunder om tilskuddet utbetales før, under eller etter tiltaket, samt antall utbetalinger og tidspunkt for utbetalingene
- eventuelle vilkår for bruken av midlene, krav til rapportering og kontrolltiltak som kan bli iverksatt
- reaksjoner ved brudd på betingelser og vilkår for tilskuddet

Videre viser bestemmelsenes punkt 6.3.3 at alle tilskuddsbeløp skal være attestert før utbetaling kan skje, jf. punkt 2.5. Den som attesterer, skal kontrollere at utbetalingsforslaget stemmer med vedtaket om tilskudd (tilskuddsbrevet), og at tilskuddsmottakeren har sendt inn dokumentasjon dersom det er stilt vilkår om det. Transaksjonskontroller og dokumentasjon av store utbetalingsstrømmer kan gjøres på grunnlag av rapporter (sammendrag) fra hjelpesystem eller andre deler av økonomisystemet, jf. punkt 2.5.1.

12.3.4 Krav til departementets oppfølging og kontroll

Tilskuddsforvalteren skal ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet, jf. reglementets § 15. Videre framgår det av bestemmelsenes punkt 6.3.6 at tilskuddsforvalteren skal innhente informasjon fra tilskuddsmottakere eller andre kilder som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse for ordningen.[155] Kravene til rapportering fra tilskuddsmottakere skal ikke gis større omfang enn at de står i rimelig forhold til tilskuddet. Videre skal det tas hensyn til de praktiske mulighetene mottakerne har til å skaffe informasjon. Riksrevisjonen forutsetter at departementet stiller krav til rapportering for å følge opp om tilskuddsmottakeren oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet.

Bestemmelsenes punkt 6.3.8.2 viser til at tilskuddsforvalteren skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen, og gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og målet med den. I tillegg skal kontrollen ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. Videre skal tilskuddsforvalteren kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene, og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen. Det enkelte departementet må i tillegg vurdere i hvilken utstrekning informasjon fra tilskuddsmottakeren skal være attestert av en statsautorisert eller registrert revisor.[156]

[154] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.3.
[155] Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6 for tilskuddsordninger gjelder også for enkeltstående tilskudd i tråd med punkt 6.4 bokstav a., jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.1.
[156] Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.3.

12.3.5 Krav til evaluering

Ifølge økonomibestemmelsenes punkt 6.5 skal departementet sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddene er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Evalueringen skal ta utgangspunkt i tilskuddenes risiko og vesentlighet. Evalueringer må vurderes i sammenheng med kravene som stilles til rapportering, jf. punkt 6.3.6.

13 Metodisk tilnærming og gjennomføring

13.1 Valg av metode

For å oppnå betryggende sikkerhet for våre konklusjoner har vi innhentet revisjonsbevis fra ulike kilder og brukt flere metoder. Revisjonsbevisene er innhentet og sikret på en slik måte at de er etterprøvbare. Vi har benyttet følgende metoder for å svare på problemstillingene i undersøkelsen:

- innledende kartleggingsmøter med Forsvarsdepartementet og internrevisjonen i departementet
- intervjuer med saksbehandlere og ledere i Forsvarsdepartementet
- dokumentanalyse av styrende dokumenter for tilskuddsforvaltningen og internkontrollen
- gjennomgang og kontroll av tilskuddsavtaler med tilhørende dokumentasjon

13.2 Kartleggingsmøter og intervjuer

Vi har gjennomført flere kartleggingsmøter og intervjuer med saksbehandlere og ledere i Forsvarsdepartementet og internrevisjonen i departementet.

Tabell 2 Tidspunkt for kartleggingsmøter og intervjuer med Forsvarsdepartementet

Tidspunkt	Kartleggingsmøte – intervju
24. april	kartleggingsmøte med Forsvarsdepartementet
7. mai	kartleggingsmøte med internrevisjonen i Forsvarsdepartementet
15. mai	kartleggingsmøte med Forsvarsdepartementet
18. juni	intervju med Forsvarsdepartementet
7. november	intervju med Forsvarsdepartementet
13. november	kartleggingsmøte med internrevisjonen i Forsvarsdepartementet

Kilde: Riksrevisjonen.

Vi avholdt to kartleggingsmøter med Forsvarsdepartementet i starten av revisjonen. Formålet med disse møtene var å få informasjon om blant annet innretningen av den

militære støtten gjennom Nansen-programmet i departementet og praktiske forhold rundt bestilling av data. I tillegg har vi hatt to kartleggingsmøter med internrevisjonen i departementet for å få informasjon om deres internrevisjonsrapport fra 2024 og den pågående internrevisjonen i 2025. Informasjon fra kartleggingsmøtene ble benyttet for å innrette revisjonen best mulig med hensyn til risiko og utvalg av tilskuddsavtaler. Informasjon fra disse møtene er ikke benyttet som revisjonsbevis.

Vi har hatt to intervjuer med ledere og saksbehandlere på avdelingsnivå i Forsvarsdepartementet. Formålet med disse intervjuene var å få et mer dekkende bilde av departementets arbeid, som et supplement til skriftlig dokumentasjon. Det første intervjuet handlet om organisering og oppfølging av tilskudd gjennom Nansen-programmet, den etablerte internkontrollen og hvordan departementet håndterer mislighetsrisikoen. Det andre intervjuet gikk mer i dybden på tilskuddsforvaltningen og internkontrollen både generelt og med tanke på avtalene i vårt utvalg. Begge referatene inneholdt noen ytterligere spørsmål som departementet svarte skriftlig på i etterkant. Referatene fra intervjuene er verifisert.

13.3 Dokumentanalyse av styrende dokumenter i departementet

For å svare på problemstillingene har vi hentet inn og gjennomgått relevante styrende dokumenter, retningslinjer og rutiner for departementets tilskuddsforvaltning i Nansen-programmet.

Gjennomgangen og analysene av dokumentene har hatt flere formål. De er benyttet for å undersøke hvordan Forsvarsdepartementet har organisert arbeidet med tilskuddene, og for å beskrive hvordan arbeidet med å få på plass et internkontrollsystem for Nansen-programmet har utviklet seg. Videre har analysene vært et grunnlag for å vurdere om departementet har etablert og kan dokumentere en internkontroll som sikrer at tilskuddene kontrolleres og følges opp i tråd med økonomiregelverk og Stortingets føringer.

De styrende dokumentene er analysert i lys av kravene i økonomireglementet og hvordan de beskriver kontroll og oppfølging av tilskudd og tilskuddsavtaler. Vi har blant annet kontrollert om de interne retningslinjene er tilpasset de unntakene som ligger i forvaltningen av tilskudd gjennom Nansen-programmet. Vi har gjennom analysene også undersøkt om departementet har skriftliggjort hvordan det vil håndtere nulltoleranseprinsippet og mislighetsrisikoen forbundet med midlene som en del av sin etablerte internkontroll. For å svare på problemstillingene ba vi om å få oversendt det følgende:

- mandat (roller og ansvar) for Ukraina-prosjektet
- styringspolicy, retningslinjer, rutiner, og prosesser som beskriver internkontrollen for tilskuddsforvaltningen i Nansen-programmet for perioden 2022–2025
- eventuelle overordnede vurderinger av risiko for økonomiske misligheter og korrupsjon

Følgende dokumentasjon er gjennomgått og analysert:

- Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet fra 1. mai 2022
- notat av 2. juni 2023 om Internrevisjonens råd om styring og kontroll av militær støtte til Ukraina og forslag til mandat (unntatt offentlighet)
- notat av 12. september 2023 om Forsvarsdepartementets oppfølging av internrevisjonens råd om styring og kontroll av militær støtte til Ukraina (unntatt offentlighet)
- oppfølging av internrevisjonens råd om styring og kontroll av militær støtte til Ukraina og organisering av arbeidet i Forsvarsdepartementet (unntatt offentlighet)
- foreløpig evaluering av rammer for arbeidet i Ukraina-prosjektet – personellressurser (unntatt offentlighet)
- mal for internkontrollaktiviteter for tilskuddsavtaler (BEGRENSET)
- skjema for internkontrollaktiviteter for seks tilskuddsavtaler i vårt utvalg (BEGRENSET)
- tilskuddsoversikt (for avtalene i utvalget) per 25. november 2025 (BEGRENSET)

Rapporten gjengir ikke begrenset informasjon fra de dokumentene som er merket BEGRENSET.

13.4 Gjennomgang og kontroll av tilskuddsavtaler

13.4.1 Utvalg av tilskuddsavtaler

For å velge ut hvilke tilskuddsavtaler vi skulle kontrollere, har vi analysert data[157] fra Forsvarsdepartementet og brukt analysene til å gjøre et strategisk utvalg av avtalene. Et strategisk utvalg har som formål å velge ut de enhetene som er mest relevante og interessante å inkludere i en bestemt studie.[158]

Oversikten vi mottok fra departementet, viser hvilke tilskuddsavtaler for militær støtte til Ukraina som er inngått i perioden 2022–2025. Siden Forsvarsdepartementets internrevisjon tidligere har sett på avtaler fra 2022, og Nansen-programmet først ble etablert i 2023, har vi avgrenset kontrollen slik at den ikke omfatter 2022. Vi ønsket også å se på hva som er rapportert på de ulike avtalene, og falt derfor ned på at avtaler inngått i 2025 ikke var like aktuelle i denne revisjonen. Vårt utvalg er derfor avtaler som er inngått i perioden 2023–2024. I denne perioden viser oversikten fra Forsvarsdepartementet at det ble inngått 24 avtaler. Av praktiske hensyn har vi valgt å ekskludere avtaler med høygradert innhold, dette resulterte i 21 aktuelle avtaler. Vi plukket ut 8 av disse for kontroll. Utvalget i undersøkelsen omfatter tilskuddsavtaler til en verdi av 5,9 milliarder kroner.

[157] Forsvarsdepartementet. (Udatert). *Liste over besluttede tilskudd per mai 2025*. BEGRENSET. Forsvarsdepartementet. (Udatert). *Økonomioversikt Ukraina bearbeidet*. BEGRENSET.
[158] Store norske leksikon. *Utvalg. (2024, 25. november).*

Utvalget vårt reflekterer ulike typer avtaler og består av både mindre avtaler mellom enkeltland og større avtaler, med hovedavtaler og tilhørende prosjektavtaler. I tillegg består utvalget av avtaler av ulik beløpsmessig størrelse. Utvalgte avtaler vises i tabellen nedenfor. Utbetalt beløp per avtale er hentet fra regnskapene til departementet.

Tabell 3 Utvalg avtaler

År	Tilskuddsmottaker	Tilskudd	Sum i kroner
2023	Polen	**Tilskudd til reparasjoner av ukrainske stridsvogner** Midlene skal gå til å dekke en andel av reparasjoner av ukrainske stridsvogner i Polen.	150 000 000
2023	EU	**Tilskudd til ammunisjon og reservedeler til stridsvogn** Midlene skal brukes til å dekke en andel av andre alliertes kostnader for ammunisjon og reservedeler til stridsvogn til Ukraina.	250 000 000
2024	Luxembourg	**Tilskudd til IT-koalisjonen** Midlene er ikke tilknyttet et spesielt produkt eller service, men går til IT-koalisjonen i Luxembourg, som bruker midlene i henhold til koalisjonens ordning for Ukraina. Midlene skal brukes til utvikling og kjøp av IT- og kommunikasjonsløsninger for det ukrainske forsvaret og forsvarsdepartementet.	19 493 214
2024	Storbritannia	**Tilskudd til etablering og drift av maritimt treningssenter** Midlene skal brukes som en del av etableringen og driften av et maritimt treningssenter for Ukraina i et alliert land.	127 000 000
2024	Tyskland	**Tilskudd til luftvernbatteri** Midlene skal brukes for å dekke en andel av kostnadene for kjøp av luftvernbatterier, der Tyskland skal administrere finansiering på vegne av Ukraina.	1 100 000 000
2024	Tyskland	**Tilskudd til Patriot-missiler** Midlene skal brukes til å dekke en andel av tysk kjøp av patriotmissiler som erstatning for donerte missiler til Ukraina.	1 319 972 430
2024	Tyskland	**Tilskudd til donasjon av Patriot-system** Midlene skal brukes på å dekke andel av missil-systemet som et annet alliert land har donert til Ukraina.	1 400 000 000
2024	Tsjekkia	**Tilskudd til artilleriammunisjon** Midlene skal gå til tsjekkiske innkjøp av artilleriammunisjon for videre donasjon til Ukraina.	1 566 814 200

Kilde: Riksrevisjonen. Sammenstilling av informasjon fra Forsvarsdepartementet.

13.4.2 Gjennomgang og kontroll av de utvalgte avtalene

I forkant av vår gjennomgang og kontroll av de utvalgte tilskuddsavtalene har vi bedt Forsvarsdepartementet sende oss følgende dokumentasjon per avtale:

- beslutningsdokumenter og eventuelle andre dokumenter/vurderinger i forkant av avtaleinngåelsen
- signert hovedavtale/tilleggsavtale
- utbetalingsanmodninger, både departementets interne og fra tilskuddsmottaker
- bekreftelse på mottak av midlene fra tilskuddsmottaker
- alle mottatte og innhentede rapporteringer – bekreftelse på måloppnåelse / at midlene er benyttet (økonomisk rapportering, leveranse, milepæl, revisjon og sluttbrukererklæring m.m.)
- risikovurderinger av tilskuddsmottaker og prosjektet, både i forkant av avtalen og underveis
- skjema for internkontrollaktiviteter
- eventuelle evalueringer både underveis og avslutningsvis

Mottatt dokumentasjon for de utvalgte tilskuddsavtalene er kontrollert mot kravene til tilskuddsforvaltning i økonomibestemmelsene og Forsvarsdepartementets egne retningslinjer for tilskuddsforvaltning. I vår kontroll har vi undersøkt

- om det foreligger risikovurderinger av tilskuddsmottakere og/eller prosjekter i forkant eller underveis i avtaleløpet
- at utbetalingene er i gjort i tråd med retningslinjene og avtale
- hvilke krav som stilles i avtalene til rapportering, herunder mottak av midler/donasjoner, økonomisk rapportering, kvalitativ rapportering (rapportering om bruk av midlene), sluttrapport og etterlevelse av nulltoleranseprinsippet/rapportering om økonomiske misligheter
- at rapporteringen fra tilskuddsmottakere er i henhold til kravene i avtalen
- hvordan departementet har kontrollert og fulgt opp mottatt eller manglende rapportering
- om departementet har vurdert risiko for økonomiske misligheter i forkant eller underveis i avtaleløpet
- Forsvarsdepartementets evalueringer eller erfaringer av tilskuddene og mottakerne

I prosessen med å gjennomgå de utvalgte avtalene har vi etterspurt Forsvarsdepartementet om utfyllende eller manglende dokumentasjon. I vårt intervju den 7. november 2025 avklarte vi også enkelte spørsmål knyttet til avtalegjennomgangen. I vår kontroll har vi forholdt oss til den dokumentasjonen som vi har mottatt.

14 Referanseliste

Regelverk

- Finansdepartementet. (2022). *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. desember 2025. https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/
- Finansdepartementet. (2022). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. desember 2025. https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- 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. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-44-s-20222023/id2963549/
- Prop. 1 S (2024–2025) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2025*. Utenriksdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3057329/
- Prop. 146 S (2024–2025) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2025*. *https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-146-s-20242025/id3100917/*
- Prop. 19 S (2024–2025) *Endringar i statsbudsjettet 2024 under Forsvarsdepartementet*. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-19-s-20242025/id3075621/?ch=1
- Prop. 107 S (2024–2025) *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina)*. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-107-s-20242025/id3095253/
- Prop. 1 S (2025–2026) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2026*. Forsvarsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20252026/id3123480/

Meldinger til Stortinget

- Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-8-20232024/id3023633/

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 7 S (2012–2013) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2013 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)* https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-007/
- Innst. 218 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).* Utenriks- og forsvarskomiteen. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-218s/
- Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utanriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina.* https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-255s/?all=true
- Innst. 84 S (2024–2025) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Endringar i statsbudsjettet 2024 under Forsvarsdepartementet.* https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-084s/?all=true
- Innst. 540 S (2024–2025) *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2025.* https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-540s/
- Innst. 277 S (2024–2025) *Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina).* https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-227s/
- Innst. 7 S (2025–2026) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2026, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).* https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2025-2026/inns-202526-007s/

Politisk avtale

- Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger, 16. februar 2023. https://www.regjeringen.no/contentassets/6e5b80c2607d4811ba4467938670665f/politiskenighetomukrainaogsor.pdf

Forsvarsdepartementets interne styringsdokumenter og rapporter

- Forsvarsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Forsvarsdepartementet.* Gjeldende fra 1. mai 2022.
- Forsvarsdepartementet. (2023, 2. juni). *FD Led IRs råd om styring og kontroll av militær støtte til Ukraina* med vedlegg *Mandat for etablering av organisasjon for Forsvarsdepartementets forvaltning av militær støtte for Ukraina*. (Unntatt offentlighet).
- Forsvarsdepartementet. (2023, 12. september). *FD IIs oppfølging av FD IRs råd om styring og kontroll av militær støtte til Ukraina og organisering av arbeidet i FD*. (Unntatt offentlighet).
- Forsvarsdepartementet. (2024, 20. juni). *Foreløpig evaluering av rammer for arbeidet i Ukraina-prosjektet – personellressurser*. (Unntatt offentlighet).
- Forsvarsdepartementet. (Udatert). *Mal for internkontrollaktiviteter for tilskuddsavtaler*. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (Udatert). *Liste over besluttede tilskudd per mai 2025*. BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (Udatert). *Økonomioversikt Ukraina bearbeidet.* BEGRENSET.
- Forsvarsdepartementet. (Udatert). Tilskuddsoversikt. BEGRENSET. Mottatt 26. november 2025.
- Forsvarsdepartementets internrevisjon. (2024, 16. desember). *Revisjon av FDs styring og kontroll av militær støtte til Ukraina*. BEGRENSET.

Referater

- Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. juni 2025.
- Verifisert referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 7. november 2025. BEGRENSET. Utdraget som er benyttet, er UGRADERT.

Brev

- Forsvarsdepartementet. (2025, 19. august). *Svar på tilleggsspørsmål i utkast til referat fra kartleggingsmøte 18. juni 2025.* Brev til Riksrevisjonen. BEGRENSET. Utdrag som er benyttet, er UGRADERT.
- Forsvarsdepartementet. (2026, 10. februar). Svar til Riksrevisjonen – kommentarer til utkast til rapport om FDs forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet. Inkludert vedlegg. Brev til Riksrevisjonen.

Nettsider

- European Anti-Fraud Office. (2025, 18. februar). *OLAF completes investigation into suspected serious irregularities in EU-funded procurement of power generators for Ukraine*. https://anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/news/olaf-completes-

investigation-suspected-serious-irregularities-eu-funded-procurement-power-generators-2025-02-18_en

- European Public Prosecutor's Office. (2025, 18. juni). *Slovakia: EPPO probes alleged misappropriation of €7.4 million destined for military aid to Ukraine*. https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/slovakia-eppo-probes-alleged-misappropriation-eu74-million-destined-military-aid-to
- Regjeringen. (2025, 6. mai). *Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter*. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/praktisering-av-nulltoleranse-for-okonomiske-misligheter/id2971555/
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Kontrollere og vurdere rapporter fra tilskuddsmottakerne. (2025, 2. september).* https://www.dfo.no/fagomrader/tilskudd-fra-staten/kontrollere-og-vurdere-rapporter-fra-tilskuddsmottakerne
- Regjeringen. (2025, 19. desember). *Norsk støtte til Ukraina og nabolandene.* https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland_hjelp/id2908141/
- Store norske leksikon. *(2024, 25. november). Utvalg.* https://snl.no/utvalg#:~:text=Strategiske%20utvalg%20bygger%20p%C3%A5%20systematiske,inkludere%20i%20en%20bestemt%20studie.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (22. desember 2025). *Prosess for internkontroll.* https://www.dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/internkontroll/prosess-internkontroll
- IIA (2017, juni). Helhetlig risikostyring – integrering med strategi og måloppnåelse. https://iia.no/product/helhetlig-risikostyring-sammendrag/

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Lena Andresen 22241375

Vår dato	Vår referanse
22.04.2026	2026/00201-2
Deres dato	Deres referanse

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

FORSVARSDEPARTEMENTET
Postboks 8126 DEP
0032 OSLO

Att: statsråd Tore O. Sandvik

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

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:13 (2025-2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet.*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Forsvarsdepartementet ved vårt brev 20. januar 2026, og på departementets svar 10. februar 2026.

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

Svaret fra statsråden vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Vi ber om at svaret 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 godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:13 (2025-2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet.*

Vedlegg 2:

Statsrådens svar

DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT

Statsråden

RIKSREVISJONEN

Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
2026/00201-2	B25/01396-59	7. mai 2026

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

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 23. april 2026, vedrørende utkast til Dokument 3:13 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd til militær støtte gjennom Nansen-programmet*.

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 Nansen-programmet for Ukraina. Et samlet Storting står bak støtten til Ukraina gjennom Nansen-programmet.

Riksrevisjonen har undersøkt om Forsvarsdepartementet forvalter tilskuddsmidlene i Nansen-programmet i tråd med økonomiregelverket og Stortingets føringer for programmet. Undersøkelsen omfatter åtte avtaler om enkeltstående tilskudd til EU og andre allierte lands myndigheter i 2023-2024 og departementets oppfølging av disse frem til 1. desember 2025.

Riksrevisjonen peker i sin rapport på flere positive forhold som bidrar til at tilskudd følges opp i tråd med regelverk, men finner også mangler i Forsvarsdepartementets forvaltning av tilskudd for militær støtte til Ukraina sett opp imot økonomiregelverket og Stortingets føringer om risikobasert kontroll og oppfølging av midlene i Nansen-programmet. Riksrevisjonens funn bør sees i sammenheng med utviklingen i Ukrainas behov og endringer i hvordan Norge bidrar med militær støtte for å imøtekomme de ukrainske behovene. Det er et kontinuerlig arbeid å utvikle internkontroll og risikostyring tilpasset særegenhetene i Nansen-programmet. Riksrevisjonens funn og konklusjoner er verdifulle bidrag til dette arbeidet fremover.

Postadresse: Postboks 8126 DEP 0032 OSLO
Kontoradresse: Glacisgata 1 Telefon* 23 09 80 00
Org.nr.: 972417823

Materiellet kommer frem til Ukraina
Når det gjelder de konkrete tilskuddene som har vært del av Riksrevisjonens undersøkelse hadde Forsvarsdepartementet ved utgangen av 2025 fått bekreftet enten fra mottaker av tilskuddet eller fra ukrainske myndigheter om at alt materiell og tjenester som finansieres med de undersøkte tilskuddene er mottatt. Selv om ikke all informasjonen tilfredsstiller Riksrevisjonens forventninger til formell bekreftelse mener jeg vi mottar opplysninger som gjør at vi har en tilstrekkelig grad av trygghet for at materiell finansiert med norske tilskudd kommer frem til Ukraina.

De største mottakerne av tilskudd for militær støtte er også blant våre største og nærmeste allierte. Samlet har om lag 80 prosent av tilskuddene for militær støtte i 2022-2025 gått til Tyskland, Storbritannia, USA og NATO. Forsvarsdepartementet mottar rapportering fra tilskuddsmottakerne etter at materiellet er overlevert til Ukraina.

Det tilflyter også Forsvarsdepartementet og etatene i forsvarssektoren informasjon i dialog med ukrainske myndigheter, det ukrainske forsvaret og myndighetene hos andre allierte. Hvorvidt Ukraina har mottatt materiell følges også opp gjennom attachekontoret ved den norske ambassaden Kyiv og våre forsvarsattacheer i blant annet Tyskland, ettersom det tyske forsvarsdepartementet er en av de store mottakerne av tilskudd fra Norge.

Tilskuddsforvaltning i den militære delen av Nansen-programmet
Den militære støtten til Ukraina er et nybrottsarbeid. Forsvarsdepartementet har ikke tidligere forvaltet midler for militær støtte til et annet land i krig i en slik størrelsesorden og med en slik forventning om rask gjennomføring som det som følger av Stortingets forventninger til støtten til Ukraina gjennom Nansen-programmet.

I erkjennelsen av at det er risiko forbundet med tilskudd for militær støtte til Ukraina samtidig som støtten er tidskritisk har Forsvarsdepartementet som et viktig risikoreduserende tiltak lagt vekt på at mottakerne av tilskudd skal være nære allierte som Norge har tett forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid med, samt NATO og EU. Som tidligere omtalt har om lag 80 prosent av tilskuddene for militær støtte i 2022-2025 gått til Tyskland, Storbritannia, USA og NATO. Dette tilsvarer om lag 43 mrd. kroner av totalt 54,6 mrd. kroner utbetalt i tilskudd i samme periode. Øvrige mottakere av tilskudd er EU og andre europeiske allierte.

Forsvarsdepartementet iverksatte tidlig utvikling av risikostyring og internkontroll for den militære støtten gjennom Nansen-programmet. Arbeidet med utvikling av systemer for risikovurderinger og internkontroll som tar høyde for særegenhetene i programmet har pågått kontinuerlig, og inkluderer utkast til prosessbeskrivelser for tre av fire hovedspor for den militære støtten, maler for vurdering av risiko forbundet med enkelttiltak, sjekklister over krav til avtaler om tilskudd og forslag til et strategisk risikobilde. Det er også utviklet verktøy for å følge opp tilskudd. Det har også vært behov for å bygge organisering, kapasitet og kompetanse i Forsvarsdepartementet. I løpet av 2025 har Forsvarsdepartementet tatt i bruk verktøy for systematiske risikovurderinger og internkontroll forbundet med tilskudd for militær støtte. Riksrevisjonen vurderer dette som positivt og mener verktøyene delvis kompenserer for manglende formelle styringsdokumenter og retningslinjer for internkontroll. Bruken av verktøyene bidrar til å sikre at tilskuddsavtaler blir fulgt opp i tråd med avtalekravene og det

relevante regelverket. I tillegg vil systematisk oppfølging og kontroll gi bedre forutsetninger for å forebygge og avdekke økonomiske misligheter.

I 2024 ble arbeidet tilført ekstern bistand for utvikling og implementering av systematisk risikostyring og internkontroll. Arbeidet ble styrket gjennom tilførsel av personell i løpet av 2025, og styrkes ytterligere i 2026 som følge av det sterkt økte omfanget av den militære støtten i 2025 og i 2026.

Siden opprettelsen av Nansen-programmet i mars 2023 har til dels store endringer i Ukrainas behov medført endringer også i hvordan vi bidrar med støtte. Utviklingen av internkontroll og systematisk risikostyring som tar høyde for særegenhetene i programmet er et kontinuerlig arbeid. Forsvarsdepartementet har bygget opp og videreutviklet organisering, kapasitet og kompetanse samtidig som det legges til rette for effektiv forvaltning av den militære støtten og arbeidet tilpasses endringer i ukrainske behov, de økonomiske rammebetingelsene og det internasjonale samarbeidet den norske støtten er den del av.

Videreutvikling av risikostyring og internkontroll
Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet ferdigstiller systemer for risikovurdering, kontroll og oppfølging av tilskudd, sikrer at prosjekter og tilskuddsmottakere i Nansen-programmet blir risikovurdert, at mottaker av tilskudd rapporterer og dokumenterer at tilskuddsmidler blir benyttet til formålet og at materiell kommer frem til Ukraina. Riksrevisjonen anbefaler også at Forsvarsdepartementet sikrer at risikoen for at økonomiske misligheter og korrupsjon i Nansen-programmet blir håndtert og fulgt opp på en hensiktsmessig måte.

Dette arbeidet pågår allerede som del av den kontinuerlige forbedringen, og styrkes ytterligere gjennom endringer i organiseringen av arbeidet med den militære støtten til Ukraina internt i Forsvarsdepartementet, videreføringen av iverksatte forbedringsaktiviteter og gjennomføringen av en egen tiltaksplan.

Stortinget vedtok 23. april 2025 en ekstraordinær økning av rammen for militær støtte til Ukraina på 50 mrd. kroner gjennom sin behandling av Innst. 227 S (2024–2025) til Prop. 107 S (2024–2025). For 2026 har Stortinget vedtatt en ramme for den militære støtten på 70 mrd. kroner. For å redusere forvaltningsrisikoen i gjennomføringen av støtten, som følge av det vesentlig økte omfanget, og fordi arbeidet med militær støtte til Ukraina involverer og påvirker store deler av Forsvarsdepartementet og etatene i forsvarssektoren, er det besluttet at arbeidet med den militære støtten til Ukraina skal foregå som en integrert del av departementets øvrige aktivitet. Den organisatoriske endringen trådte i kraft fra 1. februar i år. Det er også besluttet ytterligere ressursmessig styrking av arbeidet med risikostyring og internkontroll, blant annet for å imøtekomme risiko som følge av det økte omfanget av den militære støtten.

Forsvarsdepartementets internrevisjon har gjennomført to undersøkelser av arbeidet med den militære støtten til Ukraina i 2024 og i 2025. Anbefalingene fra de to revisjonene ligger til grunn for forbedringsaktivitetene som ble iverksatt i 2024 og i 2025 og for tiltaksplanen som blant annet skal bidra til å sikre kvalitet i beslutningsgrunnlag, styrke systematikken i risikovurderinger og å videreutvikle helhetlig økonomistyring og internkontroll.

Tiltaksplan skal gjennomføres i første halvår 2026. Arbeidet med gjennomføringen pågår og har fremdrift som planlagt. Planen inneholder tiltak innenfor fire hovedområder: 1) styringslinjer og organisering (roller, ansvar og myndighet), 2) system for risikostyring og internkontroll, 3) rapportering og oppfølging og 4) andre tiltak.

Som del av gjennomføringen av tiltaksplanen er det allerede foretatt en gjennomgang og tydeliggjøring av ansvarsfordelingen i oppgaveutførelsen internt i Forsvarsdepartementet. Hensikten og ønsket effekt er å legge til rette for at den samlede kvaliteten i beslutningene og oppfølgingen av tiltak for militær støtte til Ukraina er effektive, helhetlige og av god kvalitet.

Som del av departementets interne virksomhetsstyring er det fastsatt et overordnet risikokart for den militære støtten, som bygger opp under risikoarbeidet. Det overordnede risikokartet suppleres med tiltak for å redusere risiko, med tydelig definert ansvar for oppfølging.

Det er også gjort en gjennomgang av føringer for økonomi og styring av Nansen-programmet for 2026, med hensikt å avdekke eventuelle utfordringer og iverksette tiltak hvis behov. Basert på dette er det blant annet etablert fagdialog med etatene i forsvarssektoren for å forbedre etatenes rapportering om den militære støtten i etatsstyringen og det er utarbeidet supplerende tildelingsbrev til etatene for å tydeliggjøre forpliktelser innenfor strategiske områder. Dette vil følges opp videre som del av den ordinære etatsstyringen.

Det er også nylig godkjent en policy for antikorrupsjon for Forsvarsdepartementet, som klargjør prinsipper og ansvar i Forsvarsdepartementet. Policyen skal bidra til etisk god adferd gjennom blant annet å sikre etterlevelse av lover, regelverk og etiske retningslinjer. Policyen er første del i et rammeverk for antikorrupsjon for Forsvarsdepartementet som er under utvikling, og har til hensikt å klargjøre prinsipper og ansvar i departementet.

Samlet representerer dette en styrking av forvaltning av tilskudd gjennom Nansen-programmet i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger.

Avslutning

Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger er viktige bidrag til den videre forbedringen av tilskudd for militær støtte gjennom Nansen-programmet. Jeg deler Riksrevisjonens vurdering om at Forsvarsdepartementet ikke har hatt tilstrekkelig gode systemer for risikovurderinger og internkontroll for tilskuddsmidlene i Nansen-programmet, men forventer at arbeidet som allerede er igangsatt i Forsvarsdepartementet vil legge til rette for fortsatt forbedring i tiden fremover.

Med hilsen,

Tore O. Sandvik

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevet signatur