

Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet

Dokument 3:12 (2025–2026)

Til Stortinget

*Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:12 (2025–2026)
Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen
av Nansen-programmet.*

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i samsvar med

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

Dokumentet er delt inn slik:

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger

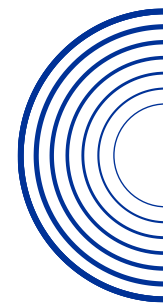
Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag

Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

Riksrevisjonen, 19. mai 2026

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor



Om undersøkelsen

Kort oppsummert

Bakgrunn

16. februar 2023 inngikk de politiske partiene¹ på Stortinget en avtale om en historisk stor støttepakke til Ukraina.² 75 milliarder kroner skulle gå til sivil støtte gjennom programmet fordelt på fem år.

Den sivile støtten dekker både humanitær innsats og støtte til drift og gjenoppbygging. De sivile midlene kan også brukes til sivil støtte til Moldova, som er særlig rammet av krigens ringvirkninger. Til sammen har Norge i perioden 2022-2025 gitt 37,3 milliarder kroner i sivil støtte gjennom Nansen-programmet. For 2026 er det vedtatt en total ramme på 85 milliarder kroner, hvorav om lag 15 milliarder kroner skal gå til sivil støtte.

Den sivile støtten under Nansen-programmet innebærer betydelig risiko. Meld. St. 8 (2023-2024) viser blant annet til risikoen ved de store beløpene som skal settes i omløp på kort tid. Det er også risiko for feilinvesteringer som følge av at beslutninger fattes på mangelfullt grunnlag, uten tilstrekkelig ukrainsk forankring eller uten å treffe målgruppens faktiske behov. Stortingsmeldingen trekker også fram risikoen for korrupsjon. På grunn av bevilgningenes størrelse er også vesentligheten svært høy.

Formål

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

Konklusjoner

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

¹ Partiet Rødt sluttet seg til avtalen først 28. april 2023.

² Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger. [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no); Meld. St. 8 (2023-2024) Nansen-programmet for Ukraina.

Overordnet vurdering

Ikke tilfredsstillende

Det er ikke tilfredsstillende at bistandsforvaltningen i flere tilfeller ikke har vurdert risiko for korrupsjon og/eller risikoreduserende tiltak mot korrupsjon, før avtalene inngås.

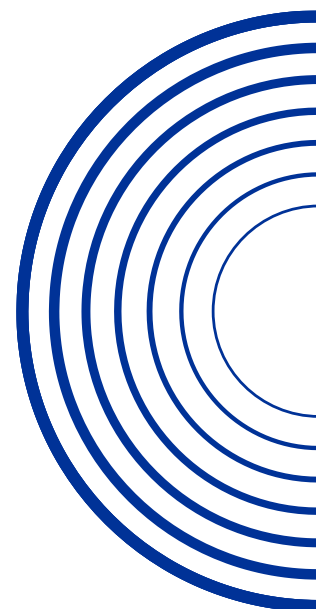
Det er ikke tilfredsstillende at Utenriksdepartementet ikke har etablert systemer og rutiner som sikrer at Norad mottar all nødvendig informasjon for å forvalte bistanden til Ukraina.

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

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

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

- videreutvikler resultatstyringen av Nansen-programmet slik at det foreligger helhetlig informasjon om resultatene av den sivile støtten



Innhold

Ordliste og forkortelser	9
Del 1: Riksrevisjonens vurderinger	12
1 Bakgrunn	13
2 Mål og problemstillinger	15
3 Konklusjoner	17
4 Overordnet vurdering	17
4.1 Avgrensning og overordnede vurderinger for revisjonene av Nansen-programmet for Ukraina april 2026	17
4.2 Overordnet vurdering for denne undersøkelsen: Ikke tilfredsstillende	20
5 Utdyping av konklusjoner	21
5.1 Norsk bistandsforvaltning har lagt til rette for at den sivile støtten gjennom Nansen-programmet er i tråd med behov	21
5.2 Norge koordinerer med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere og deltar i viktige koordineringsmekanismer	22
5.3 Norsk bistandsforvaltning har vært tydelig i sin støtte til de humanitære prinsippene, men prinsippene er ikke vurdert i beslutningsgrunnlaget til de humanitære avtalene	24
5.4 Norsk bistandsforvaltning har ikke dokumentert tilstrekkelig at tilskuddsmottakerne har gode kontrollsystemer	26
5.5 Forutsetningen om større lokalt eierskap og deltakelse er i for liten grad innfridd	30
5.6 Styringen av Nansen-programmet gir mindre effektiv bistandsforvaltning	31
6 Anbefalinger	35
7 Statsrådets svar	36
8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	36
Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag	37
9 Innledning	38
9.1 Sivil støtte gjennom Nansen-programmet	38
10 Innretningen av Nansen-programmets sivile del	42
10.1 Prosessen med å dokumentere tilrådinger om støtte	42
10.2 Bistandsforvaltningens vurderinger av behov	43
10.3 Bistandsforvaltningens vurderinger av koordinering med myndigheter og internasjonale partnere	48
10.4 Bistandsforvaltningens vurderinger av de humanitære prinsippene	56
10.5 Vurderinger av leveringsevne og kontrollsystemer	62
10.6 Vurderinger av kostnadseffektivitet	74
10.7 Beslutningsgrunnlagene har blitt mer utfyllende	77

10.8	Norads kommentarer til avtalegjennomgangen	78
11	Innsatsen for å styrke lokalt ledet respons i Ukraina.....	79
11.1	Bistandsforvaltningen har vurdert lokalt eierskap for et flertall av avtalene.....	80
11.2	Lite midler går direkte til ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner	81
11.3	Evalueringer peker på at for lite av bistanden går til lokale ukrainske aktører	82
11.4	Lokale ukrainske organisasjoner har endret sine aktiviteter som følge av krigen	83
11.5	Innretningen på finansieringsordningene skaper utfordringer for de lokale organisasjonene	84
11.6	Delte erfaringer med koordinering, inkludering og samarbeid med internasjonale organisasjoner	86
11.7	Særlige utfordringer med den internasjonale støtten til Ukraina	88
11.8	Andre aktører ønsker også mer lokalt ledet respons i Ukraina.....	89
12	Utenriksdepartementets styring og forvaltning av den sivile bistanden til Ukraina	90
12.1	Nærmere om Norads ansvar for å forvalte den sivile støtten gjennom Nansen-programmet.....	90
12.2	Koordinering mellom departementer og med Statsministerens kontor	94
12.3	Prosessen med å beslutte fordelingen av den sivile støtten	95
12.4	Samordning og kommunikasjon mellom Utenriksdepartementet, Norad og den norske ambassaden i Kyiv	104
12.5	Arbeidet med å innføre en mer resultatorientert styring.....	109
Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming		116
13	Revisjonskriterier.....	117
13.1	Overordnede føringer for den sivile støtten som gis gjennom Nansen-programmet	117
13.2	Generelle krav til norsk bistand skal også tillegges vekt i den sivile støtten gjennom Nansen-programmet	122
13.3	Særskilte mål og krav for den humanitære innsatsen	124
13.4	Særskilte mål og krav om å hindre korrupsjon og økonomiske misligheter	126
13.5	Krav til Utenriksdepartementets styring og forvaltning av tilskuddsmidler.....	127
13.6	Krav til rapportering av bistanden til Stortinget.....	130
14	Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	131
14.1	Metodisk tilnærming til problemstilling 1: Er den sivile støtten innrettet i tråd med førende prinsipper og rammer for Nansen-programmet og andre sentrale hensyn for bruk av bistand?	131
14.2	Metodisk tilnærming til problemstilling 2: Bidrar Utenriksdepartementets styring til at den norske sivile støtten ivaretar førende prinsipper og rammer for Nansen-programmet og andre sentrale hensyn for bruk av bistanden?	132

14.3 Intervju og feltbesøk i Ukraina	133
14.4 Avgrensning	135
14.5 Undersøkelsesperiode	135
15 Referanseliste	136
Vedlegg 1: Brev til statsråden i Utenriksdepartementet	147
Vedlegg 2: Statsrådets svar	149
Vedlegg 3: Supplerende dokumentasjon.....	155

Tabelloversikt

Tabell 1 Antall avtaler og avtalepartnere 2023-2025	41
Tabell 2 Oversikt over alle vurderinger i avtalegjennomgangen, fordelt på avtaletype...	157
Tabell 3 Oversikt over gjennomgått avtaler.....	164

Figuroversikt

Figur 1 Vurderinger av de humanitære prinsippene	26
Figur 2 Total sivil støtte til Ukraina og naboland i milliarder kroner	39
Figur 3 Største givere av humanitær bistand til Ukraina i perioden etter fullskalainvasjonen	39
Figur 4 Største givere av sivil støtte* (ekskludert humanitær bistand) til Ukraina i perioden etter fullskalainvasjonen	40
Figur 5 Sivil støtte gjennom Nansen-programmet 2022-2025 fordelt på sektor	40
Figur 6 Er det vurdert om støtten er i tråd med ukrainske/moldovske behov?.....	44
Figur 7 Er det beskrevet hvordan støtten skal koordineres med ukrainske/moldovske myndigheter?	48
Figur 8 Er det beskrevet hvordan støtten skal koordineres med andre internasjonale givere?.....	50
Figur 9 Vurderinger av de humanitære prinsippene	56
Figur 10 Er det vurdert om tilskuddsmottakeren har dokumentert leveringsevne?.....	62
Figur 11 Vurderes risiko og/eller risikoreduserende tiltak i beslutningsgrunnlaget for avtalen?	64
Figur 12 Vurderes risiko for korrupsjon og/eller risikoreduserende tiltak mot korrupsjon i beslutningsgrunnlaget for avtalen?	65
Figur 13 Har avtalen en klausul om tiltak mot seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering?.....	67
Figur 14 Resultater fra avtalegjennomgangen for vurderinger av kostnadseffektivitet	75
Figur 15 Andel avtaler som har vurdert sentrale hensyn i 2022-2023 og i 2024. Gjennomsnitt på tvers av ni sentrale hensyn som skal vurderes.	77
Figur 16 Er lokalt eierskap vurdert?	80
Figur 17 Oversikt over hvor organisasjonene som ble intervjuet, opererer i Ukraina	83

Figur 18 Tidslinje over tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad i 2024. Datoer og tildelinger.	97
Figur 19 Tidslinje over tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad i 2025. Datoer og tildelinger.	99
Figur 20 Fordeling av støtten i supplerende tildelingsbrev nr. 4 i 2025. Beløp i milliarder kroner.	100
Figur 21 Framstilling av saksgangen for fordeling av budsjettet	101
Figur 22 Endringsteori for Nansen-programmet	112
Figur 23 Fordeling av inngåtte avtaler i Ukraina på impact-målene (N = 74).....	113
Figur 24 Tilskuddsmottakere rangert etter beløp, fra 500 millioner og oppover, utbetalt i millioner kroner i perioden 2022-2025.....	156
Figur 25 Bistandsforvaltningens vurderinger i 2022-2023 versus 2024	161
Figur 26 Antall vurderinger per avtale, humanitær bistand versus annen bistand	163

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Ulike typer bistand	14
Faktaboks 2 Den ukrainske giverplattformen (Ukraine Donor Platform).....	52
Faktaboks 3 Eksempel på vurderinger knyttet til humanitære prinsipper	57
Faktaboks 4 De humanitære prinsippene.....	59
Faktaboks 5 Eksempel på en risikovurdering med risikoreducerende tiltak for FNs utviklingsprogram (UNDP).....	66
Faktaboks 6 Eksempel på en vurdering av indirekte kostnader i beslutningsdokumentet for GIZ.....	76
Faktaboks 8 To eksempler på behovsvurderinger	159
Faktaboks 9 Eksempel på en vurdering av koordinering i beslutningsdokumentet for Energy Community Secretariat	160

Ordliste og forkortelser

GIZ	Det tyske statlige utviklingsbyrået (GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).
GMA	Grant Management Assistant (GMA) - Utenriksdepartementets og Norads digitale samling av artikler om tilskuddsforvaltning, som inneholder gjeldende versjon av regelverk, maler, prosedyrer, rutiner og veiledning i tilskuddsforvaltning.
ICRC	Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC, International Committee of the Red Cross), som har et eget mandat gitt gjennom Genèvekonvensjonene til å gi nøytral hjelp til ofre i væpnet konflikt.
IFRC	Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger (IFRC, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies), som koordinerer nasjonale foreningers innsats ved katastrofer og helsekriser.
OCHA	FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs).
OECD DAC	Utviklingskomiteen til Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Assistance Committee (DAC)).
P-dash	Norads digitale verktøy for å samle inn resultatinformasjon fra tilskuddsmottakere og andre kilder på porteføljnivå.
PTA	Utenriksdepartementets system for økonomistyring for tilskuddsmidler.
RC/HC Ukraine	FNs stedlige og humanitære koordinator i Ukraina (Resident and Humanitarian Coordinator in Ukraine).
SEAH	Seksuelt misbruk, seksuell utnyttelse og seksuell trakassering (Sexual Exploitation, Abuse and Harassment).
UDP	Ukrainsk giverplattform (Ukraine Donor Platform).
UNDP	FNs utviklingsprogram (United Nations Development Programme), som arbeider for langsiktig utvikling ved å hjelpe land med rådgivning, politikkutforming og gjennomføring.
UNFPA	FNs befolkningsfond (United Nations Population Fund).
UNHCR	FNs høykommissær for flyktninger (United Nations High Commissioner for Refugee).

UNICEF	FNs barnefond (United Nations International Children's Emergency Fund).
UN Women	FNs organisasjon for kvinners rettigheter og likestilling.
USAID	U.S. Agency for International Development - amerikansk føderal etat som har ansvar for det meste av landets ikke-militære utviklingshjelp.
WFP	Verdens matvareprogram (World Food Programme).

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

16. februar 2023 inngikk de politiske partiene³ på Stortinget en avtale om en historisk stor femårig støttepakke til Ukraina.⁴ Opprinnelig hadde programmet en ramme på 75 milliarder kroner, med planlagte utbetalinger på om lag 15 milliarder kroner per år. Siden Nansen-programmet ble opprettet i 2023, har det flere ganger blitt utvidet i omfang og forlenget fra 2027 til 2030. For 2026 er det vedtatt en total ramme på 85 milliarder kroner⁵, hvorav om lag 15 milliarder kroner skal gå til sivil støtte.⁶ Den sivile støtten dekker både humanitær innsats og støtte til drift og gjenoppbygging. De sivile midlene kan også brukes til sivil støtte til Moldova, som er særlig rammet av krigens ringvirkninger.

Til sammen har Norge i perioden 2022–2025 gitt 37,3 milliarder kroner i sivil støtte gjennom Nansen-programmet.⁷ Av dette har 2 milliarder kroner gått til Moldova. 83 prosent av den totale støtten har gått via multilaterale organisasjoner som FN, Verdensbanken og Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (EBRD).

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

- Målet er et Ukraina som kan bestemme over egen framtid.
- Ukrainas behov skal ligge til grunn for den norske støtten.
- Støtten skal koordineres med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere.
- Nansen-programmet skal ivareta et tydelig skille mellom militær og sivil støtte.
- De humanitære prinsippene skal ligge til grunn for all humanitær innsats.⁸
- Nansen-programmet vil vektlegge dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer.

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

Utenriksdepartementet er ansvarlig for den politiske og strategiske styringen av den sivile og humanitære delen av Nansen-programmet. Forvaltningen av sivile den sivile støtten,

³ Partiet Rødt sluttet seg til avtalen først 28. april 2023.

⁴ *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger*. [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no); Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*.

⁵ Dette tallet ble justert etter påpekning i svarbrevet fra utenriksministeren av 6. mai 2026.

⁶ 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)*.

⁷ Utenriksdepartementet opplyser i sine kommentarer til vårt utkast til rapport av 2. mars 2026 at sivil støtte til Ukraina i 2022 og 2023 for Nansen-programmet ble startet var på 7,3 milliarder kroner.

⁸ Faktaboks 3 utdyper hva som ligger i de humanitære prinsippene.

inkludert den humanitære bistanden, ble overført til Norad 1. september 2023. Den norske ambassaden i Kyiv er også sentral i Nansen-programmet, blant annet ved følge opp norskstøttet innsats og ivareta samarbeid med ukrainske myndigheter, sivilsamfunn og internasjonale partnere. Den sivile støtten til Ukraina gjennom Nansen-programmet går til et bredt spekter av tiltak innenfor gjenoppbygging, drift, energi, atomsikkerhet, næringsliv, helse, miljø, fremme av demokrati og menneskerettigheter, bekjempelse av straffrihet for internasjonale forbrytelser, humanitær innsats, medisinsk evakuering med mer.⁹ Meld. St. 8 (2023–2024) viser til at den sivile støtten under Nansen-programmet så langt har prioritert driftsstøtte til den ukrainske staten, reparasjon av ødelagt infrastruktur, særlig innenfor energi, og gjenoppbygging. Norge prioriterer Verdensbanken og EBRD som kanaler for denne støtten.

Det er videre et mål for regjeringen at Norge gjennom Nansen-programmet er blant de ledende humanitære givne til Ukraina og til flyktningresponsen i nabolandene, der Moldova prioriteres, jf. Meld. St. 8 (2023–2024). Den humanitære støtten går gjennom FN, Røde Kors-bevegelsen, norske og internasjonale humanitære organisasjoner. Varebistand og medisinsk evakuering av ukrainske pasienter går gjennom EUs sivile beredskapsmekanisme. 29 prosent av den sivile støtten har gått til humanitær bistand i perioden 2022–2025. Se nærmere forklaring om ulike typer bistand i faktaboks 1.

Faktaboks 1 Ulike typer bistand

Med bistand forstås offentlig finansiert støtte som har som hovedmål å bidra til økonomisk og sosial utvikling i utviklingsland. Ifølge OECDs utviklingskomité (DAC) inkluderer bistand penger, materiell, aktiviteter eller tjenester som skal fremme velferd i lav- eller mellominntektsland.

Det er vanlig å skille mellom langsiktig og humanitær bistand. Langsiktig bistand har lang tidshorisont og skal fremme økonomisk og sosial utvikling, mens humanitær bistand er kortsiktig og skal følge de humanitære prinsippene om humanitet, upartiskhet, nøytralitet og uavhengighet.

Et annet vanlig skille går mellom bilateral og multilateral bistand, henholdsvis bistand direkte mellom to land (stat-til-stat), eller for eksempel via Flyktninghjelpen eller Norsk Folkehjelp, og bistand gjennom multilaterale organisasjoner, for eksempel FN.

Mye av den sivile bistanden som gis til Ukraina, som støtte til pensjoner og lønninger og reparasjoner av kraftverk, svarer på umiddelbare behov, og er derfor ikke langsiktig, selv om den ikke er klassifisert som humanitær. Denne bistanden blir i stor grad gitt gjennom multilaterale utviklingsbanker som Verdensbanken og EBRD. Den humanitære bistanden blir i stor grad gitt gjennom sentrale FN-organisasjoner, norske humanitære organisasjoner og Røde Kors-bevegelsen. Den internasjonale

⁹ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*.

Røde Kors-komiteen (ICRC) har et eget mandat gitt gjennom Genèvekonvensjonene til å gi nøytral hjelp til ofre i væpnet konflikt, mens Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger (IFRC) koordinerer nasjonale foreningers innsats ved katastrofer og helsekriser.

Kilde: Norad. (2024). Ofte stilte spørsmål om bistand. https://www.norad.no/om-bistand/om-bistand/hva-er-bistand/faq_bistand/, www.icrc.org og www.ifrc.org.

Den sivile støtten under Nansen-programmet innebærer betydelig risiko. Meld. St. 8 (2023–2024), jf. Innst. 255 S (2023–2024), viser blant annet til risikoen ved de store beløpene som skal settes i omløp på kort tid. Det er også risiko for feilinvesteringer som følge av at beslutninger fattes på mangelfullt grunnlag, uten tilstrekkelig ukrainsk forankring eller uten å treffe målgruppens faktiske behov. Risikoen for korrupsjon trekkes også fram. Krig medfører allment stor ustabilitet i samfunnet, mer kriminalitet og større risiko for ulike former for lovbrudd og misligheter. Ukraina ligger på 104. plass av 181 land på Transparency Internationals korrupsjonsindeks siste måling for 2025.¹⁰ Regjeringen legger til grunn at korrupsjonsrisikoen vil vedvare for både norsk og internasjonal støtte til Ukraina. På grunn av bevilgningenes størrelse er også vesentligheten svært høy.

2 Mål og problemstillinger

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

Undersøkelsen har to problemstillinger:

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

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

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

- Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning som er særlig rammet av krigens ringvirkninger), jf. Innst. 218 S (2022–2023)

¹⁰ Transparency International. (2024). *Corruption Perceptions Index*. Hentet 19. mars 2026 fra <https://www.transparency.org/en/cpi/2025/index/ukr>.

- Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina, jf. Innst. 255 S (2023–2024)
- reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene)

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

For å besvare problemstilling 1 har vi analysert beslutningsgrunnlaget for 40 avtaler i Nansen-programmet. Bistanden gjennom disse avtalene utgjør 71 prosent av all bistand til Ukraina og Moldova i perioden 2022 til 2024.¹¹ Dette dekker beslutningsdokumenter fra både før og etter at Norad tok over forvaltningen av Nansen-programmet 1. september 2023. Beslutningsdokumenter er dokumenter som forvaltningen utarbeider før en avtaleinngåelse. Formålet har vært å belyse hvordan Utenriksdepartementet og Norad sørger for at prinsippene og rammene som er lagt til grunn for Nansen-programmet, og andre sentrale hensyn innenfor bistand er tatt inn og vurdert i avtalene som Norge gir støtte til. For å supplere og utdype dokumentanalysen har vi gjennomført intervjuer i Norge, på feltbesøk i Kyiv og digitalt med organisasjoner som er lokalisert i ulike deler av Ukraina. Vi har lagt vekt på å intervjuet et bredt spekter av aktører som på ulike måter har en sentral rolle. Dette inkluderer bistandsforvaltningen, norske bistandsmottakere, sentrale multilaterale organisasjoner, ukrainske myndigheter og lokale ukrainske organisasjoner.

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

Undersøkellesperioden omfatter tiden fra den russiske fullskalainvasjonen 24. februar 2022 og fram til desember 2025, med hovedvekt på perioden etter at Stortinget vedtok Nansen-programmet 16. februar 2023. Sivile midler til Nansen-programmet kan også gå til Moldova, men Moldova er bare i begrenset grad med i undersøkelsen. Vi har undersøkt beslutningsgrunnlaget for flere avtaler til Moldova, men ikke intervjuet bistandsaktører eller hentet inn andre kilder for å supplere avtalegjennomgangen. Den metodiske tilnærmingen er nærmere omtalt i del III (kapittel 12).

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet i brev 23. januar 2026.

Utenriksdepartementet har i brev 2. mars 2026 gitt kommentarer til rapporten.

Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten.

¹¹ Bistand i tall. Hentet fra <https://resultater.norad.no/bistands-tall>.

3 Konklusjoner

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

4 Overordnet vurdering

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

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

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

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

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

Videre at

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

Videre at

«De tverrgående hensynene skal tillegges vekt også for Nansen-programmet. Det betyr blant annet at forvaltningen av programmet skal ha null-toleranse for økonomiske misligheter og for passivitet i saker knyttet til seksuell utnyttelse, misbruk og trakassering.»

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

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

Videre at

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riksrevisjonen legger denne forståelsen til grunn i sin vurdering av om kravene til forvaltning av tilskudd blant annet i økonomireglementet er oppfylt, og i sin vurdering av

om det er grunn til å kritisere forvaltningen av støtten. Riksrevisjonen avgrensner derfor sine kritiske merknader til områder der det til tross for grensene for hva som er praktisk mulig, etter Riksrevisjonens syn helt klart burde ha vært mulig å tilrettelegge en bedre forvaltning enn det som er gjort.

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

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

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

4.2 Overordnet vurdering for denne undersøkelsen: Ikke tilfredsstillende



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

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

5 Utdyping av konklusjoner

5.1 Norsk bistandsforvaltning har lagt til rette for at den sivile støtten gjennom Nansen-programmet er i tråd med behov

Ett av de seks førende prinsippene for Nansen-programmet er at Ukrainas behov skal ligge til grunn for den norske støtten, jf. Prop. 44 S (2022–2023). Regjeringen forutsetter at Ukrainas behov vil endre seg i takt med krigens gang, samtidig som krigens konsekvenser vil måtte håndteres i lang tid framover. Nansen-programmet skal derfor være både langsiktig og fleksibelt. Utenriks- og forsvarskomiteen har sluttet seg til de seks førende prinsippene og rammene for Nansen-programmet og viser til at det er en viktig føring at Ukrainas behov skal være styrende for den norske støtten.¹²

Riksrevisjonens avtalegjennomgang viser at i de fleste tilfellene er behov vurdert i beslutningsgrunnlaget til avtalene. Bistandsforvaltningen har vurdert ukrainske og/eller moldovske behov helt eller delvis i beslutningsgrunnlaget til 36 av de 40 avtalene som er analysert. De fire avtalene der behov ikke er dokumentert, er alle avtaler med norske humanitære organisasjoner. Disse organisasjonene var gjennom en søknadsrunde med egne kriterier før de ble valgt som strategiske partnere. Ukrainske behov er ikke eksplisitt vurdert i beslutningsgrunnlaget for den prosessen, men avtalene dekker aktiviteter som er etterspurt av ukrainske myndigheter, som nødhjelp og minerydding. I avtalene hvor behov er delvis vurdert, mangler det typisk en vurdering i hovedavtalen, men behov er vurdert når det har kommet en tilleggsbevilgning. Riksrevisjonens intervjuer med Norges partnere i Ukraina underbygger at behov ligger til grunn for den norske støtten til landet: Norge har koordinert med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere og rådført seg om hvor det er behov for støtte. Norge har også prioritert områder hvor ukrainske myndigheter mener det er særlig behov for støtte, for eksempel energi. I intervjuene Riksrevisjonen har gjennomført med finansdepartementet, energidepartementet og utviklingsdepartementet i Ukraina, gir departementene uttrykk for at Norge er en viktig strategisk partner, og at Norge forstår deres behov og er lydhøre for deres prioriteringer.¹³

Sentrale bistandsaktører som Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC), Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger (IFRC), FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) trekker spesielt fram at Norge er en fleksibel giver. Norge øremerker i liten grad bistanden, og det bidrar

¹² Innst. 218 S (2022–2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen til Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*, s. 5 og Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling frå utenriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina*, s. 2. I det første prinsippet heter det at målet er at Ukraina skal ha selvråderett, s. 5.

¹³ Intervju med det ukrainske finansdepartementet 26. juni 2025 og intervju med det ukrainske energidepartementet 26. juni 2025.

til at organisasjonene i større grad kan gi midler der det er behov. Dette er viktig i en situasjon med stadig skiftende behov. Her skiller Norge seg fra mange andre givere.¹⁴

Undersøkelsen viser samtidig at bistanden til Ukraina har stått overfor flere utfordringer med å møte behovene i landet. Flere aktører viser til utfordringer med å møte sivilbefolkningens behov i russiskokkuperte områder og langs frontlinjen. Det er i disse områdene at behovene er størst. I juni 2025 fortalte representanter fra Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) at de er den eneste internasjonale organisasjonen som offisielt er til stede i okkuperte områder i Luhansk og Donetsk. ICRC oppga at de ikke er til stede i okkuperte områder i Kherson og Zaporizjzja. FN er ikke til stede i okkuperte områder.

Riksrevisjonens vurdering er at bistandsforvaltningen har lagt til rette for at den sivile støtten gjennom Nansen-programmet er i tråd med ukrainske behov, slik Stortinget har forutsatt. Riksrevisjonen merker seg spesielt at Norges partnere trekker fram at Norge er en fleksibel giver, og at det bidrar til at midlene kan rettes der det er mest bruk for dem. Undersøkelsen viser at det likevel er store sivile behov, særlig i okkuperte områder og ved frontlinjen, som ikke blir møtt.

5.2 Norge koordinerer med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere og deltar i viktige koordineringsmekanismer

I Prop. 44 S (2022–2023) spesifiserer regjeringen at det er avgjørende at støtten koordineres med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere for at den skal brukes i tråd med ukrainernes behov. Dette er et førende prinsipp for Nansen-programmet. Koordinering er også avgjørende for å unngå ressursbruk som overlapper eller er i motstrid til annen internasjonal støtte.

Riksrevisjonens avtalegjennomgang viser at bistandsforvaltningen beskriver koordinering med myndighetene i et flertall av prosjektene som er analysert. Bistandsforvaltningen har vurdert hvordan støtten skal koordineres med ukrainske/moldovske myndigheter i beslutningsgrunnlaget til 22 av 40 avtaler.¹⁵ I beslutningsgrunnlagene omtaler bistandsforvaltningen både koordinering den selv har hatt med myndighetene om konkrete prosjekter, og koordinering partnere har hatt med myndighetene. En rekke av initiativene Norge støtter, er utviklet i samarbeid med myndighetene, tett koordinert med myndighetene og/eller utviklet med utgangspunkt i nasjonale planer.

I ti avtaler er koordinering med ukrainske/moldovske myndigheter delvis vurdert. På samme måte som med vurderinger av behov har bistandsforvaltningen i flere av disse avtalene ikke gjort en vurdering før avtalen ble inngått, men først i forbindelse med tilleggsbevilgning til avtalen. Avtalegjennomgangen viser også at

¹⁴ Intervju med ICRC 25. juni 2025; Intervju med IFRC 25. juni 2025; Intervju med UNDP 24. juni 2025; Intervju med UNHCR 24. juni 2025.

¹⁵ For flere av avtalene hvor vi har kodet nei, foreligger det ikke et beslutningsdokument.

beslutningsdokumentene i større grad omtaler koordinering med myndighetene etter at Norad tok over forvaltningen av bistanden. For åtte avtaler finner ikke Riksrevisjonen noe dokumentasjon på at det er gjort slike vurderinger. Flere av disse avtalene gjelder støtte til ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner. I disse tilfellene kan det være mindre relevant å koordinere med myndighetene. Departementet peker på at det er mindre relevant å koordinere med myndighetene på områder som antikorrupsjon, påvirkningsarbeid og uavhengige medier – områder som flere sivilsamfunnsorganisasjoner jobber med.

I avtalegjennomgangen har Riksrevisjonen også analysert om bistandsforvaltningen har vurdert hvordan støtten skal koordineres med internasjonale partnere. Her har Riksrevisjonen lett etter beskrivelser og vurderinger av om støtten er koordinert med andre givere, og om norske myndigheter har konsultert med andre givere og internasjonale organisasjoner før de gir støtte til en partner og dens prosjekt. Riksrevisjonen finner at koordinering med internasjonale partnere er omtalt i beslutningsgrunnlaget til de fleste avtalene. Koordinering er helt eller delvis vurdert i 34 av 40 avtaler. For de siste seks avtalene finner vi ingen vurdering av koordineringen med internasjonale partnere. De fleste av disse beslutningsdokumentene ble utarbeidet relativt kort tid etter fullskalainvasjonen.

Det går fram av intervjuer at norsk bistandsforvaltning koordinerer aktivt med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere. Ukrainske myndigheter og Norges partnere i Ukraina beskriver samarbeidet med norsk bistandsforvaltning som godt. Undersøkelsen viser også at koordineringsmekanismene som Norge deltar i, sammenfaller godt med de koordineringsmekanismene ukrainske myndigheter framhever som sentrale. Både ukrainske myndigheter og flere av Norges internasjonale partnere peker på den ukrainske giverplattformen (UDP) som spesielt viktig for koordineringen av den internasjonale responsen. Norge har vært midlertidig medlem siden februar 2024. Den norske ambassaden i Kyiv erfarer at Norges medlemskap i plattformen så langt har vært en god måte å påvirke viktige prosesser på.

Aktørene forteller at den internasjonale responsen i Ukraina i 2025 er mye bedre koordinert enn i tiden like etter fullskalainvasjonen i februar 2022. Ukrainske myndigheter framstår som relativt koordinert internt, forteller flere kilder. Den norske ambassaden i Kyiv og andre givere mottok tidligere forskjellige lister over behov fra ulike departementer i Ukraina. Myndighetene i Ukraina har blitt oppfordret av giverne til å bli bedre koordinert internt, og ambassaden mottar nå en relativt koordinert liste over behov. Aktørene Riksrevisjonen har intervjuet, framhever også at koordineringen mellom de ukrainske myndighetene og internasjonale partnere er bedre enn i andre land i krise.

Riksrevisjonens vurdering er at den sivile støtten gjennom Nansen-programmet er koordinert med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere. Norge har dialog med myndighetene og partnere for å bidra til at bistanden er i tråd med ukrainske og moldovske behov.

5.3 Norsk bistandsforvaltning har vært tydelig i sin støtte til de humanitære prinsippene, men prinsippene er ikke vurdert i beslutningsgrunnlaget til de humanitære avtalene

Ett av de seks førende prinsippene for Nansen-programmet er at de humanitære prinsippene skal ligge til grunn for all humanitær innsats.¹⁶ I perioden 2022 til 2025 gikk 29 prosent av den sivile støtten gjennom Nansen-programmet til humanitær bistand.¹⁷ Meld. St. 8 (2023–2024) viser til at norsk politikk verner om de humanitære prinsippene om humanitet, upartiskhet, nøytralitet og uavhengighet. De humanitære prinsippene er gjengitt i sin helhet, se faktaboks 4, i kapittel 10 i rapporten.

5.3.1 Norge har vært en pådriver for de humanitære prinsippene

I intervjuene Riksrevisjonen har gjennomført med den norske ambassaden i Kyiv og humanitære organisasjoner som mottar norsk støtte, går det fram at Norge er en prinsipiell giver og aktiv pådriver for de humanitære prinsippene. Den norske ambassaden i Kyiv forteller at den snakker med ukrainske myndigheter om de humanitære prinsippene, og at den formidler tydelig til ukrainske myndigheter at myndighetene må forholde seg til de humanitære prinsippene. Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC), Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger (IFRC), FNs stedlige- og humanitære koordinator og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) bekrefter at Norge veldig tydelig har uttrykt støtte til de humanitære prinsippene overfor ukrainske myndigheter.

Norge er også en pådriver for de humanitære prinsippene ved å støtte humanitære organisasjoner som har forpliktet seg til å følge disse prinsippene. Ifølge den norske ambassaden i Kyiv har hensynet til prinsippene vært viktig for Norges prioriteringer av partnere. Norges humanitære partnere beskriver på sin side Norge som en stor og viktig giver til humanitær bistand. Norge er blant de fem landene som gir mest humanitær bistand til Ukraina. Det går også fram av avtalegjennomgangen at Norge stiller krav til humanitære organisasjoner om at de skal følge de humanitære prinsippene, jf. figur 1.

Samtidig forteller flere av kildene Riksrevisjonen har intervjuet, at norskstøttede organisasjoner opplever at det er vanskelig å etterleve de humanitære prinsippene i Ukraina. Det norske utenriksdepartementet oppgir selv at politiseringen av den humanitære innsatsen og den manglende etterlevelsen av humanitærretten gjør det vanskelig å få tilgang til å beskytte sivile, sårede soldater, krigsfanger og sivile internerte.¹⁸

¹⁶ Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen til Meld. St. 8 (2024–2024) om Nansen-programmet for Ukraina*, s. 2.

¹⁷ Regjeringen. (2026). *Norsk støtte til Ukraina og nabolandene*. Hentet 2. mars 2026 fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland_hjelp/id2908141/

¹⁸ Intervju med Utenriksdepartementet ved Østeuropaseksjonen 25. september 2024; Gruppeintervju med Redd Barna, Norges Røde Kors, Flyktningshjelpen, The Halo Trust, Norsk Folkehjelp, SOS-barnebyer og Kirkens Nødhjelp i Kyiv 25. juni 2025.

ICRC forteller at de har møtt store dilemmaer når de har forhandlet om tilgang til områder okkupert av Russland. Det tok lang tid før ICRC fikk den tilgangen de har per 2025, fordi organisasjonen måtte forsikre seg om at de kan gi upartisk bistand i områdene, altså gi bistand til dem som har størst behov. ICRC erkjenner samtidig at de nok ikke opererer helt uavhengig i russiskokkuperte områder. Det har skjedd flere ganger at ICRC har stoppet leveranser av humanitær bistand til russiskokkuperte områder fordi organisasjonen ikke kunne operere uavhengig og tilstrekkelig i tråd med de humanitære prinsippene.

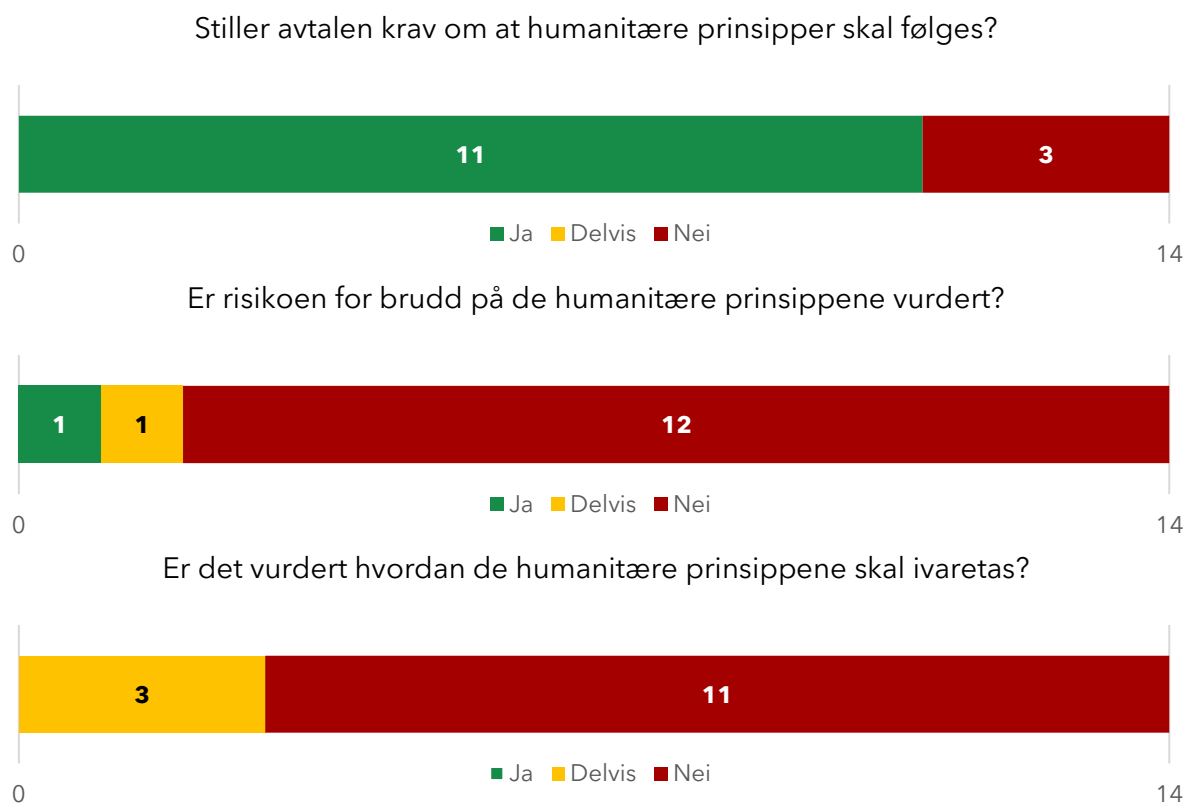
FNs stedlige og humanitære koordinator forteller at det å sørge for uavhengig og nøytral humanitær bistand er en av de største utfordringene de møter i arbeidet. De humanitære prinsippene er under press, ifølge koordinatoren. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det norske utenriksdepartementet har vært en pådriver for de humanitære prinsippene i dialogen med ukrainske myndigheter. Riksrevisjonens vurdering er at departementet gjennom dette arbeidet bidrar til å verne om de humanitære prinsippene.

5.3.2 Norsk bistandsforvaltning har ikke dokumentert at de humanitære prinsippene er vurdert i beslutningsgrunnlaget til avtalene

Selv om Norge er en pådriver for de humanitære prinsippene, er risikoen for brudd på de humanitære prinsippene nesten ikke vurdert i beslutningsgrunnlaget. Riksrevisjonen har gjennomgått beslutningsgrunnlaget til 40 avtaler, hvorav 14 er humanitære. Avtalene er inngått med blant annet den internasjonale Røde Kors-bevegelsen, UNHCR, Verdens matvareprogram (WFP) og Flyktningshjelpen. Som figur 1 viser, er denne risikoen kun vurdert i 1 av de 14 gjennomgåtte humanitære avtalene. Avtalegjennomgangen viser også at bistandsforvaltningen i liten grad har vurdert hvordan de humanitære prinsippene skal ivaretas. Dette er delvis vurdert i 3 avtaler og ikke vurdert i 11 avtaler.

Utenriksdepartementet peker på at Norge har valgt partnere som er en del av det humanitære systemet. Norad legger til at de humanitære prinsippene anses implisitt å ligge inne i avtalene som er basert på internasjonale appeller.

Figur 1 Vurderinger av de humanitære prinsippene



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp svakheter ved forvaltningens dokumentasjon av sine vurderinger av hvordan de humanitære prinsippene blir ivaretatt i enkeltprosjekter, jf. Dokument 3:13 (2022–2023) *Norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021*.

Oppsummert viser Riksrevisjonens undersøkelse at norskstøttede organisasjoner opplever utfordringer med å etterleve de humanitære prinsippene i Ukraina. Samtidig har bistandsforvaltningen i liten grad vurdert om det er risiko for brudd på de humanitære prinsippene, og hvordan de humanitære prinsippene skal ivaretas i de konkrete prosjektene som skal støttes. Riksrevisjonen vil peke på Stortingets forutsetning om at de humanitære prinsippene skal ligge til grunn for all humanitær innsats. Hvordan de humanitære prinsippene er utfordret vil variere mellom land og type innsats. Utfordringene kan være annerledes i Ukraina enn i andre humanitære kriser. Dette tilsier etter Riksrevisjonens syn at det kunne ha vært gjort mer kontekstspesifikke vurderinger av de humanitære prinsippene før det inngås avtaler om humanitær støtte til Ukraina.

5.4 Norsk bistandsforvaltning har ikke dokumentert tilstrekkelig at tilskuddsmottakerne har gode kontrollsystemer

I tråd med ett av de seks førende prinsippene skal Nansen-programmet legge vekt på å gi støtten til organisasjoner som har dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer. Dette går fram både i Prop. 44 S (2022–2023) og i Meld. St. 8 (2023–2024).

Undersøkelsen viser at norsk bistandsforvaltning i stor grad har vurdert bistandsmottakerens leveringsevne før det inngås avtaler om støtte. Det varierer hvor omfattende og detaljerte vurderingene er. Bistandsforvaltningen har også i de fleste tilfeller vurdert tilskuddsmottakers beskrivelse av risiko og/eller risikoreduserende tiltak.

Samtidig viser Riksrevisjonens avtalegjennomgang at flere avtaler mangler konkrete vurderinger av risiko for korrupsjon og risikoreduserende tiltak mot korrupsjon, at flere avtaler mangler en klausul om nulltoleranse for seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering, og at flere avtaler mangler en vurdering av kostnadseffektivitet. I sum mener Riksrevisjonen derfor at forvaltningens arbeid ikke tilstrekkelig har sikret at tilskuddsmottakere har gode kontrollsystemer, slik Stortinget har lagt til grunn. Dette kan gjøre den senere oppfølgingen av avtalene mindre målrettet.

5.4.1 Det er oppmerksomhet rettet mot antikorrupsjonsarbeidet i Nansen-programmet, men flere avtaler som Riksrevisjonen har gjennomgått, mangler en vurdering av risiko for korrupsjon i beslutningsgrunnlaget

I Prop. 44 S (2022–2023) fastslår regjeringen at Ukraina har vært preget av høy korrupsjon og fortsetter å ha betydelige korrupsjonsutfordringer. Norge vil derfor prioritere å gi støtte til organisasjoner med gode systemer for kontroll og varsling av korrupsjon og andre økonomiske misligheter.¹⁹

Det er godt kjent at risikoen for korrupsjon i Ukraina er høy. Det bekrefter alle som har blitt intervjuet – både bistandsforvaltningen og mottakere av bistanden. Undersøkelsen viser også at alle aktører retter mye oppmerksomhet mot problemet og redegjør detaljert for systemer og rutiner som de har for å bekjempe korrupsjon.

Norad har også gjennomført flere tiltak på systemnivå for å styrke antikorrupsjonsarbeidet i Nansen-programmet. Blant annet har Norad opprettet et risikoregister som kartlegger korrupsjonsrisikoen og faresignaler ved avtaler og partnere. Videre har Nansen-avdelingen ansatt en kontroller og en antikorrupsjonsekspert som bistår med å overvåke risikoen for hele programmet og gi støtte til saksbehandlerne. Det gis også støtte til flere prosjektet som jobber med antikorrupsjon.

Undersøkelsen viser at vurderinger på avtalenivå er mangelfulle. Riksrevisjonens gjennomgang av 40 avtaler viser at bistandsforvaltningen i varierende grad har vurdert risiko for korrupsjon og/eller risikoreduserende tiltak mot korrupsjon før avtalene inngås. For 8 avtaler er dette ikke vurdert, mens for 15 avtaler er det kun delvis vurdert. For 17 av 40 avtaler er risiko for korrupsjon og/eller risikoreduserende tiltak mot korrupsjon blitt vurdert. Fra og med høsten 2024 har Norad utarbeidet risikoprofiler som vurderer risikoen for misligheter på avtalenivå. Disse profilene vil kunne styrke antikorrupsjonsarbeidet betydelig framover. Gitt situasjonen i Ukraina er det likevel Riksrevisjonens vurdering at

¹⁹ 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, s. 9.

alle avtaler burde ha hatt en konkret vurdering av risiko for korrupsjon og en vurdering av risikoreducerende tiltak i beslutningsgrunnlaget før avtaler inngås.

5.4.2 Få varsler om korrupsjon for norsk bistand i Ukraina

Undersøkelsen viser videre at det hittil har vært få rapporterte tilfeller av korrupsjonssaker fra bistanden i Ukraina. Norad har mottatt 17 varsler fra september 2023 til fram til midten av oktober 2025. Ett av varslene har endt med krav om tilbakebetaling av penger. For de multilaterale organisasjonene ligger ansvaret for å forebygge, avdekke og håndtere økonomiske misligheter hos organisasjonene selv. Organisasjonene er, ifølge Norad, forpliktet til å varsle Utenriksdepartementet eller Norad om økonomiske misligheter, så lenge det ikke skader etterforskning av saken. Til tross for dette mottar ikke Norad alltid slike varsler. Norad er per oktober 2025 kjent med fire saker som handler om multilaterale organisasjoner. Tre av sakene er av mindre karakter, mens den fjerde dreier seg om 18 millioner dollar som er forsvunnet fra en FN-organisasjon. Norske penger skal ikke være berørt, men Norad er ikke fornøyd med organisasjonens håndtering av denne saken. Det har blant annet vært for lite deling av informasjon, og Norad har derfor valgt å ikke videreføre den norske støtten til denne FN-organisasjonen.

Verken Verdensbanken eller EBRD har rapportert om korrupsjonssaker til Norad. Rapporteringsplikten sier imidlertid at utviklingsbankene ikke må rapportere til Norad dersom det skulle skade etterforskningen i saken. Det er derfor mulig at det har vært arbeidet med korrupsjonssaker i Ukraina og/eller Moldova uten at Verdensbanken eller EBRD har rapportert det til Norad. Riksrevisjonen merker seg at Norad mener de har tilstrekkelig informasjon om antikorrupsjonssystemene til Verdensbanken og EBRD som omfatter avtalene i Ukraina og Moldova.

5.4.3 Norge aksepterer høy risiko i bistanden til Ukraina

Norsk bistand skal ha nulltoleranse for korrupsjon, senest omtalt i Prop. 1 S for 2026 for Utenriksdepartementet. I Meld. St. 8 (2023–2024) går det fram at fordi det er så viktig å støtte Ukraina, aksepterer Norge større risiko i den militære og sivile støtten enn det Norge under andre omstendigheter ville ha akseptert.

Undersøkelsen viser at Norge har gitt klarsignal til å støtte prosjekter med høy risiko. Høsten 2024 inngikk Norge en avtale om leie av kraftskip i Ukraina. Prosjektet skulle leie to skip som kunne produsere strøm fra gass til Odesa-regionen vinteren 2025. Prosjektet hadde høy risiko på flere områder og inkluderte et privat tyrkisk selskap som har vært involvert i flere korrupsjonssaker i flere land. Hovedanklagene gjaldt, ifølge Norad, bestikkelser og interessekonflikter i forbindelse med kontraktinngåelse. Norad dokumenterte risikoene både i beslutningsdokumentet og i en risikoprofil.

Utenriksdepartementet mener at den største risikoen ved prosjektet var at russerne skulle bombe et av skipene, ikke faren for korrupsjon. Den politiske ledelsen i departementet ble informert om høy risiko i prosjektet, men ikke særskilt om risikoen for korrupsjon. Prosjektet ble av eksterne grunner aldri gjennomført, og derfor ga Norge aldri penger til leie av kraftskip. Riksrevisjonen mener likevel at saken illustrerer at Norge er villig til å

akseptere svært høy risiko i sin støtte til Ukraina, men ser at det er vanskelig å avveie korrupsjonsrisiko mot det å dekke prekære ukrainske behov.

5.4.4 Flere avtaler mangler en klausul om å arbeide mot seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering

Det går fram av Meld. St. 8 (2023–2024) at Norge skal ha nulltoleranse for passivitet i saker om seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering. Saker som gjelder seksuell utnyttelse og misbruk, skal varsles til Utenriksdepartementet og bli vurdert på samme måte som varsler om økonomiske misligheter.²⁰

Riksrevisjonens gjennomgang av 40 avtaler viser at 14 avtaler mangler en klausul der det går fram hvordan organisasjonen skal bekjempe seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering. Alle FN-organisasjonene har slike klausuler, men verken Verdensbanken eller EBRD har slike klausuler i sine tilskuddsavtaler med Norge. Norad er ikke fornøyd med dette, men mener at arbeidet med å utvikle klausuler er noe som må gjøres i fellesskap med andre givere. Det finnes et multilateralt initiativ som har jobbet med å få til en omforent tekst mellom giverne og utviklingsbankene på linje med den teksten som ble forhandlet fram med FN. Dette multilaterale arbeidet var satt på pause høsten 2025, fordi utviklingsbankene er skeptiske til de foreslåtte rapporteringskravene en slik omforent klausul vil bety for dem. Riksrevisjonen mener det er svært uheldig at viktige kanaler for norsk bistand, som Verdensbanken og EBRD, ikke har avtalefestet en klausul om at de skal arbeide for å bekjempe seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering. Arbeidet med å bekjempe seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering er særlig viktig i en krigssituasjon.

5.4.5 Kostnadseffektivitet er i liten grad vurdert før avtaler inngås

Reglementet for økonomistyring i staten stiller krav om at alle statlige virksomheter skal sikre effektiv ressursbruk. Ordningsregelverket²¹ for Ukraina og naboland inneholder også et eget tildelingskriterium om at tiltak må være kostnadseffektive for å få tilskudd.

Riksrevisjonens gjennomgang av 40 bistandsavtaler viser at bistandsforvaltningen i om lag halvparten av avtalene ikke har vurdert kostnadseffektivitet. I flere tilfeller der dette ikke er vurdert, har saksbehandleren kommentert eksplisitt at budsjettet er på et så overordnet nivå og så lite detaljert at det er vanskelig å vurdere om det er kostnadseffektivt. I noen tilfeller vil det ifølge Norad ikke være mulig å kreve et detaljert budsjett. Dette gjelder for eksempel flere humanitære appeller, der omfanget av aktivitetene vil avhenge av hvor mye penger de får inn.

Som en del av vurderingen av kostnadseffektivitet skal også bistandsforvaltningen vurdere såkalte indirekte driftskostnader. Dette er kostnader som ikke direkte kan knyttes til gjennomføring av det aktuelle prosjektet, men går til administrasjon og støttefunksjoner

²⁰ Regjeringen (2021) [Utenrikstjenestens håndtering av seksuelle overgrep i bistandssektoren - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

²¹ Ordningsregelverk er fastsatt av Utenriksdepartementet og angir målet med den aktuelle tilskuddsordningen, målgruppen og kriterier for måloppnåelse og tildeling av tilskudd.

hos tilskuddsmottaker. Undersøkelsen viser at bistandsforvaltningen heller ikke har vurdert indirekte kostnader i om lag halvparten av de 40 avtalene som er gjennomgått. Utenriksdepartementet understreker at bistandsforvaltningen legger stor vekt på å støtte tiltak som best møter ukrainske behov og prioriteringer (formålseffektivitet). Riksrevisjonen har forståelse for at dette er det mest tungtveiende hensynet, men vil likevel påpeke at manglende vurderinger av kostnader øker risikoen for at ressursene ikke brukes effektivt.

5.5 Forutsetningen om større lokalt eierskap og deltakelse er i for liten grad innfridd

Strategi for norsk humanitær politikk 2024–2029 peker på at Norge har forpliktet seg til å fremme mer lokalt ledet respons. Det innebærer å styrke lokale aktørers rolle ved å gi dem større beslutningsmyndighet og involvere dem mer i den internasjonale humanitære responsen, samt å flytte mer makt og ressurser fra internasjonale til lokale aktører. Norge sluttet seg i 2016 til *Grand Bargain*-erklæringen, som setter et mål om at 25 prosent av humanitær finansiering skal gå så direkte som mulig til lokale aktører.²² I Meld. St. 8 (2023–2024) vises det også til det må investeres mer i lokal og nasjonal kapasitet, og at dette sikrer eierskap og deltakelse. Lokal og nasjonal kapasitet er en forutsetning for en effektiv gjenoppbygging av Ukraina. Videre har utenriks- og forsvarskomiteen understreket at de lokale organisasjonene har en helt grunnleggende rolle som pådrivere for demokratisk utvikling, og pekt på at de står i første rekke i den humanitære innsatsen og når de mest sårbare gruppene og utsatte områdene, jf. Innst. 218 S (2022–2023).

Undersøkelsen viser at Norad i et flertall av avtalene har vurdert om prosjektene er lokalt forankret, før avtaler inngås. Forankringen kommer blant annet til uttrykk gjennom at bistandsmottakeren arbeider med én eller flere lokale partnere, eller at ukrainske eller moldovske myndigheter har uttrykt et ønske om støtte til prosjektet. Vurderingene er med på å sikre at prosjektene som Norge støtter, er relevante for Ukraina.

Samtidig viser undersøkelsen at Norge har gitt relativt lite direkte til lokale og nasjonale ukrainske organisasjoner. I 2024 gikk 0,7 prosent av Norges samlede sivile støtte direkte til ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner. Utenriksdepartementet oppgir at andelen som går gjennom ordningen for ukrainsk sivil samfunn i 2025, vil utgjøre om lag 1,6 prosent av den samlede sivile støtten. Andelen som går til lokale organisasjoner i 2024, øker fra 0,7 til 1,6 prosent når vi regner med den norske støtten til FNs landfond. Dette er i tråd med funn fra evalueringer av internasjonal bistand til Ukraina, som viser at under 1 prosent av all humanitær bistand som gis til Ukraina, går direkte til lokale organisasjoner. I en evaluering av Storbritannias sivile støtte til Ukraina fra 2024 slås det fast at lokalt ledet respons burde være særlig gjennomførbart i Ukraina, gitt kapasiteten hos myndigheter og sivilsamfunn, men at dette i liten grad er realisert.

²² Utenriksdepartementet (2024) *Strategi for norsk humanitær politikk 2024–2029*, s. 57 og 58. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7257c8ae2e1f47e9a44c93844b6a8864/no/pdfs/strategi-for-norsk-humanitaer-politikk.pdf>.

I tillegg til den direkte støtten kommer den indirekte støtten. Utenriksdepartementet opplyser i sine kommentarer til vårt utkast til rapport at 29 prosent av norsk humanitær støtte til Ukraina gikk indirekte til lokale organisasjoner i 2024. Dette er støtte som går via en internasjonal organisasjon før den går videre til en lokal organisasjon, men er ifølge Utenriksdepartementet innenfor *Grand Bargains* mål om at 25 prosent av støtten skal gis så direkte som mulig. Utenriksdepartementet opplyser videre at Norad i 2025 også har utarbeidet et posisjonsnotat om hvordan bistandsforvaltningen kan jobbe bedre med lokale organisasjoner.

Den norske ambassaden i Kyiv oppgir at det hadde vært mulig å legge inn vilkår i avtaler med internasjonale organisasjoner om at en større andel av midlene skal brukes lokalt, for eksempel 70 prosent. Selv om det er mange diskusjoner om lokalt eierskap, har det ført til få konkrete tiltak, framholder ambassaden. Også FNs stedlige og humanitære koordinator i Ukraina gir uttrykk for at andelen som går til lokale organisasjoner bør økes betydelig.

Riksrevisjonen har gjennomført digitale intervjuer med elleve ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner som opererer i ulike deler av landet. Disse organisasjonene har ikke mottatt norsk støtte direkte, men et flertall har mottatt tilskudd fra norskstøttede FN-organisasjoner.

Flere viser til utfordringene som følger av for mye kortsiktig finansiering og lav støtte til indirekte kostnader som husleie og strøm. Et stort flertall av organisasjonene peker på at det er viktig med tilskudd med lengre varighet for å oppnå resultater. De lokale organisasjonene får dessuten vesentlig lavere finansiering av indirekte kostnader enn det som er standard sats for internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner og FN-organisasjoner.

Konsekvensen av lite og uforutsigbar finansiering er at ukrainske lokale organisasjoner er dårligere rustet til å opprettholde driften og bygge videre kapasitet. Disse organisasjonene spiller en sentral rolle i landets motstandskamp.²³ Riksrevisjonen vil vise til vektleggingen av lokalt eierskap og deltakelse i Meld. St. 8 (2023–2024), der dette er framhevet som en forutsetning for en effektiv gjenoppbygging av Ukraina. Etter Riksrevisjonens vurdering har bistandsforvaltningen ikke i tilstrekkelig grad klart å ivareta denne forutsetningen fra Stortinget.

5.6 Styringen av Nansen-programmet gir mindre effektiv bistandsforvaltning

Styringen av norsk bistand skal skje i henhold til *reglement for økonomistyring i staten*. Der står det at Utenriksdepartementet skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav for bistanden nås. Videre skal departementet sikre effektiv ressursbruk, tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag for å følge opp resultater og aktiviteter.

²³ Det ukrainske sivilsamfunnet spiller en avgjørende rolle i å samle landet og bygge motstandskraft mot Russlands angrepskrig. Dette går fram av Utenriksdepartementet. (2024). *Forslag til fordeling av sivil støtte under Nansen-programmet for Ukraina, kapittel 159 post 73 Ukraina og naboland, for 2025*. (Internt notat til utenriksministeren fra Østeuropaseksjonen, 19. desember 2024).

Norad overtok ansvaret for forvaltningen av den sivile bistanden til Ukraina den 1. september 2023. Beslutningsgrunnlaget for avtaler om sivil støtte gjennom Nansen-programmet er mer utfyllende enn tidligere. I Riksrevisjonens gjennomgang av beslutningsgrunnlaget for 40 avtaler er det vesentlig mer som er vurdert etter at Norad tok over forvaltningen av den sivile støtten, enn i de to første årene etter fullskalainvasjonen. I 2024 dokumenterte bistandsforvaltningen fire av fem (80 prosent) vurderinger av sentrale hensyn som skal gjøres før bistandsavtaler inngås. Til sammenligning var andelen halvparten (49 prosent) i 2022-2023.

Riksrevisjonen finner at Utenriksdepartementet i sin styring av Nansen-programmet i hovedsak følger de førende prinsippene for støtten. Spesielt vektlegges Ukrainas behov. Imidlertid er det forhold ved styringen som etter Riksrevisjonens vurdering bidrar til å gjøre bistandsforvaltningen mindre effektiv. Stadig flere tilskuddsmottakere, tidkrevende styringsprosesser og mangelfulle systemer for informasjonsdeling påvirker effektiviteten i forvaltningen. I tillegg gjenstår det arbeid med å videreutvikle resultatstyringen.

5.6.1 Ukrainas behov legges til grunn i styringen, men prosessene er tidkrevende og stadig flere tilskuddsmottakere skaper merarbeid for forvaltningen

Regjeringen besluttet i januar 2023 at forvaltningen av den sivile støtten til Ukraina skal følges tett opp av den politiske ledelsen. Dette innebærer at alle vesentlige beslutninger om hvordan midler skal disponeres, skal behandles i regjering, inkludert prinsipielle beslutninger om internasjonale kanaler og større enkeltbevilgninger. Også bevilgninger med særlig høy risiko for misligheter, med særlig høy politisk sensitivitet eller som innebærer en videreutvikling av det norske engasjementet i Ukraina, skal forankres i regjering.

Utenriksdepartementet styrer Nansen-programmet tettere enn det som er vanlig for norsk bistand. Bare i 2025 har Norad mottatt 13 supplerende tildelingsbrev som gjelder Nansen-programmet. Forut for tildelingsbrevene ga Norad faglige innspill til departementet om hvordan midlene skulle fordeles. Både Norads faglige innspill og den påfølgende faglige anbefalingen fra embetsverket i Utenriksdepartementet til politisk ledelse legger vekt på å opprettholde fleksibiliteten i programmet for å ivareta ukrainske behov og prioriteringer.

Undersøkelsen viser at det tok tid fra Norad ga sin faglige tilråding om fordeling av Nansen-midlene, til Utenriksdepartementet tildelte midlene for budsjettåret gjennom supplerende tildelingsbrev. For budsjettåret 2025 tok denne prosessen tre måneder, og Norad fikk da det supplerende tildelingsbrevet i mars. Året før kom dette enda senere, i mai 2024. Saken har da vært behandlet på embetsnivå og politisk nivå i Utenriksdepartementet og i regjering. Utenriksdepartementet viser til at Nansen-programmet har stor betydning for norske utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske interesser. Regjeringen har derfor hatt behov for tett politisk styring av den norske støtten.

Undersøkelsen viser også at antallet bistandsavtaler og tilskuddsmottakere har økt. I 2023 var det inngått 64 avtaler med 38 partnere, mens per oktober 2025 var det inngått 77 avtaler med 62 mottakere. Bevilgningene til den sivile støtten har også økt i løpet av perioden 2022–2025, med en dobling av den årlige støtten fra 6 til 12 milliarder kroner årlig. Samtidig viser regjeringen i Prop. 44 S (2022–2023) til at norsk sivil støtte i hovedsak skal gå gjennom et begrenset antall avtaler og etablerte og internasjonalt anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne, god kapasitet og gode kontrollsystemer.

Det er Norad som i all hovedsak forvalter avtalene. Den norske ambassaden i Kyiv mener at det krever mye ressurser å forvalte disse. Hadde antallet vært mindre, kunne det forenklet administrasjonen og redusert ressursbruken, ifølge ambassaden. Norad og Utenriksdepartementet mener på sin side at økningen i antall avtaler og tilskuddsmottakere er naturlig når størrelsen på støtten er stor, og at det handler om risikoreduksjon og diversifisering. Ifølge Norad er det ikke et mål i seg selv å holde forvaltningsbyrden nede. Det overordnede målet er å støtte Ukraina på best mulig måte. Riksrevisjonen mener likevel at det er grunn til å påpeke at det økte antallet avtaler og tilskuddsmottakere kan bidra til å gjøre forvaltningen mindre effektiv.

5.6.2 Tilgang til tilstrekkelig informasjon er en utfordring for Norad

Norad forvalter midlene fra Oslo og er i hovedsak avhengig av god informasjonsflyt fra Utenriksdepartementet, inkludert ambassaden i Kyiv, for å sikre en effektiv og forsvarlig forvaltning. Utenriksdepartementet, den norske ambassaden i Kyiv og Norad har faste møter for å holde hverandre informert.

Undersøkelsen viser at det har vært flere utfordringer med informasjonsdeling siden Nansen-programmet ble overført til Norad. Disse er kun delvis løst. Norads internrevisjon fra 2024 påpekte flere utfordringer med informasjonsdeling. Ettersom systemene for å motta informasjon var mangelfulle, opprettet Norad blant annet en provisorisk «postkasse», i form av en egen e-postadresse, der de ønsket å motta rapporter fra ambassadene. Først i 2025 har Utenriksdepartementet og Norad etablert en løsning som gir Norad tilgang til ambassadens ugraderte rapporteringer. Dette har gitt Norad bedre tilgang til kontekstuell informasjon. Så lenge informasjonen ikke brukes som en del av saksbehandlingen, mener Norad at det ikke er nødvendig å arkivere dem. Dette får som konsekvens at Norad ikke refererer til rapportene fra ambassaden i beslutningsdokumenter eller andre dokumenter, selv om rapportene inneholder kontekstuell informasjon som kan være relevant for avtalene. Når Norad ikke dokumenterer kunnskapen som ligger til grunn i saksbehandlingen, svekker det etter Riksrevisjonens vurdering kvaliteten på saksbehandlingen. Riksrevisjonen har i denne undersøkelsen ikke vurdert om Norad faktisk benyttet ovennevnte dokumenter i sin saksbehandling.

En tillegg utfordring er at en del av den informasjonen som Utenriksdepartementet sitter på, kan unntas med hjemmel i offentleglova § 20. Dette gir adgang til å gjøre unntak på nærmere vilkår når det er nødvendig av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser. Hvis denne informasjonen sendes til Norad, kan den i praksis i større grad bli gjenstand for

innsynsbegjæringer. Ifølge Norad fører dette til at ambassaden i Kyiv blir forsiktig med hvilken informasjon den sender til Norad. Utenriksdepartementet opplyser på sin side at det underhånden deler informasjon om blant annet politiske beslutninger som skal offentliggjøres på et senere tidspunkt. Riksrevisjonen kan vanskelig se at Norads informasjonsbehov dekkes med de begrensningene som er på informasjonsflyten.

Innkomne dokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon, skal journalføres i henhold til offentleglova § 10. Det vil gjøre dokumentene synlige i virksomhetens offentlige journal. Virksomheten må så vurdere hjemler for å unnta dokumenter eller informasjon fra offentlig innsyn ved eventuelle innsynsbegjæringer.

Norad peker også på at tilgang til gradert informasjon er en utfordring. De har ikke et system for å behandle sikkerhetsgradert informasjon i direktoratet. Det er per mars 2026 kun fire ansatte i Nansen-avdelingen i Norad som er sikkerhetsklarerte og kan lese graderte dokumenter hos departementet.

Norad har reist lite til Ukraina for å følge opp avtalene i mesteparten av perioden de har hatt forvaltningsansvaret. Årsaken har vært sikkerheten til de ansatte og manglende kapasitet fra ambassaden til å bistå. Ambassaden har kontakt og koordinerer med nasjonale og internasjonale aktører som gjennomfører norskstøttede programmer og prosjekter i Ukraina. Ambassaden har imidlertid ikke ansvaret for å følge opp avtalene som Norad forvalter. Derfor er det viktig at Norad reiser til Ukraina for å følge opp avtalene som støttes og for å opparbeide tilstrekkelig kontekstuell informasjon om situasjonen i Ukraina. Fra høsten 2023 og fram til sommeren 2025 gjennomførte Norad kun fem reiser til Ukraina. I løpet av høsten 2025 har Norad ansatt en sikkerhetsansvarlig og har klart å gjennomføre langt flere reiser til Ukraina.

Riksrevisjonen vil understreke at Norad har fått ansvaret for å forvalte svært store bistandsmidler. Med de begrensningene som ligger i informasjonsdelingen, mener Riksrevisjonen at Utenriksdepartementet ikke har klart å etablere systemer og rutiner som sikrer at Norad mottar all nødvendig informasjon for å forvalte bistanden til Ukraina. Norad burde dessuten etter Riksrevisjonens vurdering på et tidligere tidspunkt ha blitt gjort i stand til å besøke Ukraina i større grad for å følge opp avtaler og sikre seg et kunnskapsgrunnlag for å kunne treffe best mulig beslutninger.

5.6.3 Innføring av mer resultatorientert styring gjenstår

I Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* viste regjeringen til at det skulle etableres en årlig samlet programanalyse med vurdering av resultatoppgjøret. Dette skulle ifølge meldingen sikre en systematisk resultatstyring.

Norad fikk i oppdrag å utvikle en plan for evaluering, kunnskap og læring for Nansen-programmet i juni 2023. Av planen gikk det fram at det skulle utarbeides en programanalyse. Det er fortsatt ikke gjennomført en programanalyse. Norad har imidlertid begynt arbeidet ved at de har utarbeidet en endringsteori og en oversikt over hvordan

inngåtte avtaler dekker målene for bistanden til Ukraina og Moldova. Arbeidet med å utarbeide en samlet resultatrapport pågår.

Utenriksdepartementet viser i intervju til at Nansen-programmet ikke er et vanlig bistandsprogram, men handler i stor grad om sikkerhets- og forsvarspolitik. Det er Ukrainas behov som ligger til grunn og styrer prioriteringene i programmet. Det gjør programanalyser mindre relevant, ifølge departementet. Departementet mener likevel det kan være nyttig med en programanalyse eller porteføljestyling for enkelte områder, for eksempel for støtten til menneskerettigheter og demokrati. Departementet hevder samtidig at Norads innspill til departementet i forbindelse med forslag til fordeling av midler er tilnærmet en programanalyse, der Norad benytter sin faglige kunnskap som bakgrunn for forslag til videre innsats.

Utenriksdepartementet viser videre til at den viktigste resultatrapporteringen fra Nansen-programmet skjer gjennom den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget. Rapporteringen i budsjettproposisjonen for årene 2022–2024 viser en oversikt over hva flere tilskuddsmottakere mottar i støtte, og hva midlene brukes til, men det mangler en samlet vurdering av resultater på programnivå. Følgeevalueringen av Nansen-programmet fra 2024 viser at rapporteringen av resultater har et klart forbedringspotensial.²⁴

Riksrevisjonen vil peke på at Ukraina mottar historisk store summer i bistand gjennom Nansen-programmet. Riksrevisjonen mener derfor det er viktig at departementet har tilstrekkelig informasjon om resultater for å ta best mulige beslutninger om fordeling av norske bistandsmidler. Manglene ved resultatinformasjonen svekker etter Riksrevisjonens vurdering både departementets eget arbeid med å forvalte bistanden og grunnlaget for Stortingets oppfølging og videre beslutninger om innretning av støtten.

6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- følger opp at risiko for brudd på de humanitære prinsippene og tiltak for å ivareta prinsippene vurderes skriftlig av Norad, før humanitære avtaler inngås
- følger opp at risiko for korrupsjon og risikoreduserende tiltak vurderes skriftlig av Norad, før alle avtaler inngås
- følger opp at Norad i større grad vurderer kostnadseffektivitet, for eksempel ved å innhente mer detaljerte budsjetter der det er mulig
- følger opp at målet om mer lokalt eierskap i større grad fører til konkrete tiltak som lengre tilskudd og større dekning av indirekte kostnader

²⁴ Norad. (2024) *Oversendelsesnotat: Modul 1 i følgeevaluering av Nansen-programmet for Ukraina*. (brev til Utenriksdepartementet, 18. desember 2024). Hentet 5. januar 2026 fra <https://www.norec.no/evaluering/rapporter/samtidsevaluering-av-norges-nansen-program-for-ukraina/>.

- sikrer at Norad har tilstrekkelig tilgang til informasjon til å forvalte de sivile midlene på en god måte i Nansen-programmet
- videreutvikler resultatstyringen av Nansen-programmet slik at det foreligger helhetlig informasjon om resultatene av den sivile støtten

7 Statsrådets svar

Dokument 3:12 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet* ble sendt til utenriksministeren 22. april 2026.

Riksrevisjonens brev til utenriksministeren følger i vedlegg 1. Svaret fra utenriksministeren følger i vedlegg 2.

8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. mai 2026

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Solveig Horne

Rigmor Aasrud

Harald Tom Nesvik

Tom-Christer Nilsen

Jens A. Gunvaldsen

Del 2:

Riksrevisjonens faktagrunnlag

9 Innledning

I denne delen legger vi fram faktagrunnlaget i revisjonen av norsk støtte til Ukraina og Moldova gjennom den sivile delen av Nansen-programmet:

- Kapittel 10 presenterer vår gjennomgang av beslutningsgrunnlaget i 40 bistandsavtaler og beskriver norsk forvaltnings og norske partners erfaringer med den internasjonale responsen i Ukraina.
- Kapittel 11 omtaler vår gjennomgang av bistandsforvaltningens vurderinger av lokalt eierskap i avtalene vi har sett på, og ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoners syn på og erfaringer med den internasjonale responsen i Ukraina.
- Kapittel 12 går gjennom Utenriksdepartementets styring av den sivile delen av Nansen-programmet.

Først presenterer vi overordnede tall for den sivile støtten gjennom Nansen-programmet (punkt 9.1).

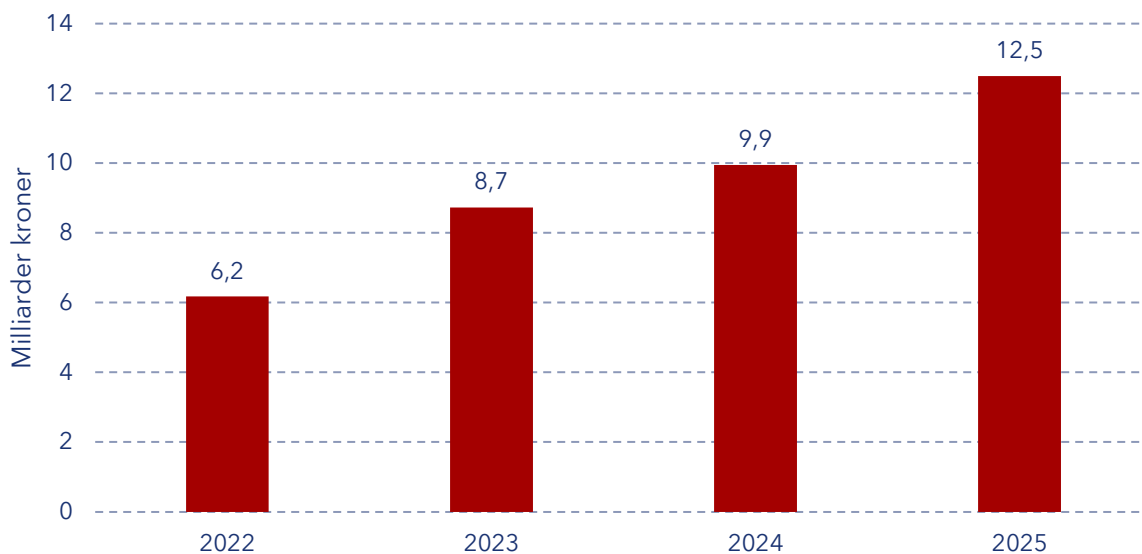
9.1 Sivil støtte gjennom Nansen-programmet

9.1.1 Raskt økende bistand som følge av krigen i Ukraina

Som omtalt i kapittel 1 har Norge gitt 37,3 milliarder kroner i sivil støtte til Ukraina og naboland i perioden 2022–2025. Støtten har i perioden doblet seg fra 6 til 12 milliarder kroner årlig, jf. figur 2. I den samme perioden har Norge gitt 105 milliarder kroner i militær støtte til Ukraina.²⁵

²⁵ Regjeringen (2026). *Norsk støtte til Ukraina og nabolandene*. Hentet 2. mars 2026 fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland_hjelp/id2908141/.

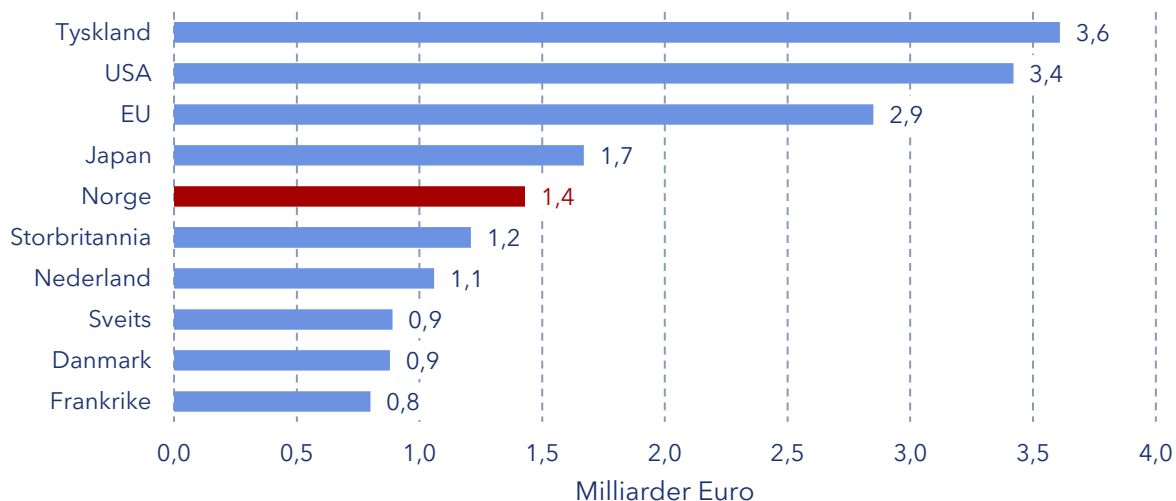
Figur 2 Total sivil støtte til Ukraina og naboland i milliarder kroner



Kilde: Regjeringen (2026).

Norge er en av de største giverne av sivil støtte til Ukraina. Data fra Kiel-instituttet viser at Norge er blant de største giverne av humanitær bistand til Ukraina i perioden etter fullskalainvasjonen, jf. figur 3.

Figur 3 Største giverne av humanitær bistand til Ukraina i perioden etter fullskalainvasjonen

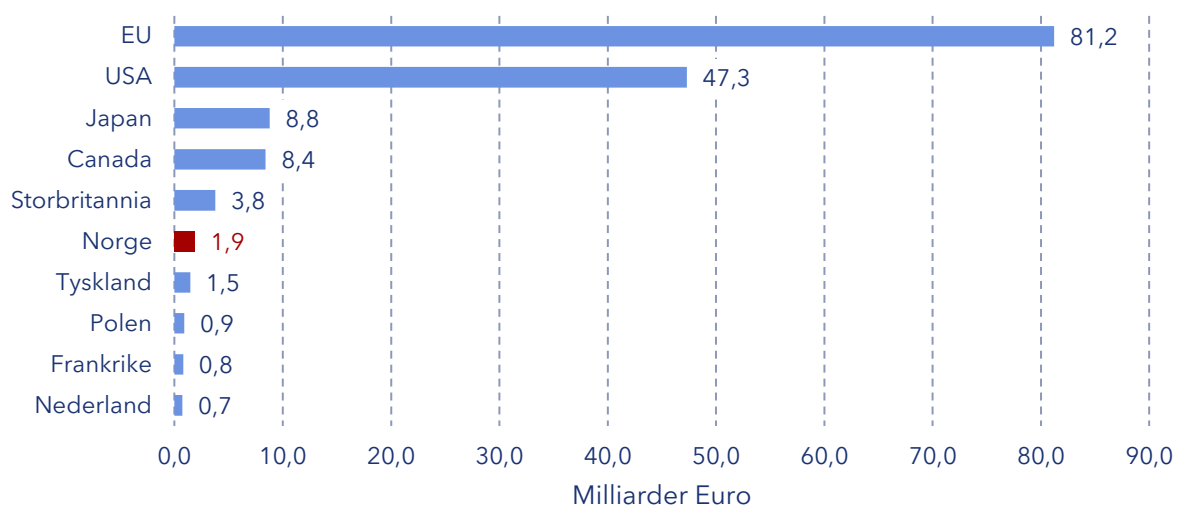


Kilde: Kiel-instituttet (2025).

Merk: Dataene viser total humanitær bistand for perioden 24. januar 2022 til 31. desember 2025.

Norge er også blant de største giverne av annen sivil bistand til Ukraina, jf. figur 4. Mye av denne støtten som Ukraina mottar fra andre land, er lån eller garantier. Norge gir kun tilskudd.

Figur 4 Største givere av sivil støtte* (ekskludert humanitær bistand) til Ukraina i perioden etter fullskalainvasjonen

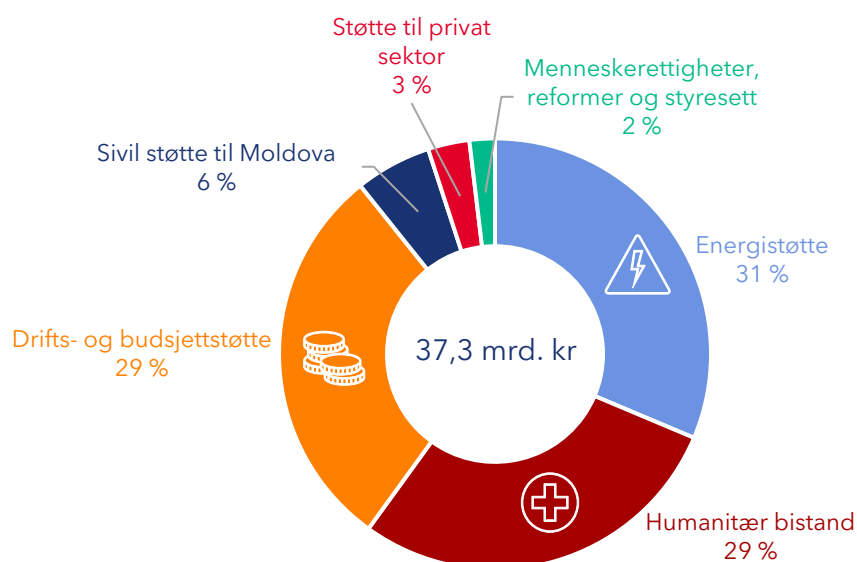


Kilde: Kiel-instituttet (2025).

*Merk: Dataene viser total sivil, ikke-humanitær bistand for perioden 24. januar 2022 til 31. august 2025.

Figur 5 viser hvordan den sivile støtten gjennom Nansen-programmet er fordelt. Tallene viser bevilgninger for perioden fra 2022 til 2025. De største postene er energistøtte (31 prosent), humanitær bistand (29 prosent) og drifts- og budsjettstøtte (29 prosent). 2,1 milliarder kroner har gått til Moldova.²⁶

Figur 5 Sivil støtte gjennom Nansen-programmet 2022-2025 fordelt på sektor



Kilde: Regjeringen (2026).

²⁶ Regjeringen. (2026). Norsk støtte til Ukraina og nabolandene. Hentet 2. mars 2026 fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland_hjelp/id2908141/.

9.1.2 Mange nye avtaler og partnere - mesteparten går til organisasjoner som Norge har samarbeidet med over tid

Den raske økningen i sivil bistand har medført at antallet inngåtte bistandsavtaler og bistandspartnere har økt.

Tabell 1 viser hvordan antallet avtaler og avtalepartnere har økt over tid.

Tabell 1 Antall avtaler og avtalepartnere 2023-2025

	2023	2024	2025*
Antall avtaler	64	76	77
Antall avtalepartnere	38	51	64

Kilde: Bistandsstatistikken i Norad.

*Årstallet 2025 inkluderer utbetalinger per 25. november 2025 og planlagte utbetalinger før årsslutt.

Som tabell 1 viser, har antallet avtaler økt fra 64 i 2023 til 77 i november 2025. Antallet avtalepartnere har økt enda mer i perioden, fra 38 til 64 - en økning på 68 prosent.²⁷

I perioden fra 2022 til 2025 gikk 82 prosent av støtten til multilaterale organisasjoner, mens 12 prosent gikk til ikke-statlige organisasjoner. De siste 5 prosentene gikk til støtte som går via norske etater, som Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA), og andre statlige bistandsorganisasjoner fra Tyskland og Storbritannia (GIZ og FCDO²⁸).²⁹

De tre største mottakerne av norsk bistand er Verdensbanken, Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (EBRD) og FNs utviklingsprogram (UNDP). Disse organisasjonene har mottatt 57 prosent av norsk bistand til Ukraina i perioden 2022 til 2025. Røde Kors-bevegelsen, EU-kommisjonen, Verdens matvareprogram (WFP) og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har også alle fått over én milliard kroner i støtte. Utenriksdepartementet påpeker at dette er i tråd med politiske føringer at norsk sivil støtte i hovedsak går gjennom etablerte og internasjonalt anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne, god kapasitet og gode kontrollsystemer.³⁰ Figur 24 i vedlegg 3 viser hvem som mottar mest sivil støtte gjennom Nansen-programmet.

Selv om den største delen av støtten går til noen store, kjente internasjonale organisasjoner, har det over tid også kommet til flere norske og andre internasjonale bistandsorganisasjoner. Størrelsen på tilskuddene varierer mellom de ulike mottakerne.

²⁷ Norad. (2025). RE: Spørsmål om tall for antall avtaler og partnere i Nansen-programmet (e-post til Riksrevisjonen 25. november 2025).

²⁸ GIZ er Tysklands statlige utviklings- og bistandsorganisasjon. FCDO er Storbritannias utenriks- og utviklingsdepartement.

²⁹ Regjeringen. (2026). Norsk støtte til Ukraina og nabolandene. Hentet 2. mars 2026 fra [Norsk støtte til Ukraina og nabolandene - regjeringen.no](#). Tallene er fra PTA, Utenriksdepartementets system for økonomistyring.

³⁰ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

Verdensbanken³¹ har mottatt over 11 milliarder kroner og EBRD over 6 milliarder kroner. De fleste mottakerne har mottatt under 100 millioner kroner.

10 Innretningen av Nansen-programmets sivile del

I dette kapittelet ser vi blant annet på om den sivile støtten gjennom Nansen-programmet er innrettet i tråd med Ukrainas behov, om innsatsen er koordinert, om de humanitære prinsippene er vurdert, og om leveringsevnen og kontrollsystemene for bistanden er vurdert. Dette er temaer som var sentrale da Nansen-programmet ble vedtatt.

Dette undersøker vi ved å gå gjennom beslutningsgrunnlaget til 40 avtaler. Disse avtalene er med multilaterale og bilaterale bistandsorganisasjoner. De dekker store og små beløp og omfatter både humanitær støtte og støtte til drift og gjenoppbygging. Videre ser vi på bistandsmottakernes erfaringer med norsk bistandsforvaltning og med å gi sivil bistand til Ukraina og Moldova. Vi har blant annet intervjuet ledende representanter fra ukrainske myndigheter og internasjonale organisasjoner. Vi ser også på Utenriksdepartementets og Norads erfaringer med å følge opp mottakere av norsk bistand og samarbeid med internasjonale partnere.

10.1 Prosessen med å dokumentere tilrådinger om støtte

Beslutningsdokumentet³² skal være det sentrale dokumentet der Utenriksdepartementet eller Norad gir en tilråding om man skal støtte prosjektet eller programmet. Etter 1. september 2023 er det Norad som har utarbeidet alle beslutningsdokumenter fordi Norad på det tidspunktet overtok forvaltningsansvaret for den sivile støtten, se nærmere omtale i punkt 12.1. Før dette var det Utenriksdepartementet som utarbeidet beslutningsdokumentene.

Det er en tett politisk styring av Nansen-programmet. Mange tildelinger er politisk besluttet, se nærmere redegjørelse i punkt 12.3.1. I Nansen-programmet er det ofte bestemt hvem som skal få støtte før Norad har utarbeidet beslutningsdokumentet. Vurderingene i dokumentet kan noen ganger spille inn på beløpet, men ofte er dette også forhåndsbestemt. Norad opplyser at beslutningsdokumentet likevel er viktig. Noe av poenget med dokumentet er å vurdere risiko, hvilke krav som skal stilles i avtalen, hvilken type oppfølging som er nødvendig, og hvor mye penger partneren kan håndtere i løpet av et år.³³

³¹ Dette inkluderer tilskudd til IBRD, IDA, IFC og MIGA, som alle er en del av Verdensbanken-gruppen.

³² Beslutningsgrunnlaget utarbeides enten i et beslutningsdokument eller et beslutningsnotat. Beslutningsdokumentet er i en mal som skal sikre at alle relevante momenter vurderes. Disse er ofte mer omfattende enn et beslutningsnotat. For å gjøre framstillingen enklere benytter vi begrepet beslutningsdokument om for alle avtaler uavhengig om det var utarbeidet et beslutningsdokument eller et -notat.

³³ Intervju med Norad 20. september 2024.

I avtalegjennomgangen tar vi utgangspunkt i det samlede beslutningsgrunnlaget og ser om Utenriksdepartementet eller Norad, heretter omtalt som bistandsforvaltningen, har vurdert fire sentrale prinsipper i Nansen-programmet:

- Ukrainas behov skal ligge til grunn for den sivile bistanden.
- Støtten skal koordineres med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere.
- De humanitære prinsippene skal ligge til grunn for all humanitær innsats.
- Nansen-programmet vil vektlegge dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer.

Utover vurderinger har vi også sett etter klausuler i avtalene som forplikter bistandsmottakerne til å følge de nevnte prinsippene. Dette er klausuler som omfatter antikorrupsjon, tiltak mot seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering og etterlevelse av de humanitære prinsippene. I tillegg har vi sett på om bistandsforvaltningen har vurdert to sentrale hensyn i norsk bistand:

- lokalt eierskap (dette omtales i kapittel 11)
- kostnadseffektivitet

Vi har kategorisert vurderingene i tre kategorier: «Ja» hvis det er dokumentert at vurderingen er gjort, «Delvis» hvis vurderingen delvis er gjort, og «Nei» hvis det ikke er dokumentert at vurderingen er gjort. Dette gjør vi per avtale. Tabell 2 i vedlegg 3 gir en oppsummering av hvilke vurderinger vi har sett på, og resultatene av avtalegjennomgangen. Tabellen viser hvordan resultatene er fordelt på avtaletype, der vi skiller mellom humanitær bistand og annen bistand, og mellom bi- og multilateral bistand. I punkt 14.1.1 er avtalegjennomgangen beskrevet nærmere.

10.2 Bistandsforvaltningens vurderinger av behov

Ett av seks førende prinsipper for bruk av midler gjennom Nansen-programmet er at støtten skal være i tråd med ukrainske behov. For å vurdere dette ser vi etter vurderinger som argumenterer for (a) at støtten er i tråd med ukrainske myndigheters prioriteringer, (b) at støtten er i tråd med behovene til ukrainske innbyggere, eller (c) at ukrainske myndigheter eller andre lokale aktører har eierskap til bistanden som gis, jf. Meld. St. 8 (2022–2023).

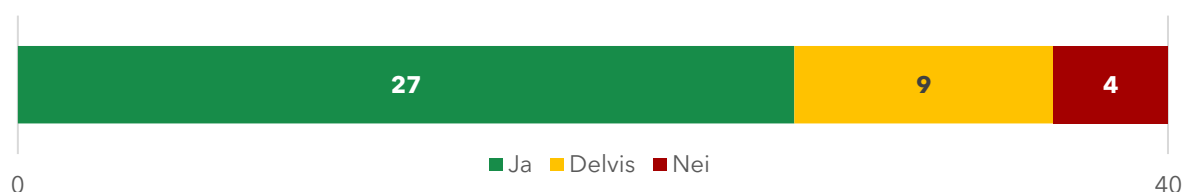
10.2.1 Bistandsforvaltningen har i de fleste tilfeller vurdert behov

Dokumentasjonen vi har gjennomgått, viser at ukrainske behov i de fleste tilfeller er vurdert i beslutningsgrunnlaget til avtalene.³⁴ Som det går fram av figur 6, har bistandsforvaltningen vurdert ukrainske og/eller moldovske behov i beslutningsgrunnlaget til 27 av de 40 avtalene vi har sett på. For 9 av avtalene er behovene delvis vurdert. Dette er gjerne avtaler hvor det ikke ble gjort vurderinger av

³⁴ I beslutningsdokumenter vil dette først og fremst vurderes under overskriften «vurdering av relevans», der det er et eget underpunkt om «vurdering av tiltakets relevans for mottakerlandet og/eller samarbeidspartnerens prioriteringer/planer».

behov før avtalen ble inngått, men der det er vurdert i beslutningsdokumenter for tillegg til avtalen.

Figur 6 Er det vurdert om støtten er i tråd med ukrainske/moldovske behov?



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

Der bistandsforvaltningen har gjort vurderinger av behov, ser vi blant annet det følgende:

- Flere av vurderingene viser til at ukrainske myndigheter har oppfordret Norge til å gi en bestemt form for støtte, enten det er til et konkret prosjekt eller en bestemt form for bistand. I flere av vurderingene som handler om støtte til humanitær bistand, vises det til at ukrainske myndigheter selv har understreket overfor Norge at den humanitære støtten er viktig. Tilsvarende ser vi at flere av vurderingene som handler om støtte til energifeltet, begrunner støtten med at ukrainske myndigheter selv har bedt om slik bistand.
- Flere av prosjektene Norge gir støtte til, er utarbeidet i samråd med myndighetene eller i samarbeid med lokalt sivilsamfunn for å møte lokale behov.
- Flere vurderinger viser til at prosjektet er utformet med utgangspunkt i nasjonale planer utarbeidet av ukrainske myndigheter.

Vi ser flere av de samme begrunnelsene i beslutningsgrunnlag til avtaler om støtte til prosjekter i Moldova. Norad og Utenriksdepartementet skriver i flere av beslutningsdokumentene at de har hyppig dialog med moldovske myndigheter, og de diskuterer både hva og hvem Norge bør gi støtte til.

For fire avtaler finner vi ingen dokumentasjon på at bistandsforvaltningen har vurdert behov. Alle disse er avtaler med norske humanitære organisasjoner som Norge hadde strategiske partnerskap med i perioden 2020 til 2024: Flyktningshjelpen, Norsk Folkehjelp, Kirkens Nødhjelp og Norges Røde Kors. Disse organisasjonene har allerede vært gjennom en søknadsrunde med egne kriterier før de ble valgt som strategiske partnere. Beslutningsdokumentene for avtalene med disse organisasjonene inneholder henvisninger til Prop. 44 S (2022-2023) og beskrivelser av aktiviteter som organisasjonene skal gjennomføre, men ingen vurderinger av behov og hvordan prosjektene skal svare på disse behovene. Vår undersøkelse viser at de beskrevne aktivitetene er etterspurt av ukrainske myndigheter, som nødhjelp og minerydding, men behov er altså ikke eksplisitt vurdert i beslutningsgrunnlaget.

Vi har i etterkant av avtalegjennomgangen mottatt beslutningsdokumentene som Norad har utarbeidet i forbindelse med de fire organisasjonenes søknader om midler for 2025. Disse beslutningsdokumentene inneholder beskrivelser av humanitære behov i Ukraina

og Moldova og hvordan organisasjonene planlegger å svare på disse behovene. Videre konkluderer Norad i alle fire beslutningsdokumenter med at organisasjonene har dokumentert at prosjektet er i tråd med ukrainske behov. Dette sannsynliggjør at også støtten som ble gitt til disse organisasjonene for årene 2022–2024 var i tråd med ukrainske behov.

Eksempler på behovsvurderinger

To eksempler på grundige vurderinger av behov finner vi i beslutningsdokumentene for en avtale med Energy Community Secretariat i Ukraina og en avtale med GIZ i Moldova. Begge vurderingene er gjort av Norad og viser hvordan prosjektene er i tråd med behovene til henholdsvis ukrainske og moldovske myndigheter. Vi har derfor kodet «ja» i avtalegjennomgangen for disse avtalene. Vurderingene er gjengitt i faktaboks 8 i vedlegg 3.

- I den første vurderingen av avtalen med Energy Community Secretariat kommer det fram at Norad har gjort egne undersøkelser for å forsikre seg om at forespørselen om støtte til prosjektet kom fra ukrainske myndigheter.
- I vurderingen av avtalen med GIZ kommer det fram at avtalen har sitt utspring i en anbefaling fra mars 2024 om innretningen av støtten til Moldova, der Norad anbefalte å prioritere støtte til energieffektivisering. Denne anbefalingen kom på bakgrunn av samtaler med moldovske myndigheter og ulike aktører i Moldova, og avtalen med GIZ kom etter en prosess med å lete etter egnede partnere innenfor energieffektivisering.

Intervjuene underbygger at ukrainske behov ligger til grunn for den norske støtten

Intervjuene med Norges partnere i Ukraina underbygger også at behov ligger til grunn for den norske støtten til landet: Norge har koordinert med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere og rådført seg for å høre hvor det er behov for støtte. Norge har prioritert områder hvor myndighetene og partnerne mener det er særlig behov for støtte, for eksempel energi.

Den norske ambassaden i Kyiv mener at det er enkelt å påvise at det er ukrainske behov som ligger til grunn for støtten som gis. Ifølge ambassaden har Norge siden fullskalainvasjonen vært i dialog med både myndighetene, givere og andre internasjonale partnere om behov.³⁵

³⁵ Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23., 24. og 27. juni 2025.

I intervjuene Riksrevisjonen har gjennomført med finansdepartementet, energidepartementet og utviklingsdepartementet³⁶ i Ukraina gir departementene uttrykk for at Norge forstår deres behov og er lydhøre for deres behov og prioriteringer:

«Norway is supporting the highest priorities and most urgent needs»

Kilde: Intervju med det ukrainske utviklingsdepartementet 27. juni 2025.

«Norway definitely listens and understands Ukraine's priorities and needs [...] The Ministry of Energy is grateful for the support from Norway and that the donors show an understanding for their priorities»

Kilde: Intervju med det ukrainske energidepartementet 26. juni 2025.

Det ukrainske energidepartementet peker på at myndighetene prioriterer energisektoren høyt, og at norsk bistand er viktig for å gjenoppbygge og styrke kapasiteten til energiproduksjonen i landet. Departementet peker også på at Norges gassforsyninger har vært viktige. Det ukrainske finansdepartementet viser til at Norge er opptatt av å møte behov på tvers av ulike sektorer. Se kapittel 1 for nærmere omtale av de ulike sektorene Norge støtter.

Flere bistandsaktører trekker spesielt fram at Norge er en fleksibel giver. Det bidrar til at organisasjonen kan gi midler der det er behov. Dette er viktig i en kontekst med stadig skiftende behov, og der mange givere velger å øremerke støtte.³⁷ Store og sentrale bistandsaktører som ICRC, IFRC, UNDP og UNHCR trekker fram fleksibiliteten som en styrke ved den norske bistanden. Det skiller Norge fra mange andre givere. Norge øremerker i liten grad bistanden, og det bidrar til at organisasjonene i større grad kan gi midler der det er behov. Flere peker også på Norge som en forutsigbar giver. Under viser vi to eksempler på uttalelser som er gitt i intervju:

«Low earmarking allows us to use the funds where it's most needed. Early disbursements and carry-forward flexibility are other aspects of the Norwegian support that are highly appreciated. It is extremely precious to be able to reallocate funds, especially in the current environment where we have not only seen a decrease in funding for humanitarian support, but also less predictable funding»

Kilde: Intervju med ICRC 25. juni 2025.

«Norway is probably the most flexible and predictable donor there is. Predictable funding means that we receive similar funding from one year to the next, which makes it easier to plan our projects. Flexible funding means that we can prioritize areas that other donors are not supporting

³⁶ Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine.

³⁷ Intervju med ICRC 25. juni 2025, intervju med IFRC 25. juni 2025, intervju med UNDP 24. juni 2025, intervju med UNHCR 24. juni 2025.

[...] When so many organizations receive such a large share of their support through earmarked funds, it makes it harder to coordinate the international response. A consequence is that we observe too much funding in one place and too little in another»

Kilde: Intervju med IFRC 25. juni 2025.

Utenriksdepartementet påpeker at Norges arbeid med å sikre at behov ligger til grunn for den sivile støtten til Ukraina i første rekke skjer gjennom statsministerens og utenriksministerens løpende dialog med ukrainske myndigheter. I tillegg trekker departementet fram ambassaden i Kyivs arbeid og EU-delegasjonens kontakt med EU, samt årlige rundebord sammen med Ukraina og årlige møter i internasjonale finansinstitusjoner.³⁸ Norges koordinering med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere er nærmere beskrevet i punkt 10.3.

10.2.2 Vanskelig å møte behov i okkuperte områder og langs frontlinjen

Bistandsaktørene har også stått overfor utfordringer med å møte ukrainske behov. Flere av aktørene viser til utfordringer med å møte behov i okkuperte områder og langs frontlinjen, som også er de områdene der behovene er størst.

- Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) er den eneste organisasjonen som er offisielt til stede i okkuperte områder i Luhansk og Donetsk. ICRC er ikke til stede i okkuperte områder i Kherson og Zaporizjzja. FN er ikke til stede i okkuperte områder. Det er noen få sivilsamfunnsorganisasjoner som gir bistand til befolkningen i okkuperte områder, men det er ikke offisielt og gjøres i det stille.³⁹
- Det er asymmetrisk tilgang til krigsfanger. ICRC har god tilgang til russiske krigsfanger i Ukraina, men dårlig tilgang til ukrainske krigsfanger.⁴⁰
- Det er vanskelig å få dekkende data om behov i okkuperte områder og i områder som midlertidig har vært okkupert. ICRC viser for eksempel til at de er avhengige av å få data gjennom tredjepartsovervåking for å få kunnskap om behov i områdene der de ikke er til stede.⁴¹ Det ukrainske utviklingsdepartementet opplyser at de har mangelfulle data om behov i områder som midlertidig har vært okkupert, og mener dette har konsekvenser for behovsanalysene deres. Aktørene vi har snakket med, framholder uansett at de største behovene er langs frontlinjen.
- Det er vanskelig å nå dem som bor i områder ved og nær frontlinjen i områder som ikke er russiskokkuperte. Dette gjelder særlig mange eldre, som er motvillige til å dra selv når det er utstedt evakueringsordre.⁴²

³⁸ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

³⁹ Intervju med ICRC 25. juni 2025, intervju med FNs stedlige og humanitære koordinator 25. juni 2025, intervju med UNHCR 24. juni 2025.

⁴⁰ Intervju med ICRC 25. juni 2025.

⁴¹ Intervju med ICRC 25. juni 2025.

⁴² Intervju med ICRC 25. juni 2025, intervju med ukrainsk Røde Kors 25. juni 2025.

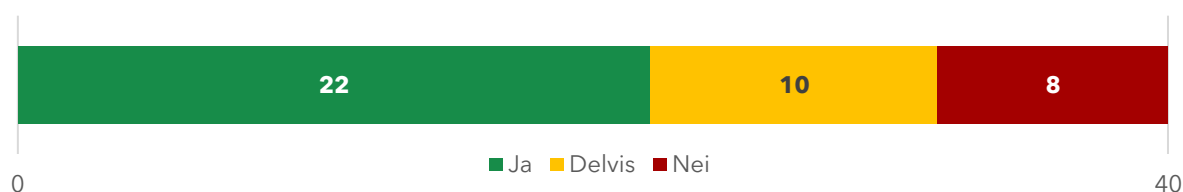
Andre analyser viser også at det er vanskelig å møte behovene i russiskokkuperte områder og langs frontlinjen. REACH – et globalt initiativ for kartlegging og analyser av humanitære behov – skriver at restriksjonene på tilgang gjør det vanskelig å samle inn data om og gi bistand til de omkring 3-5 millioner menneskene som bor i områdene. Undersøkelsene som er gjort i disse områdene, viser at det er store humanitære behov der. En analyse fra FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) fra oktober 2025, *Humanitarian Access Severity Overview*, viser at humanitære aktører har ekstremt begrenset tilgang til russiskokkuperte områder og svært begrenset tilgang langs hele frontlinjen. En samleevaluering fra august 2025 utført på vegne av *The Inter-Agency Humanitarian Evaluation Steering Group*⁴³ beskriver mangelen på tilgang som en monumental utfordring for den humanitære responsen i Ukraina.⁴⁴

10.3 Bistandsforvaltningens vurderinger av koordinering med myndigheter og internasjonale partnere

10.3.1 Bistandsforvaltningen har omtalt koordinering med myndighetene i et flertall av avtalene

Avtalegjennomgangen viser at bistandsforvaltningen beskriver koordinering med myndighetene i et flertall av prosjektene vi har sett på, jf. prinsippet om at støtten skal koordineres med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere. Figur 7 viser at bistandsforvaltningen har beskrevet hvordan støtten skal koordineres med ukrainske/moldovske myndigheter i beslutningsgrunnlaget til 22 avtaler. Det er delvis beskrevet i ti av avtalene og ikke beskrevet i åtte avtaler.⁴⁵

Figur 7 Er det beskrevet hvordan støtten skal koordineres med ukrainske/moldovske myndigheter?



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

I beslutningsgrunnlagene der dette er vurdert, omtaler bistandsforvaltningen både koordineringen de selv har hatt med myndighetene om konkrete prosjekter, og koordineringen partnere har hatt med myndighetene. En rekke av initiativene Norge støtter, er utviklet i samarbeid eller koordinert med myndighetene eller utviklet med

⁴³ *The Inter-Agency Humanitarian Evaluation Steering Group* gjennomfører uavhengige evalueringer på vegne av humanitære organisasjoner som ICRC, IFRC og flere FN-organisasjoner.

⁴⁴ *Inter-Agency Humanitarian Evaluation (2025)*, s. 20.

⁴⁵ Her har vi sett etter om mottakeren har konsultert med ukrainske/moldovske myndigheter i utviklingen av programmet og/eller senere. Det kan være snakk om en aktiv koordinering i gjennomføringen av prosjektet eller konsultasjon med myndighetene i oppstarten og underveis. Det kan også være at tiltaket gjennomføres i samarbeid med ukrainske myndigheter.

utgangspunkt i nasjonale planer, som Ukrainas gjenoppbyggingsplan og Ukrainas nasjonale handlingsplan for implementering av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet. Koordineringen kan skje gjennom egne samarbeidsavtaler eller intensjonsavtaler mellom mottakerorganisasjonen og myndighetene. Vi ser også at flere av organisasjonene tar hensyn til nasjonale planer og prioriteringer når de utformer prosjektene sine, uten at de nødvendigvis er i aktiv dialog med myndighetene.

På samme måte som med vurderinger av behov har bistandsforvaltningen i flere tilfeller ikke vurdert koordineringen før avtalen ble inngått, men gjort det før en beslutning om en tilleggsbevilgning til avtalen. For disse avtalene regner vi koordinering med myndighetene som delvis vurdert. Avtalegjennomgangen viser at beslutningsdokumentene i større grad omtaler koordinering med myndighetene etter at Norad tok over forvaltningen av Nansen-programmet (se punkt 10.7). For åtte avtaler finner vi ikke noe dokumentasjon på at det er gjort vurderinger av koordinering med myndighetene. Flere av disse avtalene gjelder støtte til ukrainsk sivilsamfunn.⁴⁶

Utenriksdepartementet påpeker at koordinering med myndighetene ikke nødvendigvis er aktuelt for alle organisasjonene Norge gir bistand til. Departementet peker på at det er mer relevant å koordinere med myndighetene innenfor for eksempel tjenestelevering og gjenoppbygging, og mindre relevant å koordinere med myndighetene på områder som antikorrupsjon, påvirkningsarbeid og uavhengige medier – områder som flere sivilsamfunnsorganisasjoner jobber med.⁴⁷

Eksempel på en vurdering av koordinering med myndighetene

Et eksempel på et tilfelle hvor koordinering med myndighetene er vurdert i avtalegjennomgangen, er Norads vurdering av EBRDs prosjekt «Residential Green Economy Financing Facility in Moldova» (GEFF). Her går det fram at det har vært utfordringer i samarbeidet mellom EBRD og moldovske myndigheter i forbindelse med oppstarten av prosjektet. Norad skriver at direktoratet har vært med på å avholde et møte sammen med myndighetene, EBRD, GIZ og EU «for å avklare eventuelle misforståelser og sikre synergi» mellom GEFF og myndighetsdrevne programmer. Norad mener at dette var konstruktivt, men skriver også at det fortsatt kan oppstå gnisninger i den videre kommunikasjonen mellom myndighetene og bankene. Norad har derfor uttrykt en forventning til både EBRD og GIZ om at de koordinerer godt med moldovske myndigheter, særlig i spørsmål om mulige synergier. Vurderingen er gjengitt i faktaboks 9 i vedlegg 3.

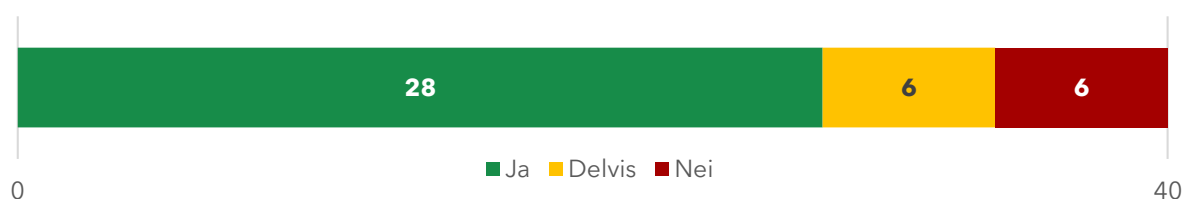
⁴⁶ Dette gjelder avtalene med OCHA (UKR-23/0022), ISAR Ednannia (UKR-24/0026), Den norske Helsingforskomité (UKR-24/0037) og International Renaissance Foundation (UKR-24/0031). Som det går fram flere steder i rapporten, har OCHA koordineringsansvar i den internasjonale responsen i Ukraina.

⁴⁷ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

10.3.2 Bistandsforvaltningen har omtalt koordinering med internasjonale partnere for de aller fleste avtaler

I avtalegjennomgangen har vi også sett på om bistandsforvaltningen har vurdert hvordan støtten skal koordineres med internasjonale partnere. Her har vi ledd etter beskrivelser av om støtten er koordinert med andre givere, og om norske myndigheter har konsultert med andre givere og internasjonale organisasjoner før de ga støtte til en partner og dens prosjekt. Som det går fram av figur 8, ser vi omtale av koordinering med internasjonale partnere for de aller fleste avtaler. Koordinering er beskrevet i 28 av 40 avtaler. For 6 av avtalene er det delvis beskrevet⁴⁸, og for 6 avtaler er det ikke beskrevet.

Figur 8 Er det beskrevet hvordan støtten skal koordineres med andre internasjonale givere?



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

Avtalegjennomgangen viste det følgende:

- Mange av omtalene er korte beskrivelser hvor det går fram at det er flere givere og eventuelt hvem disse er. Flere av henvisningene viser til at midlene går til et flergiverfond eller en nødhjelpsappell.
- For flere av prosjektene går det også fram at mottakerorganisasjonen selv eller givere deltar i koordineringsinitiativ for å sikre synergier og unngå overlapp.
- Noen av organisasjonene har koordineringsansvar, enten det er for en større del av den internasjonale responsen eller for en bestemt sektor.
- Vurderinger av finansierungsgrad og hvor mye Norge bør gi i lys av hva andre givere gir, er eksempler på faktiske analyser av hva andre partnere gir.
- I mange tilfeller vurderer bistandsforvaltningen koordineringen som god. Det er færre tilfeller av at bistandsforvaltningen gjør mer detaljerte analyser av koordineringen. I noen få tilfeller beskriver bistandsforvaltningen utfordringer med koordineringen, tar stilling til giversammensetning, og/eller gjengir diskusjoner forvaltningen har hatt med partnere om koordineringen av et konkret initiativ.

⁴⁸ Dette er i hovedsak avtaler som mangler beslutningsdokument fra før avtalene ble inngått. Vurderingene går i disse tilfellene fram av beslutningsdokumenter til tilleggsbevilgninger.

For seks av avtalene finner vi ingen vurdering av koordinering med internasjonale partnere. De fleste av beslutningsdokumentene for disse avtalene ble utarbeidet i 2022 eller 2023.⁴⁹

10.3.3 Norge er aktive i de mest sentrale koordineringsmekanismene

Det går også fram av intervjuene vi har gjort, at norsk bistandsforvaltning koordinerer aktivt med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere.

- Norge er hyppig i direkte samtaler med de ukrainske departementene.
- Norge har siden februar 2024 vært midlertidig medlem av den ukrainske giverplattformen (Ukraine Donor Platform, UDP), se nærmere omtale i faktaboks 2. Plattformen er et G7-initiativ der giverland, internasjonale finansinstitusjoner og ukrainske myndigheter møtes for å samordne ikke-humanitær bistand til Ukraina. Fra intervjuer med ambassaden og UDPs sekretariat går det fram at Norge deltar aktivt i styremøtene og ekspertgruppene.⁵⁰
- Norge deltar regelmessig i sektorspesifikke arbeidsgrupper i de ukrainske departementene. Arbeidsgruppene har representanter fra myndighetssiden, giversiden og bistandsorganisasjoner. Disse koordinerer med UDP-plattformen.
- G7+⁵¹ har også egne koordineringsgrupper som er tilknyttet UDP. Ambassaden trekker særlig fram koordineringsgruppen for energi som viktig.
- Norge er i jevnlig kontakt med FNs humanitære landteam, ledet av FNs stedlige og humanitære koordinator og andre FN-organisasjoner.⁵² FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs høykommissær for flyktinger (UNHCR) oppgir at de har et godt samarbeid med ambassaden og deres kolleger i Oslo, og beskriver Norge som en engasjert partner. De sier at engasjementet kommer til uttrykk ved at Norge prioriterer å dra på feltbesøk og møte tilskuddsmottakerne direkte.⁵³
- Norge er medeier i både Verdensbanken og EBRD og følger dem opp gjennom representasjon i bankenes styre, hvor Ukraina er et viktig tema. I tillegg er Norge representert i styringsgrupper for ulike fond som Norge støtter.
- I intervju med Norges humanitære partnere i Ukraina oppgir flere at den norske ambassaden engasjerer seg mye i prosjektene deres, mer enn andre ambassader i Ukraina.⁵⁴

⁴⁹ Fire av avtalene har kun beslutningsdokumenter fra 2022 eller 2023, én avtale har beslutningsdokumenter fra 2022–2023 og 2024, og én avtale har beslutningsdokument fra 2024.

⁵⁰ Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23., 24. og 27. juni 2025, intervju med UDPs sekretariat 23. juni 2025.

⁵¹ G7+ Ukraine Energy Coordination Group ble etablert i november 2022 for å koordinere og mobilisere givere som skal hjelpe Ukraina med å reparere, gjenopprette sin energiinfrastruktur. Medlemmene av denne gruppen er: Bulgaria, Canada, Tsjekkia, Estland, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Latvia, Litauen, Polen, Norge, Romania, Slovakia, Sverige, Ukraina, Storbritannia, USA, EU, Energy Community Sekretariat, Verdensbanken, EBRD og UNDP. Hentet 28. november 2025 fra <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100520031.pdf>.

⁵² Intervju med FNs stedlige og humanitære koordinator 25. juni 2025.

⁵³ Intervju med UNDP 24. juni 2025, intervju med UNHCR 24. juni 2025.

⁵⁴ Gruppeintervju med Redd Barna, Norges Røde Kors, Flykninghjelpen, The Halo Trust, Norsk Folkehjelp, SOS-barnebyer og Kirkens Nødhjelp i Kyiv 25. juni 2025.

- ICRC viser også til at de har et godt samarbeid med norske myndigheter.⁵⁵

Utenriksdepartementet framhever at samarbeid med andre store givere og tilslutning til relevante koordineringsmekanismer er viktige risikoreducerende tiltak. All støtte til Ukraina forbindes med risiko, og risikoreducerende tiltak må dimensjoneres etter omfanget av støtten. Utenriksdepartementet peker særlig på at Norges deltakelse i UDP og den tette kontakten Utenriksdepartementet har med det ukrainske finansdepartementet er viktige i så måte.⁵⁶

Faktaboks 2 Den ukrainske giverplattformen (Ukraine Donor Platform)

Den ukrainske giverplattformen (UDP) ble etablert i januar 2023 og har som hovedformål å samordne støtte rettet mot Ukrainas behov for budsjettfinansiering, økonomisk gjenoppbygging og rehabilitering fra ulike kilder og finansinstitusjoner, og samtidig unngå dobbeltarbeid.

Gjennom UDP møtes giverland, internasjonale finansinstitusjoner og ukrainske myndigheter jevnlig. De faste medlemmene består av Ukraina, EU-kommisjonen og medlemmene av G7. Norge er midlertidig medlem. Store internasjonale finansinstitusjoner og OECD er deltakere i plattformen. Styret har tre medledere (co-chairs): den ukrainske regjeringen representert ved Finansdepartementet, EU-kommisjonen og den amerikanske regjeringen. Sekretariatet opplyser at den amerikanske regjeringen har stadfestet sin interesse for plattformen og sin deltakelse som medleder i møtene i april 2025 i Kyiv og juli 2025 i Roma. Sekretariatet har kontorer i Brussel og i Kyiv.

Giverne skal gjennom plattformen få en felles forståelse av den ukrainske regjeringens prioriteringer og hva andre givere bidrar med. Plattformen dekker ikke den militære eller humanitære støtten.

Kilde: Intervju med sekretariatet i UDP i Kyiv 23. juni 2025.

Utenriksdepartementet viser videre til at Norge også har hyppig dialog med ukrainske myndigheter om den humanitære responsen i Ukraina. Viktige møteplasser inkluderer møter om den humanitære responsplanen og det årlige *Humanitarian Senior Officials' meeting on Ukraine*. Norge har også deltatt årlig i samtaler med den øverste myndighetsansvarlige for humanitær innsats i Ukraina.⁵⁷

Departementet peker samtidig på at det er viktig å skille mellom koordinering med myndighetene om humanitær bistand og langsiktig bistand. Samarbeid med myndighetene og bruk av myndighetenes systemer er f.eks. helt sentralt i bistanden kanalisert gjennom Verdensbanken. I slik bistand er myndighetenes behov og

⁵⁵ Intervju med ICRC 25. juni 2025.

⁵⁶ Intervju med Utenriksdepartementet 25. september 2024.

⁵⁷ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

prioriteringer sentrale, mens i humanitær bistand er det humanitære behov som ligger til grunn og de humanitære organisasjonene må sikre at deres prosjekter er i tråd med de humanitære prinsippene. Dermed har myndighetene en mer sentral rolle i koordineringen av langsiktig bistand enn humanitær bistand, selv om mye av den humanitære innsatsen gjøres i samråd med myndighetene og flere humanitære prosjekter også er koordinert med både sentrale og lokale myndigheter.⁵⁸

Norge deltar i de koordineringsmekanismene ukrainske myndigheter peker på som viktige

Norge er aktive i de koordineringsmekanismene ukrainske myndigheter framhever i intervjuene med Riksrevisjonen:

- Det ukrainske utviklingsdepartementet og finansdepartementet framhever UDP som viktig for koordineringen.⁵⁹ Utviklingsdepartementet viser også til sektorspesifikke arbeidsgrupper. Diskusjonene i UDP er mer overordnede, mens diskusjonene i arbeidsgruppene er mer detaljerte og tekniske.⁶⁰
- Det ukrainske energidepartementet oppgir at de i hovedsak deltar i koordineringsgruppen for energi under G7+ og i tillegg har egne diskusjoner med energirådgivere på ambassadene.⁶¹

Norges deltakelse i den ukrainske giverplattformen

Sekretariatet i den ukrainske giverplattformen (UDP) opplyser at plattformen ble etablert på forespørsel fra giverne.⁶² For giverne var det viktig at den ukrainske regjeringen snakker med én stemme, på høyeste nivå, og at regjeringens prioriteringer blir tydelig kommunisert. Giverne ønsket å ha en enhetlig tilnærming og sikkerhet for at støtten deres blir godt brukt. Sekretariatet mener at plattformen har oppfylt disse forventningene. Det ukrainske finansdepartementet mener også at UDP fungerer i tråd med intensjonen, men peker på at det fortsatt er rom for å forbedre koordineringen.

I intervju svarer den norske ambassaden i Kyiv at dens erfaring med UDP så langt er at Norges medlemskap i plattformen er en god måte å påvirke viktige prosesser på. Ambassaden mener at UDP har tvunget de ukrainske departementene til å møtes mer jevnlig og bli mer samordnet. Ifølge ambassaden er UDP det eneste alternativet som finnes for koordinering mellom giverlandene, giverlandenes ambassader i Ukraina og ukrainske myndigheter. «Plattformen gir et ekstra lag i koordineringen, selv om det også innebærer mer byråkrati», forteller ambassaden. Når Norge og andre aktører deltar i de ulike foraene tilknyttet UDP, bidrar det til at aktørene i større grad snakker samme språk.

⁵⁸ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

⁵⁹ Intervju med det ukrainske finansdepartementet 26. juni 2025, intervju med det ukrainske utviklingsdepartementet 27. juni 2025.

⁶⁰ Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23., 24. og 27. juni 2025.

⁶¹ Intervju med det ukrainske energidepartementet 26. juni 2025.

⁶² Intervju med den ukrainske giverplattformen (UDP) i Kyiv 23. juni 2025.

Dette har ifølge ambassaden gjort det lettere for dem å plukke opp hva andre aktører gjør.⁶³

Flere aktører ønsker å samle plattformens sekretariat i Kyiv

Den ukrainske giverplattformens (UDP) sekretariat er delt mellom Kyiv og Brussel. Ifølge FNs stedlige og humanitære koordinator har det tidvis vært spenninger mellom de to kontorene. FNs stedlige og humanitære koordinator mener at det per 2025 ikke er noen rasjonelle grunner til å ikke ha hovedsetet for koordinering i Ukraina. EU er motvillige til å gi opp Brussel-kontoret.⁶⁴ UDP opplyser selv at Ukrainas statsminister flere ganger har etterlyst at sekretariatet sitter samlet i Kyiv. UDP begrunner lokaliseringen i Brussel med sikkerhetshensyn og at representantene har kontrakt om å jobbe der.⁶⁵ Det ukrainske finansdepartementet hadde også foretrukket at sekretariatet var utelukkende basert i Kyiv. Dette ville styrke den operasjonelle koordineringen. Ut fra erfaring som medleder av plattformen er det ukrainske finansdepartementet sikker på at det ville gi positive virkninger om hele sekretariatet var lokalisert i Kyiv.⁶⁶

Ambassaden i Kyiv opplyser i intervju at Norge kom for sent inn som medlem til å si at sekretariatet burde vært i Kyiv, ikke i Brussel. EU-kommisjonen og USA ville ha det i Brussel, siden alle prosessene knyttet til Ukrainas innvilgelse av EU-medlemskap foregår der. I tillegg ble beslutningen om å opprettholde Brussel-kontoret begrunnet med at det ville være dyrt å møtes fysisk i Ukraina.⁶⁷ Norad opplyser at i 2026 har imidlertid flere av styringsgruppemøtene i UDP blitt arrangert i Kyiv, i et forsøk på å styrke Kyiv-koblingen.⁶⁸

10.3.4 Den internasjonale responsen i Ukraina er bedre koordinert enn tidligere

Flere av aktørene vi har intervjuet, mener at koordineringen av den internasjonale responsen i Ukraina var svak i den første perioden etter Russlands fullskalainvasjon av landet i 2022. Giverne opplevde på det tidspunktet å motta mange og motstridende behovslistene fra de ukrainske departementene.⁶⁹ Ifølge sekretariatet i UDP var ikke koordineringen av den internasjonale responsen rigget for inntoget av penger, personell og aktører som kom inn i landet det året.⁷⁰

Den internasjonale responsen i Ukraina anno 2025 er bedre koordinert. Det ukrainske finansdepartementet forteller at koordineringen er betydelig bedre enn i perioden etter at krigen brøt ut i full skala.⁷¹ Det samme forteller den norske ambassaden i Kyiv og flere av organisasjonene vi har intervjuet. Ambassaden mottar nå en relativt koordinert liste over

⁶³ Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23., 24. og 27. juni 2025.

⁶⁴ Intervju med FNs stedlige og humanitære koordinator 25. juni 2025.

⁶⁵ Intervju med den ukrainske giverplattformen (UDP) 23. juni 2025.

⁶⁶ Intervju med det ukrainske finansdepartementet 26. juni 2025.

⁶⁷ Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23., 24. og 27. juni 2025.

⁶⁸ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

⁶⁹ Intervju med UNDP 24. juni 2025.

⁷⁰ Intervju med den ukrainske giverplattformen (UDP) 23. juni 2025.

⁷¹ Intervju med det ukrainske finansdepartementet 26. juni 2025.

behov fra departementene, der de tidligere mottok forskjellige lister. Ifølge ambassaden kommer dette som følge av at ukrainske myndigheter har blitt sterkt oppfordret av givere til å bli bedre koordinert internt. UDP har som nevnt vært et viktig tiltak. Ifølge flere av aktørene vi har snakket med, er ukrainske myndigheter opptatt av å styrke koordineringen, og unngå dobbeltfinansiering.⁷² Utenriksdepartementet mener at samarbeidet mellom internasjonale aktører og nasjonale myndigheter er mye tettere i Ukraina enn i mange andre krisesituasjoner.⁷³

Når det gjelder energisektoren, forteller den norske ambassaden i Kyiv at både Verdensbanken, EBRD, UNDP og ukrainske myndigheter jobber opp mot den årlige behovsvurderingen, Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA). De er på papiret godt koordinert siden de legger til grunn de samme behovsanalysene. RDNA omfatter for øvrig all sivil støtte som ikke er militær eller humanitær. I praksis er det mange ulike aktører, og ambassaden ser at det er spenninger mellom ulike behov i sektoren. UNDP har en koordinerende rolle i FN. Ambassaden mener at UNDP har gjort en god innsats, og at de er lettere å forholde seg til enn andre organisasjoner fordi de er til stede i Ukraina.⁷⁴

Koordineringen av den humanitære responsen er under omstrukturering

FNs stedlige og humanitære koordinator koordinerer internasjonal humanitær bistand til Ukraina. Det humanitære landteamet (HCT) er hovedmekanismen, med bistand fra FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA). I HCT deltar FN-organisasjoner, ICRC og ukrainske Røde Kors. De samme aktørene koordinerer seg imellom og med ukrainske myndigheter i det sektorspesifikke humanitære klynge-systemet.⁷⁵ I tillegg er den årlige humanitære behovsanalysen med tilhørende responsplan viktig for koordineringen av den humanitære responsen.⁷⁶

Systemet for koordinering av den humanitære responsen har i 2025 vært under omstrukturering. Se også omtalen av dette i punkt 11.7. Ukraina har mottatt betydelig bistand siden krigen eskalerte i 2022, og landet går nå inn i en situasjon hvor det er større usikkerhet om finansieringssituasjonen. Aktørene vi har intervjuet, forteller at dette har tvunget fram endringer.⁷⁷ Flere peker på at det er rom for å forbedre koordineringen av den humanitære responsen i Ukraina. UNDP mener at det humanitære klyngesystemet ikke har fungert optimalt, og at det er viktig at den humanitære bistanden i større grad forsterker myndighetenes innsats.⁷⁸ Flyktninghjelpen peker på at det har vært en utfordring å få humanitær bistand til å komplementere offentlige tjenester.⁷⁹ Inter-Agency

⁷² Både FNs stedlige og humanitære koordinator og ICRC peker særlig på tidligere visestatsminister Iryna Vereshchuck som viktig i denne prosessen.

⁷³ Intervju med Utenriksdepartementet 25. september 2024.

⁷⁴ Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23., 24. og 27. juni 2025.

⁷⁵ Humanitære operasjoner er ofte organisert i sektorvise grupper, såkalte clusters eller klynger for kjerneområder som vann, helse, matsikkerhet mv. Det er FN som leder dette arbeidet. Målet med slik organisering er å gjøre responsen mer effektiv og unngå duplisering. Se her for en nærmere beskrivelse: <https://www.unocha.org/we-coordinate>. Hentedato 15. desember 2025.

⁷⁶ Intervju med FNs stedlige og humanitære koordinator 25. juni 2025.

⁷⁷ Intervju med ICRC 25. juni 2025, intervju med IFRC 25. juni 2025, intervju med UNHCR 24. juni 2025.

⁷⁸ Intervju med UNDP 24. juni 2025.

⁷⁹ Gruppeintervju med Redd Barna, Norges Røde Kors, Flyktninghjelpen, The Halo Trust, Norsk Folkehjelp, SOS-barnebyer og Kirkens Nødhjelp i Kyiv 25. juni 2025.

Humanitarian Evaluations samlevaluering viser at koordineringen av den humanitære responsen ikke har vært helt tilpasset konteksten i Ukraina, hvor responsen i motsetning til mange andre steder har vært myndighetsstyrt og funnet sted i et mellominntektsland. Det humanitære klynge-systemet har i liten grad vært koordinert med og bidratt til å styrke kapasiteten til lokale myndigheter og sivilsamfunnet i Ukraina, konkluderer evalueringen.⁸⁰ Aktørene vi har intervjuet, forteller at selv om det er rom for forbedringer, har koordineringen av den humanitære responsen overordnet sett fungert godt, spesielt sammenlignet med andre land i krise.⁸¹

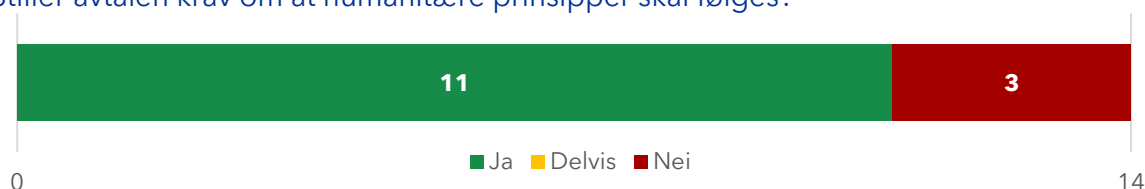
10.4 Bistandsforvaltningens vurderinger av de humanitære prinsippene

10.4.1 Bistandsforvaltningen har i liten grad vurdert risikoen for brudd på de humanitære prinsippene og hvordan de humanitære prinsippene skal ivaretas

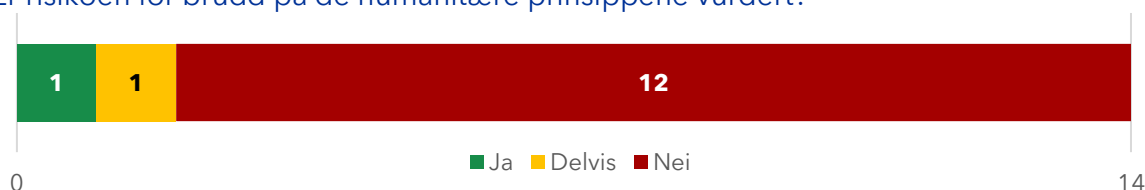
I avtalegjennomgangen har vi sett på 14 avtaler om humanitær bistand. Ett av de seks førende prinsippene for Nansen-programmet er at de humanitære prinsippene skal ligge til grunn for all humanitær innsats. Dette er også et krav i bistandsforvaltningens tilskuddsveileder *Grant Management Assistant* (GMA). For de fleste av disse prosjektene stilles det et krav i avtaledokumentet om at humanitære prinsipper skal følges: Vi finner igjen et slikt krav for 11 av 14 avtaler, jf. figur 9.

Figur 9 Vurderinger av de humanitære prinsippene

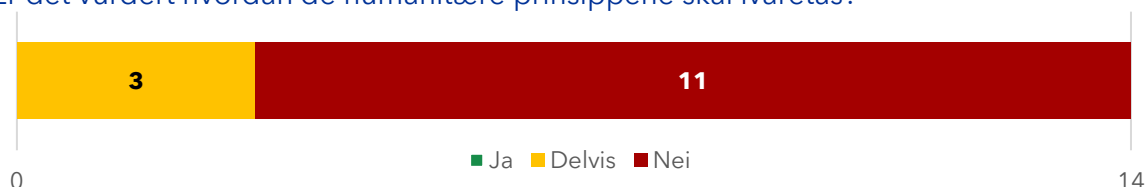
Stiller avtalen krav om at humanitære prinsipper skal følges?



Er risikoen for brudd på de humanitære prinsippene vurdert?



Er det vurdert hvordan de humanitære prinsippene skal ivaretas?



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

⁸⁰ Inter-Agency Humanitarian Evaluation (2025) s. 35.

⁸¹ Gruppeintervju med Redd Barna, Norges Røde Kors, Flyktninghjelpen, The Halo Trust, Norsk Folkehjelp, SOS-barnebyer og Kirkens Nødhjelp i Kyiv 25. juni 2025; Intervju med ICRC 25. juni 2025; Intervju med IFRC 25. juni 2025; Intervju med UNHCR 24. juni 2025.

Vi har videre undersøkt om bistandsforvaltningen i beslutningsgrunnlaget for avtalene har vurdert (a) risikoen for brudd på de humanitære prinsippene og (b) hvordan de humanitære prinsippene skal ivaretas. Vi finner nesten ingen slike vurderinger, utover henvisninger til Prop. 44 S (2022–2023). Der står det at «For den humanitære bistanden er det særlig viktig å unngå at bistanden politiseres og undergraver humanitære aktørers nøytralitet», og den samme setningen går igjen i flere av beslutningsdokumentene og beslutningsnotatene. Som figur 9 viser, er det kun 1 av 14 avtaler hvor risiko for brudd er vurdert, i tillegg til én avtale hvor risikoen er delvis vurdert. Videre har bistandsforvaltningen delvis vurdert hvordan de humanitære prinsippene skal ivaretas for 3 avtaler, og ikke vurdert det for 11 avtaler. Norad kommenterer i vårt utkast til rapport at direktoratet gjorde nye vurderinger av norske bistandsmottakeres kompetanse og forståelse av de humanitære prinsippene før de inngikk nye avtaler om humanitær bistand til Ukraina høsten 2024. Dette kommer fram av eksempelet med Caritas under, mener direktoratet.⁸²

Faktaboks 3 Eksempel på vurderinger knyttet til humanitære prinsipper

«Caritas i Ukraina jobber for å sikre trygg og rask tilgang til humanitær hjelp i tråd med de humanitære prinsippene. Caritas Norges regionale representant fokuserer på å integrere humanitære prinsipper i alle arbeidsaspekter, inkludert grundige og upartiske behovsvurderinger for rettferdig ressursfordeling. Lokale organisasjoner gir økt effektivitet og bærekraft, men kan møte utfordringer med nøytralitet. Caritas Norge prioriterer opplæring og overvåking for å opprettholde humanitære prinsipper. Flere partnere, som CM i Moldova, tar ledende roller i prinsipiell humanitær handling».

Kilde: Beslutningsnotat for RER-24/0011 av 17. desember 2024. Beslutningsnotatet er for avtalen med Caritas om Locally Led Humanitarian Action in Ukraine and Moldova 2025–2027.

Faktaboks 3 viser et eksempel hvor Norad har vurdert både (a) risiko for brudd på de humanitære prinsippene og (b) hvordan de humanitære prinsippene skal ivaretas.⁸³ Vurderingen peker på at bruk av lokale organisasjoner i Ukraina gir økt effektivitet og bærekraft, men også innebærer risiko for at Caritas vil møte utfordringer med hensyn til nøytralitet. Vurderingen viser også til flere tiltak som Caritas Ukraina og Caritas Norge vil iverksette for å ivareta de humanitære prinsippene.

Vi har spurt Utenriksdepartementet og Norad om å kommentere på funnene fra avtalegjennomgangen. Utenriksdepartementet svarer at de samme prinsippene gjelder for humanitær støtte i Ukraina som for humanitær støtte ellers i verden. De humanitære prinsippene er eksplisitt nevnt i tildelingsbrev nr. 1. Departementet mener at prinsippene er vurdert, selv om det ikke er dokumentert skriftlig i beslutningsgrunnlaget.⁸⁴

⁸² Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

⁸³ Vær oppmerksom på at beslutningsnotatet som vises til i Faktaboks 3, faktaboks 3er for en tilleggsavtale, og det framgår ikke av beslutningsnotatet for hovedavtalen noen vurdering av hvordan de humanitære prinsippene skal ivaretas.

⁸⁴ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

Departementet peker også på at den internasjonale humanitære responsen i Ukraina er koordinert under en humanitær responsplan, der de humanitære prinsippene ligger til grunn. Ifølge departementet har Norge valgt partnere som er inkludert i den humanitære responsplanen, og de humanitære prinsippene ligger dermed også til grunn for Norges humanitære innsats i Ukraina. Flere av disse organisasjonene baserer hele sin virksomhet på de humanitære prinsippene, inkludert Røde Kors-bevegelsen, FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og Verdens matvareprogram (WFP). Norad legger til at de humanitære prinsippene anses implisitt å ligge inne i avtalene som er basert på internasjonale appeller.⁸⁵

Norad opplyser at det er store forskjeller i hvilken informasjon saksbehandleren har tilgjengelig til å utarbeide beslutningsgrunnlaget. For FN-organisasjonene – der de humanitære tilskuddene ofte baseres på en appell og ikke en omfattende søknad – er det ofte mer overordnet informasjon. For sivilsamfunnsorganisasjonene finnes det omfattende søknader med budsjetter og informasjon fra land- og prosjektnivå å basere seg på. For eksempel leverer Caritas informasjon på et mer detaljert nivå enn FN-organisasjoner gjør. Dette kan, ifølge Norad, være med å forklare noen av forskjellene i vurderinger som blir gjort i beslutningsgrunnlaget.

Norad opplyser videre at de har hatt et internt seminar hvor de har gjennomgått Syria-rapporten fra Riksrevisjonen⁸⁶ for å trekke lærdom av de funnene som er vist til der. Riksrevisjonen anbefalte at Utenriksdepartementet dokumenterer vurderinger av utfordringer med de humanitære prinsippene i større humanitære prosjekter og landprogram. Rapporten var ifølge Norad mest innrettet mot oppfølging av de humanitære prinsippene i oppfølgingsfasen av avtalene og i mindre grad om vurderinger av de humanitære prinsippene som blir gjort i planleggingsfasen, der beslutningsgrunnlaget blir utarbeidet.⁸⁷

10.4.2 Norges partnere møter dilemmaer knyttet til de humanitære prinsippene i Ukraina

Fra intervjuene vi har gjennomført i Ukraina, går det fram at flere organisasjoner møter dilemmaer om overholdelse av de humanitære prinsippene.

⁸⁵ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

⁸⁶ Dokument 3:13 (2022-2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Syria-krisa 2016-2021.*

⁸⁷ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

Faktaboks 4 De humanitære prinsippene

Det er nedfelt fire humanitære prinsipper:

- Humanitet: Menneskers liv, helse og verdighet skal beskyttes i tråd med grunnleggende menneskerettigheter og behov.
- Upartiskhet: Humanitær hjelp skal gis upartisk, uten diskriminering på grunnlag av faktorer som nasjonalitet, kjønn, etnisk tilhørighet, religion eller politisk oppfatning.
- Nøytralitet: Humanitær hjelp skal gis uten å ta parti i konflikter eller uoverensstemmelser av politisk, etnisk, religiøs eller ideologisk art.
- Uavhengighet: Humanitære aktører skal opptre uavhengig av myndigheters og parters politiske og militære handlinger og målsettinger.

Kilde: Utenriksdepartementet (2024). *Strategi for norsk humanitær politikk 2024-2029*.

De humanitære prinsippene forutsetter at bistand blir gitt til dem som har størst behov (se faktaboks 4). Som beskrevet i punkt 10.2.2 møter bistandsaktører i Ukraina utfordringer med å få tilgang i okkuperte områder og langs frontlinjen. Utenriksdepartementet mener at politiseringen av den humanitære innsatsen og den manglende etterlevelsen av humanitærretten gjør det vanskelig å få tilgang til å beskytte sivile, sårede soldater, krigsfanger og sivile internerte. Disse har krav på hjelp uavhengig av hvilken side de tilhører.⁸⁸

ICRC forteller at de har møtt store dilemmaer når de har forhandlet om tilgang til russiskokkuperte områder. Det humanitære imperativ betyr, slik ICRC vurderer det, at de har en moralsk forpliktelse til å være til stede i disse områdene, spesielt når andre organisasjoner ikke er til stede. Samtidig må organisasjonen hegne om de humanitære prinsippene og kan ikke være til stede for enhver pris. Det tok lang tid før ICRC fikk den tilgangen de har per 2025, fordi de måtte forsikre seg om at de kan gi upartisk bistand i områdene, altså gi bistanden til dem som har størst behov. ICRC erkjenner samtidig at de nok ikke opererer helt uavhengig i russiskkontrollerte områder i Ukraina: «We acknowledge that we are probably not fully independent in how we are operating in these areas, but we are pushing as much as possible to ensure that we uphold the humanitarian principles». Det har skjedd flere ganger at ICRC har stoppet leveranser av humanitær bistand til russiskokkuperte områder fordi organisasjonen ikke kunne operere uavhengig og tilstrekkelig i tråd med de humanitære prinsippene.⁸⁹

Også andre aktører vi har intervjuet, argumenterer for at det er vanskelig å sørge for uavhengig og nøytral humanitær bistand i Ukraina. FNs stedlige- og humanitære koordinator mener dette en av de største utfordringene de møter i sin rolle med å koordinere den humanitære responsen i Ukraina. Prinsippene er under press, ifølge

⁸⁸ Intervju med Utenriksdepartementet ved Østeuropaseksjonen 25. september 2024.

⁸⁹ Intervju med ICRC 25. juni 2025.

koordinatoren.⁹⁰ Norges partnere viser til flere forhold som gjør det vanskeligere å operere i tråd med prinsippene om nøytralitet og uavhengighet:

- Flere givere har tatt et tydelig standpunkt i konflikten. Dette er krevende for de humanitære organisasjonene å forholde seg til.⁹¹
- Flere organisasjoner tror de kan støtte militære initiativ så vel som sivile initiativ med humanitære midler, forteller FNs stedlige- og humanitære koordinator.⁹²
- ICRC og IFRC forteller at de opplever liten forståelse fra ukrainske myndigheter for sin måte å jobbe på, ICRCs tilstedeværelse i russiskokkuperte områder og IFRCs støtte til russisk Røde Kors.⁹³ Begge organisasjonene peker på at dette er noe de må gjøre for å operere i tråd med de humanitære prinsippene.

ICRC har også blitt kritisert av ukrainske myndigheter for å ikke offentlig fordømme Russlands handlinger, selv om dette er konsistent med hvordan ICRC opererer også i andre land og kontekster.⁹⁴ Utenriksdepartementet trekker fram hvordan ICRC responderte på at tre ICRC-ansatte ble drept da de forberedte en nødhjelpsleveranse i Donetsk i september 2024.⁹⁵ ICRC ga en uttalelse der de oppfordret partene til å respektere de humanitære prinsippene, men uten å legge skylden på Russland. Dette kritiserte ukrainske myndigheter. ICRC sa i intervju i juni 2025 at organisasjonen ikke var i nærheten av det punktet hvor offentlig fordømmelse ville bidratt til noe positivt for de menneskene ICRC ønsker å beskytte. Deres vurdering er at de har mye å tape på en slik fordømmelse, inkludert tilgangen til områder kontrollert av Russland og kommunikasjonslinjene med Russland, som blant annet gir informasjon om hvem som er tatt til fange av russiske myndigheter. ICRC forteller at de har en veldig høy terskel – og bestemte kriterier som må oppfylles – for å komme med slike uttalelser.⁹⁶

En evaluering av Storbritannias bistand til Ukraina viser også at humanitær tilgang er en vedvarende utfordring, og det er lite internasjonal bistand som når russiskokkuperte områder. Evalueringen framholder også at nøytralitetsprinsippet er kontroversielt i områder som Ukraina, hvor det er en klar aggressor. Russland behandler ikke humanitære aktører som nøytrale og nekter dem adgang til områdene de kontrollerer. Det har derfor blitt et spørsmål om nøytralitet er mulig eller ønskelig i en slik kontekst, skriver ICAI.⁹⁷

En samleevaluering av den humanitære responsen i Ukraina viser også at den humanitære bistanden har budt på store dilemmaer knyttet til de humanitære prinsippene.

⁹⁰ Intervju med FNs stedlige og humanitære koordinator 25. juni 2025.

⁹¹ Gruppeintervju med Redd Barna, Norges Røde Kors, Flyktninghjelpen, The Halo Trust, Norsk Folkehjelp, SOS-barnebyer og Kirkens Nødhjelp i Kyiv 25. juni 2025, Intervju med FNs stedlige og humanitære koordinator 25. juni 2025.

⁹² Intervju med FNs stedlige og humanitære koordinator 25. juni 2025.

⁹³ IFRC presiserer at de ikke gir bistand til aktiviteter i russiskokkuperte områder i Ukraina. De legger til at støtten til russisk Røde Kors kun utgjør en brøkdel av IFRCs appell. Kilde: intervju med IFRC 25. juni 2025.

⁹⁴ Independent Commission for Aid Impact (ICAI). (2024).

⁹⁵ ICRC. (2024, 12. september). *Ukraine: 3 ICRC staff killed after shelling hits aid distribution site in Donetsk region*. ICRC.org. <https://www.icrc.org/en/news-release/ukraine-3-icrc-staff-killed-after-shelling-hits-aid-distribution-site-donetsk>

⁹⁶ Ifølge ICRC måtte organisasjonen forlate Myanmar i 2007 etter at de offentlig fordømte interneringsleirer i landet og behandlingen av internerte. Det tok ti år å få samme tilgang som de hadde forut for uttalelsen. Kilde: intervju med ICRC 25. juni 2025.

⁹⁷ ICAI (2024).

Gjennomgangen peker på at nøytralitet har vært spesielt krevende å overholde. Videre peker gjennomgangen på at mangelen på tilgang til russiskokkuperte områder har begrenset humanitære organisasjoners evne til å overholde prinsippet om upartiskhet, ettersom det forutsetter at bistanden går til dem som har størst behov. Et annet funn i gjennomgangen er at de humanitære organisasjonene særlig i den første tiden etter fullskalainvasjonen prioriterte å nå flest mulig med bistanden framfor å gi mer målrettet bistand mot dem som trenger det mest. Dette betyr ifølge rapporten at organisasjonene prioriterte prinsippet om humanitet foran prinsippet om upartiskhet. Gjennomgangen peker også på at flere lokale organisasjoner ikke har vært godt nok trent i hvordan de skal håndtere avveininger mellom å få tilgang til mennesker i nød og å gi upartisk bistand. Flere organisasjoner har ikke hatt absolutte grenser som de kan navigere etter når de møter slike dilemmaer. I tillegg er det varierende i hvilken grad organisasjonene har gjort konfliktsensitivitetsanalyser, som skal bidra til at bistanden ikke øker spenninger mellom ulike grupper og forvolder skade.⁹⁸

Utenriksdepartementet og Norad kommenterer at departementet, ambassaden og Norad i oppfølgingen og dialogen med tilskuddsmottakere har lagt vekt på å snakke om utfordringer og dilemmaer organisasjonene møter når det gjelder de humanitære prinsippene i Ukraina. Temaet er krevende og sensitivt, og det er også et spørsmål om politisk handlingsrom. Tilgang til folk ved fronten og de midlertidig okkuperte områdene er for eksempel ikke bare utfordrende praktisk og sikkerhetsmessig, men også folkerettslig og politisk.⁹⁹

10.4.3 Norge er en pådriver for de humanitære prinsippene

I intervjuene vi har gjennomført med den norske ambassaden i Kyiv og humanitære organisasjoner som mottar norsk støtte, går det fram at Norge er en prinsipiell giver og aktiv pådriver for de humanitære prinsippene.

Den norske ambassaden i Kyiv forteller at de snakker med ukrainske myndigheter om de humanitære prinsippene: «I møter med myndighetene tar ambassaden opp at [ukrainske myndigheter] må forholde seg til internasjonale spilleregler, inkludert de humanitære prinsippene. De humanitære prinsippene holdes høyt av Norge, og de blir også tatt opp fra politisk hold i samtaler med myndighetene i Ukraina.»¹⁰⁰

FNs stedlige og humanitære koordinator, ICRC, IFRC og UNHCR bekrefter at Norge har tydelig uttrykt støtte til de humanitære prinsippene overfor ukrainske myndigheter.¹⁰¹ De ga også eksempler på dette. ICRC forteller blant annet at Utenriksdepartementet og den norske ambassaden i Kyiv har kommunisert til ukrainske myndigheter at myndighetenes kritikk mot ICRC undergraver organisasjonen.

⁹⁸ Inter-Agency Humanitarian Evaluation (2025).

⁹⁹ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

¹⁰⁰ Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23., 24. og 27. juni 2025.

¹⁰¹ Intervju med FNs stedlige- og humanitære koordinator 25. juni 2025, intervju med ICRC 25. juni 2025, intervju med IFRC 25. juni 2025 og intervju med UNHCR 24. juni 2025.

«The Norwegian embassy and Ministry of Foreign Affairs have been very clear on Norway's support of ICRC and its principles. The Norwegian government has also supported the ICRC diplomatically, communicating to Ukrainian authorities that the continued criticism towards the ICRC is weakening the ICRC and is ultimately not in the interest of Ukraine. This political support is very much appreciated»

Kilde: Intervju med ICRC 25. juni 2025.

Norge er også en pådriver for de humanitære prinsippene gjennom støtten landet gir til humanitære organisasjoner som har forpliktet seg til å følge de humanitære prinsippene. Ifølge den norske ambassaden i Kyiv har hensynet til prinsippene vært viktig for Norges prioriteringer av partnere.¹⁰² Norges humanitære partnere beskriver på sin side Norge som en stor og viktig giver til humanitær bistand.¹⁰³ Norge er en av de største giverne av humanitær bistand til Ukraina (se figur 4).

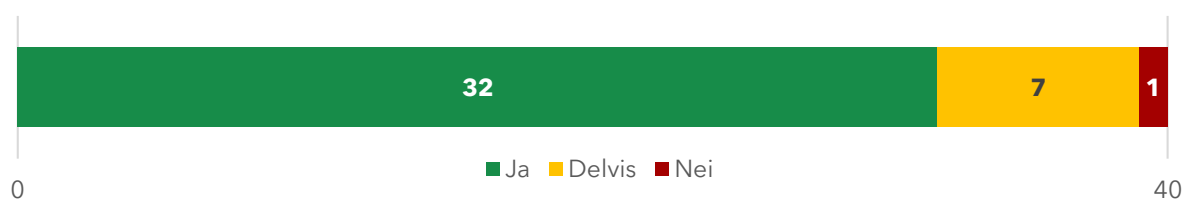
10.5 Vurderinger av leveringsevne og kontrollsystemer

Ett av de førende prinsippene for bruk av midler gjennom Nansen-programmet er at Nansen-programmet skal vektlegge dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer hos organisasjonene som mottar norsk støtte.

10.5.1 Bistandsforvaltningen har i de fleste tilfeller vurdert tilskuddsmottakerens leveringsevne

Vi har undersøkt om bistandsforvaltningen har vurdert mottakerorganisasjonens leveringsevne i beslutningsgrunnlaget til 40 avtaler i Nansen-programmet.¹⁰⁴

Figur 10 Er det vurdert om tilskuddsmottakeren har dokumentert leveringsevne?



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

Figur 10 viser at leveringsevne er vurdert for 32 av 40 avtaler. For ytterligere 7 avtaler er den delvis vurdert.¹⁰⁵ For én avtale har bistandsforvaltningen ikke vurdert tilskuddsmottakerens leveringsevne. Gjennomgående er vurderingene positive til leveringsevnen. Vi ser få eksempler på at bistandsforvaltningen problematiserer dette.

¹⁰² Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23., 24. og 27. juni 2025.

¹⁰³ Intervju med FNs stedlige- og humanitære koordinator 25. juni 2025 og intervju med ICRC 25. juni 2025.

¹⁰⁴ Dette vil først og fremst gå fram under overskriften «partnervurdering» i beslutningsdokumenter. Begrepet «dokumentert leveringsevne» trenger ikke å være brukt for at vi skal kode «ja», så lenge organisasjonens kapasitet og kompetanse, og eventuelt også resultater, vurderes.

¹⁰⁵ For seks av disse sju avtalene har vi ikke mottatt dokumentasjon på at leveringsevne ble vurdert før avtaleinngåelse, men vi har mottatt et beslutningsdokument eller beslutningsnotat til et addendum hvor leveringsevne er vurdert.

Det er betydelig variasjon i hvor omfattende vurderingene er. Vurderinger som er mindre omfattende, ser vi i et flertall av avtalene. Slike vurderinger inneholder gjerne ett av punktene nedenfor:

- Omtalen av leveringsevne er hovedsakelig beskrivende tekst om partneren, historikk og aktiviteter, uten at det er gjort eksplisitte vurderinger av leveringsevne.
- Bistandsforvaltningen konstaterer kort at samarbeidet med partneren er bra, og/eller at Norge har høy tillit til partneren, uten å utdype hvorfor.
- Bistandsforvaltningen tar stilling til partnerens leveringsevne på generelt grunnlag, uten at det er vurdert spesifikt hva partneren kan levere i Ukraina eller Moldova.

Vi ser også mange avtaler med mer omfattende vurderinger. I slike vurderinger ser vi ett eller flere av de følgende punktene:

- Partnerens virksomhet og resultater i Ukraina eller Moldova er vurdert konkret.
- Erfaringer med bistandsmottakeren er omtalt mer utdypende.
- Det er gjort en mer omfattende analyse av partnerens kapasitet og kompetanse.

I flere tilfeller er det også vist til at det er gjort en partnervurdering av Multilateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN) eller ekstern evaluering, noe som gir viktig informasjon om partnerens leveringsevne. Vi ser også at det i flere beslutningsnotater for de multilaterale tilskuddsmottakerne er vist til at Norge er medlem i styret til tilskuddsmottakeren, et forum der Norge kan følge opp partnerens virksomhet. I noen få beslutningsgrunnlag ser vi at Norad har konsultert en annen giver eller partner og bedt om deres vurdering av den aktuelle tilskuddsmottakeren og dens leveringsevne.

10.5.2 Tilskuddsmottakers kontrollsystemer

I Prop. 44 S (2022–2023) fastslår regjeringen at Ukraina har vært preget av høy korrupsjon og fortsetter å ha betydelige korrupsjonsutfordringer, noe som vil være en utfordring for norsk og annen internasjonal støtte til Ukraina. Norge vil derfor prioritere å gi støtte til organisasjoner med gode systemer for kontroll og varsling av korrupsjon og andre økonomiske misligheter.¹⁰⁶

Risikostyring og antikorrupsjonsarbeid er sentrale deler av organisasjonenes kontrollsystemer. I denne undersøkelsen har vi sett på hvordan bistandsforvaltningen har vurdert tilskuddsmottakernes risikostyring og antikorrupsjonsarbeid.

Antikorrupsjon er også ett av de fire tverrgående hensynene i norsk bistand. Norsk bistandsforvaltning skal alltid vurdere dette før den gir støtte til prosjekter. Vurderingen skal bistandsforvaltningen dokumentere. Videre må bistandsforvaltningen vurdere om tilskuddsmottakeren har sørget for tilstrekkelig risikoreduserende tiltak for å unngå slike utilsiktede konsekvenser.¹⁰⁷

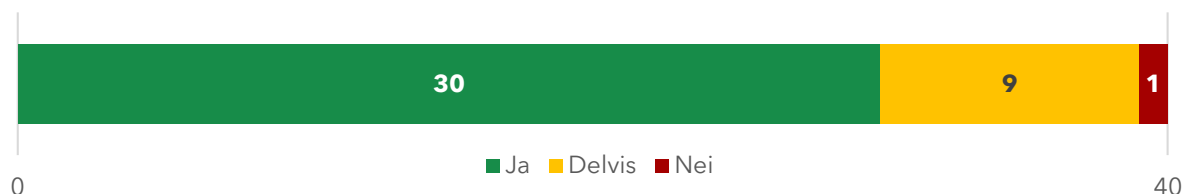
¹⁰⁶ [Prop. 44 S \(2022–2023\), s. 9](#)

¹⁰⁷ Utenriksdepartementet/Norad (2019). Grant Management Assistant ([GMA](#)).

Tilskuddsmottakers risikostyring er vurdert i de fleste avtaler

Risikostyring skal være en sentral del i forvaltningen av Norges støtte til Ukraina, senest omtalt i Prop. 1 S (2025–2026), s. 130. I avtalegjennomgangen ser vi at bistandsforvaltningen i de fleste tilfeller vurderer risiko og/eller risikoreduserende tiltak i beslutningsgrunnlaget for avtalene. Dette er vurdert eller delvis vurdert i beslutningsgrunnlaget for 39 av totalt 40 avtaler, jf. figur 11.

Figur 11 Vurderes risiko og/eller risikoreduserende tiltak i beslutningsgrunnlaget for avtalen?



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

Vurderingene varierer i omfang.

Noen av vurderingene av risiko i beslutningsgrunnlaget er korte. Slike vurderinger kjennetegnes ofte av det følgende:

- Flere peker på risikoanalyser i søknad eller appell, men gjengir lite av dette i vurderingen.
- Flere vurderer tilskuddsmottakerens risikoanalyse som god eller akseptabel, uten at noe fra tilskuddsmottakerens risikoanalyse er gjengitt i vurderingen.

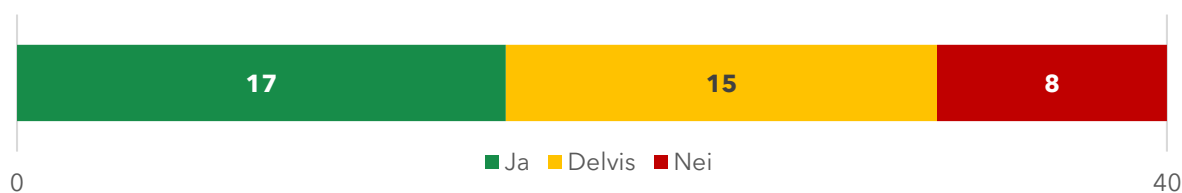
Mer detaljerte vurderinger av risiko inkluderer blant annet det følgende:

- Omtale av konkret risiko på prosjekt- og/eller landnivå og beskrivelse av risikoreduserende tiltak.
- Omtale av vurdering fra Nansen-programmets antikorrupsjonseksperter eller en ekstern evaluering. Dette ser vi i noen få tilfeller.
- Omtale av utfordringer og kritiske momenter ved tilskuddsmottakerens risikostyring. Dette ser vi også i noen få tilfeller.

Færre avtaler inneholder en vurdering av risiko for korrupsjon og/eller risikoreduserende tiltak mot korrupsjon

I avtalegjennomgangen har vi også sett på om bistandsforvaltningen vurderer risiko for korrupsjon og/eller risikoreduserende tiltak mot korrupsjon i beslutningsgrunnlaget for avtalen, jf. figur 12. Slike vurderinger gjøres i mindre grad enn vurderinger av risikostyring: Det er vurdert i 17 avtaler, delvis vurdert i 15 avtaler og ikke vurdert i 8 avtaler.

Figur 12 Vurderes risiko for korrupsjon og/eller risikoreduserende tiltak mot korrupsjon i beslutningsgrunnlaget for avtalen?



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

I disse vurderingene ser vi

- flere eksempler på at bistandsforvaltningen peker på omtale av korrupsjonsrisiko i Prop. 44 S (2022-2023), men ikke gir noen konkret omtale av risiko relatert til prosjektet som vurderes
- noen eksempler på at bistandsforvaltningen viser til vurderinger som er gjort i søknad, appell eller en ekstern gjennomgang, som en partnervurdering, men ikke gjengir noe av innholdet fra vurderingene i beslutningsgrunnlaget

Riksrevisjonen har tidligere funnet svakheter i bistandsforvaltningens vurderinger av risikoen for økonomiske misligheter i forkant av avtaleinngåelse, jf. Dokument 3:4 (2024-2025) *Håndtering av risikoen for økonomiske misligheter i forvaltningen av bistanden*.

Utenriksdepartementet uttaler i sine kommentarer til vårt utkast til rapport at risiko i Ukraina handler om mer enn korrupsjon. Noen av de største risikofaktorene er, ifølge departementet, å være for langsomme, eller lite treffsikre, i leveringen av sivil og militær støtte.¹⁰⁸

Eksempler på avtaler der risiko for korrupsjon og/eller korrupsjonsreduserende tiltak ikke er vurdert

Avtalen med FNs organisasjon for kvinners rettigheter og likestilling (UN Women) på ti millioner kroner, er et eksempel der risiko for korrupsjon eller antikorrupsjonstiltak ikke er vurdert. Korrupsjon er ikke nevnt i beslutningsnotatet.¹⁰⁹

Avtalen med Verdensbanken¹¹⁰ til et krisefond (IDA Spur) på én milliard kroner er et annet eksempel. Det eneste som står om korrupsjon i beslutningsgrunnlaget, er dette: «I og med at finansieringen vil gå til Bank-initierte program vil Bankens safeguards gjelde. Vi finner dette dermed dekkende for ivaretagelse av de tverrgående hensynene, inkludert korrupsjon.» Ordet korrupsjon er nevnt, men det gjøres verken en vurdering av risikoen for korrupsjon eller risikoreduserende tiltak. Safeguards handler om bankens prosedyrer

¹⁰⁸ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet*. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

¹⁰⁹ Beslutningsnotat av 29. april 2024 for avtale UKR-21/0001.

¹¹⁰ Dette er avtale UKR 23/0005 på 1 milliard kroner. Det går fram at det er utarbeidet et forenklet beslutningsdokument siden tiltaket er nevnt i både Prop.44 S (2022-2023) og i supplerende tildelingsbrev nr. 5 i 2023. Beslutningsdokumentet er datert 14. november 2023.

for å sikre miljø og sosiale forhold, ikke bankens arbeid mot korrupsjon. Norad opplyser i intervju at denne avtalen bør leses i sammenheng med avtalen med Verdensbanken for flergiverfondet URTF der Norad har vurdert risikoen for korrupsjon. Norad har dokumentert denne sammenhengen mellom avtalene i beslutningsgrunnlaget for avtalen med IDA Spur.¹¹¹

Et tredje eksempel er en avtale med Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) på 350 millioner kroner. I beslutningsdokumentet viser Norad til generell tekst fra Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Norad omtaler også FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) og dets landfond (UHF) uten å forklare hva som er sammenhengen mellom dette fondet og ICRC. Det er videre kopiert inn generell tekst fra ICRCs strategi, uten at det kommenteres hva som er relevant for denne avtalen. Det framgår av beslutningsdokumentet at Norad har «ingen/lite informasjon om ICRCs risikovurderinger og systemer.» Dette skulle derfor følges opp med et besøk til ICRCs hovedkontor i Genève.¹¹²

Eksempel på en avtale der risiko for korrupsjon og/eller korrupsjonsreducerende er vurdert

En avtale med FNs utviklingsprogram (UNDP) i Moldova er et eksempel der både risiko for korrupsjon og korrupsjonsreducerende tiltak er vurdert – både generelt for organisasjonen og spesifikt for prosjektet i Moldova.¹¹³ Vurderingen er basert på flere kilder, inkludert eksterne analyser og inneholder også konkrete antikorrupsjonstiltak. Vurderingen gjengis i faktaboks 5.

Faktaboks 5 Eksempel på en risikovurdering med risikoreducerende tiltak for FNs utviklingsprogram (UNDP)

«UNDP generally has solid systems in place for preventing and addressing corruption. The latest MOPAN assessment of UNDP (2020–2021) notes that UNDP is recognised as the most transparent UN organisation, with a comprehensive risk-informed approach to detect potential fraud and corruption. At the same time, MOPAN also describes UNDP as one of the most de-centralised of UN agencies with respect to procurement. This places important responsibility on UNDP country or local offices for implementing anti-corruption measures. UNDP applies the UN Convention against Corruption and follows the UNDP Policy of Fraud and Other Corrupt Practices at the country level. The last UNDP Office of Audit and Investigations' (OAI) audit of the UNDP Country Office in Moldova (2018) assessed the Country Office as satisfactory and there were no corruption cases identified. According to the project document, UNDP will provide mandatory capacity building for project staff and personnel to ensure compliance with UNDP M&E Rules and Regulations, including on anti-corruption. All Project staff will undertake the UNDP

¹¹¹ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

¹¹² Beslutningsdokument for avtale UKR-23/0020 av 31. mai 2024. Det ble utbetalt 50 millioner kroner på bakgrunn av dette beslutningsdokumentet, men det er utbetalt 350 millioner kroner til sammen på avtale UKR-23/0020.

¹¹³ Beslutningsdokument for avtale MDA-24/0002 av 1. august 2024.

mandatory training courses on anti-corruption and ethics during the project inception phase. Standard Norad procedures are to follow-up during the course of the project to ensure partner anti-corruption systems are functioning as expected».

Kilde: Beslutningsdokument for avtalen av 10. juli 2024, s. 7. Avtalenummer: MDA-24/00042.

Norad har, etter å ha lest vårt utkast til rapport, sendt over ytterligere dokumentasjon som viser hvordan direktoratet arbeider med antikorrupsjon på avtalenivå. Norad har fra og med høsten 2024 utarbeidet risikoprofiler for mottakerorganisasjonene i Nansen-programmet. Disse profilene vurderer risikoen for misligheter ved blant annet å gjøre søk i åpne kilder, se på tidligere partnervurderinger og komme med forslag til hva som bør følges opp i avtalen. Med unntak av fire avtaler, har det blitt utbetalt midler til alle avtalene i vårt utvalg på 40 før disse profilene har blitt utarbeidet. Tre av avtalene der profilene var utarbeidet før avtalen ble inngått, gjelder støtte gjennom sivilsamfunnsordningen.¹¹⁴

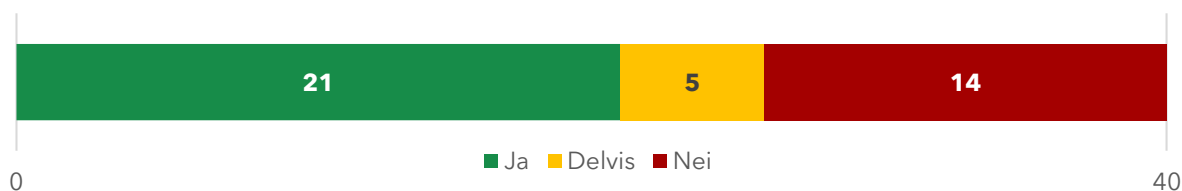
Alle avtaledokumentene stiller krav til tilskuddsmottakers antikorrupsjonsarbeid

Alle avtaledokumentene stiller krav til avtalepartnerens styring av antikorrupsjonsarbeid, eksempelvis i form av krav om nulltoleranse for korrupsjon generelt, og krav om forebygging, avdekking, respons og rapportering om økonomiske misligheter og korrupsjon.

Flere avtaler mangler en klausul om tiltak mot seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering

Bistandsforvaltningen har også nulltoleranse for seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering.¹¹⁵ Det er 14 avtaledokumenter som mangler klausuler om tiltak mot seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering. Totalt sett finner vi en slik klausul i 21 av avtalene. Mange av disse avtalene bruker en standardmal hvor dette er inkludert. For fem avtaler har vi ikke mottatt dokumentasjon på en slik klausul ved avtaleinngåelse, men det er inkludert i ett eller flere tillegg til den samme avtalen, jf. figur 13. Verken Verdensbanken eller EBRD har slike klausuler i sine tilskuddsavtaler med Norge.

Figur 13 Har avtalen en klausul om tiltak mot seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering?



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

¹¹⁴ Norad har i e-post 18. februar 2026 sendt en oversikt over når de ulike avtalene har fått utarbeidet en risikoprofil og seks eksempler på slike profiler.

¹¹⁵ Utenriksdepartementet (2021, 7. juni) Hentet fra [Utenriksdepartementets håndtering av seksuelle overgrep i bistandssektoren - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

Norad opplyser i skriftlig svar av 29. april 2025 at det pågår et multilateralt initiativ som jobber med en omforent tekst mellom giverne og utviklingsbankene på linje med den teksten som ble forhandlet fram med FN. Norad har valgt å vente på at dette arbeidet skal være ferdigstilt.

Norad opplyser i oktober 2025 at det multilaterale initiativet som jobber med å utarbeide en tekst giverne og utviklingsbankene er enige om, er satt på pause. Dette skyldes at utviklingsbankene er skeptiske til de foreslåtte rapporteringskravene en omforent klausul vil få for dem.¹¹⁶ Norad er ikke fornøyd med dette, men mener fortsatt at arbeidet er noe som må gjøres i fellesskap med andre givere på et generelt nivå og ikke i forbindelse med en konkret avtale.¹¹⁷ Selv om Norad gjerne vil ha en eksplisitt tekst om nulltoleranse for seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering, mener de dette er implisitt dekket i avtalene gjennom henvisning til bankenes egne regler og bestemmelser. Direktoratet har funnet dette tilstrekkelig.¹¹⁸

10.5.3 De ulike aktørenes syn på korrupsjon

Alle vi har intervjuet, bekrefter at det er høy korrupsjonsrisiko i Ukraina. Dette gjelder både bistandsforvaltningen og mottakerne av bistanden. Alle aktører er oppmerksomme på problemet og redegjør for systemer og rutiner de har for å bekjempe korrupsjon. Det ukrainske finansdepartementet viser til at antikorrupsjonsarbeidet har forandret seg fundamentalt fra tidligere. Per 2025 følger Ukraina en strukturert agenda med mer enn 300 reformer som skal innføres. Også ambassaden i Kyiv har merket en utvikling i de ukrainske departementenes villighet til å prate om korrupsjon. Tidligere kunne ukrainske myndigheter bli fornærmet hvis Norge tok opp temaet, men nå kan departementene redegjøre for relevant lovgivning og internasjonale finansinstitusjoners strukturer og krav. I en innrapportering fra ambassaden fra mars 2025 uttrykker imidlertid antikorrupsjonsorganisasjoner bekymring for at fraværet av amerikansk press på antikorrupsjon skaper risiko for at viktige reformprosesser stopper opp.¹¹⁹ I det følgende redegjør vi for noe av det de ulike aktørene har svart når de har blitt spurt om korrupsjon.

Korrupsjonen skjer på flere måter

I intervjuene er det pekt på at midler kan bli misbrukt på flere måter:

- Enkeltindivider kan forsøke å bli inkludert i en bistandsorganisasjons distribusjonsliste ved å oppgi feilaktig informasjon om seg selv og sine behov.
- Korrupsjon kan skje i anskaffelsesprosesser, for eksempel ved at selskaper priser seg langt høyere enn markedspris. Nordic Green Bank (NEFCO) forklarer at krigen gjør det vanskeligere å skape reell konkurranse siden tilgangen på materiell er en utfordring

¹¹⁶ Foreign, Commonwealth and Development Office. (2025). *FW: IFI Shareholder Initiative on Aligned Language on Sexual Exploitation, Abuse and Harassment (SEAH)*. (e-post til Norad, 25. mars 2025).

¹¹⁷ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

¹¹⁸ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

¹¹⁹ Ambassaden i Kyiv. (2025). *Ukraina. Ukrainerne står støtt i vurderingen: Valg kan ikke avholdes i krig*. (Rapportering til Utenriksdepartementet, 11. mars 2025).

nær frontlinjen. I andre tilfeller kan prosjekter være forsinket uten synlig grunn fordi samarbeidspartnere forventer ekstra betaling for å fortsette.

- Korrupsjon kan dreie seg om innblanding i statseide selskaper. Den norske ambassaden i Kyiv viser til at det fortsatt er eksempler i energisektoren der myndighetspersoner griper inn i selskapene uten styrets samtykke. Sparkingen av den administrerende direktøren i energiselskapet Ukrenergo i 2024 er et eksempel på det. Saken har blitt etterforsket, og det har ikke blitt påvist korrupsjon. I stedet virker sparkingen å være en del av et større maktspill, ifølge ambassaden.
- I november 2025 ble det kjent at det har skjedd korrupsjon knyttet til underleverandører til det statlige atomkraft-selskapet Energoatom. Det er anslått at det har vært bestikkelser i størrelsesorden 100 millioner amerikanske dollar.¹²⁰ Norge gir ifølge Utenriksdepartementet ikke midler direkte til Energoatom, men Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) samarbeider med selskapet. DSA undersøker per november 2025 likevel om det kan ha vært korrupsjon involvert i norske midler. Det er ifølge DSA ingen indikasjoner på dette så langt.¹²¹ Norad opplyser at de har spurt Verdensbanken og EBRD spesifikt om denne saken berører deres program, noe begge bankene har avkreftet.¹²²

Risikoen for korrupsjon håndteres på mange måter

I intervjuene viser tilskuddsmottakerne til flere ulike tiltak de har innført for å redusere risikoen for korrupsjon, inkludert begrensninger for anskaffelser og regler knyttet til styreutnevnelser:

- Energidepartementet i Ukraina oppgir at anskaffelsesprosesser er den største utfordringen. Departementet tillater derfor ikke de statseide energiselskapene å gjøre egne anskaffelser.
- FNs utviklingsprogram (UNDP) forsøker å gjøre alle beslutningsprosesser mest mulig mekaniske – slik at det blir minst mulig rom for subjektive vurderinger.
- ICRC oppgir at de ikke får til å gjøre de samme aktsomhetsvurderingene og kontrollene i russiskkontrollerte områder som i andre deler av Ukraina. Det har ført til at ICRC ikke har kunnet gjøre visse aktiviteter i disse områdene. Som eksempel viser ICRC til at de har måtte si opp en avtale de hadde med en kulleleverandør, fordi det ikke fantes alternative leverandører og det var tydelige tegn på markedskonsentrasjon, noe som kan øke risikoen for korrupsjon.
- Det ukrainske finansdepartementet framhever at det er viktig med uavhengige styre i statlige selskaper. EBRD opplyser at de samarbeider med myndighetene om eierstyring og selskapsledelse. Regjeringen i Ukraina har forpliktet seg til å utnevne

¹²⁰ Kucheryavets, M., Akymova, Y., Shkarlat, K. (2025, 11. november). *Operation 'Midas': Inside \$100 million kickback scheme that rocked Ukraine's energy sector*. Hentet 11. november 2025 fra <https://newsukraine.rbc.ua/news/mindich-halushchenko-and-corruption-in-energoatom-1762876313.html>.

¹²¹ E-poster mellom Utenriksdepartementet og DSA av 11. og 12. november 2025. Her var det også vedlagt et dokument med tittelen «*Kladd – Budskap om korrupsjonssaken i Ukraina*».

¹²² Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

uavhengige medlemmer til styrene og toppledelsen i de statseide selskapene. For eksempel har EBRD gitt støtte til å rekruttere uavhengige styremedlemmer i et statseid selskap. Det er et tiltak for å forebygge korrupsjon, og ifølge EBRD øker det sannsynligheten for varsling dersom korrupsjon avdekkes.

- Noen aktører bruker tredjepartskontroller i sitt antikorrupsjonsarbeid. Verdensbanken har engasjert et tyrkisk rådgivningsselskap som skal føre tilsyn med alle prosjektene i flergiverfondet URTF. Kontrakten ble tildelt selskapet etter en anbudsprosess i 2025. Norad har inngått en avtale med selskapet Cowater, som skal utføre tredjepartskontroller på vegne av dem.

10.5.4 Norads arbeid med antikorrupsjon i Nansen-programmet på systemnivå

I Meld. St. 8 (2023–2024) går det fram at 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. Det er med andre ord aksept for risiko, men ikke for korrupsjon.

Nansen-programmets antikorrupsjonsarbeid går langs to spor. Det første er å støtte ukrainske tiltak mot korrupsjon gjennom bistand til antikorrupsjonsarbeid. Det andre er Norads egen risikostyring.¹²³ I tillegg til risikostyringen som skjer gjennom tilskuddsforvaltningen, jobber Nansen-programmet med risikokartlegging, der det blant annet har blitt opprettet et risikoregister som kartlegger korrupsjonsrisiko og røde flagg knyttet til avtaler og partnere. Det utarbeides aktsomhetsvurderinger (*due diligence*) for å kunne avdekke og forebygge korrupsjonsrisiko som kan berøre norske tilskuddsmidler.

For å forsterke innsatsen har Nansen-avdelingen ansatt en kontroller og en antikorrupsjonsekspert. Disse inngår i avdelingens risikoteam. Teamet overvåker risiko på porteføljenivå og gir støtte til saksbehandlerne. Risikoteamet består av avdelingens nestleder, juridisk rådgiver, kontroller og antikorrupsjonsekspert.

Norad har også et varslingssystem, og en uavhengig internrevisjon følger opp hver sak med gransking og krav om tilbakebetaling.

10.5.5 Det er få korrupsjonssaker som er rapportert i bistanden

Norad har mottatt 17 varsler i tidsrommet 1. september 2023 til 17. oktober 2025 for Nansen-programmet. Kun én av disse har ført til et krav om tilbakebetaling på 5 900 euro. Saken gjaldt en norsk humanitær organisasjon og dreide seg om utstyr som ble borte. Pengene er tilbakebetalt, og saken regnes derfor som avsluttet. Ingen av de 17 varslene kommer fra multilaterale organisasjoner. De multilaterale organisasjonene har avtalefestet sine egne regimer for arbeidet med antikorrupsjon.¹²⁴

¹²³ Dette delkapittelet er i stor grad basert på *Rapport om antikorrupsjonsarbeidet og håndtering av risiko for økonomiske misligheter i Nansen-programmet* fra Norad av 2025.

¹²⁴ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

Det er fire saker, i tillegg til de 17 varslene, som er kjent for Norad, og som omhandler multilaterale organisasjoner. To av sakene gjelder et flergiverinitiativ. Begge sakene har ifølge Norad blitt fulgt opp på en ryddig måte.¹²⁵ Den tredje saken er avsluttet. Den gjaldt en FN-organisasjon der 18 millioner dollar skal ha forsvunnet. Norske midler skal ikke være berørt, men Norad har ikke vært fornøyd med prosessen. Det har vært lite deling av informasjon, og det er fortsatt ikke klart hva slags form for økonomiske misligheter eller uregelmessigheter som har funnet sted. Norad synes ikke det er akseptabelt at organisasjonen ikke kan redegjøre for hva som har skjedd. Avtalen med organisasjonen er gått ut, og Norad har på grunn av denne saken valgt å ikke videreføre støtten.¹²⁶ Den fjerde saken omhandler også en FN-organisasjon. Saken er per oktober 2025 fortsatt under etterforskning. Det var FN-organisasjonen som selv varslet Norad om at det var mistanker om økonomiske misligheter. Norad har møtt landdirektøren i Kyiv, som har redegjort for saken. Norad mener at organisasjonen håndterer saken godt, og har besluttet å ikke fryse midlene.¹²⁷

FNs stedlige og humanitære koordinator bekrefter at FN har opplevd hendelser, som vist til over. Koordinatoren uttaler videre at han opplever at Ukraina ikke har blitt et mindre korrumpert land, og at det er omtrent like mye korrupsjon i 2025 som i 2022. Korrupsjon er fortsatt en del av hverdagen i Ukraina.¹²⁸

Verdensbanken opplyser at det har vært noen få hendelser i Ukraina, men ingenting utenom det vanlige i utviklingsbistandssammenheng. For Verdensbankens prosjekter i Ukraina, går det tydelig fram at disse innebærer høy risiko. Det er imidlertid begrenset informasjon om disse risikoene har materialisert seg. Verdensbanken svarer at de praktiserer åpenhet rundt sine risikovurderinger. Om risikoen materialiserer seg, er et annet spørsmål, framholder Verdensbanken.¹²⁹

EBRD ønsker ikke å oppgi om det har vært korrupsjonssaker i Ukraina. EBRD understreker imidlertid at de ved hendelser generelt vurderer om det dreier seg om et strukturelt problem eller en isolert hendelse. Når svakheter i et selskaps interne kontrollsystemer avdekkes, vil EBRD tilby teknisk bistand. Norad har ikke mottatt noen saker om korrupsjon eller økonomiske misligheter fra Ukraina eller Moldova siden utbruddet av fullskalakrigen fra Verdensbanken eller EBRD. Rapporteringsplikten sier imidlertid at utviklingsbankene ikke må rapportere til Norad dersom det skulle skade etterforskningen i saken. Det er derfor mulig at det har vært korrupsjonssaker i Ukraina og/eller Moldova som Verdensbanken eller EBRD ikke har rapportert til Norad.

De prosjektene Norad har med EBRD, er direkte prosjektrelatert støtte, og slik sett «snevrer» enn noe av den øvrige sivile støtten. Mye av støtten har gått som støtte til gasskjøp. EBRD kjøper gassen og gir den for eksempel til det ukrainske selskapet

¹²⁵ Norad. (2025). RE: Norsk støtte til Ukraina og Moldova gjennom den sivile delen av Nansen-programmet - oppfølgingsspørsmål (e-post til Riksrevisjonen, 17. desember 2025).

¹²⁶ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

¹²⁷ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

¹²⁸ Intervju med FNs stedlige og humanitære koordinator 25. juni 2025.

¹²⁹ Intervju med Verdensbanken 20. juni 2025.

Naftogaz. Kontantstrømmen går mellom EBRD og selskapet det kjøpes gass fra, ikke via Naftogaz. Med en slik modell mener Norad at risikoen for korrupsjon er svært liten.

Norad mener de har tilstrekkelig informasjon om antikorrupsjonssystemene til Verdensbanken og EBRD i avtalene i Ukraina og Moldova.

Utenriksdepartementet ved bankseksjonen har ansvaret for å følge opp styrearbeidet i Verdensbanken og EBRD. På spørsmål om hvordan bankseksjonen i Utenriksdepartementet følger opp bankenes antikorrupsjonsarbeid, svarer departementet at Norge støtter Verdensbanken og EBRD fordi de har så gode kontrollmekanismer i bankene, i hvert fond, og i hvert prosjekt. Den viktigste mekanismen for Utenriksdepartementets oppfølging av antikorrupsjon hos Verdensbanken er arbeidet departementet gjør i styret, samt i styringsgruppene for hvert fond.¹³⁰

Korrupsjonsanklager i et prosjekt Norge signerte avtale med

Vi har i undersøkelsen sett nærmere på en sak der bistandsforvaltningen var kjent med høy risiko for korrupsjon, men hvor det likevel ble signert en avtale. Dette skjedde høsten 2024, da Norge diskuterte å gi støtte til leie av kraftskip i Ukraina. Prosjektet, *Power Leasing Support*, gikk ut på å leie to skip som kunne produsere strøm fra gass. Skipene skulle ligge til kai i Odessa og sikre kraftproduksjon i regionen i seks måneder. USA, Tyskland og Nederland var noen av de andre giverne. Norad anbefalte Utenriksdepartementet i et notat av 28. oktober 2024 å ikke støtte prosjektet. Norad dro fram usikkerhet ved framdrift, tilstrekkelig finansiering, ikke varige resultater og stor risiko. Norad ba departementet om å vurdere om tiltaket burde avklares politisk. Notatet nevner ikke korrupsjon.

I Norads risikoprofil og beslutningsdokument, begge fra desember 2024, går det imidlertid fram at selskapet som skipene skulle leies av, var det tyrkiske selskapet Karpowership, som hadde vært involvert i flere korrupsjonssaker i flere land, men ikke Ukraina. Hovedanklagene gjaldt ifølge risikobeskrivelsen bestikkelser og interessekonflikter i forbindelse med kontraktinngåelse. Norad mente det var grunn til å revurdere å gå inn i avtalen, blant annet på grunn av tidligere korrupsjonsanklager. Dette ble, ifølge Norad, imidlertid ikke tatt til følge av Utenriksdepartementet.¹³¹ Norad opplyser i sine kommentarer til vårt utkast til rapport at de har funnet omtale i media der Karpowerships anklages for å ha vært involvert i forhold som kan knyttes til korrupsjon. Direktoratet har ikke kunnet fastslå om det foreligger en rettskraftig dom eller offisiell konklusjon som entydig fastslår at Karpowerships har vært involvert i korrupsjon.¹³²

I tillegg skulle prosjektet utføres sammen med det ukrainske selskapet ECU Power. Energy Company of Ukraine (ECU) er et statlig eid holdingselskap i Ukraina som opererer i energisektoren. Selskapet skulle være overordnet ansvarlig for prosjektet. ECU opprettet

¹³⁰ Intervju med Utenriksdepartementet ved bankseksjonen 11. april 2025.

¹³¹ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

¹³² Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

datterselskapet ECU Power for å drifte prosjektet. I risikoprofilen går det fram at nettsiden til ECU Power ikke hadde dokumentasjon som gjorde det mulig å vurdere selskapets retningslinjer for antikorrupsjon. Dette var ifølge risikoprofilen utilfredsstillende. Ettersom ECU Power var et heleid datterselskap av ECU, var det imidlertid sannsynlig at hovedselskapets retningslinjer og praksis vil gjelde for ECU Power. Disse var ifølge risikoprofilen tilfredsstillende.

I beslutningsdokumentet går det fram at Utenriksdepartementet hadde forankret prosjektet hos politisk ledelse, og at Norge ville finansiere prosjektet med 120 millioner kroner. Siden prosjektet var politisk klarert, valgte Norad å ikke utarbeide et fullstendig beslutningsdokument, men utformet i stedet dokumentet slik at det redegjorde for prosjektets kompleksitet, risiko og behov for oppfølging.

Det går fram av et internt notat at den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet ble informert om risikoen ved prosjektet. Notatet er datert 1. november 2024, altså rett etter at Norad sendte sin anbefaling til Utenriksdepartementet. I notatet vises det til at prosjektet medfører meget stor risiko for ødeleggelser av enten skip eller forbindelseslinjer og ikke har varig effekt. Men det går også fram at få andre prosjekter ville kunnet bidra til økt strømproduksjon i slik skala på så kort tid. Det går også fram at Norad ikke anbefalte å finansiere prosjektet på grunn av høy risiko knyttet til finansiering og implementering og høy risiko for ødeleggelse. Notatet omtaler ikke risikoen for korrupsjon.¹³³

Utenriksdepartementet framholder i intervju at den største risikoen var at russerne skulle bombe ett av skipene, ikke faren for korrupsjon. Ifølge departementet ble ikke den politiske ledelsen informert om særskilt korrupsjonsrisiko.¹³⁴

På spørsmål om de kommuniserte til Utenriksdepartementet at det også var korrupsjonsrisiko knyttet til denne avtalen, svarer Norad at de informerte departementet om forhold som var direkte relevante for vurdering av korrupsjons- og integritetsrisiko. I en e-post av 9. desember 2024 fra Norad til Utenriksdepartementet gis det en oppdatering om Karpowership. Det går fram at det pågår forhandlinger som inneholder kritiske punkter. Det omfatter blant annet krav om 50 prosent forhåndsbetaling og mulighet til å terminere avtalen dersom situasjonen i Ukraina er utrygg, samtidig som det kreves full betaling. Norad skriver også at de for øvrig ikke ser større endringer i risikobildet, og at den samlede risikoen fortsatt er svært høy. Norad nevner ikke eksplisitt korrupsjonsrisikoen som er beskrevet i Norads risikoprofil.

Norge signerte avtalen 19. desember 2024, men prosjektet ble av ulike grunner aldri gjennomført. Blant annet var vilkårene som Karpowership stilte i forbindelse med leie av skipene, ikke akseptable for ukrainske myndigheter.¹³⁵ En innrapportering fra ambassaden i Kyiv av 1. januar 2025 viser at giversamfunnet var i ferd med å miste tålmodigheten med

¹³³ Utenriksdepartementet. (2024). *Saldert budsjett 2024 - Forslag til fordeling av ytterligere sivil støtte på 1,5 mrd. kroner der Nansen-programmet for Ukraina, kapittel 159 post 73.* (Notat til utenriksministeren fra sikkerhetspolitisk avdeling og globalavdelingen av 1. november 2024).

¹³⁴ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

¹³⁵ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

forsinkelsene i dette «prestisjeprosjektet» som skulle sikre strøm til ca. en million husholdninger i Odessa denne vinteren. Flere givere, Norge, Tyskland og Nederland, ønsket en snarlig avklaring av om prosjektet kunne gjennomføres, slik at pengene eventuelt kunne omfordres til andre energiltak. Sverige, som ifølge ambassaden var et av de første landene som lovet støtte til prosjektet, hadde allerede valgt å trekke seg ut på dette tidspunktet.¹³⁶

Eksempelet illustrerer forvaltningens arbeid med å vurdere korrupsjonsrisiko i en sak der risikoen var høy. Saken viser at Utenriksdepartementet ikke nødvendigvis sitter på alle risikovurderingene Norad har gjort når departementet fatter beslutninger. Forholdet mellom faglige vurderinger og beslutninger er tidligere tatt opp av Norads internrevisjon. Internrevisjonen peker blant annet på at det er viktig å dokumentere og varsle Utenriksdepartementet om eventuelle faglige innsigelser eller risikoer som ikke er håndtert, i beslutningsgrunnlaget.¹³⁷

10.6 Vurderinger av kostnadseffektivitet

Reglementet for økonomistyring i staten stiller krav om at alle statlige virksomheter skal sikre effektiv ressursbruk. Dette er også et tildelingskriterium for tilskudd i Ordningsregelverket for Ukraina og naboland. Norsk bistandsforvaltning skal vurdere budsjettet til et tiltak før de gir tilskudd. De skal vurdere (a) om budsjettet er realistisk, og (b) om det er samsvar mellom innsatsfaktorer (input) og planlagte resultater, altså kostnadseffektivitet. Det må være tilstrekkelig med informasjon om budsjettet, slik at kostnadseffektiviteten kan vurderes. Norad viser til at ikke alle multilaterale avtaler har et budsjett eller en detaljert plan før avtaler inngås. Dette omfatter blant annet flere humanitære appeller. Omfanget av aktivitetene vil avhenge av hvor mye penger de får inn. Norad kan i mange av tilfellene med de multilaterale organisasjonene da ikke kreve et budsjett på et nivå som gjør slik måling og vurdering mulig.¹³⁸

Utenriksdepartementet understreker dessuten at forvaltningen ved tilrådninger om støtte legger stor vekt på å støtte tiltak som best møter ukrainske behov og prioriteringer (formålseffektivitet).¹³⁹

¹³⁶ Ambassaden i Kyiv. (2025). *Ukraina. Full stopp for gasstransitt. Prestisjeprosjektet med flytende kraftstasjoner i Svartehavet trekker ut.* (Rapportering til Utenriksdepartementet, 1. januar 2025).

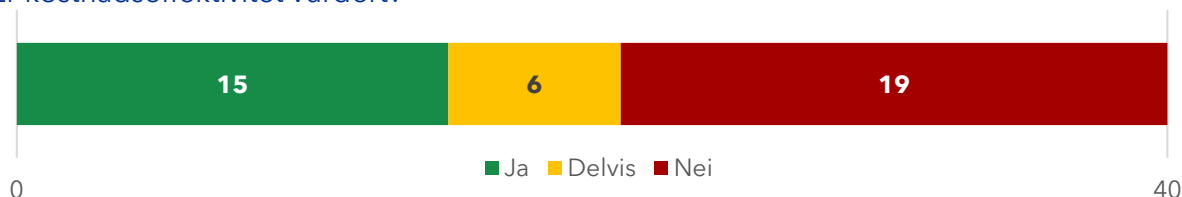
¹³⁷ Norad. (2024). R2024-03 *Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*, 24. oktober 2024, s. 15.

¹³⁸ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

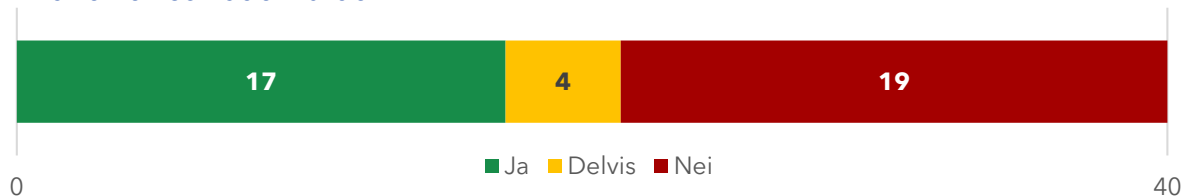
¹³⁹ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

Figur 14 Resultater fra avtalegjennomgangen for vurderinger av kostnadseffektivitet

Er kostnadseffektivitet vurdert?



Er indirekte kostnader vurdert?



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

Avtalegjennomgangen vår viser at for 19 av de 40 avtalene er det ikke vurdert kostnadseffektivitet, se figur 14.

- I flere av tilfellene hvor vi ikke finner vurderinger, er det eksplisitt kommentert at budsjettet er så lite detaljert at det er vanskelig å vurdere kostnadseffektivitet.
- For en håndfull av prosjektene har bistandsforvaltningen vurdert budsjettet som realistisk uten å ha gjort en vurdering av kostnadseffektivitet.

Vi finner dokumentasjon på at bistandsforvaltningen har vurdert kostnadseffektivitet helt eller delvis for 21 avtaler. Her er noen eksempler på momenter bistandsforvaltningen har trukket fram i flere av vurderingene av kostnadseffektivitet:

- nivået på administrative utgifter
- bistandsmottakerens regler og systemer for anskaffelser
- egenskaper ved prosjektet som bidrar til mer effektiv implementering, som lengre erfaring med tilsvarende prosjekter og bruk av lokale partnere

Norads internrevisjon har tidligere funnet svakheter i vurderinger av kostnadseffektivitet. Internrevisjonen pekte blant annet på at kostnadseffektivitet kan være vanskelig å vurdere, og at tilskudd til multilaterale fond og organisasjoner sjelden er konkurranseutsatt, noe som gjør sammenligningsgrunnlaget dårligere.¹⁴⁰

Riksrevisjonen har også tidligere anbefalt at bistandsforvaltningen følger opp kostnader i fond tettere og utarbeider et bedre kunnskapsgrunnlag for å få vite om støtten til fond er kostnadseffektiv, jf. Dokument 3:4 (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond*.

¹⁴⁰ Norad. (2023). Internrevisjonen, vedlegg 1 til rapport B2022-06-1 Tilskuddsforvaltning.

Som det går fram av figur 14, har ikke bistandsforvaltningen vurdert indirekte¹⁴¹ i halvparten av de gjennomgåtte avtalene.¹⁴² I mange av tilfellene hvor bistandsforvaltningen har vurdert indirekte kostnader, er vurderingen kort og beskrivende. Vi ser få tilfeller av at bistandsforvaltningen stiller spørsmål om nivået på de indirekte kostnadene. I de fleste av tilfellene hvor bistandsforvaltningen tar stilling til selve nivået på kostnadene, vurderer de det som akseptabelt eller bra.

Norad opplyser at for de multilaterale organisasjonene er satsen for de indirekte kostnadene fastsatt av de styrende organene. Det er følgelig ikke like naturlig å vurdere disse på nytt i forbindelse med den enkelte avtale, da disse normalt ligger fast.¹⁴³

Et grep vi ser i flere av de tilfellene hvor bistandsforvaltningen har gitt mer detaljerte vurderinger av indirekte kostnader, er at de sammenligner kostnadene med kostnader i sammenlignbare prosjekter og organisasjoner og vurderer kostnadsnivået på grunnlag av det. Et eksempel som illustrerer dette på en god måte, er avtalen med det tyske statlige utviklingsbyrået (GIZ) om energieffektiviseringstiltak i Moldova.¹⁴⁴ I vurderingen vises det både til hva de indirekte kostnadene består av, for eksempel kostnader til hovedkontoret, og en vurdering av hvorfor nivået aksepteres som rimelig. Vurderingen er gjengitt i faktaboks 6.

Faktaboks 6 Eksempel på en vurdering av indirekte kostnader i beslutningsdokumentet for GIZ

«De direkte kostnadene beløper seg ifølge budsjettet til 11,6 mill. euro. De indirekte kostnadene omfatter overheads, lovpålagt reserve 'statutory reserve' og moms på enkelte kostnader som påløper i Tyskland og dermed gjenstand for tysk moms. Dette beløper seg til ca. 1,3 mill. euro, eller ca. 10 % av budsjettet. Overheads alene utgjør ca. 6,3 % av budsjettet. Budsjettet inkluderer også noe midler på direkte kostnader (65 036 euro) der GIZ har anslått den direkte involveringen av f.eks. hovedkontor til prosjektet.

Tatt i betraktning at kapasitetsbygging og styrking av [senter for fornybar energi] CNED inngår som en viktig del av prosjektet og dermed også budsjettet, finner vi det ikke urimelig at dette også driver opp de indirekte kostnadene forbundet med prosjektet. Nivået er uansett omtrent på nivå med øvrige Norad-avtaler (men like fullt høyere enn det nylig-signerte GIZ-prosjektet i Ukraina, som forklares ut ifra at der er den direkte finansieringen høyere som andel av budsjettet og det inngår i et mer langvarig og etablert program). Vi vurderer derfor dette nivået som fullt ut akseptabelt.»

Kilde: Beslutningsdokument for avtalen av 16. september 2024, s. 7. Avtalenummer MDA-24/0006.

¹⁴¹ Indirekte kostnader er ifølge GMA kostnader forbundet med den overordnede administrasjonen av tilskuddsmottakerens organisasjon. Dette er kostnader som påløper organisasjonen uavhengig av det konkrete prosjektet det er gitt støtte til.

¹⁴² For én av disse avtalene regner vi det som delvis vurdert.

¹⁴³ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

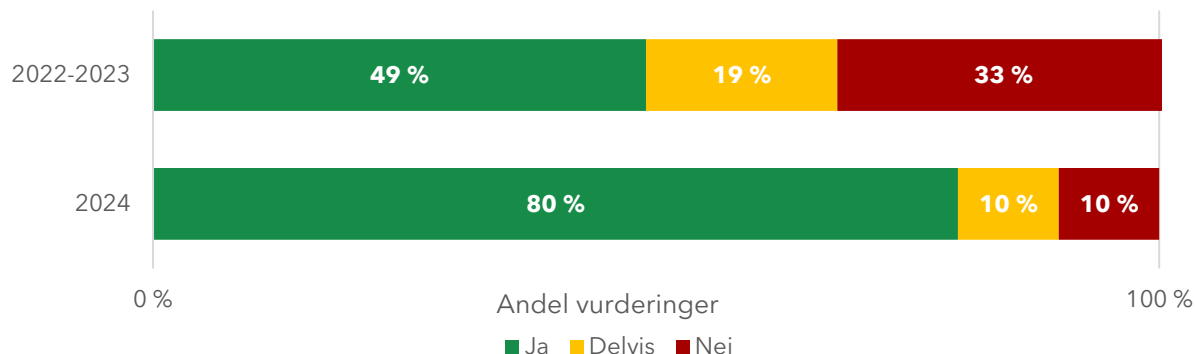
¹⁴⁴ Avtalen heter Energy Efficiency and Renewable Energies in the Republic of Moldova (E4M), jf. MDA-24/0006.

Norad opplyser at akkurat kostnadseffektivitet er et område det kan være vanskelig for saksbehandler å vurdere selvstendig. For indirekte kostnader er det ofte faste satser. Standard for sivilsamfunnsorganisasjoner er 7 prosent og for FN enten 8 eller 13 prosent, avhengig av FN-organisasjon. Norad viser til at det er avvik fra normalsatsene som må vurderes og begrunnes særskilt.¹⁴⁵ Verdensbanken får dekket 12 prosent av sine indirekte kostnader i såkalte bankuførte aktiviteter.¹⁴⁶

10.7 Beslutningsgrunnlagene har blitt mer utfyllende

Vi har sett nærmere på 40 avtaler. I vår gjennomgang av beslutningsgrunnlagene, ser vi at det er vesentlig mer som er vurdert etter at Norad tok over forvaltningen av den sivile støtten, enn i de to første årene etter fullskalainvasjonen. Bistandsforvaltningen har vurdert sentrale hensyn før bistandsavtaler inngås, for en større andel av avtalene i 2024 enn i perioden 2022–2023, jf. figur 15. I avtalegjennomgangen har vi sett på vurderinger av ni sentrale hensyn på tvers av alle avtalene.¹⁴⁷ Figuren viser hvor stor andel av vurderingene som vi har kategorisert som vurdert («ja»), delvis vurdert og ikke vurdert («nei») for periodene 2022–2023 og 2024. 27 avtaler har beslutningsdokumenter fra 2022 eller 2023 og 20 avtaler har beslutningsdokumenter fra 2024.¹⁴⁸ I 2024 har bistandsforvaltningen vurdert fire av fem (80 prosent) sentrale hensyn, mens halvparten (49 prosent) var vurdert i 2022–2023. Kun 10 prosent av de sentrale hensynene var ikke vurdert i 2024.¹⁴⁹

Figur 15 Andel avtaler som har vurdert sentrale hensyn i 2022–2023 og i 2024. Gjennomsnitt på tvers av ni sentrale hensyn som skal vurderes.



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

Forskjellene fra 2022–2023 til 2024 er gjennomgående for alle de ni vurderingene vi har sett etter, jf. figur 25 i vedlegg 3. Vi ser for eksempel at én av fire avtaler fra perioden 2022–2023 manglet dokumentasjon på at bistandsforvaltningen har vurdert om støtten er i

¹⁴⁵ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

¹⁴⁶ Beslutningsdokument for URTF av 23. oktober 2024.

¹⁴⁷ Vurderinger av behov, vurderinger av koordinering med myndighetene, vurderinger av koordinering med internasjonale partnere, vurderinger av dokumentert leveringsevne, vurderinger av risikostyring og/eller risikoreducerende tiltak, vurderinger av risiko for korrupsjon og/eller risikoreducerende tiltak, vurderinger av lokalt eierskap, vurderinger av kostnadseffektivitet og vurderinger av indirekte kostnader.

¹⁴⁸ Sju av avtalene har beslutningsdokumenter fra både 2022–2023 og 2024. I sammenligningen her har vi delt opp i to perioder, og teller derfor vurderinger fra 2022–2023 og 2024 hver for seg, selv om de er for samme avtale.

¹⁴⁹ Vi ser også forskjeller mellom 2022–2023 og 2024 når vi ikke teller med manglende beslutningsgrunnlag. Seks avtaler har beslutningsgrunnlag for tillegg til avtalen, men mangler beslutningsgrunnlag for selve avtalen. Ekskludert disse registreringene blir tallene for 2022–2023 58 prosent ja, 15 prosent delvis og 27 prosent nei.

tråd med ukrainske eller moldovske behov. Dette er vurdert helt eller delvis for alle avtaler i 2024. Videre ser vi blant annet at bistandsforvaltningen ikke har vurdert kostnadseffektivitet for to av tre avtaler i perioden 2022 til 2023. For 2024 gjelder dette tre av ti avtaler.

10.8 Norads kommentarer til avtalegjennomgangen

Vi presenterte flere av funnene fra avtalegjennomgangen for Norad i intervju 22. oktober 2025. Ifølge Norad viser gjennomgangen at det er god praksis som utøves, men at det også er et spenn i vurderingene. Norad mener at mye er gjenkjennelig, og at det ikke er en øvelse i å skrive lengst mulig i beslutningsgrunnlaget, men å gjøre en vurdering og dokumentere denne. Norad utdypet at det over flere år har vært et spenn i vurderingene, og at årsakene til det er sammensatte. Hvem som er saksbehandler, er trolig én forklaring, men ifølge Norad har det nok vel så stor betydning hvilke forutsetninger saksbehandler har for å gjøre disse vurderingene. Norad ønsker også å se et visst spenn i vurderingene til saksbehandlerne fordi avtalene er ulike og saksbehandleren skal rette innsatsen mot de største behovene. På generelt grunnlag mener Norad at vurderingene i beslutningsgrunnlaget for avtalene i Nansen-programmet er grundigere enn det som har vært vanlig praksis tidligere.

Avtaler med store beløp går gjerne til veletablerte aktører som Verdensbanken, mens avtaler med mindre beløp oftere går til organisasjoner og partnere som er mindre kjent for Norad. Det kan derfor være en avveining mellom risiko og vesentlighet hvor man bør bruke mest ressurser. Det kan være størst risiko i avtaler som skal inngås med små beløp, dersom tilskuddsmottakeren er ny eller mindre kjent, men det vil samtidig være viktig å bruke tid på å vurdere avtaler med store beløp, også når man har mye erfaring med aktøren. Det å begynne å gi støtte direkte til ukrainske organisasjoner var et skifte i Nansen-programmet, mener Norad. Her er beløpene små, men det har vært avholdt mange møter med organisasjonene, og slik sett har det vært ressurskrevende både å inngå og forvalte disse avtalene. Norad vurderer at dette har vært viktig for å redusere risikoen. Det er et mål i seg selv å redusere negative hendelser, opplyser Norad.

I avtalegjennomgangen ser vi ingen tendens til at størrelsen på avtalene har betydning for hvor grundig beslutningsgrunnlaget er. Vi ser imidlertid at bistandsforvaltningen har gjort færre vurderinger for avtaler om humanitær bistand enn for andre bistandsavtaler. Dette går fram av figur 26 i vedlegg 3. Norad understreker i intervju at det er viktig at alle elementene som skal vurderes i beslutningsgrunnlaget, er med.¹⁵⁰

Norad har sendt over ytterligere dokumentasjon som underbygger at beslutningsgrunnlaget har blitt grundigere for humanitære avtaler fra og med 2024. Beslutningsgrunnlaget for fire avtaler med norske humanitære organisasjoner som ble utarbeidet i 2025 viser at vurderingen av blant annet kostnadseffektivitet er grundigere og inneholder relevant informasjon om hvor mye som gis videre til lokale aktører.

¹⁵⁰ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

Vurderingene av humanitære prinsipper eller hvordan disse skal ivaretas, er fortsatt knappe eller fraværende i de fire beslutningsdokumentene.¹⁵¹

Norad sendte også over et eksempel på skriftlig dialog direktoratet har med FN, der de blant annet spør FN-organisasjonene som mottar norsk støtte, hvordan de arbeider med de humanitære prinsippene og med lokale organisasjoner.¹⁵² I tillegg har Norad i 2025 utarbeidet et posisjonsnotat om hvordan forvaltningen kan jobbe bedre med lokale organisasjoner.¹⁵³

11 Innsatsen for å styrke lokalt ledet respons i Ukraina

I dette kapitlet ser vi på ulike sider ved arbeidet med å sikre lokalt eierskap og deltakelse. Først ser vi på om bistandsforvaltningen har vurdert lokalt eierskap i beslutningsgrunnlaget for avtaler gjennom Nansen-programmet, og presenterer tall for midler som går direkte til ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner.

Videre undersøker vi hvordan elleve ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner ser på den internasjonale responsen i Ukraina. De fleste av disse organisasjonene mottar indirekte norske midler gjennom ulike FN-organisasjoner, der Norge er en sentral giver. Vi ser også på hvordan andre aktører vurderer den lokalt ledede responsen, og hva andre evalueringer og rapporter sier om temaet.

Lokalt eierskap og samsvar med nasjonale planer er sentrale prinsipper for mer effektiv bistand som Norge har sluttet seg til. *Strategi for norsk humanitær politikk 2024-2029* peker på at Norge har forpliktet seg til å fremme mer lokalt ledet respons, der lokale aktørers rolle styrkes ved at de får økt beslutningsmyndighet og blir mer involvert i den internasjonale humanitære responsen, samt at mer makt og ressurser flyttes fra internasjonale til lokale aktører. I *Grand Bargain*-erklæringen, som Norge sluttet seg til i 2016, er målet konkretisert til at 25 prosent av humanitær finansiering skal gå så direkte som mulig til lokale aktører.¹⁵⁴ I rapporteringen til *Grand Bargain* skal det oppgis både hvor stor andel av den humanitære bistanden som går direkte fra Norge til lokale organisasjoner, og hvor stor andel som går til lokale organisasjoner via en internasjonal organisasjon.¹⁵⁵

¹⁵¹ Beslutningsdokument for Kirkens Nødhjelp av 8. januar 2025, beslutningsdokument for Norsk Folkehjelp av 8. januar 2025, beslutningsdokument for Røde Kors av 31. januar 2025 og udatert beslutningsdokument for Flyktningshjelpen. Beslutningsdokumentet for Flyktningshjelpen gjaldt også støtte for 2025.

¹⁵² Norad (2024). E-post med svar på spørsmål fra FNs matvareprogram til Norad 24. januar 2024.

¹⁵³ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

¹⁵⁴ Utenriksdepartementet. (2024). *Strategi for norsk humanitær politikk 2024-2029*, s. 57 og 58. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7257c8ae2e1f47e9a44c93844b6a8864/no/pdfs/strategi-for-norsk-humanitaer-politikk.pdf>.

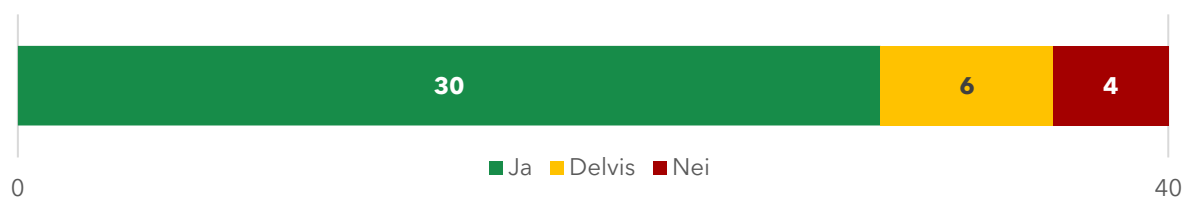
¹⁵⁵ Inter-Agency Standing Committee (2025, 24. september). *Grand Bargain Self Reporting 2025*. (Norges rapportering for 2025 til Inter-Agency Standing Committee.) Hentet 5. mars 2026 fra <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/grand-bargain-self-reports-2025>.

I Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* vises det til at det må investeres mer i lokal og nasjonal kapasitet, som sikrer eierskap og deltakelse. Sammen med en helhetlig innsats og et samspill mellom humanitær og langsiktig bistand er slike investeringer en forutsetning for at Ukraina skal kunne gjenoppbygges effektivt.¹⁵⁶ Det vises også til at Norge vil samarbeide tettere med lokale organisasjoner og styrke deres kapasitet til å gi bistand i sine områder.¹⁵⁷ Utenriksministeren uttaler også at det ukrainske sivilsamfunnet spiller en avgjørende rolle i å samle landet og bygge motstandskraft mot Russlands angrepskrig. Gjennom disse organisasjonene deltar ukrainerne direkte i gjenoppbyggingen av sitt eget land.¹⁵⁸

11.1 Bistandsforvaltningen har vurdert lokalt eierskap for et flertall av avtalene

Vi har undersøkt om bistandsforvaltningen har vurdert lokalt eierskap i beslutningsgrunnlaget for avtaler gjennom Nansen-programmet. I beslutningsdokumenter er det en egen rubrikk der lokalt eierskap skal omtales, under overskriften «Assessment of the project’s sustainability, local ownership, and exit strategy». Lokalt eierskap forstår vi her som at prosjektet er forankret hos lokale eller nasjonale partnere i Ukraina. Vi ser at dette er vurdert for et flertall av avtalene.

Figur 16 Er lokalt eierskap vurdert?



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang.

Som figur 16 viser, har bistandsforvaltningen vurdert lokalt eierskap for 30 avtaler. For 8 avtaler er det delvis vurdert, og for 4 avtaler er det ikke vurdert. I vurderingene viser bistandsforvaltningen gjerne til ett eller flere av følgende punkter:

- Bistandsmottakeren jobber med lokale partnere eller har dialog med lokalsamfunnet.
- Ukrainske eller moldovske myndigheter har uttrykt et ønske om støtte til prosjektet.
- Prosjektet er i tråd med ukrainske eller moldovske myndigheters prioriteringer.
- Bistandsmottakeren skal bidra med kapasitetsbygging overfor lokale aktører.

¹⁵⁶ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 59.

¹⁵⁷ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 59.

¹⁵⁸ Regjeringen (2024, 20. november). *Norge støtter ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner direkte*. Hentet 28. november 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-stotter-ukrainske-sivilsamfunnsorganisasjoner-direkte/id3075324/>.

11.2 Lite midler går direkte til ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner

Norad etablerte i 2024 en egen støtteordning rettet mot sivilsamfunnet i Ukraina. Til ordningen kom det inn 69 søknader, der først tre organisasjoner fikk tilsagn om fireårig støtte.¹⁵⁹ I 2024 ble det satt av 70 millioner kroner til ordningen, tilsvarende 0,7 prosent av Norges samlede sivile støtte dette året.¹⁶⁰ Per oktober 2025 er det inngått avtaler med til sammen seks organisasjoner under denne støtteordningen.¹⁶¹ Kun to av avtalene er inngått med ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner. De fire øvrige har imidlertid også ukrainske partnere. Utenriksdepartementet oppgir at andelen som går gjennom ordningen for ukrainsk sivilt samfunn i 2025, vil utgjøre om lag 1,6 prosent av den samlede sivile støtten.¹⁶² Utenriksdepartementet opplyser at norsk støtte gjennom denne ordningen når om lag 300 ukrainske organisasjoner.¹⁶³

Merk også at andelen til lokale organisasjoner i 2024 øker fra 0,7 til 1,6 prosent når man regner med norske støtten til landfondet til FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA). I 2024 ga Norge om lag 202 millioner kroner til dette fondet.¹⁶⁴

Utenriksdepartementet kommenterer at Norge har også vært en pådriver for at midler fra FNs humanitære landfond i størst mulig grad skal tilgodeses ukrainske aktører. Utenriksdepartementet viser til at fondet har hatt en økning i andel midler som går til lokale organisasjoner. 400 lokale organisasjoner mottar støtte gjennom fondet, noe som utgjorde 68,6 prosent av fondets midler i 2025. Utenriksdepartementet opplyser videre at rapporteringen på *Grand Bargain* viser at andelen av norsk støtte som gikk til lokale organisasjoner via internasjonale partnere Ukraina i 2024 utgjorde 29 prosent. Det viser ifølge departementet at Norge faktisk overoppfyller på denne målsetningen. Departementet viser også til at energistøtte og budsjettstøtte er to helt sentrale prioriteringer, og dermed utgjør betydelige beløp. Disse satsingene får dermed betydning for prosentandelen som går til støtte til sivilt samfunn.¹⁶⁵

¹⁵⁹ Norad. (2024, 20. november). *Norge støtter ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner direkte*. Hentet 19. desember 2025 fra <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2024/norge-stotter-ukrainske-sivilsamfunnsorganisasjoner-direkte/>

¹⁶⁰ Regjeringen. (2025, 28. august). *Norsk støtte til Ukraina og nabolandene*. Der står det at 10 milliarder kroner gikk til sivil støtte i 2024. Hentet 4. september 2025 fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland_hjelp/id2908141/?expand=factbox304708

¹⁶¹ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

¹⁶² Finansdepartementet. (2025). *Statsbudsjettet 2026: Svar på budsjettspørsmål*. Hentet 6. november 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2026/svar-pa-budsjettsporsmal/id3119380/?bq=nansen&expand=3125955>

¹⁶³ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer*. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

¹⁶⁴ Tallet 42 prosent oppgis i Prop. 1 S (2025–2026) s. 135. Hvis 42 prosent av fondet gikk til ukrainske nasjonale og lokale organisasjoner, går det an å si at Norge ga 155 millioner kroner eller 1,55 prosent av den sivile støtten, i 2024 direkte til lokale organisasjoner.

¹⁶⁵ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer*. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

11.3 Evalueringer peker på at for lite av bistanden går til lokale ukrainske aktører

Flere rapporter fra internasjonale bistandsaktører har vurdert innsatsen for å styrke den lokalt ledede humanitære responsen i Ukraina etter fullskalainvasjonen. I rapporten *Efforts to localise aid in Ukraine one year on: Stuck in neutral, losing time* fra 2023 vises det til at det ukrainske sivilsamfunnet har bygget opp en effektiv lokal humanitær respons. Allerede sommeren 2022 advarte imidlertid både ukrainske og internasjonale organisasjoner om at den humanitære innsatsen ville bli mindre effektiv hvis man ikke sikret større ukrainsk eierskap og kontroll over den internasjonale bistanden.¹⁶⁶

I evalueringen *UK aid to Ukraine. A rapid review* fra 2024 vises det til at i det første året av krigen gikk mindre enn 1 prosent av de 3,5 milliarder dollarne i internasjonal humanitær finansiering som ble samlet inn til Ukraina, direkte til nasjonale organisasjoner. Ifølge rapporten burde lokalt ledet respons være mer gjennomførbart i Ukraina enn i de fleste humanitære kontekster, gitt kompetansen og kapasiteten til myndighetene og sivilsamfunnet.¹⁶⁷

Rapporten *Passing the Buck: The Economics of Localizing Aid in Ukraine* fra 2024 viser også til at kun 0,07 prosent av den direkte internasjonale finansieringen til den humanitære responsen i Ukraina hadde gått til lokale organisasjoner per mars 2024. Rapporten viser videre hvordan internasjonal bistand til Ukraina kan bli mer kostnadseffektiv ved å gi mer penger direkte til lokale organisasjoner i stedet for å gi via internasjonale organisasjoner. En stor del av årsaken er at internasjonale organisasjoner, spesielt FN-organisasjoner, har høyere lønninger og bruker mer på administrasjon enn de lokale organisasjonene.¹⁶⁸

Norad påpeker at det er flere elementer som må tas med i vurderingen av hva som er mest effektivt. Å gi direkte til lokale organisasjoner må veies opp mot økt risiko for korrupsjon og økt arbeidsbyrde for givere. Når støtten gis gjennom internasjonale organisasjoner, tar disse også ansvar for i større grad å koordinere støtten, framholder Norad.¹⁶⁹

Utenriksdepartementet kommenterer også at lokale organisasjoner som er forankret sosialt og politisk i samfunnet, kan reise spørsmål ved deres mulighet eller vilje til å arbeide i tråd med de humanitære prinsippene. Gitt begrensede ressurser har Norge som giver ikke selv kapasitet til å gjøre grundige risikovurderinger eller følge opp ukjente, lokale organisasjoner. Norge og mange andre givere velger derfor som regel å støtte internasjonale humanitære organisasjoner som departementet kjenner godt.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Noe & Lang (2023).

¹⁶⁷ ICAI (2024).

¹⁶⁸ Venton, C.C., Noe, N. & Lang, H. (2024) *Passing the Buck: The Economics of Localizing Aid in Ukraine*. Hentet 2. september 2025 fra <https://www.refugeesinternational.org/reports-briefs/passing-the-buck-the-economics-of-localizing-aid-in-ukraine/>.

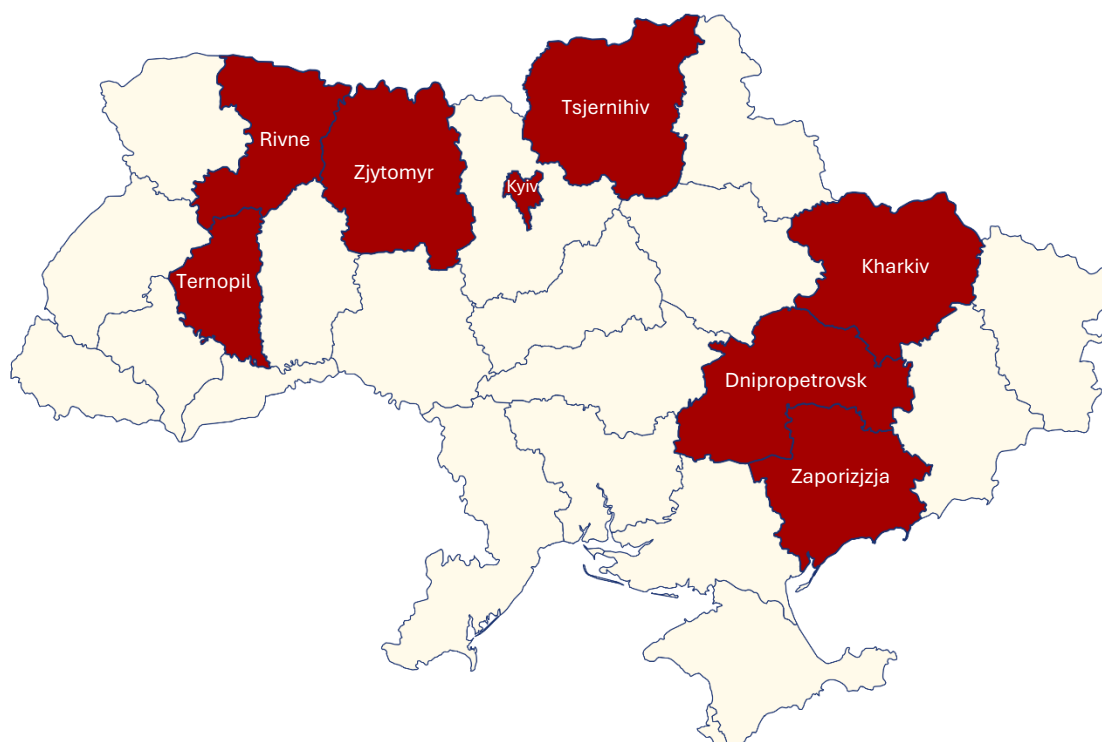
¹⁶⁹ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

¹⁷⁰ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

11.4 Lokale ukrainske organisasjoner har endret sine aktiviteter som følge av krigen

Vi har gjennomført digitale intervjuer med elleve ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner som opererer i ulike deler av landet, se kart i figur 17. Det har vært viktig å snakke direkte med dem som er en del av den lokale responsen i Ukraina, ikke bare motta indirekte informasjon om deres erfaringer gjennom norske tilskuddsmottakere og norsk bistandsforvaltning.

Figur 17 Oversikt over hvor organisasjonene som ble intervjuet, opererer i Ukraina



Kilde: Riksrevisjonen

Organisasjonene er ulike i størrelse og jobber innenfor flere ulike tematiske områder, blant annet å fremme demokrati, antikorrupsjon, støtte til lokalsamfunn og lokale organisasjoner og aktivister, utdanning, helse og humanitært arbeid. Organisasjonene endret i større eller mindre grad sine aktiviteter etter fullskalainvasjonen, og nesten alle har drevet med humanitær bistand i tillegg til sine vanlige aktiviteter som følge av krigen. For eksempel viser en organisasjon som i utgangspunktet jobber med å fremme demokratiske prosesser, styrke sivilsamfunnet og sikre ansvarliggjøring av nasjonale og lokale myndigheter, at de blant annet gikk sammen med andre regionale organisasjoner for å opprette et flyktningssenter etter fullskalainvasjonen. En annen organisasjon, som egentlig jobber med å støtte mennesker med hiv/aids, ble også en del av den humanitære responsen etter invasjonen. Organisasjonen deler blant annet ut nødhjelp til mennesker nær frontlinjen og bidrar i aktiviteter knyttet til den såkalte vinterhjelpen (winterisation aid) til Ukraina.

Ingen av organisasjonene vi har snakket med, mottar norsk støtte direkte. Alle organisasjonene har imidlertid mottatt tilskudd fra internasjonale givere, og mange av dem har mottatt tilskudd fra norskstøttede FN-organisasjoner, slik som FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA), FNs organisasjon for kvinners rettigheter og likestilling (UN Women), FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Norge var blant annet den tredje største giveren til OCHAs landfond i Ukraina i 2025 med et bidrag på 23,6 millioner dollar.¹⁷¹ Et fåtall av organisasjonene har imidlertid mottatt internasjonal støtte fra store filantropiske stiftelser og andre organisasjoner som ikke mottar norsk støtte. I tillegg har flere av organisasjonene mottatt tilskudd fra den ukrainske nettverksorganisasjonen ISAR Ednannia, som fikk tildelt midler gjennom Norads støtteordning rettet mot ukrainsk sivilsamfunn i 2024. Vi har også intervjuet ISAR Ednannia, men det var før organisasjonen fikk tilsagn om norsk støtte.¹⁷²

11.5 Innretningen på finansieringsordningene skaper utfordringer for de lokale organisasjonene

11.5.1 De fleste organisasjonene ønsker å motta finansiering med lengre varighet fra internasjonale givere

Alle organisasjonene har, som nevnt ovenfor, mottatt finansiering fra internasjonale givere, noen i større grad enn andre. Varigheten på de internasjonale tilskuddene de har mottatt, kan være alt fra to måneder til tre år, ifølge organisasjonene. Imidlertid har tilskuddene fra FN-organisasjoner, som FN utviklingsprogram (UNDP) og FNs organisasjon for kvinners rettigheter og likestilling (UN Women), hovedsakelig kort varighet, vanligvis på noen få måneder og sjelden på mer enn ett år. Et stort flertall av organisasjonene opplyser at de foretrekker å motta tilskudd med lang varighet, helst på minst ett til tre år. Tilskudd med kort varighet gjør det vanskelig å kunne ansette personell og oppnå resultater. En av organisasjonene vi har intervjuet, utdyper disse problemene slik:

«A six-month duration for the project is too short for several reasons. It doesn't allow for us to employ people for longer periods of time. When it already is difficult to find qualified personnel in the areas where we operate, it is unfortunate to have to end a work contract after only six months ... Some programs also need to last longer than six months. For example, in programs that provide psychosocial support, no results can be achieved in six months»

Mange av organisasjonene oppgir dessuten at de bruker mye tid og ressurser på å skaffe finansiering. Norad kommenterer at den flerårige støtteordningen til sivilsamfunnet i

¹⁷¹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). *Country Based Pooled Funds Data Hub*. Hentet 14. januar 2025 fra <https://cbpf.data.unocha.org/>.

¹⁷² Det ble gjennomført et digitalt intervju med ISAR Ednannia 15. oktober 2024. 20. november 2024 ble det annonsert på Norads hjemmesider at ISAR Ednannia skulle motta støtte fra Norge. <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2024/norge-stotter-ukrainske-sivilsamfunnsorganisasjoner-direkte/>.

Ukraina skulle kompensere for de kortere avtalene som ofte brukes i humanitær støtte, for å sikre de lokale organisasjonene større fleksibilitet.¹⁷³

11.5.2 Organisasjonene ønsker å få dekket indirekte kostnader for å opprettholde aktivitet

I debatten om lokalt eierskap står spørsmålet om såkalte indirekte kostnader sentralt. Indirekte kostnader er kostnader som organisasjoner har uavhengig av prosjekter som gjennomføres. Eksempler på slike kostnader kan være husleie, strøm, ikt-tjenester og lønninger for ansatte i støttefunksjoner. Flere av organisasjonene peker på utfordringer med at tilskudd fra internasjonale givere ikke dekker indirekte kostnader. De fleste organisasjonene opplyser at de får dekket en viss andel av indirekte kostnader fra noen internasjonale givere, men ikke fra alle. Det varierer i tillegg hvor høy prosentsatsen er, fra 2 til 7 prosent av tilskuddet. Ofte er de indirekte kostnadene knyttet til prosjektet som tilskuddet skal finansiere, opplyser organisasjonene. Den vanlige definisjonen av indirekte kostnader innebærer imidlertid at indirekte kostnader skal være frie midler. En av organisasjonene viser for eksempel til at tilskuddene vanligvis bare dekker kostnadene til ansatte som arbeider direkte på prosjektet. På samme måte blir husleien ofte dekket av giverne, men kun så lenge prosjektet varer. Tilskuddene dekker ikke arbeidet til kolleger som jobber i støttefunksjoner utenfor prosjektet.

Disse funnene er sammenfallende med det som går fram av FNs kontor for koordinering av humanitær innsats' (OCHA) gjennomgang av tilskudd til lokale sivilsamfunnsorganisasjoner i Ukraina fra 2024. Der framgår det at kun 2 av 14 givere dekket et administrasjonsgebyr eller indirekte kostnader på 7 prosent – som ofte regnes som en standard i bistand – til sivilsamfunnsorganisasjoner. De fleste mottakere fikk imidlertid dekket enkelte driftskostnader.¹⁷⁴ Også rapporten *A Humanitarian Localization Baseline for Ukraine* fra 2023 og oppfølgingsrapporten fra 2024 viser at et fåtall av internasjonale givere dekker indirekte kostnader som er uavhengige av prosjektet. Begge rapportene framhever at en høyere dekningsgrad av indirekte kostnader styrker den institusjonelle utviklingen i lokale organisasjoner.¹⁷⁵

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) i Ukraina opplyser i intervju at de dekker 4 prosent indirekte kostnader på tilskudd til sine lokale partnerorganisasjoner. UNHCR har inngått 14 partnerskapsavtaler, hvorav 13 er ukrainske organisasjoner. De internasjonale partnerorganisasjonene får imidlertid dekket 7 prosent til indirekte kostnader. Forskjellen skyldes, ifølge UNHCR, at de internasjonale organisasjonene også har støttefunksjoner ved region- og hovedkontor.¹⁷⁶

¹⁷³ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

¹⁷⁴ OCHA. (2024). *Review of small grants programs to civil society organizations and volunteer organization*. Hentet fra <https://www.unocha.org/publications/report/ukraine/ukraine-humanitarian-fund-review-small-grants-programmes-csos-and-volunteer-organizations-quarter-3-2023-enuk>.

¹⁷⁵ Humanitarian Advisory Group (2023) *A Humanitarian Localization Baseline for Ukraine*. Melbourne: Humanitarian Advisory Group. Hentet 25. august fra <https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/a-humanitarian-localization-baseline-for-ukraine/> og Humanitarian Advisory Group (2024) *A Humanitarian Localization Baseline for Ukraine: Progress Report 2024*. Melbourne: Humanitarian Advisory Group. Hentet 25. august 2025 fra <https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/a-humanitarian-localization-baseline-for-ukraine-progress-report-2024/>

¹⁷⁶ Intervju med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) i Kyiv 24. juni 2025.

FNs stedlige og humanitære koordinator i Ukraina er kjent med utfordringen og utdyper at lokale organisasjoner ofte viser til at FN krever rapporter, men ikke gir ressurser til å bygge opp kapasiteten som trengs for å levere rapporter og innfri andre administrative krav. Koordinatoren peker videre på at de ukrainske organisasjonene som mottar støtte fra FNs kontor for koordinering av humanitær innsats' (OCHA) landfond (UHF), får dekket 7 prosent til indirekte kostnader.

Paraplyorganisasjonen ISAR Ednannia understreker at lokale organisasjoner sliter med å skaffe nok midler til å betale lønninger og andre indirekte kostnader. Ednannia forsøker å overbevise internasjonale givere om at tilskudd som dekker lønninger og andre indirekte kostnader for lokale organisasjoner, er svært viktig. Langsiktig institusjonell støtte hjelper lokale organisasjoner med å beholde sitt personale og gjør det mulig for dem å dekke utgifter til kontorlokaler og andre nødvendige kostnader, som internettutstyr og programvareabonnementer. Ideelt sett bør tilskuddene dekke lønninger og indirekte kostnader og gis for en treårsperiode eller enda lenger, framholder ISAR Ednannia.

Paraplyorganisasjonen peker i tillegg på at å gi mer institusjonell støtte til lokale organisasjoner er en smart investering for internasjonale givere fordi lokale aktører er langt mer kostnadseffektive enn internasjonale aktører, som følge av lavere lønns- og personalutgifter og bedre kontekstuell kunnskap. Lokale sivilsamfunnsorganisasjoner oppnår svært gode resultater når de slipper å bekymre seg for hvordan de skal dekke lønnskostnader, framholder Ednannia.¹⁷⁷

Norad viser til at direktoratet ikke har regler som hindrer at deres tilskuddsmottakere dekker indirekte kostnader hos lokale undermottakere. Norad legger også til at de har startet et pilot-prosjekt der indirekte kostnader skal dekkes likt for lokale undermottakere som for direkte partnere. Nansen-programmet er med i denne piloten og lokale partnere for Norsk Folkehjelp og Flyktningshjelpen har fått denne muligheten i 2026.¹⁷⁸

11.6 Delte erfaringer med koordinering, inkludering og samarbeid med internasjonale organisasjoner

De lokale organisasjonene har delte erfaringer med i hvilken grad internasjonale givere og organisasjoner tar hensyn til behovene til berørte ukrainere i utforming og gjennomføring av prosjekter. Flere organisasjoner peker på at internasjonale givere enten gjennomfører egne undersøkelser og analyser av behov i lokale områder når de skal utvikle prosjekter og programmer, eller at de samler inn slik informasjon fra lokale organisasjoner.

Samtidig peker noen organisasjoner på at internasjonale givere har en bedre forståelse av, og er mer opptatt av, situasjonen på nasjonalt nivå enn på lokalt nivå. En av organisasjonene viser også til at ineffektive og tidkrevende beslutningsprosesser blant

¹⁷⁷ Digitalt intervju med ISAR Ednannia 15. oktober 2024.

¹⁷⁸ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

internasjonale givere og organisasjoner fører til at prosjektene som gjennomføres, blir mindre relevante og i mindre grad treffer den berørte befolkningens faktiske behov. For eksempel erfarte en av organisasjonene at en stor FN-organisasjon brukte så lang tid på å planlegge flyttingen av en gruppe internt fordrevne at de internt fordrevne ikke lenger var der da prosjektet endelig var klart til å gjennomføres.

I noen av intervjuene har det også blitt tatt opp som et problem at flere internasjonale organisasjoner ikke tar tilstrekkelig hensyn til forskjellene mellom Ukraina og mer tradisjonelle bistandsland. En av de lokale organisasjonene forklarer det slik:

«We have seen that some international organisations focus on thematic issues that may not be relevant or appropriate for Ukraine. We see that the international organisations have not accounted for the differences between Ukraine and other countries, like Afghanistan etc, receiving their support. One example is the issue of women's rights, which may be an important issue in other countries. When we talk about involving Ukrainian women in the projects, they are already involved. The majority of men in Ukraine are involved in the war. So, it is mostly women and children that will be involved in the donor's activities»

11.6.1 Lokale organisasjoners mulighet til påvirkning

De fleste lokale organisasjonene har liten tro på at de har mulighet til å påvirke internasjonale givere og organisasjoner. I intervjuene pekes det på ulike utfordringer i arbeidet med å påvirke givernes strategier for å bidra til at de beslutningene som fattes, er i tråd med lokale behov. En av utfordringene er den store avstanden mellom det lokale og det internasjonale nivået, i motsetning til i nasjonale organisasjoner, som enklere kan ha innflytelse. En annen utfordring er reell inkludering, dvs. at lokale organisasjoner kun blir konsultert i forbindelse med behovsanalysene rettet mot spesifikke målgrupper, men uten å bli inkludert i de påfølgende beslutningsprosessene. Det blir videre pekt på at lokale organisasjoner ofte mangler tilgang til informasjon og personlige relasjoner med ledelsen i giverorganisasjonene som tar beslutningene. Det er kun de organisasjonene som kan underbygge sine anbefalinger med egne data og samtidig har alternative finansieringskilder, som har reell mulighet til å påvirke internasjonale givers strategier.

To organisasjoner mener at de kan øve innflytelse. Den ene av dem påpeker imidlertid at dette gjelder kun hvis organisasjoner er medlem av de humanitære koordineringsgruppene.

En samleevaluering fra august 2025 bekrefter at lokale organisasjoner i stor grad var tjenesteleverandører og hadde begrenset innflytelse over beslutningsprosesser, koordinering og planlegging, særlig i den første tiden etter fullskalainvasjonen. Selv om dette har blitt noe bedre over tid, slår rapporten fast at skjeve maktforhold og

internasjonale aktørers dominans fortsetter å begrense den reelle innflytelsen til lokale organisasjoner.¹⁷⁹

11.6.2 Deltakelse i internasjonale koordineringsgrupper og det humanitære klynge-systemet

De fleste organisasjonene har erfaringer med å delta i de tekniske humanitære koordineringsgruppene i regi av FN. Mange av organisasjonene sier imidlertid at det er mer relevant for dem å delta i nasjonale NGO-plattformer enn i de humanitære koordineringsgruppene, som generelt oppfattes som mer nyttig for de internasjonale organisasjonene. Nettverksorganisasjonen ISAR Ednannia opplyser at den er vertskap for månedlige møter for giverkoordinering for sivilsamfunnet. Dette er et godt initiativ, ifølge ISAR Ednannia, men møtene endrer ikke umiddelbart giverstrategier eller tilnærmingen til de ulike organisasjonene. Det er i hovedsak et nettverkstreff.¹⁸⁰

11.7 Særlige utfordringer med den internasjonale støtten til Ukraina

Blant svarene på hva som er de største utfordringene for å styrke lokale organisasjoner i Ukraina, er det særlig finansiering og arbeidskraft som går igjen.

Flere av dem som peker på finansiering, viser til at mye kortsiktig finansiering fører til at det forsvinner mye tid på søknadsprosesser, se omtale under punkt 11.5.1. En organisasjon beskriver det slik: «The biggest challenge is financial stability. We always need to apply for new projects because so many projects are short-term.» Det at det gis lite støtte til små organisasjoner, og at søknadsprosessene er for komplekse for disse, er det også flere som nevner. I ett tilfelle var det over 500 søknader til 10 tilskudd, noe som illustrerer hvor vanskelig det er for små organisasjoner å få finansiering. En annen utfordring som flere framhever, er at den internasjonale støtten kun er midlertidig, noe som gjør det vanskelig å utvikle langsiktige og bærekraftige aktiviteter i Ukraina.

De som peker på arbeidskraft, trekker blant annet fram at mange ukrainere har forlatt landet eller flyttet internt, noe som igjen fører til mangel på kvalifisert personell. En organisasjon beskriver det slik: «It is difficult for many organisations to find qualified personnel. We have hired only one additional person since the beginning of the war. In Kharkiv, there are too many internally displaced persons, who often have other qualifications than those we need.» Utbrenthet blant ansatte er en annen utfordring som trekkes fram av flere organisasjoner.

Flere organisasjoner tar dessuten opp at bortfallet av støtten fra USAID har vært en betydelig utfordring. En organisasjon beskriver det slik: «The freezing of USAID funding is the biggest problem right now, for organisations in Ukraine and in many other countries.

¹⁷⁹ Inter-Agency Humanitarian Evaluation. (2025).

¹⁸⁰ Digitalt intervju med ISAR Ednannia 15. oktober 2024.

Some of the big Ukrainian organisations received up to 75 percent of their funding from USAID.»

11.8 Andre aktører ønsker også mer lokalt ledet respons i Ukraina

I etterkant av bortfallet av amerikansk støtte i begynnelsen av 2025 har FN lansert en global «humanitær omstart». For Ukrainas del førte dette blant annet til en revidering av FNs humanitære plan for Ukraina for 2025.¹⁸¹

Samtidig har ukrainske myndigheter opprettet en ny humanitær koordineringsplattform, i tillegg til FNs koordineringssystem. Se punkt 10.3.4 for nærmere omtale av den humanitære koordineringen i Ukraina. Noe av bakgrunnen for denne plattformen er at ukrainske myndigheter ønsker at mer penger går direkte til lokale partnere. Den norske ambassaden i Kyiv har forståelse for dette, men Norge og mange andre givere foretrekker å gi penger til FN og andre internasjonale organisasjoner. FN har ifølge ambassaden et solid omdømme: De leverer og følger spillereglene. Det å gi direkte til lokale organisasjoner innebærer større risiko. FN bruker også mange lokale organisasjoner til å gjennomføre aktiviteter, og de står for mye av det humanitære arbeidet på lokalt nivå. Norge ønsker imidlertid at bistanden forankres sterkere lokalt. Ambassaden mener dette bør styres av FN, for eksempel FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA), men at det også er mulig å legge inn vilkår i avtaler med internasjonale organisasjoner om at en større andel av midlene skal brukes lokalt, for eksempel 70 prosent. Selv om det er mange diskusjoner om lokalt eierskap, er det få konkrete tiltak som er iverksatt. For eksempel savner ambassaden et utkast til en handlingsplan for *lokalisering*.¹⁸²

FNs stedlige og humanitære koordinator mener også at man bør øke andelen som går til lokale organisasjoner, betydelig, for eksempel til 30–40 prosent. Koordinatoren mener imidlertid at den samlede finansiering som går til lokale ukrainske organisasjoner, er mer enn 1 prosent, slik rapporten *Passing the buck: The Economics of Localizing Aid in Ukraine* fra 2024 viser. Tallet reflekterer kun direkte bistand fra givere til ukrainske organisasjoner. Ukrainske organisasjoner mottar betydelige ressurser via FN-systemet og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner. FNs stedlige og humanitære koordinator er overbevist om at den faktiske andelen er minst 10 prosent.¹⁸³ I en rapportering fra ambassaden i Kyiv går det fram at koordinatoren også understreker at når tiden er inne, bør man sette som mål å forlate Ukraina med et sterkt oppbygget nettverk av sivile aktører i samarbeid med nasjonale og lokale myndigheter.¹⁸⁴

¹⁸¹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2025). *The Humanitarian Reset (10 March 2025)*. Hentet 28. august 2025 fra <https://www.unocha.org/news/humanitarian-reset-10-march-2025>.

¹⁸² Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23. 24. og 27. juni 2025.

¹⁸³ Intervju med FNs stedlige og humanitære koordinator 25. juni 2025.

¹⁸⁴ Ambassaden i Kyiv. (2025). *Ukraina. Lansering av humanitære responsplaner for 2025*. Innrapportering fra ambassaden i Kyiv av 20. januar 2025. Fra lanseringen av FNs humanitære responsplan for Ukraina og den regionale planen for flyktning for 2025, der den norske ambassaden deltok.

Det er stor variasjon i hvor mye av midlene fra norske og internasjonale humanitære bilaterale organisasjoner som gis videre til lokale ukrainske organisasjoner: Det varierer mellom 5 og 90 prosent. Det avhenger blant annet av typen bistand. Flyktningshjelpen, som oppgir at de gir 11 prosent til lokale organisasjoner, forklarer at deres ukrainske partnerorganisasjoner hovedsakelig er små og ikke kan absorbere så mye finansiering. Til de kostbare byggeprosjektene bruker Flyktningshjelpen per 2025 lokale entreprenører. Det som kanaliseres gjennom dem, blir imidlertid ikke tatt med i beregningen av hvor stor andel av finansieringen som går til lokale aktører. Den omfatter kun lokale organisasjoner, ikke lokale entreprenører. Flyktningshjelpen har også store kontantprogrammer som de implementerer direkte for å oppnå større effektivitet. Flyktningshjelpen mener at det trolig ville være bra å inkludere flere kvalitative indikatorer, slik at ikke andelen av finansiering som går til lokale partnere, er den eneste indikatoren for å måle lokalisering eller graden av lokalt eierskap.¹⁸⁵

12 Utenriksdepartementets styring og forvaltning av den sivile bistanden til Ukraina

I dette kapitlet ser vi på hvordan Nansen-programmet styres og er organisert nasjonalt. Vi har sett på hvordan føringer for Nansen-programmet følges opp gjennom prosessen med å fordele midlene mellom ulike sektorer og tilskuddsmottakere. Videre beskriver vi hvordan Nansen-programmet er koordinert mellom departementene og mellom Utenriksdepartementet, Norad og den norske ambassaden i Kyiv. Til slutt ser vi på Norads system for vurdering av resultater og om det kan brukes som grunnlag for innretningen av bistanden.

12.1 Nærmere om Norads ansvar for å forvalte den sivile støtten gjennom Nansen-programmet

12.1.1 Forvaltningen av Nansen-programmet ble overført til Norad høsten 2023

Det første året etter at fullskalainvasjonen av Ukraina brøt ut 24. februar 2022, hadde Utenriksdepartementet ansvaret for å forvalte den sivile støtten til Ukraina. Nansen-programmet ble opprettet som et femårig støtteprogram til Ukraina 16. februar 2023. Programmet har siden blitt den største støtteordningen til land i krig i norsk historie. Det opererer i en utfordrende situasjon med stor korrupsjonsrisiko og fysisk risiko på grunn av krigshandlinger.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Gruppeintervju med Redd Barna, Norges Røde Kors, Flyktningshjelpen, The Halo Trust, Norsk Folkehjelp, SOS-barnebyer og Kirkens Nødhjelp i Kyiv 25. juni 2025.

¹⁸⁶ Norad. (2024). R2024-03 *Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*, 24. oktober 2024, s. 5.

Regjeringen besluttet 5. juni 2023 å delegere forvaltningsansvaret for Nansen-programmet til Norad.¹⁸⁷ Utenriksdepartementet opplyser at overføringen var et av flere tiltak for å redusere risiko.¹⁸⁸ Forvaltning av bistandsmidler er Norads kjerneoppgave, og overføringen bidrar ifølge departementet til å sikre at norske midler brukes mest mulig effektivt og forsvarlig.

Norad har forvaltet den sivile støtten siden 1. september 2023.¹⁸⁹ Utenriksdepartementet har ansvar for politikktutforming og styring, mens Norad har ansvaret for den tekniske bistandsforvaltningen og for å gi faglige råd til departementet.¹⁹⁰ I henhold til hovedinstruksen med virkning fra 1. januar 2025 skal Norad legge til rette for og praktisere forsvarlig og effektiv tilskuddsforvaltning med høy kvalitet.¹⁹¹

Supplerende tildelingsbrev nr. 3, datert 9. juni 2023, inneholdt føringer for forvaltningen av Nansen-programmet. Brevet viste til at arbeidet med Nansen-programmet ville gå ut på å følge opp politiske beslutninger konkret, og at det ville være behov for tett dialog med departementet i forbindelse med forvaltning av midlene. Videre viste brevet til at Utenriksdepartementet ville invitere til et særmøte med alle involverte for å sikre lik forståelse av oppdraget og avklare en hensiktsmessig kommunikasjon og krav til rapportering som ivaretar behov for løpende forankring i regjeringen.

Ifølge hovedinstruksen for Norad kan formålet med særmøtene være informasjonsdeling eller være en ramme for faglige eller strategiske diskusjoner, eller andre faglige saker eller avklaringer.¹⁹² Utenriksdepartementet opplyser at det ble avholdt to særmøter mellom Utenriksdepartementet og Norad i 2023.¹⁹³ Det foreligger ikke referater eller oppsummeringer fra disse møtene.¹⁹⁴ Ingen særmøter ble gjennomført i 2024, mens i 2025 er det per 13. november avholdt tre særmøter der det også er skrevet referater.¹⁹⁵

12.1.2 Høyt arbeidspress og økt bemanning av Nansen-avdelingen i Norad

Høsten 2024 gjennomførte Norad en internrevisjon av Nansen-programmet.¹⁹⁶ Den viste til at Norad utbetalte og forvaltet betydelige midler på få måneder, parallelt med rekruttering av ansatte og utvikling av en avdelingsstruktur, og at det til tider var et stort arbeidspress. Internrevisjonen vurderte at Nansen-avdelingen var satt sammen av ansatte

¹⁸⁷ Utenriksdepartementet. (2025). *Nansen-programmet. Mer effektiv styring av og kommunikasjon om Norges sivile støtte til Ukraina*. (Internt notat til utenriksministeren fra Østeuropaseksjonen 28. januar 2025, med utenriksministerens svar 9. februar 2025). Ansvarsoverføringen ble formalisert i supplerende tildelingsbrev nr. 3, datert 9. juni 2023.

¹⁸⁸ Intervju med Utenriksdepartementet 25. september 2024.

¹⁸⁹ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 24. [Meld. St. 8 \(2023–2024\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

¹⁹⁰ Intervju med Utenriksdepartementet 25. september 2024.

¹⁹¹ Hovedinstruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad). Fastsatt av Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet med virkning fra 1. januar 2025. [hovedinstruks-til-norad---gyldig-fra-01.01.2025.pdf](#).

¹⁹² Utenriksdepartementet. (2024). *Hovedinstruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)*. Fastsatt av Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet med virkning fra 1. januar 2025. [hovedinstruks-til-norad--gyldig-fra-01.01.2025.pdf](#).

¹⁹³ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

¹⁹⁴ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025 og Norad. (2025). *RE: Utkast til referat ifm. Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte til Ukraina og Moldova gjennom den sivile delen av Nansen-programmet* (e-post til Riksrevisjonen 20. november 2025).

¹⁹⁵ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

¹⁹⁶ Norad. (2024). *R2024-03 Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*, 24. oktober 2024, s. 5.

med tung tematisk og forvaltningsmessig kompetanse og solid ledererfaring. Dette ga avdelingen gode forutsetninger for å styre programmet på en god måte.¹⁹⁷ Den internasjonale finansinstitusjonen, Nordic Green Bank (NEFCO), peker på at Norad har større kapasitet enn Utenriksdepartementet til å følge opp prosjektene.¹⁹⁸

I juni 2024 besto Nansen-avdelingen av 15 årsverk.¹⁹⁹ Med støtte fra stab- og støttefunksjonene i Norad, som tilsvarte inntil fire årsverk, hadde Nansen-avdelingen en kapasitet på 19 årsverk. Per september 2024 vurderte Norad at Nansen-avdelingen hadde relativt få ansatte, sammenlignet med andre bistandsprogrammer.²⁰⁰ Norad opplyser at avdelingen har økt antallet årsverk ytterligere, som følge av økningen i den sivile støtten i februar 2025 og hadde 23 årsverk per oktober 2025.²⁰¹

12.1.3 Inngåelse av nye avtaler øker arbeidsmengden

Regjeringen viser i Prop. 44 S (2022-2023) til at norsk sivil støtte i hovedsak skal gå gjennom et begrenset antall avtaler.²⁰² Som vist i punkt 9.1 har bevilgningen, antallet avtaler og antallet avtalepartnere økt siden 2023. Like etter Norad overtok forvaltningsansvaret for den sivile støtten i 2023, fikk direktoratet i oppdrag å utforme en søknadsbasert ordning for sivilt samfunn i Ukraina og om å vurdere mulige tiltak for mobilisering av private investeringer.²⁰³ Norads internrevisjon peker på at hver avtale medfører en egen forvaltningscyklus, noe som innebærer en betydelig større arbeidsmengde selv om avtalene som inngås, er små. Norad har gitt tilbakemelding til Utenriksdepartementet om at utlysninger og oppfølging av nye avtaler med mindre beløp er ressurskrevende. Ifølge departementet inngår derfor Norad avtaler med konsortier som igjen gir tilskudd til en rekke lokale organisasjoner.²⁰⁴

Ambassaden i Kyiv sier at antallet prosjekter som Norge støtter er mye å forvalte. Hvis det var færre avtaler, ville det kunne bidra til å forenkle administrasjonen og redusere ressursbruken, ifølge ambassaden. Det ville også kunne redusere antallet besøk ute i felten, noe som har betydning for sikkerheten for de ansatte. Antallet avtaler er ifølge ambassaden et tilbakevendende spørsmål i bistanden, og det er mulig at Norge har for mange i Nansen-programmet. Ambassaden mener at det er fullt mulig for departementet å formulere en prioritering av typen «Norge vil gi til noen store avtaler i stedet for mange små». Det er ikke noen hindringer for å begrense antallet avtaler og bevilge mer i enkeltavtaler i stedet.²⁰⁵

¹⁹⁷ Norad. (2024). R2024-03 Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet, 24. oktober 2024, s. 15.

¹⁹⁸ Intervju med NEFCO 26. juni 2025. NEFCO.

¹⁹⁹ Norad. (2024). R2024-03 Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet, 24. oktober 2024, s. 15.

²⁰⁰ Intervju med Norad 20. september 2024.

²⁰¹ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025 og Regjeringen (2025) [12,5 milliarder kroner i sivil støtte til Ukraina og Moldova - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no), lesedato 28. november 2025.

²⁰² 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)*, s. 7.

²⁰³ Supplerende tildelingsbrev nr. 3, datert 9. juni 2023, oppdrag nr. 22-2023 og oppdrag nr. 24-2023.

²⁰⁴ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²⁰⁵ Intervju med ambassaden i Kyiv 23., 24. og 27. juni 2025.

Utenriksdepartementet viser til at antallet partnere og avtaler i den humanitære bistanden er relativt stabil, mens det er mange nye avtaler innenfor den øvrige sivile bistanden.²⁰⁶ Departementet mener at det er vanskelig å si at Nansen-programmet har mange avtaler gitt hvor stort det er, og mener at programmet har få avtaler sammenlignet med andre bistandsområder. Departementet understreker at hoveddelen av pengene i Nansen-programmet går gjennom noen få, store avtaler.

Ifølge Norad henger økningen i antallet partnere og avtaler sammen med strategiske vurderinger om å redusere risiko, noe som er nødvendig med de betydelige økningene i bevilgningene.²⁰⁷ Norad har bevisst ønsket å diversifisere porteføljen og samarbeidspartnere for å sikre balanse og unngå at enkeltpartnere får en monopolsituasjon.²⁰⁸ Videre har antall avtaler økt fordi behovene i Ukraina endrer seg.

Oversikten over avtaler presenteres og diskuteres med Utenriksdepartementet månedlig.²⁰⁹ Norad påpeker samtidig i intervju at Nansen-avdelingen iblant får beskjed gjennom tildelingsbrevet om å inngå en avtale med en navngitt partner med et gitt beløp uten å ha vært involvert i forarbeidet. Noen ganger kan det være avtaler med store summer, andre ganger er det små beløp. I sum vokser omfanget av forvaltere, partnere og avtaler.

Utenriksdepartementet kommenterer i sitt svar til rapportutkast at det er noen innebygde spenninger i rapportens omtale av økningen i antall avtaler og partnere på den ene siden og en styrking av lokalt ledet respons på den andre. Der kravet til en styrking i lokalt ledet respons ifølge departementet trolig vil måtte gå på bekostning av antallet avtaler og partnere.²¹⁰

Det er som vist til i tabell 1, 64 ulike avtalepartnere eller mottakerorganisasjoner i Nansen-programmet per 2025. Blant disse mottakerne er det mange organisasjoner som verken tilhører de veletablerte FN-organisasjonene, utviklingsbankene, eller norske, humanitære organisasjoner på den ene siden eller de ukrainske lokale organisasjonene på den andre.²¹¹ Dette tilsier at en styrking i kravet om lokalt ledet respons ikke nødvendigvis vil måtte gå på bekostning av antallet avtaler og partnere.

²⁰⁶ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²⁰⁷ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

²⁰⁸ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

²⁰⁹ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

²¹⁰ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

²¹¹ For eksempel Tschudi Logistics Holding AS, Fenix Repower AS, NORSAR, The European Wergeland Centre, UiO - Kulturhistorisk Museum, Nord Universitet, Farmasoft LLC, Council of Europe, Norwegian - Ukrainian Chamber of Commerce, PRIO - International Peace Research Institute, Oslo, ESTDEV - Estonian Centre for International Development, The HALO Trust. https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland_hjelp/id2908141/, hentedato 2. mars 2026.

12.2 Koordinering mellom departementer og med Statsministerens kontor

Nansen-programmet involverer mange departementer. Regjeringen opprettet derfor en koordineringsgruppe for norsk støtte til Ukraina på embetsnivå i mars 2023.

Koordineringsgruppen ledes av Utenriksdepartementet med fast deltakelse fra Statsministerens kontor, Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet.²¹²

Utenriksdepartementet opplyser at koordineringsgruppen etter hvert har blitt utvidet med flere departementer, Norad, ambassaden i Kyiv og EU-delegasjonen i Brussel. Dette er ifølge departementet i tråd med regjeringens føringer og en følge av bredden i det norske engasjementet.²¹³

Formålet med koordineringsgruppen er å sikre at norsk bistand til Ukraina er godt koordinert, og å bidra til at den politiske ledelsen er informert om og involvert i Nansen-programmets videre utvikling.²¹⁴ Koordineringsgruppen er ifølge Utenriksdepartementet ikke et beslutningsorgan, men et konsultasjons- og informasjonsforum.²¹⁵

Utenriksdepartementet opplyser at gruppen inntil januar 2026 har avholdt 25 møter.²¹⁶

Utenriksdepartementet opplyser at det samarbeider tett med Forsvarsdepartementet om Nansen-programmet.²¹⁷ Den overordnede målformuleringen om å bidra til et fritt og demokratisk Ukraina er felles for begge departementene – forskjellen er hvilke virkemidler de bruker. Blant annet har departementene hatt felles budsjettprosesser. Et eksempel er arbeidet med Prop. 107 S (2024–2025), som ble lagt fram av Finansdepartementet 4. april 2025.²¹⁸ Både Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet var med på å utarbeide proposisjonen, selv om det kun var den militære delen av Nansen-programmet som fikk økte bevilgninger.²¹⁹

Statsministerens kontor styrer all utadrettet kommunikasjon om den sivile delen av programmet og enkelttildelinger i samarbeid med Utenriksdepartementet og andre berørte departementer²²⁰ Det er laget en egen kommunikasjonsplan for Nansen-programmet, med blant annet retningslinjer for hvem som kommuniserer om støtten og

²¹² Utenriksdepartementet. (2024). *Nansen-programmet - referater fra koordineringsgruppen*; Intervju med Utenriksdepartementet 25. september 2024.

²¹³ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025; Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

²¹⁴ Utenriksdepartementet. (u.å.). *Om oppfølging av r/rsu-konklusjoner om forvaltning av den sivile støtten til Ukraina.* (Mottatt fra Utenriksdepartementet 11. november 2025).

²¹⁵ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²¹⁶ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

²¹⁷ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²¹⁸ Prop. 107 S (2024–2025) *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina.* 4. april 2025. [Prop. 107 S \(2024-2025\) - regjeringen.no.](#)

²¹⁹ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²²⁰ Norad. (2024). *Sånn gjør vi det i avdeling for Nansen-programmet i Ukraina.* Versjon 1.0, oktober 2024. (Internt dokument), s. 6.

hvordan.²²¹ Kommunikasjonsplanen gjelder også Forsvarsdepartementet og den militære støtten.²²²

Utenriksdepartementet opplyser at et mål med kommunikasjonen er at informasjon om støtten skal nå ut til flest mulig – den ukrainske befolkningen, den norske befolkningen og allierte.²²³ Dette målet har betydning for tidspunktet for når støtte blir annonsert, som ofte gjøres ved store besøk i Norge, Ukraina eller andre land.

Utenriksdepartementet understreker at tidspunktet for offentliggjøringer ikke har betydning for oppstartstidspunktet til prosjektene som støttes. Norad kan derfor ha inngått en avtale før støtten er offentliggjort. Ifølge departementet ønsker partnerne gjerne å offentliggjøre støtten med en gang, likevel respekteres Norges ønske om å vente med offentliggjøring.

12.3 Prosessen med å beslutte fordelingen av den sivile støtten

12.3.1 Regjeringen har besluttet en tett politisk styring

Regjeringen besluttet 26. januar 2023 at den sivile støtten til Ukraina skal følges tett opp av den politiske ledelsen.²²⁴ Dette innebærer at alle vesentlige beslutninger om hvordan midler skal disponeres, skal behandles i regjering, inkludert prinsipielle beslutninger om internasjonale kanaler og større enkeltbeslutninger. Også bevilgninger med særlig høy risiko for misligheter, med særlig høy politisk sensitivitet eller som innebærer en videreutvikling av det norske engasjementet i Ukraina, skal forankres i regjering.²²⁵

Ifølge den politiske avtalen om Nansen-programmet for Ukraina, signert 16. februar 2023, skal bruken av midlene i Nansen-programmet som utgangspunkt tilpasses årlige rammer, hvor det tas høyde for fleksibilitet gjennom året. Det skal rapporteres om bruken av midlene i de årlige statsbudsjettene og i budsjettframlegg gjennom året.²²⁶

Utenriksdepartementet viser til at den militære og den sivile delen av Nansen-programmet ses på samlet. Regjeringen skal følge Nansen-programmet som helhet tett.²²⁷

Politikerne er ifølge Utenriksdepartementet til dels svært involvert i og tar beslutninger om de store midlene.²²⁸ Mange av disse er regjeringsbeslutninger. De beslutningene som ikke

²²¹ Utenriksdepartementet. (2022). *Regjeringens kommunikasjonsstrategi for Ukraina-krisen, april 2022*. (Internt dokument).

²²² Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer*. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

²²³ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²²⁴ Utenriksdepartementet. (udatert). *Om oppfølging av r/rsu-konklusjoner om forvaltning av den sivile støtten til Ukraina*. (Mottatt fra Utenriksdepartementet 11. november 2025).

²²⁵ Utenriksdepartementet. (udatert). *Om oppfølging av r/rsu-konklusjoner om forvaltning av den sivile støtten til Ukraina*. (Mottatt fra Utenriksdepartementet 11. november 2025.) Dato for regjeringsbeslutningen ble bekreftet i møte med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²²⁶ *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger*, 16. februar 2023. [politisknighetomukrainaogsor.pdf](#).

²²⁷ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²²⁸ Intervju med Utenriksdepartementet 25. september 2024.

er fattet i regjeringskonferanser, blir ifølge departementet ofte fattet av statsministeren i samråd med finansministeren, utenriksministeren og forsvarsministeren. Den politiske styringen beskrives nærmere i punkt 12.3.4.

12.3.2 Både Norad og Utenriksdepartementet gir faglige vurderinger om fordeling av midler

På bakgrunn av Stortingets budsjettvedtak utarbeider Utenriksdepartementet det årlige tildelingsbrevet til Norad.²²⁹

For budsjettåret 2025 og 2026 har prosessen med å utarbeide tildelingsbrevet begynt med at Norad har gitt en faglig tilråding til departementet om hvordan midlene skal fordeles.²³⁰ Med utgangspunkt i Norads tilråding legger departementet fram et forslag til fordeling gjennom et fordelingsnotat til den politiske ledelsen.²³¹

I sin faglige tilråding om bruk av Nansen-midler for 2025 ga Norad en klar anbefaling om å opprettholde fleksibiliteten i programmet slik at Norge tar gode valg underveis om innretning, partnere og finansieringsnivå. Ukrainske behov og prioriteringer, andre giveres finansiering og partnervalg, ny kunnskap om hva som virker, samt nye initiativ og muligheter tilsier at Norge bør innrette sin portefølje deretter.²³² Norad anbefaler videre å opprettholde et høyt nivå på de tre store innsatsområdene for norsk bistand: driftsstøtte, energistøtte og humanitær støtte. Direktoratet peker på at det er betydelige skaleringsmuligheter på disse områdene. Norad viser til at det er viktig å følge de ulike partnerne gjennom året, både deres absorpsjonskapasitet, deres evne til å levere resultater og deres risikovurderinger underveis. Norad anbefaler derfor ikke å maksimere støtten langs disse sporene tidlig på året, men heller følge opp fortløpende.

Østeuropaseksjonen i Utenriksdepartementet legger vekt på de samme momentene som Norad i fordelingsnotatet for 2025. Notatet foreslo en fordeling mellom de prioriterte områdene, der de største andelene gikk til humanitær bistand, driftsstøtte/rehabilitering samt energisikkerhet og -forsyning.²³³ Fordelingsnotatet beskriver utviklingen i Ukraina og hvordan støtten vil bidra til behovene innenfor de ulike sektorene. Notatet viser også til at det er muligheter for å oppskalere betydelig innenfor eksisterende programmer dersom utviklingen i krigen viser at det er behov for å omprioritere innenfor eller mellom de prioriterte områdene, eller dersom Stortinget øker bevilgningene gjennom året. Notatet anbefaler å gi rom for tilstrekkelig vurdering av utviklingen på bakken, monitorering, risikovurderinger og gjennomgang av resultatrapporteringer i de ulike programmene før

²²⁹ Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad for 2024 og 2025. [Tildelingsbrev, årsrapporter og instruksjer - Utenriksdepartementet - regjeringen.no](#).

²³⁰ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025. For budsjettåret 2025, ble Norad bedt om å gi en faglig tilråding like etter at budsjettet ble vedtatt i Stortinget, mens Norad ble bedt om å utarbeide tilrådingen for 2026 like etter at budsjettet ble lagt fram for Stortinget 15. oktober 2025, opplyser Norad.

²³¹ Utenriksdepartementet. (2024). *Forslag til fordeling av sivil støtte under Nansen-programmet for Ukraina, kapittel 159 post 73 Ukraina og naboland, for 2025*. (Internt notat til utenriksministeren fra Østeuropaseksjonen, 19. desember 2024).

²³² Norad. (2024). *Svar på bestilling: Faglig tilråding om bruk av Nansen-midler 2025*. (brev til Utenriksdepartementet, 14. desember 2024).

²³³ Utenriksdepartementet. (2024). *Forslag til fordeling av sivil støtte under Nansen-programmet for Ukraina, kapittel 159 post 73 Ukraina og naboland, for 2025*. (Internt notat til utenriksministeren fra Østeuropaseksjonen, 19. desember 2024), s. 2.

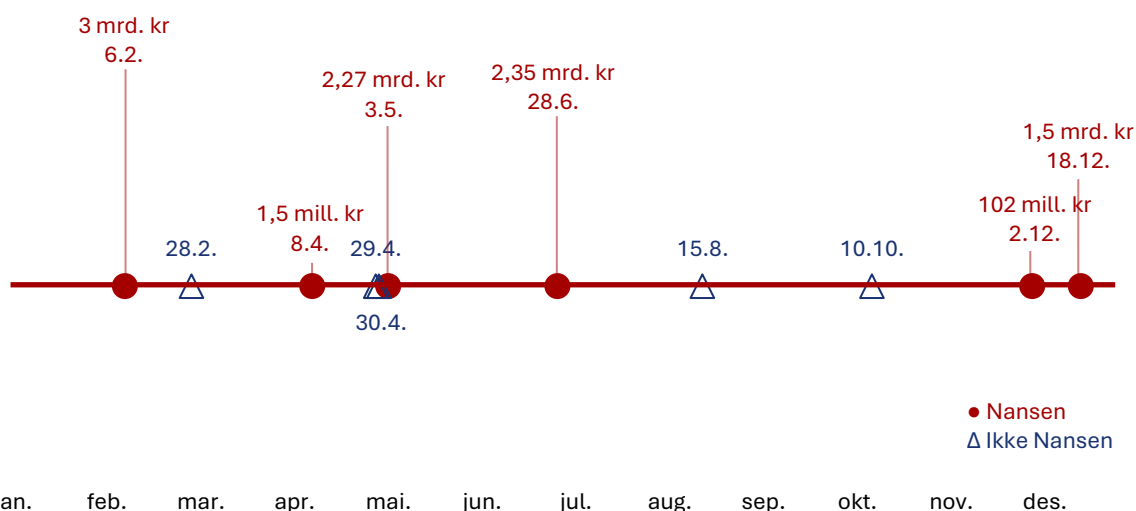
støtten til de ulike sektorområdene økes. På denne måten ivaretas behovet for fleksibilitet, ifølge fordelingsnotatet.²³⁴

12.3.3 Fordeling av støtte skjer fortløpende gjennom året i tildelingsbrevene til Norad

Tildelingsbrevene, sammen med hovedinstruksen, er en viktig del av Utenriksdepartementets etatsstyring av Norad.²³⁵ Utenriksdepartementet utarbeider supplerende tildelingsbrev i løpet av året med nye tildelinger, føringer om hvordan midlene skal fordeles og/eller inneholder ulike kartleggings- og analyseoppdrag.²³⁶ Antallet tildelingsbrev per år har vært høyere de siste årene enn i årene før fullskalainvasjonen. I perioden 2016–2022 mottok Norad i gjennomsnitt seks tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet totalt per år. I perioden 2023–2025 har Norad totalt mottatt tolv i gjennomsnitt per år.

I tillegg til det ordinære tildelingsbrevet for 2024 mottok Norad fem supplerende tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet som omhandlet Nansen-programmet. Disse inneholdt nye midler og føringer for fordelingen av midlene enten sektorvis eller på organisasjonsnivå. Figur 18 gir en oversikt over alle tildelingsbrevene i 2024.

Figur 18 Tidslinje over tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad i 2024. Datoer og tildelinger.



Kilde: Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad i 2024. Merk: Rød sirkler = tildelingsbrev med føringer og/eller midler for Nansen. Blå trekkanter = tildelingsbrev uten føringer eller midler for Nansen.

I det ordinære tildelingsbrevet, datert 6. februar 2024, ble det tildelt 3 milliarder kroner øremerket til Verdensbanken. Brevet viste til at detaljer rundt tildeling, fordeling av midler

²³⁴ Utenriksdepartementet. (2024). *Forslag til fordeling av sivil støtte under Nansen-programmet for Ukraina, kapittel 159 post 73 Ukraina og naboland, for 2025*. (Internt notat til utenriksministeren fra Østeuropaseksjonen, 19. desember 2024). s. 2.

²³⁵ [Tildelingsbrev, årsrapporter og instruksjer - Utenriksdepartementet - regjeringen.no](#).

²³⁶ Jf. tildelingsbrevene for 2024 og 2025, [Tildelingsbrev, årsrapporter og instruksjer - Utenriksdepartementet - regjeringen.no](#).

og politiske føringer for Nansen-programmet i 2024 ville bli oversendt i et senere supplerende tildelingsbrev.²³⁷ Dette brevet kom først 3. mai 2024 i supplerende tildelingsbrev nr. 5. Brevet inneholdt i tillegg en tildeling på 2,27 milliarder kroner til flere føringer og oppdrag for arbeidet med Nansen-programmet.²³⁸

Etter dette brevet kom det tre supplerende tildelingsbrev med flere tildelinger til de ulike sektorene, henholdsvis 28. juni, 2. desember og 18. desember.²³⁹ Blant annet ble det tildelt ytterligere 1,33 milliarder kroner til humanitær bistand og 1,97 milliarder kroner til energisektoren.²⁴⁰

I 2025 mottok Norad 13 supplerende tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet som handlet om Nansen-programmet, i tillegg til det ordinære tildelingsbrevet for 2025. Seks av de supplerende tildelingsbrevene hadde nye tildelinger av midler og føringer om hvordan midlene skulle fordeles – enten sektorvis eller øremerket til konkrete organisasjoner.²⁴¹ Fem inneholdt føringer om hvordan tidligere tildelinger skulle fordeles eller omfordes. Ett brev inneholdt kun nye analyse- eller kartleggingsoppdrag knyttet til Nansen-programmet. Det siste supplerende tildelingsbrevet trakk fra fem millioner kroner som følge av nysalderingen av statsbudsjettet for 2025 vedtatt i Stortinget 22. desember 2025. Figur 19 gir en oversikt over alle tildelingsbrevene for 2025.

²³⁷ Utenriksdepartementet. (2024). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad for 2024*. Hentet fra <https://www.norad.no/globalassets/filer/tildelingsbrev/2024/tildelingsbrev-til-norad-for-2024.pdf>.

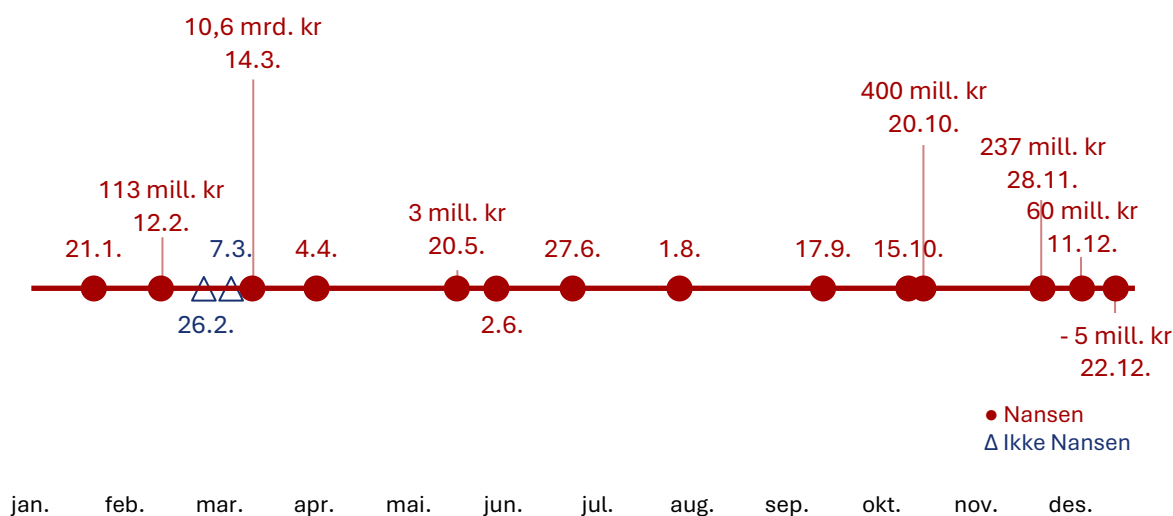
²³⁸ Utenriksdepartementet. (2024). *Statsbudsjettet 2024 – Norad – supplerende tildelingsbrev nr. 5*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/tidligere-ar/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-5-for-2024.pdf> Det kom et mindre beløp på 1,5 millioner kroner i supplerende tildelingsbrev nr. 2, 8. april 2024. Den inneholdt ingen føringer for bruken av midlene.

²³⁹ *Tildelingsbrev, årsrapporter og instruksjer – Utenriksdepartementet – regjeringen.no*.

²⁴⁰ Støtten til energisektoren inkluderte blant annet økt kraftforsyning i Ukraina, arbeid innen energieffektivisering og utbedring av stabiliteten i strømmettet.

²⁴¹ For antall utbetalinger i 2025, se vedlegg 1 til Utenriksdepartementet (2025). *Statsbudsjettet 2025 – Norad – supplerende tildelingsbrev nr. 15*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/tidligere-ar/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-15-for-20255339674.pdf>.

Figur 19 Tidslinje over tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad i 2025. Datoer og tildelinger.



Kilde: Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad 2025. Merk: Røde sirkler = tildelingsbrev med føringer og/eller midler for Nansen. Blå trekkanter = tildelingsbrev uten føringer eller midler for Nansen.

Det ordinære tildelingsbrevet, datert 21. januar, viste til at tildeling og føringer for støtten til Ukraina og naboland ville bli oversendt i et supplerende tildelingsbrev tidlig i 2025.²⁴² I det første supplerende tildelingsbrevet, datert 12. februar 2025, ble Norad tildelt 113 millioner kroner øremerket til tre avtaler. Dette gjaldt midler det hastet å få utbetalt.²⁴³

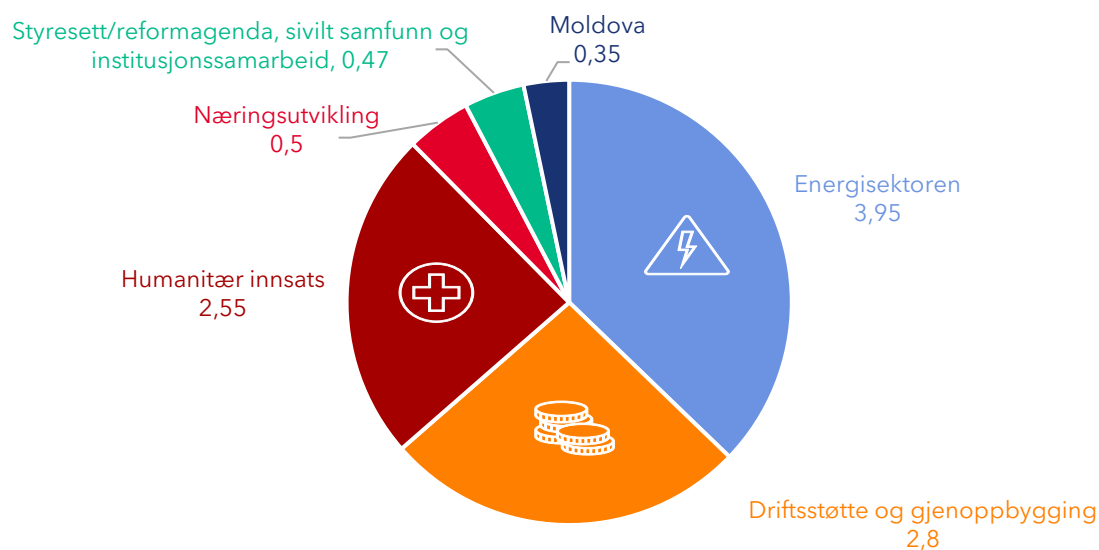
Tildeling av midler til Nansen-programmet i 2025, samt føringer og oppdrag, kom først i supplerende tildelingsbrev nr. 4 den 14. mars.²⁴⁴ Tildelingen var på 10,6 milliarder kroner. Brevet inneholdt føringer om hvordan midlene skulle fordeles mellom de ulike sektorene. Figur 20 viser sektorfordelingen i supplerende tildelingsbrev 4.

²⁴² Utenriksdepartementet. (2025). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid - Norad for 2025*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/tidligere-ar/tildelingsbrev-til-norad-for-2025.pdf>.

²⁴³ Utenriksdepartementet. (2025). *Statsbudsjettet 2025 - Norad - supplerende tildelingsbrev nr. 1*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/tidligere-ar/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-1-for-20254970699.pdf>.

²⁴⁴ Utenriksdepartementet. (2025). *Statsbudsjettet 2025 - Norad - supplerende tildelingsbrev nr. 4*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/73108c5ee14344f0b3a880fab158a719/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-4-for-2025-nansen5011674.pdf>.

Figur 20 Fordeling av støtten i supplerende tildelingsbrev nr. 4 i 2025. Beløp i milliarder kroner.



Kilde: Supplerende tildelingsbrev nr. 4 fra Utenriksdepartementet til Norad, 14. mars 2025.

Det største beløpet, 3,95 milliarder kroner, skulle fordeles til energisektoren, og brevet inneholdt føringer om at støtten skulle gå til

- rask oppbygging av kraftforsyningen i Ukraina
- at Ukraina kan forsere en satsing på desentralisert kraftproduksjon
- at Ukraina styrker energieffektiviteten, og dermed senker kraftbehovet
- 1 milliarder kroner tildeles EBRD for finansiering av gasskjøp til det statseide ukrainske selskapet Naftogaz

Hvordan Norad skulle fordele støtten til den humanitære innsatsen på 2,55 milliarder kroner mellom tilskuddsmottakerne, kom 4. april i supplerende tildelingsbrev nr. 5. I det ordinære tildelingsbrevet presiseres det at Norges humanitære innsats skal være basert på de humanitære prinsippene og svare på akutte behov.

De supplerende tildelingsbrevne som kom etter dette, inneholdt føringer om tildelinger innenfor de andre sektorene og omfordelinger av tidligere tildelinger. For eksempel ble Norad i supplerende tildelingsbrev nr. 12, datert 20. oktober, bedt om å inngå avtale med EU-kommisjonen for norske bidrag på totalt 1,5 milliarder kroner til import av gass. Midlene skulle hentes fra tidligere fordelinger og midler som var reservert for senere fordelinger.

Ifølge Norad kom tildelingsbrevet for 2025 tidlig, men manglet nødvendige avklaringer av hvordan midlene skulle fordeles. På andre områder i bistanden er det vanlig med tydelige mål, ett budsjett og at direktoratet på faglig bakgrunn kan gjøre de beste beslutningene basert på dette. Innenfor Nansen-programmet skjer det imidlertid raske endringer

gjennom hele året. Ifølge Norad kan Utenriksdepartementet derfor ikke styre gjennom ett tildelingsbrev og overlate resten av styringen til Norad.²⁴⁵

Norad opplyser at det over tid har vært en dreining i retning av at Norad anbefaler fordeling av midler innenfor en sektor som da reflekteres i følgende tildelingsbrev. Per oktober 2025 hadde Norad gitt faglige tilrådinger til alle tildelingsbrev som kom i løpet av året.²⁴⁶ Norad beslutter ingenting selv, men Utenriksdepartementet beslutter heller ikke tildelinger uten faglige innspill fra Norad. Styringen er i større grad basert på samarbeid og løpende dialog, med hyppige møter og dialog mellom Utenriksdepartementet, ambassaden i Kyiv og Norad. Den hyppige dialogen er også noe som skiller Nansen-programmet fra annen bistand, ifølge Norad.

12.3.4 Styringsprosessene er tidkrevende

Utenriksdepartementet opplyser at forslag til fordelingen spilles inn til regjeringen gjennom et r-notat.²⁴⁷ Når fordelingen er vedtatt, utarbeider departementet et tildelingsbrev til Norad. I tilfeller der midler skal deles ut og det er liten tid, vil fordelingsnotatet gå til Statsministerens kontor, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet, men ikke til hele regjeringen. Supplerende tildelingsbrev med føringer, men uten nye midler, vil som regel ikke involvere den politiske ledelsen i forkant, opplyser departementet.²⁴⁸

Figur 21 illustrerer saksgangen fra Norad gir faglige råd, til Utenriksdepartementet sender det supplerende tildelingsbrevet som viser fordelingen for budsjettåret. Pilen viser den totale saksbehandlingstiden fra embetsverket sender fordelingsnotatet til utenriksministeren fram til departementet sender tildelingsbrevet til Norad.

Figur 21 Framstilling av saksgangen for fordeling av budsjettet



Kilde: Riksrevisjonen

En gjennomgang av embetsverkets fordelingsnotater, svarene fra politisk ledelse om fordeling av midler for årene 2024 og 2025, viser at prosessen fram mot supplerende tildelingsbrev for fordeling av midler i Nansen-programmet tar mye tid. Norad leverte sin

²⁴⁵ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

²⁴⁶ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

²⁴⁷ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²⁴⁸ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

faglige tilråding for bruk av midlene 14. desember 2024.²⁴⁹ Embetsverkets fordelingsnotat for 2025 sendt utenriksministeren er datert 19. desember 2024.²⁵⁰ Svar fra utenriksministeren om at notatet var klarert i tråd med tilråding, kom 28. januar 2025. Embetsverket ble i samme svar bedt om å utarbeide et regjeringsnotat for den sivile og humanitære støtten for 2025.²⁵¹ Supplerende tildelingsbrev med sektorvis fordeling av midler for 2025 ble sendt Norad 14. mars 2025.²⁵² Prosessen hos Utenriksdepartementet tok enda lengre tid i 2024. Embetsverket sendte forslag til fordeling for 2024 den 12. januar 2024, fordelingen ble godkjent av den politiske ledelsen 2. februar 2024, og det supplerende tildelingsbrevet med fordeling av midler for 2024 ble sendt Norad 3. mai 2024.²⁵³

Utenriksdepartementet opplyser at Utenriksdepartementet forelegger regjeringsnotatet til alle statsråder i regjeringen for kommentarer. Deretter avholdes en regjeringskonferanse der et revidert notat godkjennes. Det er klare regler for hvor lang tid en regjeringsnotatprosess skal ta.²⁵⁴

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at departementet utarbeidet fire fordelingsnotater i løpet av 2024. Årsaken var tilbakeholdte midler i tilfelle det var behov for økt militær støtte ved starten av året, endringer som følge av økt bevilgning i revidert nasjonalbudsjett i juni og endringer som følge av økt bevilgning ved nysalderingen i desember.²⁵⁵

Embetsverket i Utenriksdepartementet skriver i et internt notat til utenriksministeren 28. januar 2025, at regjeringens styringsmodell gjør det vanskelig for departementet å styre Norad på en systematisk og forutsigbar måte, og ber om at det iverksettes tiltak for å løse dette.²⁵⁶ Embetsverket trekker fram de detaljerte beslutningsprosessene om tildelinger som blir stadig endret, og at tildelinger offentliggjøres ved politiske besøk og møter. Det medfører at informasjonsdeling, oppdragsbeskrivelser, bestillinger og rapportering har måttet følge andre sykluser og frister enn den regulære etatsstyringsdialogen med Norad. Videre påpeker embetsverket at økninger i budsjettene som forhandles fram på Stortinget utenom de ordinære prosessene, medfører merarbeid og uforutsigbarhet med hensyn til prioriteringer i budsjettet.

²⁴⁹ Norad. (2024). *Svar på bestilling: Faglig tilråding om bruk av Nansen-midler 2025*. (brev til Utenriksdepartementet, 14. desember 2024.)

²⁵⁰ Utenriksdepartementet. (2024). *Forslag til fordeling av sivil støtte under Nansen-programmet for Ukraina, kapittel 159 post 73 Ukraina og naboland, for 2025*. (Internt notat til utenriksministeren fra Østeuropaseksjonen, 19. desember 2024).

²⁵¹ Håndskrevet svar fra Espen Barth-Eide datert 28. januar 2025 på Notat fra Østeuropaseksjonen i Utenriksdepartementet til Utenriksministeren, 19. desember 2024. *Forslag til fordeling av sivil støtte under Nansen-programmet for Ukraina, kapittel 159, post 73 Ukraina og naboland, for 2025*.

²⁵² Supplerende tildelingsbrev nr. 4 fra Utenriksdepartementet til Norad 14. mars 2025.

²⁵³ Utenriksdepartementet. (2024). *Forslag til fordeling av sivil støtte under Nansen-programmet for Ukraina, kapittel/post 159.73, for 2024*. (Notat fra Seksjon for Øst-Europa, Sentral-Asia og regionale organisasjoner til utenriksministeren, 1. januar 2024); E-post fra statssekretær i Utenriksdepartementet Eivind Vad Petersson til Østeuropaseksjonen datert 9. februar 2024 og supplerende tildelingsbrev nr. 5 fra Utenriksdepartementet til Norad 3. mai 2024.

²⁵⁴ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer*. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

²⁵⁵ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²⁵⁶ Notat fra Østeuropaseksjonen til utenriksministeren, 28. januar 2025, *Nansen-programmet. Mer effektiv styring og kommunikasjon om Norges sivile støtte til Ukraina*.

Notatet inneholder en liste med tilrådingar, blant annet at

- endringer i budsjetttrammene for Nansen-programmet følger de ordinære budsjettprosessene
- styring og oppfølging av forvaltningen av midlene ivaretas gjennom ordinær etatsstyring og fagdialog

Synspunktet i førstnevnte tilråding støttes av embetsverket i Finansdepartementet, ifølge notatet.

I tillegg tilrådet embetsverket å legge fram et regjeringsnotat med endringsforslagene.²⁵⁷ Utenriksdepartementet opplyser at tilrådingene i notatet ikke ble presentert for regjeringen.²⁵⁸ Tilbakemeldingen fra den politiske ledelsen er at regjeringen vil beholde fleksibiliteten og retten til å komme med tilleggsproposisjoner utenfor de regulære budsjettprosessene.²⁵⁹

Norad bekrefter at Nansen-programmet styres mer detaljert enn andre bistandsområder.²⁶⁰ Programmet er spesielt ved at det har en sikkerhetspolitisk dimensjon, sterk politisk interesse og involvering på diplomatisk nivå, samtidig som det skal forvaltes som bistand. Norad viser til at det derfor har forståelse for at det er behov for tett politisk styring med hyppige tildelingsbrev. For Norad er det viktig at styringen er så god, forutsigbar og effektiv som mulig innenfor de rammene man har. Dette innebærer blant annet at Norad kommer tidsnok inn i beslutningsprosessene slik at de får gitt faglige innspill, noe som ifølge Norad skjedde i større grad i 2025 enn tidligere.

Utenriksdepartementet påpeker i sine kommentarer til vårt utkast til rapport at Nansen-programmet har stor betydning for norske utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske interesser.²⁶¹ Regjeringen har derfor hatt behov for tett politisk styring av den norske støtten. Et samlet Storting står bak Nansen-programmet og partilederne mottar regelmessige orienteringer fra statsministeren. Statsministeren og utenriksministeren har dialog med ukrainske myndigheter om løpende prioriteringer og behov for den sivile støtten. Det er også av den grunn naturlig at det er sterk politisk styring i utformingen av programmet.

Videre viser Utenriksdepartementet til at embetsverket i departementet og Norad forholder seg til den politiske styringen, noe som blant annet betyr mange tildelingsbrev gjennom året. Det er opp til regjeringen å endre på styringsmodellen ved å tillate økt delegering av ansvar for fordeling av midlene og kommunikasjon rundt dette.²⁶²

²⁵⁷ Notat fra Østeuropaseksjonen til utenriksministeren, 28. januar 2025, *Nansen-programmet. Mer effektiv styring og kommunikasjon om Norges sivile støtte til Ukraina*.

²⁵⁸ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²⁵⁹ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²⁶⁰ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

²⁶¹ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer*. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

²⁶² Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer*. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

12.4 Samordning og kommunikasjon mellom Utenriksdepartementet, Norad og den norske ambassaden i Kyiv

12.4.1 Prinsippet om ett Norge

Det førende prinsippet for Norges samlede innsats er «ett Norge på landnivå». Det innebærer at Norad ikke har en stedlig tilstedeværelse i Ukraina. Norads samarbeid med utenriksstasjonene er derfor avgjørende for å sikre en helhetlig innsats.²⁶³ Norad opplyser at i norsk sammenheng er bistandsarbeidet innlemmet i det øvrige arbeidet ved ambassaden, noe som har betydning for samarbeidet og dialogen mellom Norad og ambassaden i Kyiv.²⁶⁴ Ifølge Norad har den svenske bistandsetaten Sida elleve ansatte ved den svenske ambassaden i Kyiv, og disse elleve har ansvaret for bistandsforvaltningen.

Utenriksdepartementet viser til at Norad ikke har noen kontorer i utlandet.²⁶⁵ Alternativet til dagens organisering er at ambassaden i Kyiv forvalter midlene. Dette ville innebære langt flere ansatte ved ambassaden enn i dag. Ifølge departementet er det bedre ressursbruk at de ansatte ved ambassaden prioriterer å følge med på hva som skjer på bakken, og å ha kontakt med partnere og ukrainske myndigheter, enn at de bruker tid på forvaltningsoppgaver som kan gjøres fra Norge.

Det er også en fordel for den faglige dialogen og den politiske styringen at bistandsforvaltningen holder til i Oslo, ifølge Utenriksdepartementet. Mange tiltak og programmer som finansieres over Nansen-programmet, er politisk sensitive. Det er derfor viktig at offentlige organer med ansvar for forvaltningen av bistandsmidler jobber tett sammen med departementene for å sikre den politiske styringen.²⁶⁶

Utenriksdepartementet viser videre til at mesteparten av støtten går gjennom internasjonale partnere som har egne kontorer i Ukraina. I disse prosjektene trenger ikke Norge like stor tilstedeværelse, og norske myndigheter kan ha kontakt med representanter fra de internasjonale organisasjonene uten å være i Ukraina. De internasjonale partnerne som Norge støtter, har ansatte som arbeider i Ukraina, noe som betyr at Norge ikke trenger å ha like stor lokal tilstedeværelse.²⁶⁷

Den norske ambassaden i Kyiv understreker at det er viktig at Norge opererer som én enhet – at Norge framstår som ett Norge i diplomatiske fora –, fordi de politiske prosessene og pengene henger så tett sammen.²⁶⁸ Man risikerer også langt flere henvendelser om bistandsmidlene forvaltes innenlands i Ukraina, noe som ville ha gjort forvaltningen av bistanden langt mer krevende, framholder ambassaden. Med dagens

²⁶³ Hovedinstruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad), fastsatt av Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet med virkning fra 1. januar 2025, [hovedinstruks-til-norad--gyldig-fra-01.01.2025.pdf](#).

²⁶⁴ Intervju med Norad 20. september 2024.

²⁶⁵ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²⁶⁶ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²⁶⁷ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²⁶⁸ Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23. 24. og 27. juni 2025 og intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

organisering kan ambassaden svare på henvendelser ved å videresende dem til Norad og vise til at de selv ikke forvalter bistanden. Etter ambassadens vurdering har ansvarsfordelingen mellom ambassaden i Kyiv, Utenriksdepartementet i Oslo og Norad fungert bra, gitt at Norge har forvaltet så store midler, for så mange områder og på så kort tid. Utenriksdepartementet opplyser i sitt svar til vårt rapportutkast, at samarbeidet mellom Norad og utenriksstasjonene har utviklet seg siden høsten 2023.²⁶⁹

12.4.2 Norad hadde fram til sommeren 2025 få besøk til prosjektene i Ukraina

En viktig årsak til at Norad ikke har fast tilstedeværelse i Ukraina er sikkerheten til de ansatte. Denne årsaken trekker både Norad og ambassaden fram i intervju, i tillegg til årsakene nevnt i punkt 12.4.1.²⁷⁰ Sikkerhetssituasjonen har også bidratt til at Norad har gjennomført få besøk til Ukraina for å følge opp avtalene. Mellom 1. september 2023, da Norad overtok forvaltningen for den sivile bistanden av Nansen-programmet, og sommeren 2025 har Norad besøkt Ukraina fem ganger.

Norad viser til at ambassaden har hatt mange delegasjoner på besøk etter fullskalainvasjonen. Dette er også en årsak til at ansatte i Nansen-avdelingen ikke har reist til Ukraina så ofte som de skulle ha gjort.²⁷¹ Norad har ansatt en sikkerhetsansvarlig for å kunne gjennomføre flere reiser uten å måtte bruke ambassaden unødvendig. Det er et mål å reise oftere til Ukraina, og reisevirksomheten økte betydelig høsten 2025, opplyser Norad. Utenriksdepartementet mener at det ikke er en utfordring at Norad ikke har vært mer til stede i Ukraina. For å bestemme hvor ofte Norad skal besøke Ukraina, må man avveie behovet for å besøke partnere og prosjekter mot sikkerhetsrisikoen og kostnader ved å ivareta sikkerheten til de reisende.²⁷²

Den norske ambassaden i Kyiv forvalter ingen avtaler i Nansen-programmet, men bidrar med politisk rapportering. I tillegg har ambassaden kontakt med nasjonale og internasjonale aktører som gjennomfører programmer og prosjekter på bakken. Den bidrar også til giverkoordineringen på landnivå og samarbeider aktivt med både Utenriksdepartementet og Norad.²⁷³ Gjennom denne rollen får ambassaden derfor fortløpende kontekstuell informasjon som kan være relevant for forvaltningen av bistanden.

Norad påpeker at det er viktig for dem å ha samtaler med partnere og i større grad diskutere direkte med dem hva som kan være mulig å få til med bistanden. Norad sier videre at de er avhengig av å reise til Ukraina for å bygge kontekstforståelse.²⁷⁴ Ambassaden opplyser på sin side at den har en generell oppfatning om at Norad legger

²⁶⁹ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

²⁷⁰ Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23., 24. og 27. juni 2025.

²⁷¹ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

²⁷² Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

²⁷³ Norad. (2024). *Sånn gjør vi det i avdeling for Nansen-programmet for Ukraina.* Versjon 1.0, oktober 2024. (Internt dokument), s. 7.

²⁷⁴ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

for mye vekt på å skaffe kontekstuell informasjon, framfor informasjon om regnskap og etterlevelse av regelverk, når de møter bistandsmottakere i Ukraina. Norad viser til at de ved sitt besøk i oktober 2025 traff flere partnere, og at «kontrolleren» i Nansen-avdelingen gjennomførte stikkprøver i enkelte avtaler. Norad presiserer at det er et mål å gjøre så mye som mulig, inkludert å bygge kontekstforståelse, fra kontoret i Oslo. Norad har hatt omfattende kontakt og besøk fra partnere, inkludert partnere fra Ukraina. Videre har Norad gjennomført ulike arrangementer, for eksempel gjennom forskningsnettverket UKRAINETT.²⁷⁵

Det er tatt grep for å sikre at Norad får tilgang til kontekstuell informasjon fra ambassaden. Norad opplyser at Utenriksdepartementet, Nansen-avdelingen i Norad, ambassaden i Kyiv, EU-delegasjonen i Brussel og ambassadekontoret i Chişinău har ukentlige orienteringsmøter.²⁷⁶ De ansvarlige for humanitær innsats i Nansen-programmet i Norad, seksjon for humanitær politikk i Utenriksdepartementet, har også ukentlige møter med teamet for humanitær innsats ved ambassaden i Kyiv. Samlet dekker disse møtene nesten alt Norad gjør gjennom Nansen-programmet, opplyser Norad. Ambassaden opplyser at den har faste møter med ulike seksjoner i departementet og Norad hver uke for å orientere hverandre og utveksle informasjon. Partene har utviklet samhandlingen i takt med at støtten har blitt utvidet.²⁷⁷ Videre har Norad deltatt i møtene i *koordineringsgruppen for norsk støtte til Ukraina på embetsnivå* hvor et av formålene er å gi berørte parter kontekstuell og konkret kunnskap om Nansen-programmet og utviklingen i Ukraina.²⁷⁸

Utenriksdepartementet opplyser at forvaltningsrisikoen ligger hos Norad, mens Utenriksdepartementet og ambassaden i Kyiv bidrar med kontekstforståelse og politiske føringer. Ifølge departementet foretar Norad egne risikovurderinger når de har hatt møter med partnere i Kyiv og andre hovedsteder og tar opp saker med departementet etter behov.²⁷⁹

12.4.3 Deling av dokumenter mellom Utenriksdepartementet, ambassaden og Norad er en utfordring

Ifølge § 3 i offentleglova er saksdokumenter, journaler og lignende registre for organet åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende registre til organet hos vedkommende organ. Dette gjør det svært vanskelig å dele informasjon mellom Utenriksdepartementet og Norad, ifølge Norads internrevisjonsrapport fra 2024.²⁸⁰ En del av den informasjonen som Utenriksdepartementet sitter på, kan unntas med hjemmel i

²⁷⁵ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

²⁷⁶ Intervju med Norad 20. september 2024.

²⁷⁷ Intervju med Den norske ambassaden i Kyiv 23. 24. og 27. juni 2025.

²⁷⁸ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

²⁷⁹ Intervju med Utenriksdepartementet 25. september 2024.

²⁸⁰ Norad. (2024). *R2024-03 Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet, Internrevisjonsrapport.* Utgitt 24. oktober 2024, s. 26.

offentleglova § 20. Bestemmelsen gir adgang til å gjøre unntak på nærmere vilkår når det er nødvendig av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser. Blant annet gir loven anledning til å unnta opplysninger som er mottatt under forutsetning av, eller der det følger av fast praksis, at de ikke skal offentliggjøres.²⁸¹ Internrevisjonen understreker at denne dokumentasjonen ikke nødvendigvis er klassifisert eller på noen måte hemmelighetsstemplet i juridisk forstand, men den er mottatt av departementet, og saksbehandler (eller andre) har vurdert at den ikke er ment for videre deling.²⁸²

Internrevisjonen peker videre på at utgangspunktet er at alle dokumenter som Norad behandler, er offentlige, og at Norad skal praktisere meroffentlighet så langt det er mulig.²⁸³ Ifølge forskrift om offentlege arkiv skal Norad journalføre innkommende dokumenter som er eller blir gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.²⁸⁴ Ved innsynsbejæringer må spørsmål om unntak fra offentlighet vurderes, jf. § 29 i offentliglova. Dokumenter må offentliggjøres dersom det ikke er hjemmel for å unnta dem fra innsyn. Ifølge internrevisjonen skaper dette usikkerhet og visse utfordringer rundt deling av informasjon mellom Utenriksdepartementet og direktoratet. Internrevisjonen viser til at departementet ikke kan ta denne risikoen for offentlig innsyn.

Utenriksdepartementet opplyser at de underhånden per e-post deler informasjon om blant annet politiske beslutninger som likevel skal offentliggjøres på et senere tidspunkt.²⁸⁵

En annen utfordring som Norads internrevisjonsrapport fra 2024 peker på, er usikkerheter om Norads håndtering av sensitiv informasjon. Nansen-avdelingen lagrer sin informasjon på et system som er åpent internt i Norad. Selv om det i Norads arkivsystem er mulig å sette opp adgangsbegrensning, er dette ifølge internrevisjonen ikke tatt bredt i bruk i Norad, fordi man generelt sett ønsker å tilrettelegge for å styrke forvaltningen gjennom kunnskapsdeling. I tillegg var det ifølge internrevisjonen ingen tydelig rutine eller praksis som hindrer videresending av e-poster. Åpenheten i Norads systemer blir i seg selv et hinder for informasjonsdeling med Norad, ifølge internrevisjonen.²⁸⁶ Norad opplyser i sine kommentarer til vårt utkast til rapport at Nansen-avdelingen benytter adgangsbegrensning i arkivsystemet og skjærer for innsyn der det er behov for det.²⁸⁷

²⁸¹ [Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd \(offentleglova\) - Lovdata](#), § 20 første ledd bokstav b.

²⁸² Norad. (2024). *R2024-03 Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*, Internrevisjonsrapport. Utgitt 24. oktober 2024, s. 29.

²⁸³ Norad. (2024). *R2024-03 Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*, Internrevisjonsrapport. Utgitt 24. oktober 2024, s. 27.

²⁸⁴ Fram til 1. januar 2026 fulgte dette av forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv (arkivforskrifta) § 9 første ledd andre punktum. Fra 1. januar 2026 følger det samme, med litt andre formuleringer, av forskrift 17. desember 2025 nr. 2647 om dokumentasjon og arkiv (arkivforskrifta) § 14 første ledd andre punktum. Se også offentliglova § 10 om plikt til å føre journal etter reglene i arkivlova med forskrifter.

²⁸⁵ Intervju med Utenriksdepartementet 25. september 2024.

²⁸⁶ Norad. (2024). *R2024-03 Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*, Internrevisjonsrapport. Utgitt 24. oktober 2024, s. 27.

²⁸⁷ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer*. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

Ifølge Norads internrevisjonsrapport etablerte Norad en egen e-postadresse (en såkalt postkasse) for Nansen-avdelingen, som kun avdelingslederen hadde tilgang til, like etter at Norad overtok forvaltningsansvaret september 2023. Dette ble gjort som et svar på det akutte behovet for å få motta informasjon fra Utenriksdepartementet med en viss trygghet om at informasjonen ikke kom på avveier. Nansen-avdelingen hadde diskusjoner med departementet om dette ville være en god nok løsning, og begge parter vurderte det som at dette måtte holde all den tid man ikke hadde bedre og mer permanente løsninger klare. Internrevisjonen viste at postkassen ble lite brukt, og at den ikke fungerte som kanal for å få tilgang på nødvendig informasjon. Nansen-avdelingen vurderte at det var litt tilfeldig hva som ble sendt via postkassen. Det var blant annet ikke utarbeidet klare føringer for hvilken type dokumenter som skulle deles, og det så ut som det var opp til hver enkelt saksbehandler i departementet hva som ble sendt til postkassen. Internrevisjonen mente at det hastet for Nansen-avdelingen å få tilgang til den informasjonen de trengte for å utføre en god forvaltning.²⁸⁸

Internrevisjonen anbefalte at det initieres en forankret prosess for å muliggjøre systematisk deling av informasjon mellom Utenriksdepartementet og Norad. Internrevisjonen viste til at behovet for sikker informasjonsdeling trolig ville bli større framover, og at det derfor var viktig å sette opp en permanent og forutsigbar struktur. Denne strukturen burde ifølge internrevisjonen være i stand til å håndtere sensitive dokumenter og sikre at forvaltningen har tilgang på tilstrekkelig informasjon for å kunne utføre forsvarlig saksbehandling og risikostyring.²⁸⁹

Informasjonsdeling med ambassaden i Kyiv har også vært en utfordring. Norad opplyste i intervju september 2024 at kommunikasjon mellom Utenriksdepartementet og ambassaden er intern, mens all kommunikasjon mellom ambassaden og Norad er ekstern. Ifølge Norad fører dette til at ambassaden blir forsiktig med hvilken informasjon de deler med Norad.²⁹⁰ Norad mente at de hadde en løsning for mottak av informasjon fra ambassaden med e-postadressen som var særskilt for Nansen-avdelingen (den såkalte postkassen). Som internrevisjonsrapporten viste, ble denne lite brukt.

For at Norad skal få tilgang til skriftlige, ugraderte rapporter fra ambassaden, har Utenriksdepartementet og Norad i 2025 etablert en ordning for deling av slike dokumenter.²⁹¹ Dokumentene gir kontekstuell informasjon. Så lenge de ikke er gjenstand for saksbehandling, mener Norad at det ikke er nødvendig å arkivere dem. Norad sier i intervju at det innebærer at Norad ikke kan referere til dokumentene fra ambassaden i beslutningsdokumenter eller rapporter. Dokumentene kan ifølge Norad benyttes til å styrke kontekstforståelsen.²⁹²

²⁸⁸ Norad. (2024). *R2024-03 Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*, Internrevisjonsrapport. Utgitt 24. oktober 2024, s. 28.

²⁸⁹ Norad. (2024). *R2024-03 Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*, Internrevisjonsrapport. Utgitt 24. oktober 2024, s. 34.

²⁹⁰ Intervju med Norad 20. september 2024.

²⁹¹ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

²⁹² Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer*. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

Internrevisjonen viste i sin rapport fra 2024 til at enkelte ansatte i Norad var sikkerhetsklarert, men at så lenge systemene og de tekniske løsningene for å kunne dele og behandle informasjon på en forsvarlig måte ikke var på plass, ville det ikke være tilstrekkelig å sikkerhetsklarere enkeltpersoner. Nansen-avdelingen i Norad opplyser høsten 2025 at tilgangen til gradert informasjon fremdeles er en utfordring.²⁹³ Norad kan på grunn av mangel på systemer ikke få tilsendt graderte dokumenter. Nansen-avdelingen har dermed ikke oversikt over hva de ikke får innsyn i. Per mars 2026 er det kun avdelingslederen og tre medarbeidere i Nansen-avdelingen som har sikkerhetsklarering, og som har anledning til å lese graderte dokumenter hos Utenriksdepartementet.²⁹⁴ Det er derfor opp til den enkelte saksbehandleren i departementet å vurdere hva som skal deles med Norad, uten at saksbehandleren nødvendigvis kjenner til hvilken informasjon Norad trenger.²⁹⁵ Det kan være informasjon som handler om kontekst og risiko som Nansen-avdelingen mener det kunne vært nyttig å kjenne til i avtaleforvaltningen.

12.5 Arbeidet med å innføre en mer resultatorientert styring

Av Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* framgår det at regjeringen vil utvikle en kunnskaps- og læringsplan for den sivile delen av Nansen-programmet. For å sikre en systematisk resultatstyring vil det ifølge meldingen bli publisert sammendrag og vurderinger av partners framdriftsrapporter, og det vil bli utarbeidet en årlig, samlet programanalyse som vurderer resultatoppnåelsen.

12.5.1 Norad har utarbeidet en kunnskapsplan og bestilt en følgeevaluering

I juni 2023 fikk Norad i oppdrag av Utenriksdepartementet å utvikle en plan for evaluering, kunnskap og læring for Nansen-programmet.²⁹⁶ Formålet med planen er å skissere hvordan Norad legger til rette for bruk av kunnskap og løpende læring slik at Nansen-programmet oppnår best mulig resultater, identifiserer og håndterer risiko.²⁹⁷ Slik Norad har lagt opp planen, handler den om å bygge et systematisk kunnskapsgrunnlag gjennom å samle inn dokumentasjon og erfaringer fra ulike kilder. Kunnskapen skal brukes til å forbedre programmet og for å rapportere om resultater i Prop. 1 S og i Norads årsrapport. Programmet legger også opp til å styrke kunnskapen om koordineringsmekanismer og koordinere innsatsen i Ukraina gjennom samarbeid med andre lands bistandsmyndigheter og internasjonale organisasjoner.²⁹⁸ Kunnskapsplanen er brutt ned i årlige arbeidsplaner som angir prioriteringer opp mot behov og ressurser. Som del av

²⁹³ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

²⁹⁴ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

²⁹⁵ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

²⁹⁶ Utenriksdepartementet. (2023). *Statsbudsjettet 2023 – Norad – supplerende tildelingsbrev nr. 3.* Brev til Norad 9. juni 2023 fra departementet; Norad (udatert). *Oppdrag nr. 21-2023 Plan for evaluering, kunnskap og læring for Nansen-programmet.*

²⁹⁷ Norad. (2024). *Oppfølging kunnskapsplan 2023-2025.* Notat til Avdeling for Nansen-programmet for Ukraina, 10. oktober 2024.

²⁹⁸ Norad. (2024). *Oppfølging kunnskapsplan 2023-2025.* 10. oktober 2024. (Internt notat).

arbeidet er det utarbeidet en endringsteori, en porteføljeoversikt og en strategi for resultatstyring.²⁹⁹

På bestilling fra den tidligere evalueringsavdelingen i Norad ble det igangsatt en følgeevaluering om resultatstyringen i Nansen-programmet.³⁰⁰ Evalueringen, som ble lagt fram desember 2024, slår fast at forvaltningen av den sivile delen av programmet har lykket med å etablere en effektiv og profesjonell forvaltning i Norad på kort tid, men peker på behov for bedre resultatstyring på programnivå.³⁰¹ Evalueringen konkluderer med at kommunikasjonen av resultater fra Nansen-programmet har et klart forbedringspotensial. Vår gjennomgang av rapporteringen i Prop. 1 S for Nansen-programmet for årene 2022–2024 underbygger dette. Rapporteringen er i stor grad beskrivende og inneholder ingen helhetlig eller samlet resultatrapportering. Flere tidligere undersøkelser fra Riksrevisjonen på bistandsområdet har vist at rapporteringen til Stortinget ofte har manglet tilfredsstillende informasjon om resultater.³⁰² Norad opplyser at det er satt i gang tiltak for å forbedre resultatrapporteringen i budsjettproposisjonen til Stortinget.³⁰³

Følgeevalueringen påpeker videre at Norad skiller seg fra andre store givere ved ikke å ha fysisk tilstedeværelse i Ukraina, jf. tidligere omtale i punkt 12.4.1. Manglende tilstedeværelse fører også til behov for tidkrevende uformelle mekanismer (e-post, ekstra møter og relasjonsbygging) for å følge opp resultatene.³⁰⁴ Ifølge evalueringen vurderer Nansen-avdelingen om partnernes resultatstyringssystemer er i tråd med veiledning og krav i saksbehandlerverket Grant Management Assistant. Det påpekes imidlertid at Nansen-avdelingens tillit til multilaterale partneres eksisterende systemer kan være overdrevet. Evalueringen viser til erfaringer fra andre kontekster som viser at multilaterale aktører kan skjerme givere fra direkte ansvar ved økonomisk korrupsjon, men de er ikke immune, særlig når de har operert i en spesifikk kontekst over lengre tid.

Norads evalueringsavdeling anbefalte videre ved oversendelse av rapporten at Utenriksdepartementet og Norad utvikler en overordnet endringsteori og et tilpasset resultatrammeverk for den sivile delen av Nansen-programmet, som tar utgangspunkt i de politiske målene fastsatt av Stortinget. I oversendelsesnotatet anbefalte

²⁹⁹ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

³⁰⁰ En følgeevaluering skjer parallelt med gjennomføringen av et tiltak eller program, slik at man kan fange opp erfaringer underveis og justere kursen mens arbeidet pågår. Evalueringsavdelingen er siden flyttet ut av Norad for blant annet å sikre større uavhengighet, jf. [Regjeringa flytter minst 15 årsverk til Førde - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no). Det britiske konsultentselskapet Itad (International Training and Development) i samarbeid med Chr. Michelsens Institutt har gjennomført evalueringen.

³⁰¹ Norad. (2024). *Oversendelsesnotat: Modul 1 i følgeevaluering av Nansen-programmet for Ukraina.* Hentet 27. oktober 2025 fra https://www.norec.no/wp-content/uploads/2025/07/2301951-41-Oversendelsesnotat-Modul-1-Folgeevaluering-Nansen-programmet-2588198_1_0.pdf.

³⁰² Blant annet Riksrevisjonen. (2011). *Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand.* Dokument 3:4 (2010–2011); Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond.* Dokument 3:4 (2021–2022); Riksrevisjonen. (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021.* Dokument 3:13 (2022–2023).

³⁰³ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

³⁰⁴ Department for Evaluation in Norad. (2024). *Assessment of Nansen Department current systems and practices for results management.* Report 7, 2024. https://www.norec.no/wp-content/uploads/2025/07/7_2024_Assessment-of-Nansen-Department-current-systems-and-practices-for-results-management-1.pdf.

evalueringsavdelingen å utvikle en mer strukturert tilnærming til resultatstyring av programmet, både mellom Utenriksdepartementet og Norad, internt i Norad og med eksterne partnere. Det ble også foreslått å vurdere konkrete tiltak for å styrke Nansen-avdelingens kapasitet til resultatstyring og læring og å legge til rette for at avdelingen har god kontekstforståelse og kan følge gjennomføringen av avtalene på en hensiktsmessig måte.

Evalueringssavdelingen pekte videre på at når det går lang tid mellom hver rapportering, blir det vanskelig for Nansen-avdelingen å opprettholde en løpende forståelse av utviklingen i avtalene. Videre skriver evalueringssavdelingen i notatet at kommunikasjon av resultater fra Nansen-programmet har et klart forbedringspotensial. Det vises til at enkelte publiserte resultathistorier gir nyttig innsikt, men at det mangler en oppdatert rapportering på programnivå til norsk offentlighet, inkludert en oversikt over hvordan pengene er fordelt, og hvilke organisasjoner som er mottakere.³⁰⁵ Norad viser til at det siden april 2025 er blitt rapportert en detaljert oversikt fordelt på organisasjon og år på regjeringens offisielle nettside.³⁰⁶

Som svar på følgeevalueringen ga Utenriksdepartementet Norad i oppgave å utarbeide en porteføljeoversikt som viser hvordan de ulike tiltakene bidrar til ulike mål nedfelt i Prop. 1 S og ordningsregelverket. Prinsippene for resultatkjeden skal ligge til grunn (impact/outcome/output), og oversikten skal omfatte hele den sivile Nansen-porteføljen.³⁰⁷

12.5.2 Norad har utarbeidet en endringsteori og porteføljeoversikt, men ingen programanalyse

Høsten 2024 viste Norad til at det skulle utarbeides en årlig programanalyse, men at denne kunne bli forsinket til første kvartal 2025.³⁰⁸ At det skulle utarbeides en årlig programanalyse går også fram av Norads plan for evaluering, kunnskap og læring for Nansen-programmet.³⁰⁹ Formålet med programanalysen er at Norad skal vurdere og rapportere framdrift og resultater opp mot målene for Nansen-programmet som helhet.³¹⁰ Ifølge planen må analysen ikke bare dekke det som er oppnådd, men også hva som ikke er oppnådd, og hvorfor. Programanalysen vil i tillegg ta for seg sammensetning og samspill mellom ulike avtaler i programmet, endringer i kontekst, behov og ny kunnskap, og eventuelle anbefalinger til justeringer.

³⁰⁵ Norad. (2024). *Oversendelsesnotat: Modul 1 i følgeevaluering av Nansen-programmet for Ukraina*. Hentet 27. oktober 2025 fra https://www.norec.no/wp-content/uploads/2025/07/2301951-41-Oversendelsesnotat-Modul-1-Folgeevaluering-Nansen-programmet-2588198_1_0.pdf.

³⁰⁶ [Detailed overview of Norwegian civilian support to Ukraine - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no); Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer*. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

³⁰⁷ Utenriksdepartementet. (2025). *Følgeevaluering av Nansen-programmet for Ukraina, modul 1 - UD's respons*. Hentet 27. oktober 2025 fra <https://www.norec.no/wp-content/uploads/2025/07/Folgeevaluering-av-Nansen-programmet-for-Ukraina-modul-1-UDs-respons.42-1.pdf>.

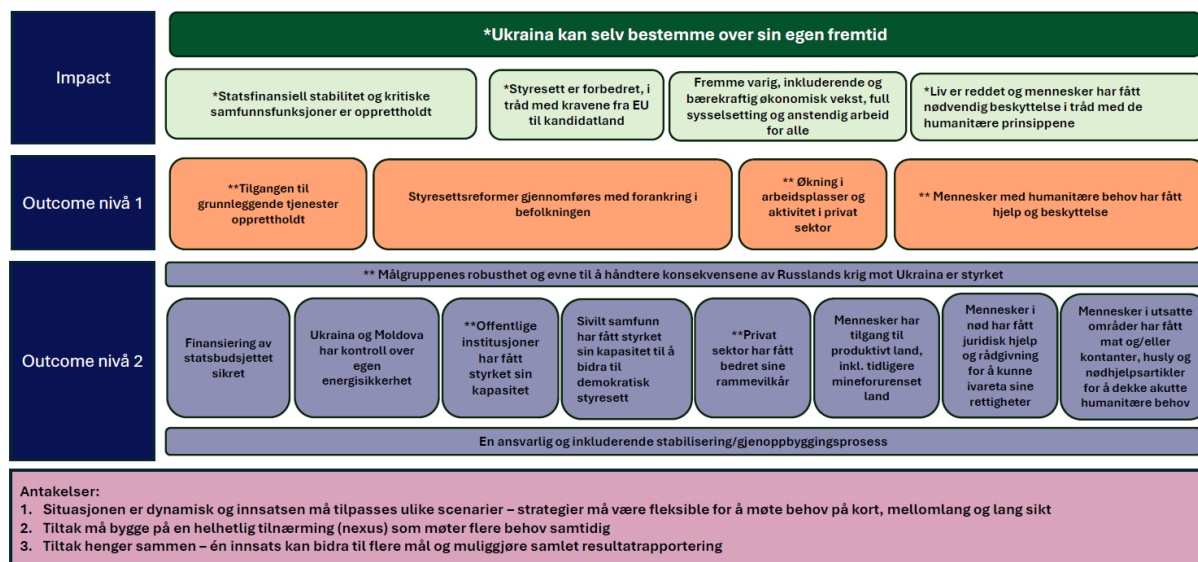
³⁰⁸ Intervju med Norad 20. september 2024.

³⁰⁹ Norad. (udatert). *Oppdrag nr. 21-2023 Plan for evaluering, kunnskap og læring for Nansen-programmet.*, s. 5.

³¹⁰ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer*. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

I oktober 2025 viser Norad til at det fortsatt ikke er gjennomført en programanalyse som bebudet i Meld. St. 8 (2023–2024), men at det er utarbeidet en endringsteori og en porteføljeoversikt. Endringsteori og porteføljeoversikt ble sendt til Utenriksdepartementet i juli 2025.³¹¹ Endringsteorien tar utgangspunkt i målene på området og er inndelt etter resultatkjeden, jf. figur 22 nedenfor.

Figur 22 Endringsteori for Nansen-programmet



*Prop.1, **Ordningsregelverk (det reviderte)

Kilde: Norad

Endringsteorien er inndelt i ulike målnivåer:

- Øverste nivå er mål fra blant annet Prop 1 S, Post 73 Ukraina og naboland.
- Midterste nivå har mål på et mellomliggende nivå utarbeidet av Norad etter anbefaling fra følgeevalueringen, og disse er basert på mål nedfelt i ordningsregelverket.³¹²
- Nederste målnivå har mål koblet til de temaområdene Norge støtter med bistand innenfor den sivile og humanitære delen av Nansen-programmet for Ukraina.

I tillegg inngår antakelser, nederst i figuren, som ligger til grunn for endringsteorien.

Norad viser til at endringsteorien og porteføljeoversikten til sammen gir en oversikt over hvordan avtalene bidrar til å nå de ulike målene, og om det er mål som mangler avtaler.³¹³ Oversikten dekker avtaler inngått i Ukraina og Moldova. Norad opplyser at Nansen-avdelingen legger opp til at porteføljeoversikten må oppdateres jevnlig gitt endringer i

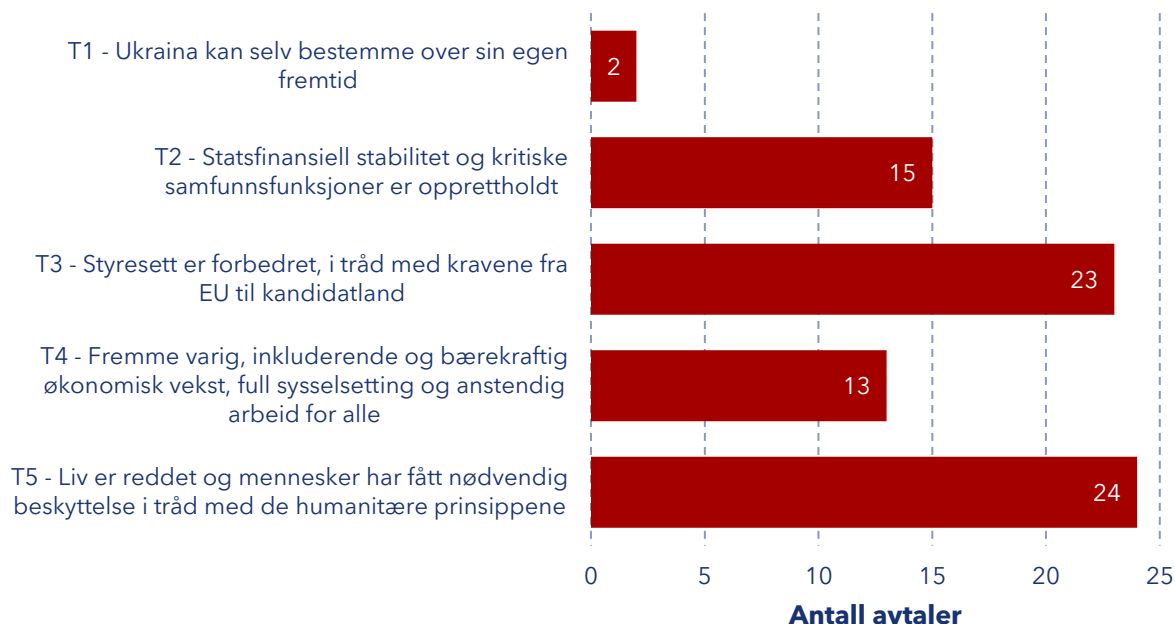
³¹¹ Norad. (2025). Svar på oppdrag nr. 21-2025 - Porteføljeoversikt for den sivile delen av Nansen-programmet. E-post til Utenriksdepartementet med vedlegg, 3. juli 2025.

³¹² Utenriksdepartementet. (2025). Ordningsregelverk Ukraina og naboland. Vedtatt dato: 27. mai 2025. Hentet fra <https://www.norad.no/contentassets/6c0bf2895e514865864d9825f752d1f2/159-73-ukraina-og-naboland.pdf>, 29. oktober 2025.

³¹³ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

konteksten i Ukraina og Moldova.³¹⁴ Oversikten for Ukraina viser at avtalene fordeler seg på de fire målområdene som underbygger det overordnede målet om at Ukraina kan bestemme over sin egen framtid, jf. figur 23.³¹⁵

Figur 23 Fordeling av inngåtte avtaler i Ukraina på impact-målene (N = 74)



Kilde: Norad. (2025). Svar på oppdrag nr. 21-2025 - Porteføljeoversikt for den sivile delen av Nansen-programmet (e-post til Utenriksdepartementet med vedlegg, 3. juli 2025). Merk at fire avtaler dekker flere impact-mål og tre avtaler er ikke ført på et impact-mål.

Høsten 2025 inngikk Norad en rammeavtale med et konsultentselskap som skal bistå med arbeidet innen kunnskap og resultater. Konsultentselskapet er engasjert for å videreutvikle indikatorer og utarbeide en samlet resultatrapport for Nansen-programmet. Nansen-avdelingen vil bruke endringsteorien og porteføljeoversikten for å vurdere om inngåtte avtaler dekker programmets mål, og om porteføljen inneholder tilstrekkelige tiltak for å nå disse. Avdelingen er i ferd med å endre organiseringen og har et kunnskaps- og resultatteam som følger opp porteføljestyringen. Norad opplyser at opparbeidet kunnskap framover vil brukes i en kommende programanalyse.³¹⁶ I tillegg har Nansen-avdelingen utarbeidet et notat om resultatstyring som ble oversendt Utenriksdepartementet desember 2025. Dette notatet vil ifølge departementet legges til grunn for kommende resultatrapportering.³¹⁷

Norad viser til i intervju at direktoratet har slitt generelt med å etablere gode systemer for resultatrapportering for all bistand. Formålet med å innføre porteføljestyring er å kunne

³¹⁴ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

³¹⁵ E-post mottatt fra Norad 24. oktober 2025 (Dokumenter som viser endringsteori og porteføljeoversikt).

³¹⁶ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

³¹⁷ Utenriksdepartementet. (2026). Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer. (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

bruke resultatstyring på programnivå. Nansen-programmet eksisterte ikke da Norad satte i gang arbeidet med porteføljestyring, og skiller seg fra andre porteføljer ved å være geografisk og ikke tematisk avgrenset. I første omgang handler det om å se om Norge støtter de tiltakene som er nødvendig for å nå målene for programmet.³¹⁸

12.5.3 Utenriksdepartementet har ikke etterspurt en programanalyse og styrer ikke etter endringsteorien og porteføljeoversikten

Utenriksdepartementet varslet i Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* at det skulle utarbeides en årlig programanalyse hvor resultatoppnåelse vurderes.

Utenriksdepartementet oppfatter at programanalyse ikke er det samme som endringsteori og porteføljeoversikt. Stortinget har heller ikke etterspurt en programanalyse, ifølge departementet. Departementet mener imidlertid at Norads innspill til departementet i forbindelse med forslag til fordeling av midler er tilnærmet en programanalyse, der Norad benytter sin faglige kunnskap som bakgrunn for forslag til videre innsats.³¹⁹

Utenriksdepartementet viser videre til at Nansen-programmet ikke er et vanlig bistandsprogram, men i stor grad handler om sikkerhets- og forsvarspolitik. Det er Ukrainas behov som ligger til grunn og styrer prioriteringene i programmet. Endringsteori og porteføljeoversikt er derfor ikke hovedparameterne i departementets styring. Hadde behovene i Ukraina og porteføljen i Nansen-programmet vært stabile, ville en slik oversikt trolig vært mer formålstjenlig, ifølge departementet. For departementet kan det være vanskelig å følge opp et slikt porteføljesystem når situasjonen i Ukraina er i stadig endring.³²⁰

Ifølge Utenriksdepartementet gir det imidlertid mening at Norad arbeider med porteføljestyring innenfor andre områder. Porteføljestyring forutsetter at man omprioriterer dersom man ser at bistandseffekten er bedre på et annet område. For Ukraina er det mange andre eksterne faktorer som påvirker bildet. Departementet mener det på enkelte områder av støtten kan være nyttig med porteføljestyring, for eksempel menneskerettigheter og demokrati. For humanitær bistand vil porteføljestyring være av mindre verdi enn for langsiktig bistand gitt at den humanitære støtten som gis, er respons på nødsituasjoner og humanitære katastrofer, opplyser departementet. Det er ikke mulig lang tid i forveien å si hvilke katastrofer som vil oppstå, og hvilke partnere som vil svare best på akkurat denne katastrofen. Samtidig bygger Norads vurderinger også på erfaringer man har med de ulike humanitære partnerne globalt, og hvordan deres kompetanse best kan bidra til ønskede resultater i Ukraina. Også på det humanitære feltet gir de årlige rapportene om resultatoppnåelse fra organisasjonene et grunnlag for vurdering av ny støtte.

³¹⁸ Intervju med Norad 22. og 24. oktober 2025.

³¹⁹ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

³²⁰ Intervju med Utenriksdepartementet 13. november 2025.

Utenriksdepartementet kommenterer i sitt svar til vårt utkast til rapport at departementet ser behovet for en mer systematisk resultatstyring, i tråd med det Meld. 8 (2023-24) omtaler som en programanalyse. Etter hvert som krigen trekker ut, øker tilgangen på relevant resultatinformasjon. Sammen med Norad vil departementet vurdere om inngåtte avtaler dekker programmets mål og om porteføljen inneholder tilstrekkelige tiltak for å nå disse.³²¹

³²¹ Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

Del 3:

Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

13 Revisjonskriterier

13.1 Overordnede føringer for den sivile støtten som gis gjennom Nansen-programmet

De overordnede rammene og føringene for Nansen-programmet ble først stadfestet i *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger*.³²² 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) *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)*. I tillegg til å øke bevilgningene på flere poster i statsbudsjettet for 2023 ga Stortinget samtykke til at Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet kan pådra forpliktelser til sivil og militær støtte gjennom Nansen-programmet for Ukraina innenfor en samlet ramme på 75 milliarder kroner i perioden 2023–2027.³²³ Stortinget vedtok i behandlingen av Prop. 1 S (2024–2025) å øke tillatte forpliktelser til en samlet ramme på 154,5 milliarder kroner og å forlenge varigheten fra 2027 til 2030.³²⁴

Føringene fra avtalen har senere blitt gjengitt i Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, som hadde som formål å utdype bakgrunnen for og innretningen av Nansen-programmet i tråd med innstillingen til Prop. 44 S (2022–2023).³²⁵ I innstillingen til Meld. St. 8 (2023–2024) viser komiteen til at stortingsmeldingen bygger på avtalen av 16. februar 2023 og er en konkretisering av denne. Nansen-programmet er ifølge komiteen et uttrykk for at et samlet Storting står bak en langsiktig støtte til Ukraina.³²⁶

13.1.1 Formålet med Nansen-programmet

Formålet med Nansen-programmet er å bidra til at Ukraina kan beskytte sitt territorium og sin befolkning fra russiske angrep, opprettholde samfunnskritiske funksjoner i Ukraina og redusere de menneskelige lidelsene.³²⁷ Videre har programmet som mål å bidra til å gjenoppbygge et trygt og fritt Ukraina. Dette går fram av utenriks- og forsvarskomiteens innstilling til Prop. 44 S (2022–2023). Programmet skal inkludere militær støtte, humanitær

³²² Avtalen ble inngått av samtlige partier på Stortinget, unntatt partiet Rødt. Partiet Rødt sluttet seg til avtalen 28. april 2023.

³²³ Vedtak 526, 527 og 528, 14. mars 2023.

³²⁴ Innst. 7 S (2024–2025) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet 2025, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 5)*, s. 5 og Stortingsvedtak 330 om Nansen-programmet for Ukraina: *Stortinget samtykker i at Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet kan pådra forpliktelser om sivil og militær støtte gjennom Nansen-programmet for Ukraina innenfor en samlet ramme på 154,5 milliarder kroner i perioden 2023–2030*.

³²⁵ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 6.

³²⁶ Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen til Meld. St. 8 (2024–2024) om Nansen-programmet for Ukraina*, s. 2.

³²⁷ Komiteen gjentar dette formålet i Innst. 7 S (2024–2025) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet 2025, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 5)*, s. 19.

støtte, kortsiktig sivil støtte og støtte til gjenoppbygging av det ukrainske samfunnet når det er mulig.³²⁸

Ifølge Prop. 44 S (2022–2023) skal norsk bistand til Ukraina på sikt bidra til et velfungerende, demokratisk og trygt Ukraina og understøtte landets ambisjoner om euro-atlantisk integrasjon. Styrking av demokratiske institusjoner, rettstaten og sivilsamfunnet er en forutsetning for en god utvikling. I innstillingen til Prop. 44 (2022–2023) er utenriks- og forsvarskomiteen enig i at midlene må bidra til å bygge demokratiske institusjoner, rettstaten og et sterkt sivilt samfunn, og mener det er viktig at midlene er sporbare, og at hjelpen er transparent. Kampen mot korrupsjon må også inngå i hjelpepakken.³²⁹

Utenriks- og forsvarskomiteen viser i innstillingen til Meld. St. 8 (2023–2024) til at Nansen-programmet er et uttrykk for at et samlet Storting står bak en langsiktig støtte til Ukraina. Den norske støtten er et omfattende bidrag til Ukrainas forsvarskamp, til å avhjelpe den humanitære nøden og til mer langsiktig demokrati og samfunnsbygging.³³⁰ I innstillingen til Prop. 1 S (2023–2024) for *Utenriksdepartementet* viser utenriks- og forsvarskomiteen til at Norge bidrar med solid militær, humanitær og sivil støtte til Ukrainas frihetskamp gjennom det flerårige Nansen-programmet for Ukraina. Bevilgningen over Utenriksdepartementets budsjett dekker departementets andel av Nansen-programmet som skal gå til humanitær bistand, driftsstøtte til den ukrainske staten, sivil støtte for å avhjelpe krigens konsekvenser for Moldova og støtte til gjenoppbygging i Ukraina. Bevilgningen kan også dekke annen langsiktig bistand til Ukraina.³³¹

13.1.2 Førende prinsipper og rammer for Nansen-programmet

Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger la fram seks førende prinsipper og rammer for bruken av midler gjennom Nansen-programmet. Disse gjengis i Prop. 44 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet*³³² og i Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*.³³³ Dette er de seks førende prinsippene og rammene:

- 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.

³²⁸ Innst. 218 S (2022–2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen til Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*, s. 4.

³²⁹ Innst. 218 S (2022–2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen til Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*, s. 6.

³³⁰ Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen til Meld. St. 8 (2024–2024) om Nansen-programmet for Ukraina*, s. 2.

³³¹ Innst. 7 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2024, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*, s. 19.

³³² 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)*, s. 7.

³³³ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 21–22.

- De humanitære prinsippene skal ligge til grunn for all humanitær innsats.
- Nansen-programmet vil vektlegge dokumentert leveringsevne og gode kontrollsystemer.

Utenriks- og forsvarskomiteen slutter seg til de seks førende prinsippene og rammene både i innstillingen til Prop. 44 S (2022–2023) og i innstillingen til Meld. St. 8 (2023–2024).³³⁴ I det følgende går vi nærmere inn på flere av disse. Krav til den humanitære innsatsen er omtalt i punkt 13.3.1.

Støtten skal baseres på Ukrainas behov

Regjeringen slår fast i Prop. 44 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet* at det er Ukrainas behov som skal ligge til grunn for den norske støtten. Den sivile bistanden skal være ubunden og uten krav til kjøp av norske varer og tjenester. Behovene skal vurderes fortløpende. Krigens konsekvenser vil måtte håndteres i lang tid – også etter at kamphandlingene opphører. Regjeringen legger videre til grunn at Ukrainas behov vil endre seg i takt med krigens gang. Nansen-programmet for Ukraina vil derfor både være langsiktig og fleksibelt.³³⁵ I innstillingen til Prop. 44 S (2022–2023) viser utenriks- og forsvarskomiteen til at det er en viktig føring at Ukrainas behov skal være styrende for den norske støtten.³³⁶

Regjeringen gjentar i Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, jf. Innst. 255 S (2023–2024), at Nansen-programmet er både langsiktig og fleksibelt. Norge vil vektlegge ukrainske behov og eierskap og samtidig stille krav til ukrainske myndigheter og andre samarbeidspartnere. Dette gjelder kontroll med og etterrettelighet i bruk av norsk støtte samt forventninger til at ukrainske myndigheter prioriterer korrupsjonsbekjempelse og reformarbeid og overholder menneskerettigheter og arbeidstakeres og kvinners rettigheter.³³⁷

Støtten skal koordineres med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere

For at støtten skal brukes i tråd med ukrainernes behov, er det ifølge regjeringen i Prop. 44 S (2022–2023) avgjørende at støtten koordineres med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere. Koordinering av støtten er også avgjørende for å unngå ressursbruk som er overlappende med eller i motstrid til annen internasjonal støtte. I det humanitære arbeidet vil Norge støtte opp om FN's koordinerende rolle og annet relevant koordineringsarbeid.³³⁸ Utenriks- og forsvarskomiteen understreker sterkt betydningen av

³³⁴ Innst. 218 S (2022–2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen til Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*, s. 5 og Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina*, s. 2. I det første prinsippet heter det at målet er at Ukraina skal ha selvråderett, s. 5.

³³⁵ 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)*, s. 7.

³³⁶ Innst. 218 S (2022–2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen til Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*, s. 5.

³³⁷ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 21.

³³⁸ 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)*, s. 7.

god og tidsriktig koordinering i innstillingen til Prop. 44 S (2022–2023).³³⁹ Komiteen gjentar dette i innstillingen til Prop. 1 S (2023–2024) for *Utenriksdepartementet*, der den merker seg at god koordinering med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere om innretningen av støtten vil være viktig for å sikre at midlene brukes i tråd med ukrainernes behov. Støtten skal bygge opp under demokratiske institusjoner, rettsstaten og et sterkt sivilsamfunn i Ukraina.³⁴⁰

Regjeringen gjentar i Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, at den ønsker å samordne norsk innsats og bidra til internasjonal koordinering.³⁴¹ Det er viktig, også for at Nansen-programmet skal kunne nå sine mål, at den internasjonale støtten er samordnet. Dette er nødvendig både for å sikre at midler brukes der behov og utbytte er størst, og for å gjøre det enklest mulig for ukrainske myndigheter å dra nytte av støtte i et slikt omfang. Norge må derfor arbeide sammen med andre store givere og forholde seg til helhetsbildet på giversiden.³⁴²

Ifølge meldingen er forvaltningsrisikoen forbundet med Nansen-programmet at den norske støtten ikke brukes etter hensikten, at midler og materiell går tapt, eller at støtten ikke bidrar effektivt til formålet. Dette kan skje som følge av forsettlige handlinger, svake eller dårlig tilpassede institusjoner hos mottakeren eller manglende koordinering av vår egen eller den internasjonale støtten. Regjeringen viser til at den, for å redusere forvaltningsrisiko, legger vekt på koordinering av støtten til Ukraina, både med ukrainske myndigheter og andre relevante aktører.³⁴³

Føringer for valg av bistandskanaler, partnere og øvrige kontrollsystemer

Regjeringen viser i Prop. 44 S (2022–2023) til at norsk sivil støtte i hovedsak skal gå gjennom et begrenset antall avtaler og etablerte og internasjonalt anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne, god kapasitet og gode kontrollsystemer.³⁴⁴ I innstillingen til Prop. 44 S (2022–2023) understreker utenriks- og forsvarskomiteen sterkt betydningen av at det velges partnere som har dokumentert leveringsevne, god absorberingsevne og gode kontrollsystemer.³⁴⁵ I innstillingen til Prop. 1 S (2024–2025) viser utenriks- og forsvarskomiteen til at alle partiene understreker betydningen av god kontroll og revisjon med så store bevilgninger til et land i krig med betydelige utfordringer knyttet til korrupsjon.³⁴⁶

³³⁹ Innst. 218 S (2022–2023) *Innstilling til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen til Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*, s. 5 og Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Nansen-programmet for Ukraina*, s. 5.

³⁴⁰ Innst. 7 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2024, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*, s. 19–20.

³⁴¹ Meld. St. 8 (2022–2023) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 7.

³⁴² Meld. St. 8 (2022–2023) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 13–14.

³⁴³ Meld. St. 8 (2022–2023) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 25–26.

³⁴⁴ 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)*, s. 7.

³⁴⁵ Innst. 218 S (2022–2023) til 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)*, s. 5.

³⁴⁶ 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)*, s. 5.

Utenriks- og forsvarskomiteen viser videre til i innstillingen til Prop. 44 S (2022–2023) at ukrainske sivilsamfunns- og menneskerettighetsorganisasjoner spiller en helt grunnleggende rolle som pådrivere for demokratisk utvikling. De lokale organisasjonene står i første rekke i den humanitære innsatsen og når de mest sårbare gruppene og utsatte områdene. Komiteen mener at sivilsamfunnsorganisasjonene er avgjørende for å sikre at hjelpen kommer fram til de med størst behov, og for å dokumentere brudd på menneskerettighetene.³⁴⁷

I tråd med komiteens vektlegging av sivilsamfunn i Ukraina viser regjeringen i Meld. St. 8 (2023–2024) til at Nansen-programmet også vil prioritere å styrke ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner, spesielt de organisasjonene som bidrar i antikorrupsjonsarbeid, arbeid for menneskerettighetene og forebygging av kjønnsbasert seksuell vold.³⁴⁸ I innstillingen til meldingen gjentar utenriks- og forsvarskomiteen sine uttalelser fra Innst. 218 S (2022–2023) om sivilsamfunnets rolle som pådriver for demokratisk utvikling og i den humanitære innsatsen. I innstillingen merket komiteen seg at regjeringen arbeider med en søknadsbasert tilskuddsordning for ukrainsk sivilsamfunn, og at denne skal bidra til å styrke demokratiet, rettsstaten, menneskerettighetene og likestilling.³⁴⁹

13.1.3 Moldova kan også motta sivil støtte gjennom Nansen-programmet

I Prop. 44 (2022–2023) går det fram at midler fra rammen for Nansen-programmet kan brukes til sivil støtte for å avhjelpe konsekvensene av krigen mot Ukraina for Moldova.³⁵⁰ Utenriks- og forsvarskomiteen viser i innstillingen til Prop. 44 S (2022–2023) til at Russlands krigføring har særlige konsekvenser for sårbare naboland, og at den derfor støtter at bevilgningen i Nansen-programmet kan brukes til å dekke langsiktig bistand til Moldova.³⁵¹ I Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* viser regjeringen til at Moldova er hardt rammet av Russlands krig mot Ukraina og står overfor langvarige og sammensatte utfordringer.³⁵² Regjeringen opplyser i samme melding at den har mål om at Norge gjennom Nansen-programmet skal være blant de ledende humanitære giverne i Ukraina og til flyktningresponsen i naboland, der Moldova gis prioritet.³⁵³

Videre viser regjeringen til i Meld. St. 8 (2023–2024) at støtten til Moldova skal være fleksibel og basert på moldovske behov. Ifølge regjeringen arbeider Utenriksdepartementet og Norad med å styrke den norske kapasiteten for å følge opp samarbeidet med Moldova og kunne koordinere tettere med internasjonale partnere. I

³⁴⁷ Innst. 218 S (2022–2023) til 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)*, s. 7.

³⁴⁸ Meld. St. 8 (2022–2023) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 22.

³⁴⁹ Innst. 255 S (2023–2024) til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s.3.

³⁵⁰ 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)*, s. 11.

³⁵¹ I Innst. 218 S (2022–2023) til 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)*, s. 5.

³⁵² Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 64.

³⁵³ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 59.

likhet med støtten til Ukraina vil støtten til Moldova som hovedregel bli kanalisert gjennom internasjonalt anerkjente og etablerte organisasjoner.³⁵⁴

13.1.4 Fleksibilitet er viktig i gjennomføringen av Nansen-programmet

I Prop. 44 S (2022–2023) og i Meld. St. 8 (2023–2024) viser regjeringen til at det legges opp til stor fleksibilitet i gjennomføringen av Nansen-programmet for Ukraina, i tråd med den politiske avtalen inngått 16. februar 2023. Dette gjelder også fordelingen av midler mellom ulike år i programmet. Regjeringen viser videre til at den vil holde Stortinget informert om vurderinger av og praktiseringen av fordelingen i de årlige statsbudsjettene.³⁵⁵

13.2 Generelle krav til norsk bistand skal også tillegges vekt i den sivile støtten gjennom Nansen-programmet

I revisjonen vil vi også se hen til generelle krav. Disse skal tillegges vekt, men i mindre grad enn overordnede føringer for Nansen-programmet, jf. punkt 13.1.

13.2.1 De fire tverrgående hensynene i norsk bistand

Av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid - bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* går det fram at fire forhold er så viktige for bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon at de har fått status som tverrgående hensyn i all norsk bistand:

- menneskerettigheter, særlig knyttet til medbestemmelse, ansvarlighet og ikke-diskriminering
- kvinners rettigheter og likestilling
- klima og miljø
- antikorrupsjon

Regjeringen viser til i meldingen at de tverrgående hensynene som et minimum skal inngå i risikostyringen av alle bistandstiltak. Dette vil redusere risikoen for at tiltakene vi støtter, forårsaker utilsiktede negative konsekvenser på disse områdene.³⁵⁶

Utenriks- og forsvarskomiteen merker seg i behandlingen av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid - Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*, at alle utviklingstiltak skal vurderes ut fra hvordan de påvirker, eller påvirkes av, disse tverrgående hensynene. Disse temaene er så viktige at de løpende tas opp i dialogen med samarbeidslandene, i styrende organer for multilaterale organisasjoner og med andre samarbeidspartnere.³⁵⁷

³⁵⁴ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 65. og OECDs liste med land og territorier kvalifisert for ODA-bistand, [ODA recipients: countries, territories, and international organisations | OECD](#), hentedato 18. november 2024.

³⁵⁵ 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)*, s. 7 og Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 22.

³⁵⁶ Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid - Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*, s. 29.

³⁵⁷ Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid - Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*, s. 9.

De tverrgående hensynene skal tillegges vekt også i Nansen-programmet, ifølge regjeringen. Mottakere av norske tilskuddsmidler er pålagt å vurdere om innsatsen kan påvirke noen av disse hensynene negativt. Det betyr blant annet at forvaltningen av programmet skal ha nulltoleranse for økonomiske misligheter og for passivitet i saker om seksuell utnyttelse, misbruk og trakassering.³⁵⁸

13.2.2 Bærekraftsmålene ligger til grunn for den sivile støtten

2030-agendaen er verdens handlingsplan for bærekraftig utvikling. Den er konkretisert gjennom 17 bærekraftsmål og 169 delmål og handler om å oppnå bærekraftig utvikling langs tre dimensjoner: økonomisk, sosialt og miljømessig. Bærekraftsmålene ble vedtatt på FNs generalforsamling i 2015, med tilslutning fra alle de 193 medlemslandene.³⁵⁹

Prop. 1 S (2023–2024) for Utenriksdepartementet viser til at bevilgningen som dekker Utenriksdepartementets andel av Nansen-programmet, skal støtte bærekraftsmål 16, som handler om å fremme fredelige samfunn for bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer. Bevilgningen støtter også opp under andre bærekraftsmål, herunder 2 (utrydde sult), 3 (sikre god helse) og 4 (sikre god utdanning).³⁶⁰

13.2.3 Norsk bistandsinnsats skal ivareta nasjonalt eierskap og inkluderende partnerskap med relevante utviklingsaktører

Norge har sluttet seg til flere erklæringer om bistandseffektivitet, jf. erklæringene fra Paris (2005), Accra (2008) og Busan (2011). Paris-erklæringen inneholder fem prinsipper³⁶¹ for å gjøre bistanden mer effektiv. To sentrale prinsipper er eierskap (*ownership*) og å følge nasjonale planer (*alignment*). Eierskap innebærer at mottakerne selv utvikler og gjennomfører langsiktige utviklingsplaner og koordinerer bistanden. Giverne skal basere sin støtte på samarbeidslandenes nasjonale utviklingsstrategier, institusjoner og prosedyrer.

Accra Agenda for Action fra 2008 hadde til hensikt å akselerere gjennomføringen av Paris-erklæringen. Denne erklæringen peker på at det er nødvendig med en bred forståelse av bistandseffektivitet for å sikre bedre bistand. Det er viktig at alle relevante utviklingsaktører, også sivilsamfunnsorganisasjoner, inkluderes i utviklingsprosesser. Dette innebærer blant annet at sivilsamfunnsorganisasjoner gis en egen plass som utviklingsaktører i tillegg til som bistandsgivere, mottakere og partnere. I erklæringen forplikter bistandsgivere og utviklingsland seg til å styrke engasjementet med sivilsamfunnsorganisasjoner og bidra til at disse organisasjonene kan bidra best mulig i utviklingsprosesser.

³⁵⁸ Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina, s. 26.

³⁵⁹ Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene*, s. 5. Se også [THE 17 GOALS | Sustainable Development](#), lesedato 14. januar 2025.

³⁶⁰ Prop. 1 S (2023–2024) for Utenriksdepartementet, s. 122.

³⁶¹ De fem prinsippene er: eierskap, følge nasjonale planer, harmonisere (giverne må samarbeide og forhindre overlapping), styre mot resultater og gjensidig ansvar.

På høynivåmøtet om bistandseffektivitet i Busan i 2011 sluttet deltakerne seg til følgende fire prinsipper som skal gjøre utviklingssamarbeid effektivt: eierskap, resultatorientering, inkluderende utviklingspartnerskap samt åpenhet og ansvarlighet. Ifølge Busan-erklæringen³⁶² er det utviklingslandene selv som skal ha eierskap til prioriteringene, og gjennomføringen skal skreddersys situasjonen og behovene i hvert enkelt land.

13.3 Særskilte mål og krav for den humanitære innsatsen

Ifølge Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* er regjeringens mål at Norge gjennom Nansen-programmet skal være blant de ledende humanitære givne i Ukraina og til flyktningresponsen i naboland, der Moldova gis prioritet. Den norske humanitære bistanden til Ukraina skal ifølge regjeringen være rask, fleksibel og forutsigbar og rettes mot de mest sårbare, som barn. Norges strategi for humanitær politikk er førende for innretningen av den humanitære innsatsen i Nansen-programmet.³⁶³

13.3.1 De humanitære prinsippene

Ett av de seks førende prinsippene for Nansen-programmet er at de humanitære prinsippene skal ligge til grunn for all humanitær innsats.³⁶⁴ Regjeringen viser til i Prop. 1 S (2023–2024) *for Utenriksdepartementet* at Norges humanitære bistand til Ukraina og nabolandene skal bidra til at mennesker i nød, herunder flyktninger og internt fordrevne, får tilgang til nødvendig beskyttelse, assistanse og livsviktig bistand i lys av de humanitære behovene og i tråd med humanitære prinsipper. Meld. St. 8 (2023–2024) viser til at de humanitære prinsippene om humanitet, upartiskhet, nøytralitet og uavhengighet springer ut av Røde Kors-bevegelsens grunnleggende prinsipper og humanitærretten. Norsk politikk verner om de humanitære prinsippene.

De fire humanitære prinsippene defineres slik³⁶⁵:

- *Humanitet* innebærer at menneskers liv, helse og verdighet skal beskyttes i tråd med grunnleggende menneskerettigheter og behov.
- *Upartiskhet* innebærer at humanitær hjelp skal gis uten diskriminering på grunnlag av faktorer som nasjonalitet, kjønn, etnisk tilhørighet, religion eller politisk oppfatning.
- *Nøytralitet* vil si at humanitær hjelp skal gis uten å ta parti i konflikter eller uoverensstemmelser av politisk, etnisk, religiøs eller ideologisk art.
- *Uavhengighet* innebærer at humanitære aktører skal opptre uavhengig av myndigheters og parters politiske og militære handlinger og målsettinger.

³⁶² *Busan partnership for effective development co-operation*, fourth high level forum on aid effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29. november–1. desember 2011.

³⁶³ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 59.

³⁶⁴ Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen til Meld. St. 8 (2024–2024) om Nansen-programmet for Ukraina*, s. 2.

³⁶⁵ Utenriksdepartementet. (2024). *Strategi for norsk humanitær politikk 2024–2029*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7257c8ae2e1f47e9a44c93844b6a8864/no/pdfs/strategi-for-norsk-humanitaer-politikk.pdf>.

Regjeringen viser til i Prop. 44 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet* at det for den humanitære bistanden gjennom Nansen-programmet er særlig viktig å unngå at bistanden politiseres og undergraver humanitære aktørers nøytralitet. Det er avgjørende med tydelige skiller mellom Norges støtte til humanitær innsats og Norges politiske, militære og sivile støtte til Ukrainas legitime forsvarskrig. Samtidig er det viktig å unngå at den humanitære bistanden svekker velfungerende myndigheter og sivilt samfunn. Innsatsen må være helhetlig og fases ut når annen form for bistand eller Ukrainas egne strukturer alene kan tre inn.³⁶⁶ Regjeringen understreker i Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* at parallelle bistandsstrukturer må unngås.³⁶⁷

Av de humanitære prinsippene følger også målet om å unngå mulige utilsiktede negative konsekvenser av humanitær innsats («*do no harm*»). Dette er retningsgivende for norsk og internasjonal bistand, jf. Prop. 1 S (2011–2012).

13.3.2 Grand Bargain-erklæringen og mer lokalt ledet utvikling

I 2016 sluttet Norge seg til *Grand Bargain*-erklæringen, der målet er å styrke humanitær innsats og redusere finansieringsgapet gjennom effektivisering, innovasjon og et bedre samspill med langsiktig utviklingsinnsats.³⁶⁸ Norge har forpliktet seg til å fremme en lokalt ledet respons. I *Grand Bargain*-erklæringen er målet at 25 prosent av humanitær finansiering skal gå så direkte som mulig til lokale aktører.³⁶⁹

I Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* viser regjeringen til at Norge, sammen med det internasjonale samfunnet, vil bidra til at den humanitære innsatsen er koordinert med og utfyller ukrainske myndigheters arbeid, og tilrettelegge for samarbeid med det ukrainske sivilsamfunnet.³⁷⁰ Det må ifølge regjeringen investeres mer i lokal og nasjonal kapasitet, som sikrer eierskap og deltakelse. I kombinasjon med en helhetlig innsats og samspill mellom humanitær og langsiktig bistand er dette en forutsetning for en effektiv gjenoppbygging av Ukraina.³⁷¹ Regjeringen viser videre til i den samme meldingen at Norge vil styrke samarbeidet med lokale organisasjoner og deres kapasitet til å gi bistand i sine områder.³⁷² Utenriks- og forsvarskomiteen vektlegger betydningen av de lokale organisasjonene også i innstillingen til meldingen.³⁷³

³⁶⁶ 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)*, s. 9–10.

³⁶⁷ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 62.

³⁶⁸ Utenriksdepartementet (2018) *Strategi for norsk humanitær politikk - Handlekraft og helhetlig innsats*, s. 9.

³⁶⁹ Utenriksdepartementet. (2024). *Strategi for norsk humanitær politikk 2024–2029*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7257c8ae2e1f47e9a44c93844b6a8864/no/pdfs/strategi-for-norsk-humanitaer-politikk.pdf>.

³⁷⁰ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 16.

³⁷¹ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 59.

³⁷² Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 59.

³⁷³ Innst. 255 S (2023–2024) til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s.3.

13.4 Særskilte mål og krav om å hindre korrupsjon og økonomiske misligheter

I *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger* anerkjenner de politiske partiene kompleksiteten ved å gi omfattende støtte til et land i krig hvor korrupsjon er et stort samfunnsproblem.³⁷⁴ Regjeringen viser til i Prop. 44 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet* at Ukraina har vært preget av mye korrupsjon. Det må legges til grunn at korrupsjonsfare vil være en utfordring for norsk og annen internasjonal støtte til Ukraina. Regjeringen opplyser videre at den for å redusere faren for korrupsjon vil konsentrere norsk støtte til, og i hovedsak benytte seg av, etablerte og internasjonalt anerkjente organisasjoner med dokumentert leveringsevne, god kapasitet og gode systemer for kontroll og varsling av korrupsjon og andre økonomiske misligheter. Det vil stilles tydelige krav til samarbeidspartnere og arbeides systematisk med antikorrupsjon på flere nivåer, fra nulltoleranse for korrupsjon i enkeltprosjekter til antikorrupsjon som mål for prosjekter og normativt arbeid.³⁷⁵ I innstillingen til Prop. 44 S (2022–2023) uttaler komiteen at det er viktig at Norge stiller klare krav til kontroll og etterrettelighet i bruk av norsk støtte og prioriterer korrupsjonsbekjempelse og reformarbeid i Ukraina.

Prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter har ligget til grunn for tildeling og forvaltning av midler over Utenriksdepartementets budsjett siden tidlig 2000-tallet.³⁷⁶ Nulltoleranseprinsippet innebærer at det skal reageres på ethvert avvik fra forutsetningene i avtalen. Utenriksdepartementet spesifiserer i Prop. 1 S (2017–2018) for *Utenriksdepartementet* at nulltoleranse for økonomiske misligheter ikke betyr nulltoleranse for risiko. Risikoen må imidlertid kartlegges og være kjent for bevilgende myndigheter. Risikoreduserende tiltak skal iverksettes for å forebygge misligheter og begrense skaden hvis misligheter skulle skje. Departementet viser videre til at risikoen gjerne er høyest der nøden er størst og at aktsomhet mot korrupsjon handler om risikohåndtering – ikke risikoeliminering.³⁷⁷ Dette er i tråd med at en samlet utenriks- og forsvarskomiteé viste til at Norge må bruke bistand effektivt og vise at den gir resultater, samtidig som en må være villig til å ta den risikoen det innebærer å være engasjert i land som av ulike grunner har en høy grad av sårbarhet i sin innstilling til Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid - Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*.³⁷⁸ og tilhørende Innst. 440 S (2016–2017). I innstillingen til Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* merker utenriks- og forsvarskomiteen seg at prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter også gjelder i Nansen-programmet.

³⁷⁴ *Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger*, s. 2.

³⁷⁵ 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)*, s. 9.

³⁷⁶ Jf. omtale av tiltak mot korrupsjon i forvaltningen av bistandsmidlene blant annet i St. meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom* og St. prp. 1 (2006–2007). Nulltoleranseprinsippet er senere omtalt i en rekke budsjettproposisjoner for Utenriksdepartementet med tilhørende innstillinger, herunder Innst. 7 S (2012–2013). Innstillingen til budsjettforslaget for 2013 har den mest fyllestgjørende og altomfattende omtalen av nulltoleranseprinsippet fra komiteens side.

³⁷⁷ Prop. 1 S (2017–2018) for Utenriksdepartementet, s. 369.

³⁷⁸ Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid - Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*, s. 6.

Regjeringen understreker i Prop. 44 S (2022–2023) at den i Nansen-programmet vil legge vekt på god risikostyring, resultatrapportering, evaluering og læring, på bakgrunn av den høye risikoen forbundet med bistand til land i krig og med utbredt korrupsjon. Bistanden til Ukraina skal ifølge regjeringen forvaltes i tråd med etablerte prinsipper og systemer for innsats i høyrisikoområder.³⁷⁹

Regjeringen viser i Meld. St. 8 (2023–2024) til at den norske støtten som gis gjennom Nansen-programmet, må innrettes slik at korrupsjonsrisikoen reduseres så langt det er praktisk mulig. Risikoen for korrupsjon må ifølge regjeringen avveies mot risikoen for at støtten ikke kommer fram til rett tid, eller at kontrolltiltak på andre måter kan forhindre at støtten brukes på en effektiv måte.³⁸⁰

13.5 Krav til Utenriksdepartementets styring og forvaltning av tilskuddsmidler

Målene om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet § 10, som sier at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruken og virkemidlene er effektive for å oppnå de forutsatte resultatene. Ifølge Finansdepartementets *Veileder i statlig budsjettarbeid* fra 2014 innebærer dette at disponeringen må være i samsvar med de formelle rammene for bevilgningsvedtaket, samtidig som det kreves at bevilgningene brukes effektivt.

Utenriksdepartementets styring og forvaltning omfattes av prinsippet om mål- og resultatstyring i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og tilhørende *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Formålet med *reglement for økonomistyring i staten* er blant annet å sikre at statlige midler brukes effektivt og i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger.

Et grunnleggende styringsprinsipp er at Utenriksdepartementet skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav for bistanden nås. Andre sentrale prinsipper er at departementet skal sikre effektiv ressursbruk, tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag for å følge opp resultater og aktiviteter, jf. økonomireglementet § 4. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Utenriksdepartementet skal også ifølge økonomireglementet § 15 kontrollere at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14 om intern kontroll. Utenriksdepartementet som tilskuddsforvalter skal dessuten ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet.

³⁷⁹ 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)*, s. 10.

³⁸⁰ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 26.

13.5.1 Krav til Utenriksdepartementets tilskuddsforvaltning

Utenriksdepartementets system for tilskuddsforvaltning skal ifølge Prop. 1 S (2018–2019) for Utenriksdepartementet sørge for at Stortingets bevilgningsvedtak iverksettes som forutsatt, at tilskuddsmidler forvaltes i henhold til relevant regelverk og gjeldende føringer, og at tiltakene gir resultater. Hensiktsmessig forvaltning innebærer at avtalene med de ulike tilskuddsmottakerne tilpasses tiltakets risiko og sikrer tilstrekkelig kvalitetssikring, kontroll og nødvendig fleksibilitet.³⁸¹

For å sikre resultatorientering og kvalitetssikring i norskstøttede bistandstiltak har Utenriksdepartementet og Norad utarbeidet egne retningslinjer og veiledere. Grant Management Assistant (GMA) i 2019 konkretiserer de generelle kravene som blir stilt i økonomireglementet. De interne retningslinjene vil legges til grunn i undersøkelsen, fordi de operasjonaliserer økonomireglementets generelle krav til tilskuddsforvaltning.

13.5.2 Krav til Utenriksdepartementet ved tildeling av tilskudd

Etter økonomireglementet § 8 skal departementet utarbeide et regelverk for hver tilskuddsordning som beskriver mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier. Etter økonomibestemmelsene punkt 6.2.1 skal departementet fastsette følgende for den enkelte tilskuddsordning:

- mål og målgruppe
- kriterier for måloppnåelse
- tildelingskriterier
- opplegg for oppfølging og kontroll
- evaluering

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har understreket betydningen av at beslutningsgrunnlaget for det enkelte tilskuddet til nødhjelp, humanitær bistand, og menneskerettigheter, og fred, forsoning og demokrati, dokumenteres.³⁸²

13.5.3 Krav til Utenriksdepartementets kontroll og oppfølging av tilskudd

Utenriksdepartementet skal som tilskuddsforvalter kontrollere at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet, jf. økonomireglementet § 15. Ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det i henhold til bevilgningsreglementet § 10, annet ledd, tas forbehold om at tilskuddsforvalteren skal ha adgang til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene. Dersom underliggende virksomheter eller enheter utenom statsforvaltningen utøver forvaltningsmyndighet, skal Utenriksdepartementet i henhold til økonomireglementet § 15 kontrollere at disse utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14 som sier at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll.

³⁸¹ Prop. 1 S (2017–2018) for Utenriksdepartementet, s. 33.

³⁸² Innst. S. nr. 145 (2004–2005), jf. Dokument nr. 1 (2004–2005) og Innst. S. nr. 114 (2005–2006), jf. Dokument nr. 1 (2005–2006).

Som tilskuddsforvalter skal Utenriksdepartementet kontrollere informasjonen som tilskuddsmottaker sender inn som har betydning for departementets beregning av tilskuddsbeløp og tildeling, jf. punkt 6.3.8.2 i *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Departementet skal også innhente rapporter fra tilskuddsmottakerne som gjør det mulig å vurdere i hvilken grad målene for tilskuddet nås. Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og vurderes ut fra målet med ordningen. Kontrollen skal videre ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.³⁸³

En stor andel av den sivile støtten som gis gjennom Nansen-programmet, kanaliseres gjennom FN-organisasjoner og andre multilaterale organisasjoner.³⁸⁴ Adgangen til å føre kontroll med bistandstiltak som gis gjennom multilaterale organisasjoner, reguleres av de respektive organisasjonenes revisjons- og kontrollregler. Det kan derfor ikke stilles krav om en generell kontrolladgang fra norsk side.³⁸⁵

13.5.4 Bruk av kunnskap, evaluering og læring

Økonomireglementet pålegger Utenriksdepartementet å sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde og aktiviteter. Hvor hyppige og omfattende evalueringene skal være, bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 16.

Ifølge Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina* må det gjøres gode vurderinger i planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av programmene for å sikre at midlene brukes på en effektiv måte. Vurderingene må gjøres på grunnlag av solid kunnskap. Kunnskapsbygging, monitorering og læring skal ifølge meldingen sikre effektiv iverksettelse og måloppnåelse i Nansen-programmet. Dette arbeidet er også ifølge meldingen et risikoreducerende tiltak og vil blant annet redusere risikoen for korrupsjon.³⁸⁶

Videre viser regjeringen til i Meld. St. 8 (2023–2024) at god rapportering vil gjøre det mulig å lære og gjøre justeringer underveis der resultatene tilsier det. Sammendrag og vurderinger av partners framdriftsrapporter vil ifølge meldingen publiseres, og det vil utarbeides en årlig, samlet programanalyse der resultatoppnåelsen skal vurderes. Dette skal ifølge meldingen sikre en systematisk resultatstyring.³⁸⁷

13.5.5 Krav til Norad er fastsatt gjennom instruks, jf. reglementet for økonomistyring i staten

I henhold til § 3 i Reglementet for økonomistyring i staten skal departementene fastsette instruks innenfor rammen av reglementet både for departementet og underliggende etat. Av hovedinstruksen for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) fastsatt av

³⁸³ Punktene 6.3.6 og 6.3.8.2.

³⁸⁴ Jf. Norad. Bistand i tall. Hentet fra <https://resultater.norad.no/bistands-tall>

³⁸⁵ St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Utenriksdepartementet.

³⁸⁶ Meld St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 27.

³⁸⁷ Meld St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 27.

Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet 19. august 2024 går det fram at virksomhets- og økonomistyringen i Norad skal følge Reglementet for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten. Videre går det fram at Norad disponerer de årlige tildelingene i samsvar med Stortingets forutsetninger og gjeldende lover, regler og instruks. Det siste framgår også av § 5 i Instruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) fastsatt i statsråd 31. januar 2020.

13.6 Krav til rapportering av bistanden til Stortinget

Av Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet til Ukraina* går det fram at regjeringen vil holde Stortinget informert om vurderinger av og praktiseringen av fordelingen mellom sivil og militær støtte i Nansen-programmet i de årlige statsbudsjettene. Det skal ifølge meldingen rapporteres om bruken av midlene i programmet i de årlige statsbudsjettene og i budsjettframleggelsene gjennom året.³⁸⁸ Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, uttaler i Innst. 255 S (2023–2024) at det er viktig for fortsatt bred politisk oppslutning om programmet at regjeringen jevnlig konsulterer og informerer Stortinget, blant annet gjennom meldinger som den som foreligger nå.³⁸⁹

Ved behandling av tidligere rapporter fra Riksrevisjonen om bistand har kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekt betydningen av balansert rapportering og tilstrekkelig informasjon. For eksempel ved behandlingen av Dokument 3: 4 (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond* pekte komiteen på at manglende informasjon om resultater kan gjøre det vanskeligere for Stortinget å prioritere mellom ulike satsingsområder innenfor bistanden.³⁹⁰

Ifølge bevilgningsreglementet § 9 skal departementene redegjøre for innholdet i og begrunnelsen for bevilgningsforslagene som legges fram for Stortinget. Planlagte resultater skal beskrives, og det skal gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon som har betydning for vurderingen av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Det går fram av økonomireglementet § 5 at departementet og dets underliggende virksomheter skal utarbeide budsjettforslaget til Stortinget slik at det blant annet gir grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål, sikrer samordning på hvert nivå og bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte. Det kommer også fram at utarbeidelsen av budsjettproposisjonen skal bygge på prinsippene fastsatt i bevilgningsreglementet §§ 3–9 og utføres i samsvar med retningslinjer fastsatt av Finansdepartementet i årlig rundskriv. Ifølge § 11 skal hvert departement i sin budsjettproposisjon gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde, jf. bevilgningsreglementet § 9 annet ledd.

³⁸⁸ Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina*, s. 22.

³⁸⁹ Innst. 255 S (2023–2024) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen til Meld. St. 8 (2023–2024) om Nansen-programmet for Ukraina*, s. 3.

³⁹⁰ Innst. 405 S (2021–2022) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av verdensbankens fond.*, s. 12.

14 Metodisk tilnærming og gjennomføring

I dette kapitlet beskriver vi den metodiske tilnærmingen og gjennomføringen per problemstilling. Undersøkelsens problemstillinger er gjengitt i kapittel 2. Vi gjør også rede for avgrensninger og undersøkelsesperioden. Den metodiske tilnærmingen har bestått av dokumentanalyse, intervjuer, analyse av statistikk, gjennomgang av utvalgte bistandsavtaler og feltbesøk til Ukraina.

14.1 Metodisk tilnærming til problemstilling 1: Er den sivile støtten innrettet i tråd med førende prinsipper og rammer for Nansen-programmet og andre sentrale hensyn for bruk av bistand?

14.1.1 Dokumentanalyser

Problemstillingen er i stor grad besvart gjennom en dokumentanalyse av et bredt utvalg avtaler om støtte til Ukraina og Moldova. Siden Nansen-programmet er relativt nytt, har vi i hovedsak sett på dokumenter utarbeidet før avtaleinngåelse og prosjektenes oppstart, såkalte beslutningsdokumenter og -notater, samt selve avtaledokumentene. I tillegg har vi gått gjennom overføringsnotater og mottaksdokumenter som ble utarbeidet da porteføljen skulle overføres fra Utenriksdepartementet til Norad. Formålet med gjennomgangen har vært å belyse innretningen på støtten og hvilke vurderinger som er gjort.

Vi valgte ut avtaler registrert med utbetalinger i PTA, Utenriksdepartementets system for økonomistyring for tilskuddsmidler. Totalt valgte vi ut 40 avtaler under Nansen-programmet, hvorav 14 var humanitære. Beslutningsdokumentene og -notatene for disse avtalene dekker perioden fra og med mars 2022 til og med desember 2024. Ettersom antallet avtaler var så høyt, har vi sett på avtaler med alle sentrale, nasjonale og internasjonale aktører innenfor et bredt spekter av sektorer. Vi har også sett på avtaler av mindre økonomisk omfang med aktører som bistandsforvaltningen har begrenset erfaring med. I tabell 3 i vedlegg 3 er det en liste over avtalene vi har sett på.

I avtalegjennomgangen har vi sett på om Utenriksdepartementet eller Norad har dokumentert vurderinger av fire førende prinsipper i Nansen-programmet. Tabell 2 i vedlegg 3 lister opp hvilke vurderinger vi har sett på. Vi har kategorisert en vurdering som gjort, delvis gjort eller ikke gjort. Dette har vi gjort per avtale. Flere av avtalene inkluderer tilleggsavtaler (addenda) med egne beslutningsdokumenter eller -notater. Dette gjelder for eksempel avtaler som er overført fra Utenriksdepartementet til Norad. Vi ser i flere tilfeller at vurderinger som ikke er gjort for hovedavtalen, er dokumentert i beslutningsgrunnlaget til en tilleggsavtale. I disse tilfellene har vi kategorisert vurderingen som delvis gjort, fordi vurderingen har blitt gjort ved en tilleggsutbetaling og dermed for sent til å ha betydning for den første utbetalingen på avtalen. For seks avtaler er det ikke noe beslutningsdokument for hovedavtalen, men vi har mottatt et beslutningsdokument

eller -notat for en tilleggsavtale. I disse tilfellene har vi kategorisert en vurdering som delvis gjort hvis vurderingen er dokumentert i beslutningsdokumentet til tilleggsavtalen.

I tillegg til dokumenter knyttet til avtalene har vi gjennomgått flere av Norads faglige vurderinger, rapporter og analyser som er utarbeidet i forbindelse med tilskuddsforvaltningen. Vi har også fått tilgang til et utvalg av ambassaden i Kyivs innrapporteringer, og vi har gjennomgått eksterne rapporter og evalueringer, særlig om temaet lokalt eierskap, jf. kapittel 11.

14.1.2 Intervjuer

Vi har intervjuet flere norske og internasjonale bistandsorganisasjoner, ukrainske myndigheter, den ukrainske giverplattformen (UPC), Utenriksdepartementet, Norad og den norske ambassaden i Kyiv. Dette er nærmere beskrevet i punkt 14.3.

Vi også innhentet data direkte fra ukrainske aktører. Den ukrainske paraplyorganisasjon for sivilsamfunnsorganisasjoner, ISAR Ednannia, bisto oss med å få kontakt med lokale sivilsamfunnsorganisasjoner innenfor ulike sektorer og geografiske områder i Ukraina. Dette er organisasjoner som ikke mottar direkte støtte fra Norge, men som i stor grad mottar støtte av norskfinansierte FN-organisasjoner. Vi intervjuet elleve organisasjoner digitalt i tidsrommet januar-februar 2025. Det er ikke funnet systematiske forskjeller i svarene fra organisasjonene basert på størrelse og tematisk område de jobber innenfor.

Alle referatene er verifiserte.

14.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 2: Bidrar Utenriksdepartementets styring til at den norske sivile støtten ivaretar førende prinsipper og rammer for Nansen-programmet og andre sentrale hensyn for bruk av bistanden?

I september 2023 ble forvaltningen av den sivile delen av Nansen-programmet overført til Norad. Selv om Norad forvalter de sivile midlene, har Utenriksdepartementet fortsatt ansvar for den politiske og strategiske styringen av støtten. Utenriksdepartementet har derfor en tettere styring av Nansen-programmet enn øvrige bistandsområder.

Under denne problemstillingen har vi undersøkt Utenriksdepartementets styring av den sivile delen av Nansen-programmet. I den forbindelse har vi blant annet gått gjennom styringsdialogen mellom departementet og Norad og sett på arbeidsdelingen mellom de aktuelle enhetene i Norad og Utenriksdepartementet, inkludert ambassaden i Kyiv. For å se hvordan bistandsforvaltningen koordinerer innsatsen med ukrainske myndigheter og andre givere har vi spesielt sett på hvordan den ukrainske giverplattformen *The Ukraine Donor Platform* fungerer. Sentrale metoder har vært intervju og dokumentgjennomgang.

Nansen-programmet følges også tett opp av politisk ledelse, og mange beslutninger tas ned i r-notater. Riksrevisjonen har ikke tilgang til r-notater, men vi har fått tilgang til enkelte notater til den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet som har gitt en bedre forståelse av hvordan den sivile støtten i Nansen-programmet har vært styrt og koordinert.

14.3 Intervju og feltbesøk i Ukraina

For å supplere og utdype dokumentanalysen har vi gjennomført intervjuer i Norge og på feltbesøk i Ukraina. I Norge har vi intervjuet Utenriksdepartementet og Norad. Tema har vært styring og koordinering av den sivile delen av Nansen-programmet, arbeidet med risiko, antikorupsjon, humanitære prinsipper, kunnskap og læring samt forvaltningen av konkrete avtaler. I disse intervjuene deltok representanter fra seksjon for utviklingspolitikk og multilaterale banker, Østeuropaseksjonen og seksjon for humanitær politikk og langsiktige innsatser i Utenriksdepartementet. Fra Norad har det deltatt representanter fra avdelingen for Nansen-programmet for Ukraina. Formålet med å intervju de nevnte enhetene i departementet og Norad har vært å få bedre forståelse for styringen og forvaltningen av den sivile delen av Nansen-programmet.

Videre intervjuet vi representanter fra Verdensbanken da de var i Oslo i juni 2025. Verdensbanken er den største mottakeren av norsk sivil bistand i Ukraina. Formålet med intervjuet var å få bedre innblikk i deres prosjekter i Ukraina og hvordan de samarbeider med Norge som giver.

I juni 2025 gjennomførte vi intervjuer i Ukraina. I hovedstaden Kyiv møtte vi følgende aktører:

- den norske ambassaden i Kyiv
- FNs utviklingsprogram (UNDP)
- FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR)
- FNs stedlige og humanitære koordinator for Ukraina
- den ukrainske giverplattformen, Ukraine Donor Platform (UDP)
- det ukrainske finansdepartementet
- det ukrainske energidepartementet
- det ukrainske utviklingsdepartementet
- Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (EBRD)
- Nordic Green Bank (NEFCO)
- Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC)
- Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger (IFRC)
- ukrainsk Røde Kors

I tillegg gjennomførte vi et gruppeintervju med sju sivilsamfunnsorganisasjoner.³⁹¹

³⁹¹ Gruppeintervju med Redd Barna, Norges Røde Kors, Flyktinghjelpen, The Halo Trust, Norsk Folkehjelp, SOS-barnebyer og Kirkens Nødhjelp i Kyiv 25. juni 2025.

Formålet med feltbesøket var å få bedre innsikt i hvordan ukrainske behov blir ivaretatt, hvilke synspunkter de har på Norge som giver, hvordan bistanden koordineres, og hvilke kontrollsystemer aktørene har, inkludert antikorrupsjonsarbeid. Disse temaene ble tatt opp i alle intervjuene. Hvordan de humanitære prinsippene ivaretas, ble primært tatt opp i intervjuene med humanitære organisasjoner. Feltbesøket ga også større innsikt i kontekstuelle forhold og utfordringene som Ukraina står i.

Ukraina er i krig, og det gjør det mer utfordrende å få tilgang til relevante kilder. Det er også vanskelig å reise rundt i landet på feltbesøk. Intervjuene har vært en viktig datakilde i undersøkelsen, og vi har derfor lagt vekt på å intervjuet et bredt spekter av aktører som på ulike måter har en sentral rolle. Synspunktene og erfaringene som ble løftet fram i intervjuene, var i stor grad sammenfallende på tvers av intervjuer og med sekundære kilder.

For den humanitære delen av støtten har det vært viktig at vi har intervjuet hele Røde Kors-bevegelsen: ICRC, IFRC og ukrainsk Røde Kors. ICRC har et helt spesielt mandat til å gi nøytral hjelp i områder med væpnet konflikt. Vi har også intervjuet FNs stedlige og humanitære koordinator, som er den øverste representanten for FN i Ukraina, og som leder og har ansvar for å koordinere FN-systemets utviklingsarbeid og humanitære innsats. Dette kombinert med at vi har intervjuet både norske humanitære organisasjoner og ukrainske grasrotsorganisasjoner fra ulike deler av landet, mener vi har gitt oss bedre innsikt i situasjonen og bistanden.

For den øvrige bistanden har det vært avgjørende at vi har snakket med ukrainske myndigheter, herunder det ukrainske finansdepartementet, energidepartementet og utviklingsdepartementet i tillegg til den ukrainske giverplattformen UDP. Disse har alle en sentral rolle i styre og koordinere bistanden med det internasjonale samfunnet.

I all hovedsak var det ledere til stede i intervjuene med de ulike aktørene. Det var landansvarlig, eller person med tilsvarende tittel, i møtene med Verdensbanken og FN-organisasjonene. Fra ambassaden møtte vi ambassade- og ministerråd. I det ukrainske finansdepartementet møtte vi blant annet visefinansminister, og i energidepartementet og utviklingsdepartementet møtte vi ledere i embetsverket. I sum vurderer vi at alle aktørene stilte med relevante personer som kunne uttale seg på vegne av organisasjonen.

Alle referatene er verifiserte.

14.4 Avgrensning

Vi gjør noen avgrensinger i undersøkelsen.

Utgangspunktet for denne revisjonen er sivile midler i Nansen-programmet som går gjennom Utenriksdepartementet. Departementet forvalter selv noen avtaler, men siden september 2023 har Norad hatt hovedansvaret for å forvalte disse midlene. Deler av det sivile programmet forvaltes også av etater under andre departementer. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) håndterer bistanden som i dag går gjennom EUs sivile beredskapsordning (UCPM), Medevac-ordningen og ulike typer materiellbistand. Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) forvalter atomsikkerhetstiltak innenfor Nansen-programmet. Vi har ikke undersøkt støtten som er forvaltet av DSB eller DSA.

Moldova er i begrenset grad med i undersøkelsen, selv om sivile midler til Nansen-programmet også kan gå til Moldova. Vi har undersøkt beslutningsgrunnlaget for flere avtaler til Moldova, men vi har ikke intervjuet bistandsaktører eller hentet inn andre kilder for å supplere avtalegjennomgangen.

14.5 Undersøkelsesperiode

Undersøkelsesperioden omfatter tidsperioden fra fullskalainvasjonen av Ukraina 24. februar 2022 til og med 2025, med hovedvekt på perioden etter at Nansen-programmet ble startet, 16. februar 2023. Datainnsamlingen ble avsluttet i desember 2025.

15 Referanseliste

Regelverk

- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). (LOV-2006-05-19-16). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>
- Bestemmelser om økonomistyring i staten. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (FOR-2003-12-12-1939). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1939>
- Bevilgningsreglementet (2005). *Bevilgningsreglementet* (FOR-2005-05-26-876). Lovdata <https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2005-05-26-876>
- Forskrift om dokumentasjon og arkiv (arkivforskrifta). (FOR-2025-12-17-2647). <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2025-12-17-2647>
- Forskrift om offentlege arkiv (arkivforskrifta). (FOR-2017-12-15-2105). <https://lovdata.no/dokument/SFO/forskrift/2017-12-15-2105>
- Reglement for økonomistyring i staten. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten* (FOR-2003-12-12-1938). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-12-12-1938>

Stortingsdokumenter

Politiske avtaler

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

Proposisjoner til Stortinget

- St. prp. nr. 1 (2003–2004) *For budsjettermin 2024 under Utenriksdepartementet*. Utgiftskapitler: 100-197. Inntektskapitler: 3100-3161. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2003-2004/id296846/>
- Prop. 1 S (2017–2018) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2024*. Utgiftskapitler: 100-172. Inntektskapitler: 3100. Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-ud-20172018/id2574542/>
- Prop. 44 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*. Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-44-s-20222023/id2963549/>

- Prop. 1 S (2023–2024) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2024. Utgiftskapitler: 100-179. Inntektskapitler: 3100.* Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997797/>
- Prop. 1 S (2024–2025) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2025. Utgiftskapitler: 100-179. Inntektskapitler: 3100.* Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3057329/>
- Prop. 107 S (2024–2024) *Endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina).* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-107-s-20242025/id3095253/>
- Prop. 1 S (2025–2026) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2025. Utgiftskapitler: 100-179. Inntektskapitler: 3100.* Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20252026/id3123661/>

Meldinger til Stortinget

- Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles framtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-24-20162017/id2547573/>
- Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for bærekraftsmålene.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/>
- Meld. St. 8 (2023–2024) *Nansen-programmet for Ukraina.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-8-20232024/id3023633/>

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S nr. 145 (2004–2005) *Innstilling om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjett- terminen 2003 2. Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering.* Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004-2005/inns-200405-145/>
- Innst. S nr. 114 (2005–2006) *Innstilling om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjett- terminen 2004 2. Resultatet av den årlige revisjon og kontroll for budsjetterminen 2004.* Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2005-2006/inns-200506-114/>
- Innst. 440 S (2016–2017) *Innstilling om Felles ansvar for felles framtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.* Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=68484>

- Innst. 72 S (2019–2020) Innstilling om *Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2019-2020/inns-201920-072s/?all=true>
- Innst. 405 S (2021–2022) Innstilling om *Riksrevisjonens undersøkelse av verdensbankens fond*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-405s/?all=true>
- Innst. 218 S (2022–2023) Innstilling om *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-218s/>
- Innst. 7 S (2023–2024) Innstilling om *Bevilgninger på statsbudsjettet for 2024, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-007s/?all=true>
- Innst. 255 S (2023–2024) Innstilling om *Nansen-programmet for Ukraina*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-255s/?all=true>
- Innst. 7 S (2024–2025). Innstilling om *Bevilgninger på statsbudsjettet for 2025, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-007s/?all=true>

Stortingsvedtak

- Stortinget. (2023). Vedtak 526, 527 og 528 (14. mars 2023), ved behandling av 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)*, jf. Innst. 218 S (2022–2023). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=92976>

- Stortinget. (2024). Vedtak 330, ved behandling av Prop. 1 S (2024–2025) *For budsjettåret 2025 under Utenriksdepartementet*, jf. Innst. 7 S (2024–2025). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=100196>

Riksrevisjonsrapporter

- Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond*. Dokument 3:4 (2021–2022). Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/dokument-3-4-2021-2022-verdensbanken.pdf>
- Riksrevisjonen. (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021*. Dokument 3:13 (2022–2023). Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/NO-2022-2023/norsk-bistand-til-syria-krisa-20162021.pdf>

Styringsdokumenter

Tildelingsbrev

- Utenriksdepartementet. (2023). *Statsbudsjettet 2023 – Norad - supplerende tildelingsbrev nr. 3*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/tidligere-ar/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-3-for-2023.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2024). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad for 2024*. Hentet fra <https://www.norad.no/globalassets/filer/tildelingsbrev/2024/tildelingsbrev-til-norad-for-2024.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2024). *Statsbudsjettet 2024 – Norad - supplerende tildelingsbrev nr. 5*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/tidligere-ar/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-5-for-2024.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2024). *Statsbudsjettet 2024 – Norad - supplerende tildelingsbrev nr. 6*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/tidligere-ar/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-6-for-2024.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2024). *Statsbudsjettet 2024 – Norad - supplerende tildelingsbrev nr. 9*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/73108c5ee14344f0b3a880fab158a719/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-9-for-2024.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2024). *Statsbudsjettet 2024 – Norad - supplerende tildelingsbrev nr. 10*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/tidligere-ar/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-10-for-2024.pdf>

- Utenriksdepartementet. (2025). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad for 2025*. Hentet fra <https://www.norad.no/globalassets/filer/tildelingsbrev/2025/tildelingsbrev-til-norad-for-2025.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2025). *Statsbudsjettet 2025 - Norad - supplerende tildelingsbrev nr. 1*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-1-for-20254970699.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2025). *Statsbudsjettet 2025 - Norad - supplerende tildelingsbrev nr. 4*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/73108c5ee14344f0b3a880fab158a719/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-4-for-2025-nansen5011674.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2025). *Statsbudsjettet 2025 - Norad - supplerende tildelingsbrev nr. 15*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/82928efb0ef545cd904e03ab51b51470/tidligere-ar/norad-supplerende-tildelingsbrev-nr.-15-for-20255339674.pdf>.

Strategier og handlingsplaner

- Utenriksdepartementet. (2018). *Strategi for norsk humanitær politikk – Handlekraft og helhetlig innsats*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/humstrategi_2018/id2608151/
- Utenriksdepartementet. (2024). *Strategi for norsk humanitær politikk 2024–2029*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7257c8ae2e1f47e9a44c93844b6a8864/no/pdfs/strategi-for-norsk-humanitaer-politikk.pdf>

Retningslinjer

- Utenriksdepartementet/Norad (2019). Grant Management Assistant (GMA). Hentet fra <https://grants.mfa.no/gma/#/category/21276336>
- Utenriksdepartementet (2024). *Hovedinstruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)*. 6. februar 2024. Hentet fra <https://www.norad.no/globalassets/filer/styringsdokumenter/hovedinstruks-til-norad---gyldig-fra-01.01.2025.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2025). *Ordningsregelverk Ukraina og naboland*. Vedtatt dato: 27. mai 2025. Hentet fra <https://www.norad.no/contentassets/6c0bf2895e514865864d9825f752d1f2/159-73-ukraina-og-naboland.pdf>, 29. oktober 2025.

Internasjonale avtaler og rammeverk

- Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling. (2011). *Busan Partnership for Effective Development Co-operation: Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November - 1 December 2011, Best Practices in Development Co-operation*. OECD Publishing. Paris.
<https://doi.org/10.1787/54de7baa-en>

Interne dokumenter

- Ambassaden i Kyiv. (2025). *Ukraina. Full stopp for gasstransitt. Prestisjeprojektet med flytende kraftstasjoner i Svartehavet trekker ut.* (Rapportering til Utenriksdepartementet, 1. januar 2025).
- Ambassaden i Kyiv. (2025). *Ukraina. Lansering av humanitære responsplaner for 2025.* (Rapportering til Utenriksdepartementet, 20. januar 2025).
- Ambassaden i Kyiv. (2025). *Ukraina. Ukrainerne står støtt i vurderingen: Valg kan ikke avholdes i krig.* (Rapportering til Utenriksdepartementet, 11. mars 2025).
- Norad. (2024). *Sånn gjør vi det i avdeling for Nansen-programmet for Ukraina.* Versjon 1.0, oktober 2024. (Internt dokument).
- Norad. (u.å.). *Oppdrag nr. 21-2023 Plan for evaluering, kunnskap og læring for Nansen-programmet.*
- Norad. (2024). *Oppfølging kunnskapsplan 2023-2025.* 10. oktober 2024. (Internt notat).
- Norad. (2025). *Rapport om antikorrupsjonsarbeidet og håndtering av risiko for økonomiske misligheter i Nansen-programmet.*
- Utenriksdepartementet. (2022). *Regjeringens kommunikasjonsstrategi for Ukraina-krisen, april 2022.* (Internt dokument).
- Utenriksdepartementet. (2024). *Forslag til fordeling av sivil støtte under Nansen-programmet for Ukraina, kapittel/post 159.73, for 2024.* (Notat fra Seksjon for Øst-Europa, Sentral-Asia og regionale organisasjoner til utenriksministeren, 1. januar 2024).
- Utenriksdepartementet. (2024). *RE: Nansen-programmet for Ukraina (og Moldova): Fordelingsnotat for sivil støtte i 2024.* (Intern e-post fra statssekretær i Utenriksdepartementet Eivind Vad Petersson til Østeuropaseksjonen, 9. februar 2024).
- Utenriksdepartementet. (2024). *Saldert budsjett 2024 - Forslag til fordeling av ytterligere sivil støtte på 1,5 mrd. kroner under Nansen-programmet for Ukraina, kapittel 159 post 73* (Notat fra Enhet for Ukraina, Østeuropaseksjonen, SPOL og Seksjon for humanitærpolitikk, MULTI til utenriksministeren 1. november 2024).
- Utenriksdepartementet. (2024). *Forslag til fordeling av sivil støtte under Nansen-programmet for Ukraina, kapittel 159 post 73 Ukraina og naboland, for 2025.* (Internt notat til utenriksministeren fra Østeuropaseksjonen, 19. desember 2024).

- Utenriksdepartementet. (2025). *Nansen-programmet. Mer effektiv styring av og kommunikasjon om Norges sivile støtte til Ukraina.* (Internt notat til utenriksministeren fra Østeuropaseksjonen 28. januar 2025, med utenriksministerens svar 9. februar 2025).
- Utenriksdepartementet. (2025). *Nansen og rollefordeling av styreverv.* (internt dokument).
- Utenriksdepartementet. (u.å.). *Om oppfølging av r/rsu-konklusjoner om forvaltning av den sivile støtten til Ukraina.* (Mottatt fra Utenriksdepartementet 11. november 2025).

Brev og e-poster

- Foreign, Commonwealth and Development Office. (2025). *FW: IFI Shareholder Initiative on Aligned Language on Sexual Exploitation, Abuse and Harassment (SEAH).* (e-post til Norad, 25. mars 2025).
- Norad. (2024). *Svar på bestilling: Faglig tilråding om bruk av Nansen-midler 2025.* (brev til Utenriksdepartementet, 14. desember 2024).
- Norad. (2024) *Oversendelsesnotat: Modul 1 i følgeevaluering av Nansen-programmet for Ukraina.* (brev til Utenriksdepartementet, 18. desember 2024).
- Utenriksdepartementet. (2024). *Nansen-programmet - referater fra koordineringsgruppen.* (e-post til Riksrevisjonen 25. september 2025).
- Norad. (2025). *Svar på oppdrag nr. 21-2025 - Porteføljeoversikt for den sivile delen av Nansen-programmet.* (e-post til Utenriksdepartementet med vedlegg, 3. juli 2025).
- Norad. (2025). *Dokumenter.* (e-post til Riksrevisjonen med dokumenter som viser endringsteori og porteføljeoversikt, 24. oktober 2025).
- Norad. (2025). *RE: Utkast til referat ifm. Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte til Ukraina og Moldova gjennom den sivile delen av Nansen-programmet* (e-post til Riksrevisjonen 20. november 2025).
- Norad. (2025). *RE: Spørsmål om tall for antall avtaler og partnere i Nansen-programmet.* (e-post til Riksrevisjonen 25. november 2025).
- Norad. (2025). *RE: Norsk støtte til Ukraina og Moldova gjennom den sivile delen av Nansen-programmet - oppfølgingsspørsmål* (e-post til Riksrevisjonen, 17. desember 2025).
- Utenriksdepartementet. (2025). *Kladd - Budskap om korrupsjonssaken i Ukraina.* (e-postutveksling mellom Utenriksdepartementet og Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet 11. og 12. november 2025).
- Utenriksdepartementet. (2026). *Riksrevisjonens forvaltningsgjennomgang av den sivile norske støtten til Ukraina/Nansen-programmet. Utenriksdepartementets kommentarer.* (brev til Riksrevisjonen 2. mars 2026).

Verifiserte intervjuer

Intervjuer i Norge:

- Intervju med Utenriksdepartementet ved Østeuropaseksjonen 25. september 2024.
- Intervju med Utenriksdepartementet ved bankseksjonen 11. april 2025.
- Intervju med Utenriksdepartementet ved Østeuropaseksjonen 13. november 2025.
- Intervju med Norad ved Nansen-avdelingen 20. september 2024.
- Intervju med Norad ved Nansen-avdelingen 22. og 24. oktober 2025.
- Intervju med Verdensbanken 20. juni 2025.

Intervjuer i Kyiv, Ukraina:

- Intervju med den norske ambassaden i Kyiv 23., 24. og 27. juni 2025.
- Intervju med FNs utviklingsprogram (UNDP) 24. juni 2025.
- Intervju med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) 24. juni 2025.
- Intervju med FNs stedlige og humanitære koordinator for Ukraina 25. juni 2025.
- Intervju med den ukrainske giverplattformen (UDP) 23. juni 2025.
- Intervju med det ukrainske finansdepartementet 26. juni 2025.
- Intervju med det ukrainske energidepartementet 26. juni 2025.
- Intervju med det ukrainske utviklingsdepartementet 27. juni 2025.³⁹²
- Intervju med den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (EBRD) 24. juni, inkludert utfyllende svar på e-post 22. oktober 2025.
- Intervju med Nordic Green Bank (NEFCO) 26. juni 2025.
- Intervju med den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) 25. juni 2025.
- Intervju med det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger (IFRC) 25. juni 2025.
- Intervju med ukrainsk Røde Kors 25. juni 2025.
- Intervju med Redd Barna, Norges Røde Kors, Flyktningshjelpen, The Halo Trust, Norsk Folkehjelp, SOS-barnebyer og Kirkens Nødhjelp i Kyiv 25. juni 2025.

Rapporter og evalueringer

- Department of Evaluation in Norad (2024) *Rapid Comparative Review of Results Management*, Report 6, 2024. Hentet fra https://www.norec.no/wp-content/uploads/2025/07/6_2024_Rapid-comparative-review-of-results-management-principles-%E2%80%98best-fit-approaches-for-Ukraine-programming-1.pdf
- Department of Evaluation in Norad (2024). *Assessment of Nansen Department current systems and practices for results management* [Sub-report]. Report 7, 2024. Hentet fra https://www.norec.no/wp-content/uploads/2025/07/7_2024_Assessment-of-Nansen-Department-current-systems-and-practices-for-results-management-1.pdf
- Humanitarian Advisory Group, International Council of Voluntary Agencies. NGO Resource Center, Info Sapiens (2023): *A Humanitarian Localization Baseline for Ukraine*.

³⁹² Ministry for Development of Communities and Territories of Ukraine.

Hentet fra <https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/a-humanitarian-localization-baseline-for-ukraine/>

- Humanitarian Advisory Group, International Council of Voluntary Agencies. NGO Resource Center, Info Sapiens. (2024). *A Humanitarian Localization Baseline for Ukraine: Progress Report 2024*. Hentet fra <https://humanitarianadvisorygroup.org/insight/a-humanitarian-localization-baseline-for-ukraine-progress-report-2024/>
- Independent Commission for Aid Impact. (2024). *UK aid to Ukraine: A rapid review*. Hentet fra <https://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/ICAI-review-UK-aid-to-Ukraine.pdf>
- Inter-Agency Humanitarian Evaluation. (2025). *Synthesis of evaluative evidence on the humanitarian crisis in Ukraine* (Final Report, August 2025) Hentet fra <https://www.unocha.org/publications/report/ukraine/synthesis-evaluative-evidence-humanitarian-crisis-ukraine>
- Noe, N., & Lang, H. (2023). *Efforts to localize aid in Ukraine one year on: Stuck in neutral, losing time*. Refugees International. Hentet fra <https://www.refugeesinternational.org/reports-briefs/efforts-to-localize-aid-in-ukraine-one-year-on-stuck-in-neutral-losing-time/>
- Norad. (2023). *Etterlevelse og standard i tilskuddsforvaltningsprosessene - Beslutninger og utbetalinger*. (Vedlegg 1 til Internrevisjonens rapport B2022-06-1 Tilskuddsforvaltning). 17. november 2023.
- Norad. (2024). R2024-03 *Forvaltning av Nansen-programmet: Organisering, risikostyring og informasjonssikkerhet*. 24. oktober 2024.
- Norad. (2025). *Tall som teller - Statistikk over norsk utviklingsbistand i 2024*. Hentet fra <tall-som-teller---statistikk-over-norsk-utviklingsbistand-i-2024-3.pdf>
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Ukraine. (2024). *Review of small grants programs to civil society organizations and volunteer organization*. Hentet fra <https://www.unocha.org/publications/report/ukraine/ukraine-humanitarian-fund-review-small-grants-programmes-csos-and-volunteer-organizations-quarter-3-2023-enuk>
- Venton, C.C., Noe, N. & Lang, H. (2024). *Passing the Buck: The Economics of Localizing Aid in Ukraine*. Hentet fra <https://www.refugeesinternational.org/reports-briefs/passing-the-buck-the-economics-of-localizing-aid-in-ukraine/>

Nettsider og nettdokumenter

- G7+ Coordination Group. (u.å.). *G7+ and Government of Ukraine Clean Energy Partnership for the Sustainable Recovery and Reconstruction of Ukraine's Energy System*. Hentet fra 19. januar 2026 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100520031.pdf>.

- Finansdepartementet. (2025). *Statsbudsjettet 2026: Svar på budsjettspørsmål*. Hentet 6. november 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2026/svar-pa-budsjettsporsmal/id3119380/?bq=nansen&expand=3125955>.
- Foulkes, I. (2022, 29. mars) *Why the Red Cross has to be neutral in the Ukraine conflict*. BBC.com. <https://www.bbc.com/news/world-europe-60921567>
- Inter-Agency Standing Committee (2025, 24. september). *Grand Bargain Self Reporting 2025*. (Norges rapportering for 2025 til Inter-Agency Standing Committee.) Hentet 5. mars 2026 fra <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/grand-bargain-self-reports-2025>.
- International Federation of Red Cross and Red Cross Societies (IFRC). (2024, 25. april). *Update on allegations against the Russian Red Cross*. IFRC.org. <https://www.ifrc.org/article/update-allegations-against-russian-red-cross>
- International Committee of the Red Cross (ICRC). (2024, 12. september). *Ukraine: 3 ICRC staff killed after shelling hits aid distribution site in Donetsk region*. ICRC.org. <https://www.icrc.org/en/news-release/ukraine-3-icrc-staff-killed-after-shelling-hits-aid-distribution-site-donetsk>
- Kiel Institute. (2025). *Ukraine Support Tracker*. Hentet 10. desember 2025 fra <https://www.kielinstitut.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>
- Kucheryavets, M., Akymova, Y., Shkarlat, K. (2025, 11. november) *Operation 'Midas': Inside \$100 million kickback scheme that rocked Ukraine's energy sector*. newsukraine.rbc.ua. <https://newsukraine.rbc.ua/news/mindich-halushchenko-and-corruption-in-energoatom-1762876313.html>
- Norad. (u.å.) *Bistand i tall*. Hentet fra <https://resultater.norad.no/bistands-tall>
- Norad. (2024, 20. november). *Norge støtter ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner direkte*. Hentet 19. desember 2025 fra <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2024/norge-stotter-ukrainske-sivilsamfunnsorganisasjoner-direkte/>
- Regjeringen. (2024). *Norge støtter ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner direkte*. Hentet 28. november 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-stotter-ukrainske-sivilsamfunnsorganisasjoner-direkte/id3075324/>
- Regjeringen. (2026). *Norsk støtte til Ukraina og nabolandene*. Hentet 2. mars 2026 fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland_hjelp/id2908141/
- Transparency International. (2024). *Corruption Perceptions Index*. Hentet 21. januar fra <https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/ukr>
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (u.å.) *Country Based Pooled Funds Data Hub*. Hentet 14. januar 2025 fra <https://cbpf.data.unocha.org/>

- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2025). *The Humanitarian Reset (10 March 2025)*. Hentet 28. august 2025 fra <https://www.unocha.org/news/humanitarian-reset-10-march-2025>
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2025). *We Coordinate*. Hentet 15. desember 2025 fra <https://www.unocha.org/we-coordinate>
- Utenriksdepartementet. (2021, 7. juni). *Utenriktjenestens håndtering av seksuelle overgrep i bistandssektoren*. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-stoere/andre-dokumenter/ud/2025/overgrep_bistandssektor/id2857274/
- Walker, S. (2024, 29. april). *Red Cross decides against suspending Russian branch despite links to Kremlin war machine*. Theguardian.com. <https://www.theguardian.com/world/2024/apr/29/red-cross-decides-against-suspending-russian-branch-despite-links-to-kremlin-war-machine>

Vedlegg 1:

Brev til statsråden i Utenriksdepartementet

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

UTENRIKSDEPARTEMENTET
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Til statsråd Espen Barth Eide

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

Vedlagt er utkast til Dokument 3:12 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Utenriksdepartementet ved vårt brev 23. januar 2026, og på departementets svar 2. mars 2026.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen om rapportens del 1.

Svaret fra statsråden vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf eksportert 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 3:12 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Utenriksministeren

Riksrevisjonen
Storgata 16
0155 Oslo

Oslo, 6. mai 2026

Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet

Jeg viser til Riksrevisjonens oversendelse av utkast til Dokument 3:12 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte gjennom den sivile delen av Nansen-programmet, som Utenriksdepartementet mottok 22. april i år. Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om Utenriksdepartementet og Norad legger til rette for å støtte Ukraina og avhjelpe krigens konsekvenser i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. 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), Innst. 218 S (2022–2023), Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina og Innst. 255 S (2023–2024).

På vegne av departementet og Norad vil jeg takke for den grundige og nyanserte gjennomgangen Riksrevisjonen har gjort av den sivile delen av Nansen-programmet og for det gode samarbeidet underveis. Både prosessen og rapporten er til stor hjelp for departementet og Norad, ikke minst fordi Riksrevisjonens undersøkelser kommer såpass tidlig i gjennomføringen av Nansen-programmet, slik at vi kan justere arbeidet vårt der det er nødvendig. Nansen-programmet har vært og er i konstant endring og utvikling, basert på lærdommer og erfaringer. Rapportens anbefalinger er et viktig bidrag til denne fortløpende programutviklingen.

Jeg noterer at Riksrevisjonen konkluderer med at departementet har greid å gi støtte i tråd med Ukrainas behov, slik Stortinget har forutsatt, og at Norge koordinerer vår innsats med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere.

Konklusjonen om at styringen av Nansen-programmet gir mindre effektiv bistandsforvaltning, følger av programmets natur. Nansen-programmet er ikke et vanlig bistandsprogram. Det har stor betydning for norske utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske interesser, og regjeringen har derfor hatt behov for tett politisk styring

av den norske støtten. Forvaltningsmessig er det imidlertid i stor grad et vanlig tilskuddsprogram.

Et samlet Storting står bak Nansen-programmet. Det er etablert egne møtestrukturer mellom regjeringen og partiene på Stortinget for drøfting av Nansen-programmets videre innretning og utvikling. Regjeringen følger Nansen-programmet tett. Overordnet fordeling og andre viktige beslutninger regjeringsbehandles. Statsministerens kontor klarer beslutninger om kommunikasjon.

Dialog med ukrainske myndigheter om løpende prioriteringer og behov foregår på politisk nivå (stats- og utenriksminister for den sivile støtten del), så vel som gjennom løpende dialog med ukrainske myndigheter på embetsnivå, ikke minst i Kyiv. Gitt graden av involvering av politiske myndigheter i dialogen, er det naturlig at det også er sterk politisk styring i utformingen av programmet. For embetsverket i departementet og i Norad betyr dette mange tildelingsbrev gjennom året, noe som imidlertid ikke er unikt for Nansen-programmet.

Norges innsats i Ukraina er langsiktig, og Riksrevisjonens vurderinger viser at det gjøres mye god forvaltning, samtidig som det er flere forbedringspunkter. Jeg ønsker derfor å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Departementets oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet følger opp at risiko for brudd på de humanitære prinsippene og tiltak for å ivareta prinsippene vurderes skriftlig av Norad, før humanitære avtaler inngås

Riksrevisjonen konkluderer med at norsk bistandsforvaltning har vært tydelig i sin støtte til de humanitære prinsippene, men at prinsippene ikke er vurdert eksplisitt i beslutningsgrunnlaget for de humanitære avtalene. Den humanitære responsen i Ukraina er koordinert under den humanitære responsplanen til FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA), som baserer seg på de humanitære prinsippene. De aller fleste av partnerne Norge støtter og aktivitetene de iverksetter er inkludert i denne responsplanen. Røde Kors-bevegelsen har egne responsplaner, og koordinerer i tillegg sin virksomhet med OCHA. Vi noterer oss imidlertid at det er behov for mer eksplisitte vurderinger av de humanitære prinsippene i beslutningsgrunnlagene framover.

Tiltak:

- Departementet vil påse at vurdering av de humanitære prinsippene framkommer eksplisitt i beslutningsgrunnlaget for humanitær støtte. I tillegg har malen for beslutningsdokumenter nylig blitt revidert, inkl. et veiledningspunkt om vurdering av humanitære prinsipper når det er relevant.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet følger opp at risiko for korrupsjon og risikoreduserende tiltak vurderes skriftlig av Norad, før alle avtaler inngås

Jeg er helt enig i at det er svært viktig at risiko for korrupsjon og risikoreduserende tiltak alltid vurderes før avtaler inngås. Vurderingene må skriftliggjøres og arkiveres. Vurderingen skal inkludere tilskuddsmottakernes kontrollsystemer. Vi har så langt vært forskånet for alvorlige korrupsjonssaker i den sivile norske bistanden, og ingen av varslene som er mottatt hittil, innebærer betydelig økonomisk tap eller redusert måloppnåelse. Samtidig vet vi at risikoen generelt er høy for dette programmet, noe som nødvendiggjør systematisk og grundig anti-korrupsjonsarbeid.

Nansen-programmet har vært under utvikling i hele perioden rapporten dekker, med kontinuerlig styrking av systemtiltakene for risiko, kontroll og anti-korrupsjon. Over halvparten av beslutningsdokumentene i Riksrevisjonens utvalg er utarbeidet høsten 2023 og reflekterer ikke fullt ut den styrkede forvaltningen som Norad har etablert siden da. Jeg noterer at Riksrevisjonen konkluderer med at beslutningsgrunnlaget er vesentlig forbedret etter at Norad overtok forvaltningen i 2023.

Departementet setter pris på at Riksrevisjonen anerkjenner betydningen av formåls effektivitet i programmet, og at dette er et tungtveiende hensyn som noen ganger kan ha gått på bekostning av vurderinger som ideelt sett burde vært gjort, særlig i starten av Nansen-programmet.

Tiltak:

- Departementet vil påse at mer systematiske risikovurderinger skriftliggjøres i beslutningsgrunnlaget før avtaleinngåelse.
- Departementet vil sikre at det er oppmerksomhet og internkontroll rundt eksplisitte vurderinger av risiko for korrupsjon i hele forvaltningssyklusen.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet følger opp at Norad i større grad vurderer kostnadseffektivitet, for eksempel ved å innhente mer detaljerte budsjetter der det er mulig

Blant de avtalene rapporten har gjennomgått, er det fire humanitære avtaler, hvorav tre FN-avtaler knyttet til humanitære appeller (FNs barnefond (UNICEF), Verdens helseorganisasjon (WHO) og FNs utviklingsprogram (UNDP) – minekoordinering). Vurderinger av kostnadseffektivitet gjøres alltid i forvaltningen av avtaler, men i noen avtaler er budsjetter på et aggregert nivå eller baserer seg på appellbaserte søknader, der departementet ikke har mulighet til på fornuftig vis å vurdere effektiviteten av kostnadene i prosjektet. I slike tilfeller blir systemvurderinger av partnere viktig (f.eks. eksterne vurderinger av multilaterale organisasjoner gjennom nettverket for gjennomganger av multilaterale organisasjoner (MOPAN)). Dette bygger på den måten det multilaterale systemet og samarbeidet er organisert på, og hva Norge har forpliktet seg til i styrearbeid for store fond og i de multilaterale organisasjonene. Vi tar imidlertid Riksrevisjonens kritikk på alvor, og den vil bli fulgt opp.

Tiltak:

- Departementet vil sikre at kostnadseffektivitet vurderes der det er mulig, og at det dokumenteres klarere og mer eksplisitt hvordan og om kostnadseffektivitet er vurdert.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet følger opp at målet om mer lokalt eierskap i større grad fører til konkrete tiltak som lengre tilskudd og større dekning av indirekte kostnader

Jeg er enig i at lokalt ledet utvikling og lokalt eierskap er et viktig område og et mål departementet må ha for øye i forvaltningen av Nansen-programmet. Ukraina har et sterkt og levende sivilsamfunn som Nansen-programmet i økende grad støtter. Vi noterer oss Riksrevisjonens anbefaling og vil jobbe for dette innen de rammene statsbudsjettet gir oss med hensyn til lengde og forpliktelse av offentlige midler.

Det har alltid vært mulig for tilskuddsmottakere å dekke administrative kostnader hos sine partnere fullt ut med tilskuddsmidlene. Norad har ikke satt noen øvre grense i form av en prosentsats for dette. At det ikke har vært en slik begrensning synes ikke å ha vært fullt ut forstått av tilskuddsmottakerne. Norad har derfor startet et pilotprosjekt hvor det skal klargjøres overfor tilskuddsmottakere at de også har mulighet til å gi indirekte kostnader videre til sine partnere. Det legges til grunn at dette vil sikre bedre dekning av lokale partneres kostnader og styrke lokale organisasjoner.

Tiltak:

- Departementet vil følge opp Norads pilotarbeid og vurdere hvordan den norske støtten best mulig kan organiseres for å sikre mer lokalt eierskap.

Jeg vil for øvrig vise til anmodningsvedtak fra Stortinget (2. desember 2025) hvor regjeringen bes vurdere om en større del av den sivile delen av Nansen-programmet kan gå direkte til ukrainske organisasjoner. Jeg har gitt Norad i oppdrag å vurdere muligheten for å øke andelen av Nansen-programmet som kan gå direkte til ukrainske organisasjoner. Jeg vil gjøre rede for hvordan dette følges opp i budsjettproposisjonen og i den årlige meldingen til Stortinget om anmodningsvedtak.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet sikrer at Norad har tilstrekkelig tilgang til informasjon til å forvalte de sivile midlene på en god måte i Nansen-programmet

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

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

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

Tiltak:

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

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet videreutvikler resultatstyringen av Nansen-programmet slik at det foreligger helhetlig informasjon om resultatene av den sivile støtten

Jeg viser til Utenriksdepartementets supplerende tildelingsbrev til Norad i 2025 og 2026 hvor resultatstyring løftes som hovedprioritering.

Norad utarbeidet en endringsteori og en porteføljeoversikt i 2025. Endringsteorien tar utgangspunkt i målene for Nansen-programmet og gir en oversikt over hvordan avtalene antas å bidra til å nå de ulike målene. Endringsteorien er grunnsteinen for Norads planlegging og gjennomføring av resultatarbeidet i programmet, i kombinasjon med styrket tilskuddsforvaltning på dette feltet.

Jeg er i dialog med Norad om en helhetlig vurdering av resultater oppnådd av Nansen-programmet hittil, i form av en resultatrapport. Den samlede analysen vil være et sentralt element i den planlagte gjennomgangen av endringsteorien som Norad har utviklet. Dette vil inngå i Norads økte oppmerksomhet om resultater og resultatrapportering, gjennom iverksettelsen av en ny policy for mål- og resultatstyring og en intensivering av arbeidet med resultatvurderinger og publisering av disse på Bistandsresultater.no.

Tiltak:

- Utenriksdepartementet vil presentere en resultatrapport for Nansen-programmet til og med 2025 for Stortinget i budsjettproposisjonen for 2027.

Avslutningsvis en liten faktafeil: I den innledende oppsummeringen og på s. 14 står det: «For 2026 er det vedtatt en total ramme på 274,5 milliarder kroner, hvorav om lag 15 milliarder kroner skal gå til sivil støtte.» Her blander rapporten ulike budsjettstørrelser sammen. En løsning er å bytte ut «274,5 milliarder» med «85 milliarder.»

Med vennlig hilsen

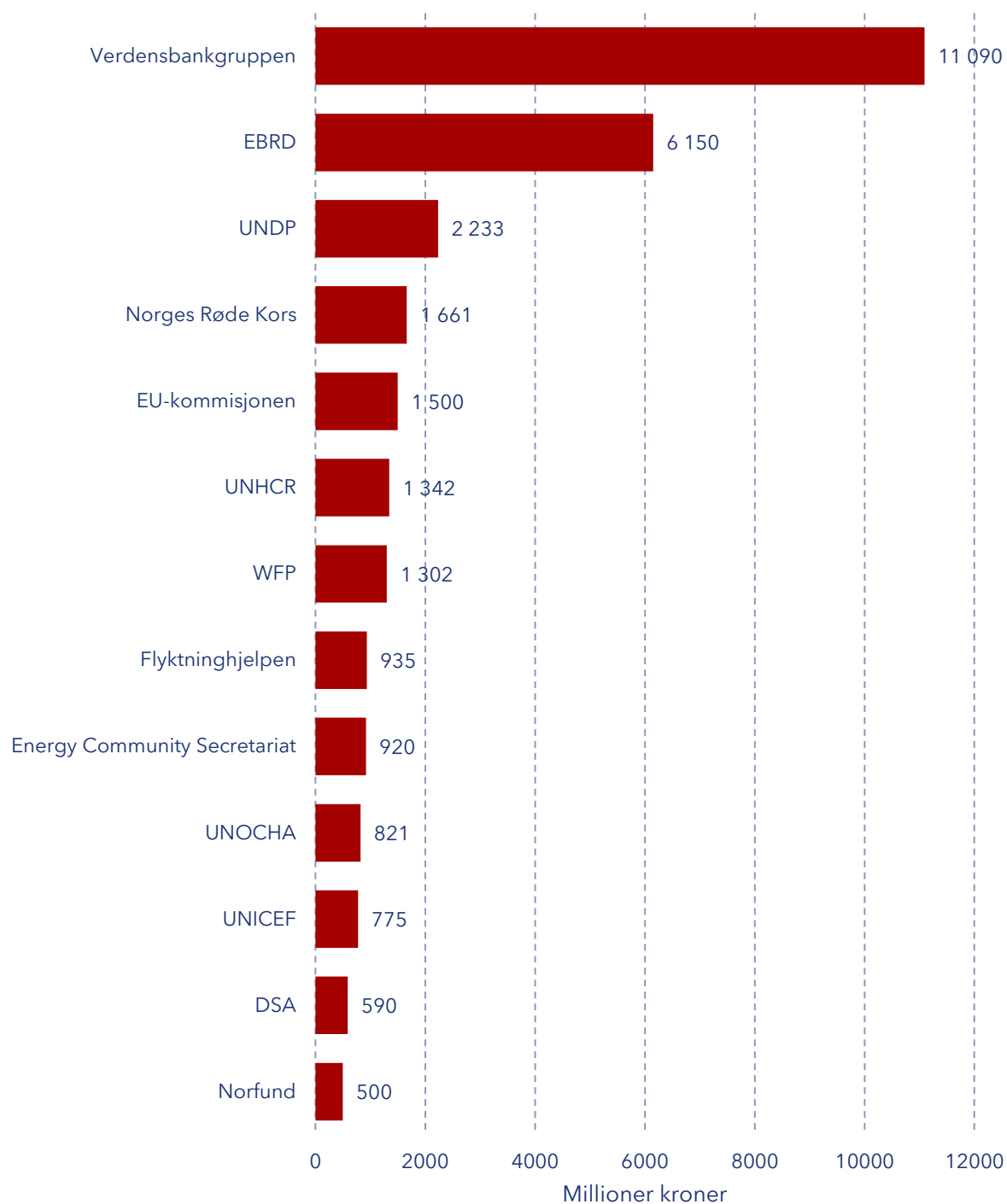


Espen Barth Eide

Vedlegg 3:

Supplerende dokumentasjon

Figur 24 Tilskuddsmottakere rangert etter beløp, fra 500 millioner og oppover, utbetalt i millioner kroner i perioden 2022-2025



Kilde: Regjeringen (2025).

Merk: Tallene er per 27. oktober 2025 og viser norsk bistand til Ukraina. Tallene er hentet fra PTA, Utenriksdepartementets system for økonomistyring for tilskuddsmidler.

Tabell 2 Oversikt over alle vurderinger i avtalegjennomgangen, fordelt på avtaletype

Vurdering	Type avtale	Ja	Delvis	Nei
Er det vurdert om støtten er i tråd med ukrainske/moldovske behov?	Totalt	27 (68 %)	9 (23 %)	4 (10 %)
Humanitære avtaler versus andre avtaler	Humanitære	3	7	4
	Andre	24	2	0
Bilaterale avtaler versus multilaterale avtaler	Bilaterale	6	1	4
	Multilaterale	21	8	0
Er det beskrevet hvordan støtten skal koordineres med ukrainske/moldovske myndigheter?	Totalt	22 (55 %)	10 (25 %)	8 (20 %)
Humanitære avtaler versus andre avtaler	Humanitære	3	8	3
	Andre	19	2	5
Bilaterale avtaler versus multilaterale avtaler	Bilaterale	3	2	6
	Multilaterale	19	8	2
Er det beskrevet hvordan støtten skal koordineres med internasjonale givere?	Totalt	28 (70 %)	6 (15 %)	6 (15 %)
Humanitære avtaler versus andre avtaler	Humanitære	5	5	4
	Andre	23	1	2
Bilaterale avtaler versus multilaterale avtaler	Bilaterale	5	2	4
	Multilaterale	23	4	2
Stiller avtalen krav om at humanitære prinsipper skal følges?	Totalt	11 (79 %)	0 (0 %)	3 (21 %)
Er risikoen for brudd på de humanitære prinsippene vurdert?	Totalt	1 (7 %)	1 (7 %)	12 (86 %)
Er det vurdert hvordan de humanitære prinsippene skal ivaretas?	Totalt	0 (0 %)	3 (21 %)	11 (79 %)
Dokumenteres leveringsevne?	Totalt	32 (80 %)	7 (18 %)	1 (3 %)
Humanitære avtaler versus andre avtaler	Humanitære	7	7	0

	Andre	25	0	1
Bilaterale avtaler versus multilaterale avtaler	Bilaterale	9	2	0
	Multilaterale	23	5	1
Vurderes risiko og/eller risikoreduserende tiltak?	Totalt	30 (75 %)	9 (23 %)	1 (3 %)
Humanitære avtaler versus andre avtaler	Humanitære	5	9	0
	Andre	25	0	1
Bilaterale avtaler versus multilaterale avtaler	Bilaterale	8	3	0
	Multilaterale	22	6	1
Vurderes risiko for korrupsjon og tiltak mot korrupsjon?	Totalt	17 (43 %)	15 (38 %)	8 (20 %)
Humanitære avtaler versus andre avtaler	Humanitære	1	11	2
	Andre	16	4	6
Bilaterale avtaler versus multilaterale avtaler	Bilaterale	6	5	0
	Multilaterale	11	10	8
Stiller avtalen krav til avtalepartners styring av risiko for korrupsjon?	Totalt	39 (98 %)	0 (0 %)	1 (3 %)
Humanitære avtaler versus andre avtaler	Humanitære	14	0	0
	Andre	26	0	0
Bilaterale avtaler versus multilaterale avtaler	Bilaterale	11	0	0
	Multilaterale	29	0	0
Finnes det klausuler i avtalene om tiltak mot seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering?	Totalt	21 (53 %)	5 (13 %)	14 (35 %)
Humanitære avtaler versus andre avtaler	Humanitære	8	5	1
	Andre	13	0	13
Bilaterale avtaler versus multilaterale avtaler	Bilaterale	6	2	3
	Multilaterale	15	3	11
Vurderes lokalt eierskap?	Totalt	30 (75 %)	6 (15 %)	4 (10 %)
Humanitære avtaler versus andre avtaler	Humanitære	5	6	3

	Andre	25	0	1
Bilaterale avtaler versus multilaterale avtaler	Bilaterale	7	2	2
	Multilaterale	23	4	2
Vurderes kostnadseffektivitet?	Totalt	15 (38 %)	6 (15 %)	19 (48 %)
Humanitære avtaler versus andre avtaler	Humanitære	0	1	13
	Andre	15	5	6
Bilaterale avtaler versus multilaterale avtaler	Bilaterale	5	2	4
	Multilaterale	10	4	15
Vurderes indirekte kostnader?	Totalt	17 (43 %)	4 (10 %)	19 (48 %)
Humanitære avtaler versus andre avtaler	Humanitære	2	1	11
	Andre	15	3	8
Bilaterale avtaler versus multilaterale avtaler	Bilaterale	4	3	4
	Multilaterale	13	1	15

Faktaboks 7 To eksempler på behovsvurderinger

Vurdering av Energy Community Secretariat (UKR-24/0033):

«The project is highly relevant to the recipient country's priorities, as it directly addresses Ukraine's urgent energy needs and aligns with its recovery and reconstruction efforts. Norad has verified that the request for support originated from Ukraine's Ministry of Energy, ensuring that the initiative aligns with the government's strategic plans for stabilizing the energy system. The project supports critical infrastructure in war-affected regions, including healthcare facilities, schools, commercial and industrial operations, and essential public services like water supply and sanitation. By enhancing local capacity and focusing on reliable energy provision, the project contributes to Ukraine's broader goals of recovery, resilience, and sustainable development, ensuring targeted and impactful support» (s. 8).

Vurdering av GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (MDA-24/0006):

- «Norad leverte i mars 2024 en anbefaling om innretning av støtten til Moldova i 2024. Denne anbefalingen bygget på møter med så vel moldovske myndigheter og ulike aktører, multilaterale som bilaterale aktører, i Moldova. Når det gjelder energi særskilt, ønsket Moldova å prioritere støtte til energieffektivitet framfor

f.eks. gasskjøp, siden forsyningen av gass ble sett på som sikrere enn i 2023, og fordi energieffektivitet i større grad vil kunne påvirke befolkningen i Moldova gjennom lavere strømregninger. Som Norad skrev i sin anbefaling i mars: «Ifølge EBRD3 er energiintensiteten i Moldova tre ganger høyere enn snittet i EU. Husholdninger står for 40 prosent av det nasjonale energiforbruket, og 70 prosent av dette er forbruk tilknyttet oppvarming. Det er dermed et stort behov for støtte til energieffektiverende tiltak i Moldova. Som følge av disse moldovske prioriteringene har Norad søkt etter skikkelige partnere som jobber med energieffektivisering i Moldova.» (s.1)

- «Vi vurderer at dette tiltaket, ment å støtte opp under myndighetenes (CNEDs) energieffektiviseringstiltak med rask effekt og synlighet for moldovske forbrukere, svarer godt til dette. Tiltaket er utviklet i tett dialog med det moldovske energidepartementet og har blitt tilpasset underveis i tråd med Moldovas prioriteringer» (s. 6).

Kilde: Beslutningsnotat for avtalen for UKR-24/0033 av 19. desember 2024, beslutningsdokument for avtalen for MDA-24/0006 av 16. september 2024.

Faktaboks 8 Eksempel på en vurdering av koordinering i beslutningsdokumentet for Energy Community Secretariat

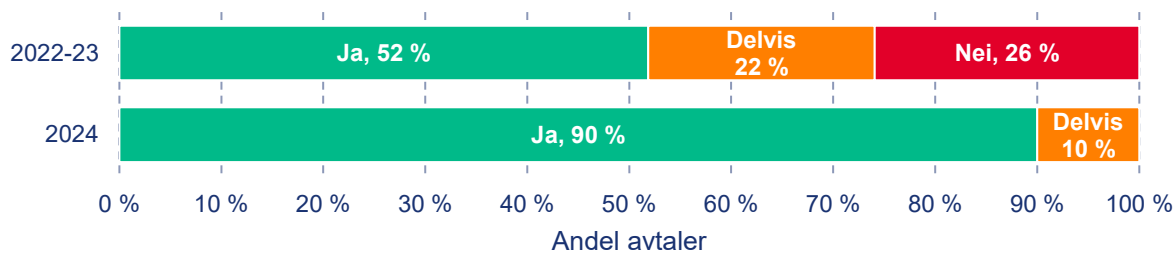
«Det moldovske energidepartementet har ved flere anledninger uttrykt en viss skepsis/bekymring for overlapp mellom GEFF og myndighetsdrevne programmer som MREEF. Samarbeidet mellom EBRD og myndighetene virker å fungere godt, men akkurat for dette prosjektet har det tatt noe tid for energidepartementet å akseptere premisset for tiltaket. Statssekretæren og ministeren har uttrykt bekymring for at EBRD vil kjøre sitt eget løp og danne parallelle strukturer. Fra Norads ståsted er det viktig å sikre synergier og unngå unødvendig overlapp, og det ble i september avholdt et Teams-møte med statssekretæren i energidepartementet, CNED, EBRD, GIZ, EU og Norad, for å avklare eventuelle misforståelser og sikre synergi mellom initiativene. Vårt inntrykk er at energidepartementet fikk økt forståelse av merverdien ved GEFF gjennom dette møtet, og at flere bekymringer ble imøtegått. GIZ har ikke delt myndighetenes bekymringer og ser en tydelig komplementaritet mellom GEFF og REEF.

Selv om det tilsynelatende er større forståelse fra myndighetene for hva EBRDs-prosjekt innebærer, er det et visst potensiale for gnisninger i den videre kommunikasjonen mellom myndighetene (energidepartementet og CNED) og EBRD/lokale banker. Norad har uttrykt en forventning til så vel EBRD og GIZ om god koordinering, særlig i spørsmål om mulige synergier slik som kommunikasjon rundt energieffektiviseringsformål til moldovske husholdninger» (s. 6).

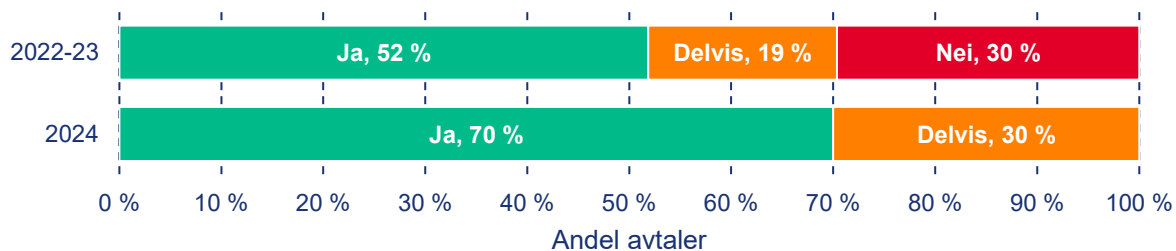
Kilde: Beslutningsdokument for avtalen av 26. november 2024. Prosjektnummer UKR-24/0033.

Figur 25 Bistandsforvaltningens vurderinger i 2022-2023 versus 2024

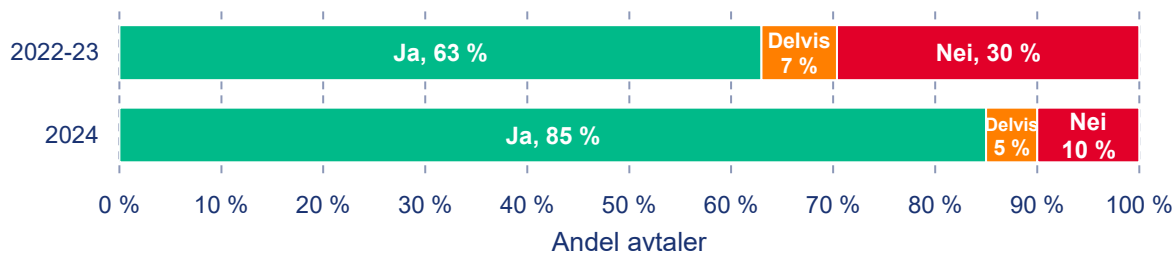
Er det vurdert om støtten er i tråd med ukrainske/moldovske behov?



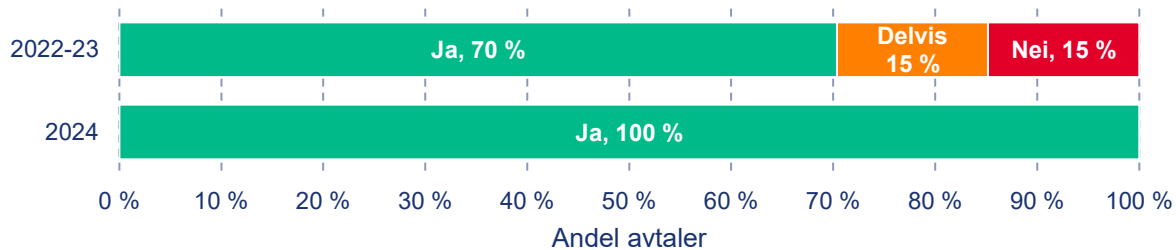
Er det beskrevet hvordan støtten skal koordineres med ukrainske/moldovske myndigheter?



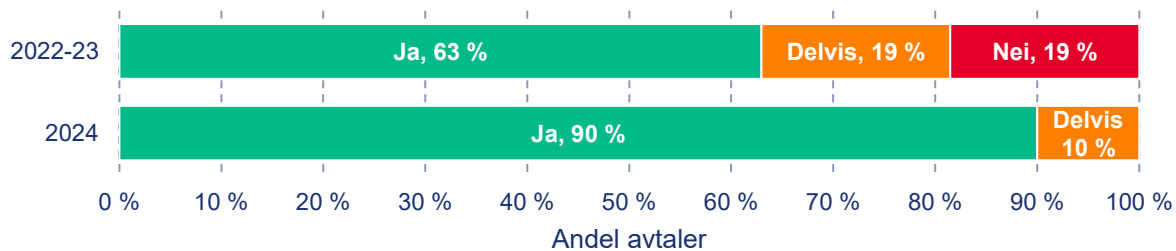
Er det beskrevet hvordan støtten skal koordineres med internasjonale givere?



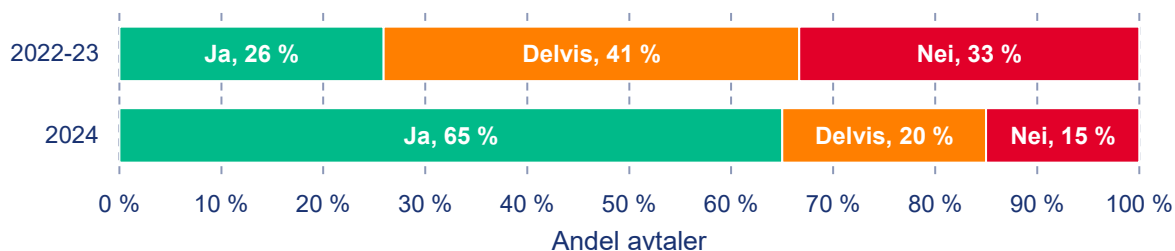
Er det vurdert om tilskuddsmottaker har dokumentert leveringsevne?



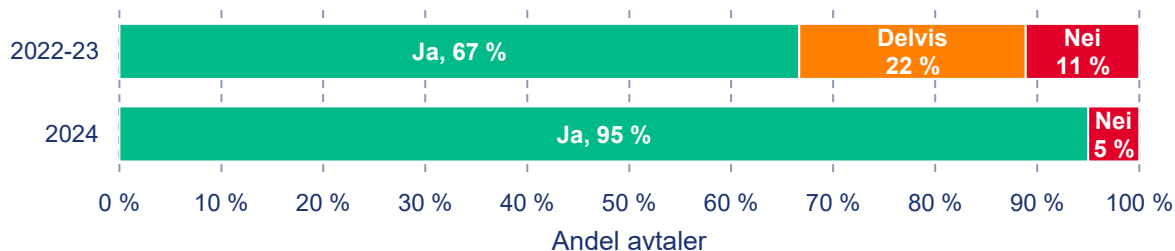
Er risiko og/eller risikoreduserende tiltak vurdert i beslutningsgrunnlaget for avtalen?



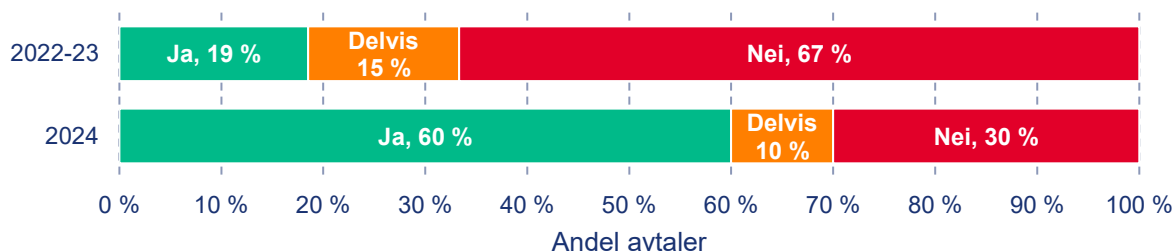
Er risiko for korrupsjon og/eller reduserende tiltak mot korrupsjon vurdert i beslutningsgrunnlaget for avtalen?



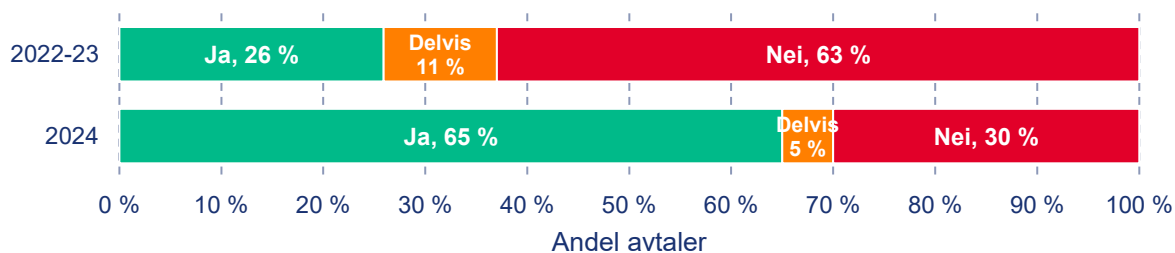
Er lokalt eierskap vurdert?



Er kostnadseffektivitet vurdert?



Er indirekte kostnader vurdert?



Kilde: Riksrevisjonens avtalegjennomgang

Merk: 27 avtaler i 2022-2023 og 20 avtaler i 2024. Vi har registrert sju nye beslutningsgrunnlag i 2024 på avtaler som også eksisterte før 2024. Ettersom tallene i figuren her er fordelt på år, teller vi disse sju registreringene separat og ikke sammen med registreringene fra perioden 2022 til 2023.

Tabell 3 Oversikt over gjennomgått avtaler

Avtalemottaker	Avtalenummer	Humanitær eller annen bistand	Multi- eller bilateral avtale
Verdensbanken IBRD	MDA-23/0001	Annen bistand	Multilateral
EBRD	UKR-23/0006	Annen bistand	Multilateral
OCHA	UKR-23/0022	Humanitær bistand	Multilateral
Flyktninghjelpen	RER-23/0012	Humanitær bistand	Bilateral
UNDP	UKR-22/0013	Annen bistand	Multilateral
British Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) for contributions to Partnership Fund for a Resilient Ukraina (PFRU)	UKR-24/0011	Annen bistand	Multilateral
Caritas Norway	RER-230008/ RER-24/0011 (gjeldende avtalenummer)	Humanitær bistand	Bilateral
IFRC, men Norges Røde Kors er formell avtalepartner	UKR-23/0021	Humanitær bistand	Multilateral
UN Women	UKR-21/0001	Annen bistand	Multilateral
IDA SPUR / Verdensbanken	UKR-23/0005	Annen bistand	Multilateral
IBRD / Verdensbanken	UKR-22/0012	Annen bistand	Multilateral
UNDP	MDA-24/0005	Annen bistand	Multilateral
MIGA / Verdensbanken	UKR-23/0023	Annen bistand	Multilateral
ISAR Ednannia	UKR-24/0026	Annen bistand	Bilateral
The Norwegian Helsinki Committee	UKR-24/0037	Annen bistand	Bilateral
UN Action Against Sexual Violence in Conflict/ The UNDP Multi-Partner Trust Fund Office (MPTF-O).	UKR-23/0012	Humanitær bistand	Multilateral
UNDP	MDA-24/0002	Annen bistand	Multilateral
WHO	RER-23/0009	Humanitær bistand	Multilateral
Norsk Folkehjelp	RER-23/0015	Humanitær bistand	Bilateral
UNFPA	RER-24/0006	Humanitær bistand	Multilateral
GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)	MDA-24/0006	Annen bistand	Bilateral
IRF (International Renaissance Foundation)	UKR-24/0031	Annen bistand	Bilateral
Norsk-Ukrainsk Handelskammer	UKR-21/0008	Annen bistand	Bilateral
EBRD	MDA-23/0003	Annen bistand	Multilateral

EBRD GEFF	MDA-24/0007	Annen bistand	Multilateral
ICRC, men Norges Røde Kors er formell avtalepartner	UKR-23/0020	Humanitær bistand	Multilateral
Kirkens Nødhjelp	RER-23/0007	Humanitær bistand	Bilateral
EBRD E5P	MDA-23/0004	Annen bistand	Multilateral
UNDP	MDA-24/0004	Annen bistand	Multilateral
OECD	UKR-23/0007	Annen bistand	Multilateral
Unicef	RER-23/0010	Humanitær bistand	Multilateral
Norges Røde Kors	RER-23/0017	Humanitær bistand	Bilateral
Council of Europe	UKR-23/0010	Annen bistand	Multilateral
EBRD E5P	UKR-23/0028	Annen bistand	Multilateral
Energy Community Secretariat	UKR-24/0033	Annen bistand	Multilateral
Energy Community Secretariat	UKR-24/0034	Annen bistand	Multilateral
Enterprise development for Ukraine	UKR-24/0045	Annen bistand	Bilateral
UNHCR	RER-23/0014	Humanitær bistand	Multilateral
WFP	RER-23/0016	Humanitær bistand	Multilateral
EBRD	UKR-23/0024	Annen bistand	Multilateral

Merk: Flere av avtalene hadde andre avtalenumre før de ble overført fra Utenriksdepartementet til Norad.