

Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til klimatilpasning i utviklingsland

Dokument 3:4 (2025–2026)

Til Stortinget

*Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:4 (2025–2026)
Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til klimatilpasning i
utviklingsland*

Dokumentet har følgende inndeling:

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger

Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag

Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

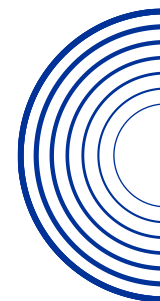
Riksrevisjonen, 26. november 2025

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

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



Om undersøkelsen

Kort oppsummert

Bakgrunn

Klimaendringene utgjør en alvorlig trussel mot menneskeheten, særlig for de fattigste landene som mangler ressurser til å håndtere konsekvensene. Norge har forpliktet seg til Parisavtalens mål, inkludert å støtte utviklingslandenes arbeid med å tilpasse seg klimaendringene.

Norge har lovet å doble klimafinansieringen til utviklingsland fram mot 2026, og minst tredoble bistanden til klimatilpasning sammenlignet med 2020. Dette er en betydelig økning, fra 1,06 milliarder kroner i 2020 til 3,18 milliarder kroner årlig. Regjeringens strategi for klimatilpasning setter søkelyset på blant annet vær- og klimatjenester, klimatilpasset matproduksjon, naturbaserte løsninger og innovativ finansiering.

Den raske økningen av bistand på området innebærer en risiko for at bistanden ikke utnyttes godt nok, og at bistanden derfor ikke bidrar til å styrke utviklingslandenes evne til å takle klimaendringene. Et sentralt spørsmål er derfor om den norske klimabistanden bidrar til at Norge oppfyller sine forpliktelser i henhold til Parisavtalen.

Formål

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om Utenriksdepartementet og Norad forvalter bistanden til klimatilpasning i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om at bistanden skal øke tilpasningsevnen og redusere sårbarheten overfor klimaendringer i utviklingsland.

Konklusjoner

- Utenriksdepartementet og Norad har ikke sikret korrekt informasjon om størrelsen på klimatilpasningsbistanden.
- Det er rettet lite oppmerksomhet mot klimatilpasning i planleggingen og oppfølgingen av bistandsavtalene i Malawi og Mosambik som Riksrevisjonen har gjennomgått.
- Det er vanskelig å få til varige resultater og måloppnåelse i stor skala innen klimatilpasning i Malawi og Mosambik.
- Utenriksdepartementets styring sikrer ikke strategisk innretning av hele klimatilpasningsporteføljen eller tilstrekkelig informasjon om resultater.
- Rapporteringen til Stortinget gir ikke et helhetlig bilde av hvilke resultater som oppnås.

Overordnet vurdering

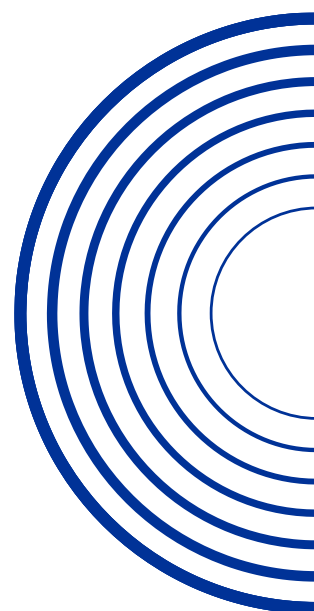
Ikke tilfredsstillende

Det er ikke tilfredsstillende at Utenriksdepartementet i sin styring ikke har en korrekt og helhetlig oversikt over størrelsen på den norske klimatilpasningsbistanden og hvilke resultater som oppnås. Svak kunnskap om resultater av bistanden gjør det vanskelig å innrette innsatsen på en strategisk måte for å sikre best mulig resultatoppnåelse. Når bistandsforvaltningen heller ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet på om bistanden faktisk bidrar til bedre klimatilpasning, svekker dette muligheten for å nå det overordnede målet om å styrke utviklingslands evne til å

tilpasse seg klimaendringene, i tråd med forpliktelsene i Parisavtalen.

**Riksrevisjonen anbefaler at
Utenriksdepartementet**

- sikrer korrekt informasjon om størrelsen på den øremerkede klimatilpasningsbistanden ved å forbedre prosessen for å sikre riktig kategorisering av avtaler som klimatilpasning
- sørger for sterkere mål- og resultatorientering ved at ambassadene og Norad retter oppmerksomheten mot klimatilpasning når de planlegger, følger opp og evaluerer avtaler som kategoriseres som klimatilpasningsbistand
- styrker arbeidet med å sammenfatte og systematisere informasjon om resultater fra bilateral og multilateral bistand til klimatilpasning for å kunne vurdere om bistanden bidrar til det overordnede målet om å styrke utviklingslands klimatilpasningsevne
- sikrer bedre deling av kunnskap og erfaringer om klimatilpasningsbistand mellom Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene
- gir en balansert rapportering til Stortinget av resultater fra norsk bistand til klimatilpasning, med informasjon om både gode og dårlige resultater



Innhold

Ordliste og forkortelser	10
Del 1: Riksrevisjonens vurderinger	13
1 Bakgrunn.....	14
2 Mål og problemstillinger.....	16
3 Konklusjoner.....	18
4 Overordnet vurdering: Ikke tilfredsstillende	18
5 Utdyping av konklusjoner	18
5.1 Utenriksdepartementet og Norad har ikke sikret korrekt informasjon om størrelsen på klimatilpasningsbistanden.....	18
5.2 Det er rettet lite oppmerksomhet mot klimatilpasning i planleggingen og oppfølgingen av bistandsavtalene i Malawi og Mosambik som Riksrevisjonen har gjennomgått	21
5.3 Det er vanskelig å få til varige resultater og måloppnåelse i stor skala innen klimatilpasning i Malawi og Mosambik.....	23
5.4 Utenriksdepartementets styring sikrer ikke strategisk innretning av hele klimatilpasningsporteføljen eller tilstrekkelig informasjon om resultater	26
5.5 Rapporteringen til Stortinget gir ikke et helhetlig bilde av hvilke resultater som oppnås	30
6 Anbefalinger.....	31
7 Statsrådets svar.....	31
8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar.....	32
Del 2: Riksrevisjonens faktagrunnlag.....	33
9 Innledning.....	34
10 Kategorisering av avtaler som klimatilpasningsbistand.....	34
10.1 Omfanget og fordelingen av bistanden til klimatilpasning.....	34
10.2 Kontroll av bruken av Rio-markøren for klimatilpasning i 20 bistandsavtaler	41
11 Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av bistand til klimatilpasning gjennom multilaterale organisasjoner	48
11.1 Om bistand til klimatilpasning gjennom multilaterale organisasjoner	49
11.2 Oppfølging av Det grønne klimafondets (GCF) arbeid med klimatilpasning.....	54
11.3 Oppfølging av FNs miljøprograms arbeid med klimatilpasning.....	64
11.4 Oppfølging av Tilpasningsfondets arbeid med klimatilpasning	66
11.5 Oppfølging av LDCFs arbeid med klimatilpasning	68
12 Planlegging og oppfølging av klimatilpasningsavtaler i Malawi og Mosambik.....	69
12.1 Beskrivelse av situasjonen i Malawi og Mosambik	69

12.2 Bistand til klimatilpasning i Malawi og Mosambik	72
12.3 Planlegging av avtalene	75
12.4 Rapportering fra avtalene	81
12.5 Norads og ambassadenes oppfølging av avtalene	86
13 Resultater av klimatilpasningsavtaler i Malawi og Mosambik	89
13.1 Resultater innen klimasmart landbruk	89
13.2 Forutsetninger for å få til gode resultater innen klimasmart landbruk	101
13.3 Resultater innen vær- og klimatjenester	106
13.4 Resultater innen utarbeidelse av nasjonale klimatilpasningsplaner	111
13.5 Resultater innen innføring av forsikringsordning for småskalabønder	113
13.6 Resultater for sårbare grupper	114
13.7 Resultatenes varighet utover avtalenes slutt	115
14 Utenriksdepartementets styring av bistand til klimatilpasning	117
14.1 Utenriksdepartementets overordnede styring av bistanden til klimatilpasning	117
14.2 Utenriksdepartementets tilgang på informasjon om resultatene av den norske bistanden til klimatilpasning	128
14.3 Rapportering til Stortinget om klimatilpasningsbistand	131
Del 3: Revisjonskriterier og metodisk tilnærming	137
15 Revisjonskriterier	138
15.1 Overordnede mål og føringer for norsk bistand til klimatilpasning	138
15.2 Krav til bistanden som følger av Parisavtalen	140
15.3 Krav om resultater i bistanden	141
15.4 Krav til rapportering av bistanden til Stortinget	142
15.5 Krav til forvaltningen av bistanden	143
15.6 Krav til oppfølging av midler som gis gjennom multilaterale kanaler	144
16 Metodisk tilnærming og gjennomføring	145
16.1 Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om Utenriksdepartementets styring	145
16.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 2 og 3 om strategisk innretning, avtaleforvaltning og resultater av bistanden til klimatilpasning i utvalgte land og avtaler	148
16.3 Avgrensning	153
16.4 Undersøkelsesperiode	154
16.5 Referansegruppe	154
17 Referanseliste	155
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet	174

Vedlegg 2: Statsrådets svar	176
Vedlegg 3: Analyse av registrering av avtaler som klimatilpasning i 20 utvalgte avtaler..	182
Vedlegg 4: Utvalgte klimatilpasningsavtaler i Mosambik og Malawi	186
Vedlegg 5: Spørsmål besvart i analysen av tolv utvalgte bistandsavtaler i Mosambik og Malawi.....	189

Tabelloversikt

Tabell 1 Utvalget av avtaler med multilaterale organisasjoner.....	53
Tabell 2 Resultater fra gjennomgang av Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av multilaterale organisasjoner som mottar støtte til klimatilpasning	54
Tabell 3 Avtaler med klimatilpasning som hovedmål: eksempel på angivelse av sårbarhetskontekst og tiltak.....	76
Tabell 4 Avtaler med klimatilpasning som hovedmål: eksempel på involvering av sårbare grupper i planleggingen og risikovurdering av deres situasjon.....	79

Figuroversikt

Figur 1 Global klimasårbarhet i henhold til Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN)-indeksen (2022).....	14
Figur 2 Norsk øremerket bistand til klimatilpasning 2015–2024.....	19
Figur 3 Gjennomgang av kategoriseringen av 20 avtaler innen klimatilpasning, andel riktig og feil kategorisert av et totalt beløp på 1,52 milliarder kroner i perioden 2018–2023	20
Figur 4 Norsk øremerket bistand til klimatilpasning 2015–2024.....	35
Figur 5 Fordeling av øremerket klimatilpasningsbistand på sektor, 2015–2024	37
Figur 6 Andel av klimatilpasningsbistanden som har gått til ulike typer mottakere, tall i prosent.....	39
Figur 7 Største mottakerland for norsk øremerket bistand til klimatilpasning 2015–2024 (millioner kroner).....	40
Figur 8 Fordeling av norsk klimatilpasningsbistand inkludert kjernestøtte, 2023 (millioner kroner).....	50
Figur 9 Malawi - gjennomsnittlig årlig nedbør (a) og årstemperatur (b).....	77
Figur 10 Bistand til klimatilpasning i 2024 fordelt på poster i Utenriksdepartementets Prop. 1 S (millioner kroner)	121
Figur 11 Tematisk fordeling av avtalene i Norads klimatilpasningsportefølje (2023, N=140)	123
Figur 12 Antall avtaler innen klimatilpasning per seksjon i Norad (2023, N=139).....	124

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Definisjon av og mål for norsk bistand til klimatilpasning	15
Faktaboks 2 Eksempler på bistand til klimatilpasning	16
Faktaboks 3 Om Det grønne klimafondet (GCF).....	55
Faktaboks 4 Minst utviklede land og mest sårbare land	59
Faktaboks 5 Klimasmart landbruk	89
Faktaboks 6 Landbruksveiledning i Malawi og Mosambik	91
Faktaboks 7 Eksempel på bonde som har økt sin motstandskraft mot klimaendringer gjennom diversifisering av produksjonen	95

Ordliste og forkortelser

ASWAp	Agriculture Sector Wide Approach project – landbruksprosjekt administrert av Verdensbanken.
Baseline	En utgangsverdi eller startmåling som brukes til å vise situasjonen før tiltakene settes i gang, og gjør det mulig å måle endringer over tid. For eksempel ved å registrere gjennomsnittlig avling per hektar på 1,2 tonn mais. Etter prosjektet kan man måle om avlingen har økt sammenlignet med baseline.
DCAFS	Donor Committee on Agriculture and Food Security i Malawi, hvor den norske ambassaden deltar er et forum for donorene med mål om å styrke samordning av bistand og understøtte nasjonale strategier på området landbruk og matsikkerhet.
DCCMS	Department of Climate Change and Meteorological Services i Malawi – det meteorologiske instituttet i Malawi.
GMA	Grant Management Assistant – Utenriksdepartementets og Norads digitale samling av artikler som gjelder tilskuddsforvaltning. Samlingen inneholder gjeldende versjon av regelverk, maler, prosedyrer, rutiner og veiledning i tilskuddsforvaltning.
FAO	Food and Agriculture Organisation – FNs organisasjon for ernæring og landbruk.
GCF	Green Climate Fund – Det grønne klimafondet.
GEF	Global Environmental Facility – Den globale miljøfasiliteten.
IFAD	International Fund for Agricultural Development – Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling.
Impact	De langsiktige virkningene på samfunnsnivå, ofte knyttet til overordnede utviklingsmål som fattigdomsreduksjon, helse eller bærekraft. Eksempel: Økt matsikkerhet, redusert barnedødelighet, mindre fattigdom.
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change – FNs klimapanel.
LDCF	Least Developed Countries Fund – Fondet for de minst utviklede landene.
MGDS	Malawi Growth and Development Strategy er Malawis nasjonale utviklingsplan, som styrer landets økonomiske og sosiale utviklingspolitikk over en bestemt periode. Den fungerer som en overordnet strategisk ramme for regjeringens prioriteringer, og har blitt utgitt i ulike versjoner siden 2006.
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development – Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling.

OECD DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Assistance Committee (DAC) – utviklingskomiteen til Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling.
Outcome	De endringene eller resultatene hos målgruppen som følger av output (se under). Eksempel: Bønder bruker nye dyrkingsmetoder, hushold har bedre tilgang til rent vann og mat, flere barn fullfører grunnskolen.
Output	De konkrete leveransene et prosjekt eller program produserer på kort sikt. Dette er det man faktisk gjør eller leverer til målgruppen. Eksempel: Antall bønder som har fått opplæring, antall brønner boret, antall barn vaksinert.
Tilpasningsfondet	Adaptation Fund – et internasjonalt finansieringsfond som støtter klimatilpasningstiltak i utviklingsland som er spesielt sårbare for klimaendringer. Opprettet under Kyoto-avtalen i 2001 og er en del av den institusjonelle strukturen etablert for å gjennomføre Parisavtalen.
UNDP	United Nations Development Programme – FNs utviklingsprogram, som arbeider for langsiktig utvikling ved å hjelpe land med rådgivning, politikkutforming og gjennomføring.
UNEP	UN Environment Programme – FNs miljøprogram.
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change – FNs rammekonvensjon om klimaendring, forkortet til FNs klimakonvensjon.
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund – FNs barnefond.
WFP	World Food Programme – Verdens matvareprogram.

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

Ikke tilfredsstillende



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

Kritikkverdig



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

Sterkt kritikkverdig



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

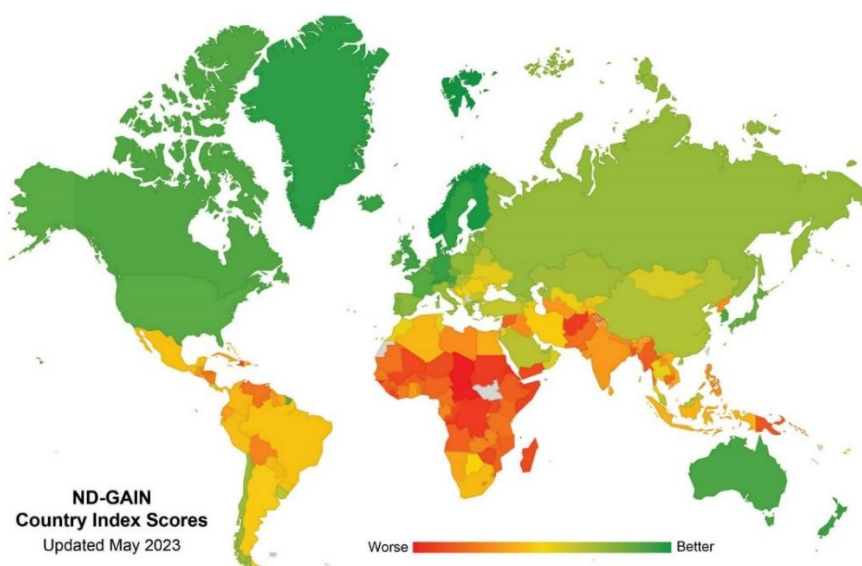
Del 1:

Riksrevisjonens vurderinger

1 Bakgrunn

Utenriksdepartementet har i flere budsjettproposisjoner¹ slått fast at klimaendringene er en av de største truslene mot menneskeheten, med ødeleggende konsekvenser for mennesker, miljø og utvikling. De fattigste landene rammes gjennomgående hardest og har ikke tilstrekkelig med ressurser til å møte utfordringene uten internasjonal støtte. Konsekvensene av klimaendringene for de fattigste landene er lavere økonomisk vekst, høyere priser på mat, sult og manglende skolegang for barn og unge. Mange afrikanske land er særlig sårbare og har samtidig liten kapasitet til å håndtere klimaendringene, jf. figur 1.

Figur 1 Global klimasårbarhet i henhold til Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN)-indeksen (2022)



Kilde: University of Notre Dame, Notre Dame Global Adaptation Initiative Country Index (ND-GAIN) (2025).

Norge har forpliktet seg til Parisavtalens mål, inkludert målet om å støtte utviklingslandenes arbeid med klimatilpasning i samsvar med avtalen, jf. Prop. 1 S (2023–2024) for Utenriksdepartementet med tilhørende innstilling. Mål på området følger derfor i stor grad av Parisavtalen, som Stortinget ratifiserte i 2016.² Norge har forpliktet seg til å trappe opp finansiell støtte til klimatilpasning i utviklingsland. Ifølge Parisavtalens artikkel 9 bør opptrappingen av de finansielle ressursene til klimaformål sikte mot å oppnå likevekt mellom tilpasning og utslippsreduksjoner, ta hensyn til landdrevne strategier og utviklingslandenes prioriteringer og behov, særlig i de landene som er mest utsatt for klimaendringene.³

¹ Jf. blant annet Prop. 1 S Utenriksdepartementet for budsjettårene 2023, 2024 og 2025.

² Stortinget, 2016, Vedtak 898.

³ I henhold til Parisavtalen skal alle land lage nasjonale klimatilpasningsplaner.

Definisjonen av og mål for bistanden til klimatilpasning er hentet fra Parisavtalen og innlemmet i regjeringens strategi *Klima, sult og sårbarhet – bistand til klimatilpasning, forebygging av klimarelaterte katastrofer og sultbekjempelse* (strategi for klimatilpasning) fra 2021, se faktaboks 1. Strategien kom i 2021, bygger opp under Norges oppfølging av Parisavtalen, og skal ifølge regjeringen bidra til en bedre balanse mellom støtten til utslippsreduksjoner og klimatilpasning i norsk klimabistand, i tråd med Parisavtalen. Støre-regjeringen sluttet seg til strategien i 2023.

Faktaboks 1 Definisjon av og mål for norsk bistand til klimatilpasning

Klimabistand består av bistand til klimatilpasning og utslippsreduksjon. Denne undersøkelsen handler om bistand til klimatilpasning.

Definisjon av klimatilpasning

Regjeringen legger i strategi for klimatilpasning i bistanden FNs rammekonvensjons definisjon av klimatilpasning til grunn: «Klimatilpasning innebærer å forstå konsekvensene av at klimaet endrer seg og iverksette tiltak for på den ene siden å hindre eller redusere skade, og på den andre siden å utnytte mulighetene som endringene kan innebære.»

Mål for Norges innsats innen bistand til klimatilpasning

Det overordnede målet er å bidra til å nå bærekraftsmålene ved at utviklingslands evne til å tilpasse seg klimaendringene og forebygge og håndtere klimarelaterte farer og naturkatastrofer blir styrket. Støtten skal bidra til å utrydde sult, oppnå matsikkerhet, bedre ernæring og fremme bærekraftige matsystemer basert på landbruk, akvakultur og fiskeri. Innsatsen skal komme de fattigste og mest sårbare gruppene til gode, særlig i partnerland og utsatte øystater. Den norske innsatsen skal bidra til at landene utvikler nasjonale tilpasningsplaner og får ressurser til å gjennomføre dem. Støtten skal videre bidra til at klimatilpasningstiltak innarbeides i politikk, strategier og planlegging i tråd med nasjonale prioriteringer. Dette skal på lang sikt bidra til redusert klimasårbarhet og sult i utviklingsland.

Kilde: Utenriksdepartementet (2021).

I tillegg til at strategien skal underbygge mål i Parisavtalen, definerer strategien innsatsområder som er vurdert som sentrale for å styrke tilpasningsevnen i utviklingsland. Disse områdene er vær- og klimatjenester, matsikkerhet, naturbaserte løsninger, innovative finansieringsordninger og infrastruktur. Norges innsats skal være kunnskapsbasert, bygge på forskning og være resultatorientert i henhold til strategien. Bistand til klimatilpasning kan gå til en rekke ulike tiltak i mange ulike sektorer. Dette henger sammen med at definisjonen av klimatilpasning er vid, se faktaboks 1.

På klimatoppmøtet i Glasgow i november 2021 lovet regjeringen å doble klimafinanseringen til utviklingsland fram mot 2026 og minst tredoble bistanden til

klimatilpasning sammenlignet med 2020.⁴ En tredobling innebærer en økning fra 1,06 milliard kroner i 2020 til 3,18 milliarder kroner per år.⁵ Utenriks- og forsvarskomiteen har ved behandling av statsbudsjettene for 2023, 2024 og 2025 understreket betydningen av å prioritere klimatilpasning i bistanden og vist til at norsk klimafinansiering til utviklingsland skal innrettes slik at den bidrar til at utviklingslandene når målene sine under Parisavtalen.⁶

Faktaboks 2 Eksempler på bistand til klimatilpasning

Vær- og klimatjenester: Meteorologisk institutt samarbeider med meteorologiske institusjoner i Bangladesh, Etiopia, Malawi, Mosambik, Tanzania og Vietnam for å bygge kapasitet til blant annet å overvåke og varsle ekstremvær.

Klimatilpasset matproduksjon: Bistand er gitt til blant annet prosjekter i Malawi som kombinerer klimatilpasning og landbruk, for eksempel ved å tilpasse avlinger, forbedre vanningsystemer og styrke matsystemers robusthet for å motvirke effekter av tørke og flom.

Infrastruktur: Bistand er gitt til for eksempel Mosambik for å gjenoppbygge offentlig infrastruktur innen energi- og utdanningssektoren etter sykloner.

Kilde: Regjeringens strategi for klimatilpasning.

Den raske økningen av bistand på området innebærer en risiko for at bistanden ikke utnyttes godt nok, og at bistanden derfor ikke gir gode nok resultater. Fra undersøkelser gjennomført av andre riksrevisjoner er det kjent at det kan være svakheter ved statistikken på området⁷, og tidligere undersøkelser viser at det kan være krevende å følge opp både bilaterale og multilaterale bistandsavtaler som gjennomføres i fattige land hvor forutsetningene for utvikling kan være utfordrende. De nevnte risikoforholdene danner grunnlaget for å gjennomføre denne revisjonen. I tillegg undersøker vi om den norske klimabistanden bidrar til at Norge oppfyller sine forpliktelser i henhold til Parisavtalen.

2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Utenriksdepartementet og Norad forvalter bistanden til klimatilpasning i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om at bistanden skal øke tilpasningsevnen og redusere sårbarheten overfor klimaendringer i utviklingsland.

⁴ Utenriksdepartementet (2021).

⁵ Nominelle beløp, kilde: Norsk bistand i tall, Norad.

⁶ Innst. 7 S i periodene 2022–2023, 2023–2024 og 2024–2025.

⁷ Rigsrevisjonen (2022); National Audit Office of Finland (2021); US Government Accountability Office (2020).

Følgende problemstillinger inngår i undersøkelsen:

1. Bidrar Utenriksdepartementets styring til at bistanden til klimatilpasning gir resultater?
2. Har Utenriksdepartementet og Norad gjennom strategisk innretning og avtaleforvaltning lagt til rette for at bistanden til klimatilpasning i utvalgte land og avtaler kan gi resultater?
3. Hvilke resultater gir bistanden til klimatilpasning i utvalgte land og avtaler?

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

- Parisavtalen, jf. Innst. 407 S (2015–2016)
- FNs rammekonvensjon om klimaendringer (klimakonvensjonen / UNFCCC)
- stortingsproposisjoner og -meldinger og stortingsbehandlingen av disse
- reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene)

Revisjonskriterier er nærmere omtalt i del 3 (kapittel 15).

For å belyse problemstilling 1, som handler om Utenriksdepartementets styring, har vi analysert dokumentasjon, gjennomført intervjuer og kontrollert om kategoriseringen av 20 utvalgte bistandsavtaler som klimatilpasning har vært i tråd med metoden som OECDs utviklingskomité bruker for dette. Vi har også analysert og gjengir bistandsstatistikk fra Norad. For å vurdere resultatene av bistanden i Malawi og Mosambik under problemstilling 2 og 3, har vi analysert tolv utvalgte avtaler, gjennomført feltbesøk i Malawi og bestilt en ekstern undersøkelse av norsk bistand i to distrikter. Vi har sett på Malawi og Mosambik fordi de er viktige partnerland og mottar mye norsk bistand til klimatilpasning. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden etter at Parisavtalen ble inngått (2015–2025). Den metodiske tilnærmingen er nærmere omtalt i del 3 (kapittel 16).

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet i brev 25. juni 2025 og Klima- og miljødepartementet i epost 14. august 2025. Utenriksdepartementet har i brev 29. august 2025 og epost 3. september 2025 gitt kommentarer til rapporten. Klima- og miljødepartementet har i brev 2. september 2025 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten.

3 Konklusjoner

- Utenriksdepartementet og Norad har ikke sikret korrekt informasjon om størrelsen på klimatilpasningsbistanden.
- Det er rettet lite oppmerksomhet mot klimatilpasning i planleggingen og oppfølgingen av bistandsavtalene i Malawi og Mosambik som Riksrevisjonen har gjennomgått.
- Det er vanskelig å få til varige resultater og måloppnåelse i stor skala innen klimatilpasning i Malawi og Mosambik.
- Utenriksdepartementets styring sikrer ikke strategisk innretning av hele klimatilpasningsporteføljen eller tilstrekkelig informasjon om resultater.
- Rapporteringen til Stortinget gir ikke et helhetlig bilde av hvilke resultater som oppnås.

4 Overordnet vurdering: Ikke tilfredsstillende



Det er **ikke tilfredsstillende** at Utenriksdepartementet i sin styring ikke har en korrekt og helhetlig oversikt over størrelsen på den norske klimatilpasningsbistanden og hvilke resultater som oppnås. Svak kunnskap om resultater av bistanden gjør det vanskelig å innrette innsatsen på en strategisk måte for å sikre best mulig resultatoppnåelse. Når bistandsforvaltningen heller ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet på om bistanden faktisk bidrar til bedre klimatilpasning, svekker dette muligheten for å nå det overordnede målet om å styrke utviklingslands evne til å tilpasse seg klimaendringene, i tråd med forpliktelsene i Paris-avtalen.

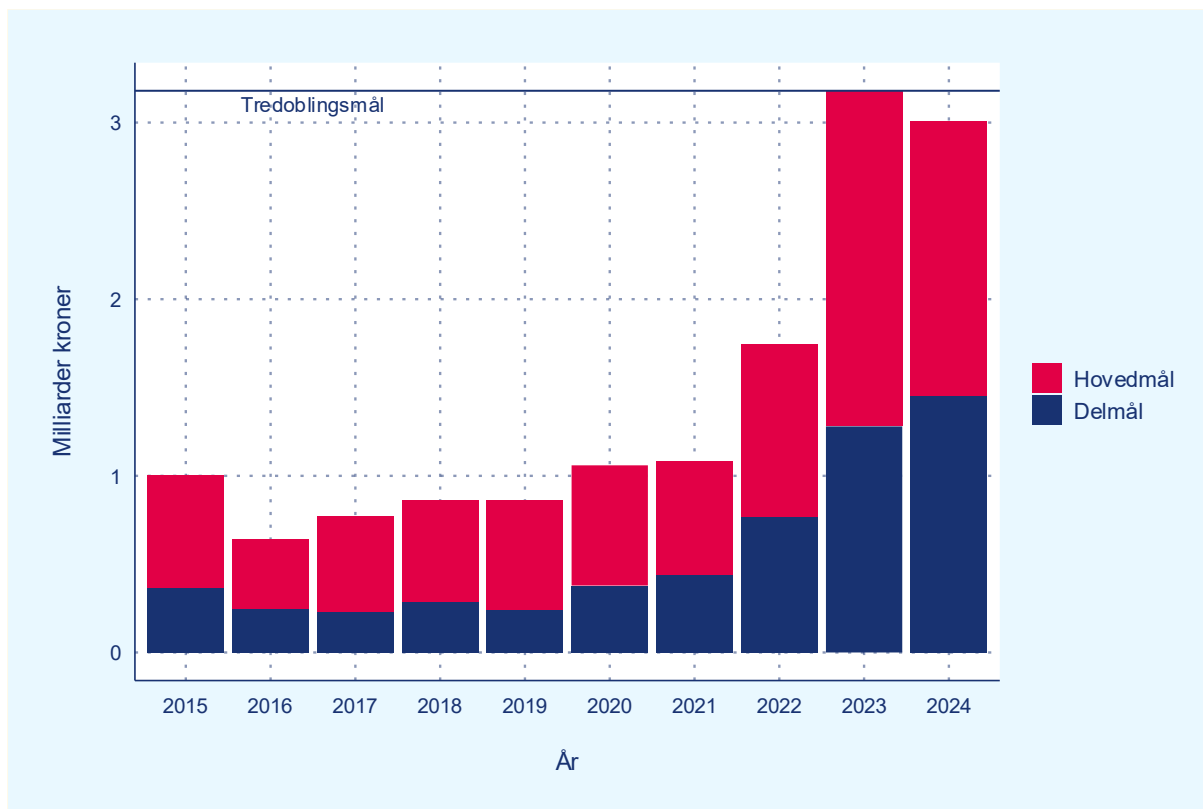
5 Utdyping av konklusjoner

5.1 Utenriksdepartementet og Norad har ikke sikret korrekt informasjon om størrelsen på klimatilpasningsbistanden

Utenriks- og forsvarskomiteen har ved behandling av statsbudsjettene for 2023, 2024 og 2025 understreket betydningen av å prioritere klimatilpasning i bistanden. På klimatoppmøtet i Glasgow i 2021 lovet regjeringen å doble klimafinanseringen til utviklingsland fram mot 2026 og minst tredoble bistanden til klimatilpasning sammenlignet med 2020.

Utenriksdepartementet har rapportert at målet om minst å tredoble bistanden til klimatilpasning ble nådd i 2023 da 3,18 milliarder kroner gikk til klimatilpasning. Figur 2 viser at det har skjedd en betydelig vekst i bistanden til klimatilpasning fra 2021 til 2024. Figuren viser bistand som er registrert som å ha klimatilpasning som hovedmål eller delmål.

Figur 2 Norsk øremerket bistand til klimatilpasning 2015–2024



Kilde: Norad, Bistand i tall. Nominelle beløp.

Økningen i 2023 skyldtes en ettårig ekstraordinær bevilgning til matsikkerhet i utviklingsland som følge av konsekvensene av krigen i Ukraina.⁸ Målet ble imidlertid ikke nådd i 2024. Det er dermed usikkert om måloppnåelsen vil vedvare. Støtten til klimatilpasning er dessuten betydelig lavere enn bistanden til utslippsreduksjon, som var på 7,9 milliarder kroner i 2024. Norge har dermed foreløpig ikke oppnådd balanse mellom støtten til utslippsreduksjoner og støtten til klimatilpasning, slik Parisavtalen og regjeringens klimatilpasningsstrategi setter som mål.

Norge er forpliktet til å rapportere om klimafinansiering til utviklingsland til FN, inkludert hvor mye som går til klimatilpasning.⁹ Dette skjer hvert andre år. Formålet er å sikre åpenhet, bygge tillit mellom partene og vise framdrift i oppfyllelse av klimamålene. Rapporteringen skal dekke hvor mye klimafinansiering Norge gir, hvilke tiltak som støttes,

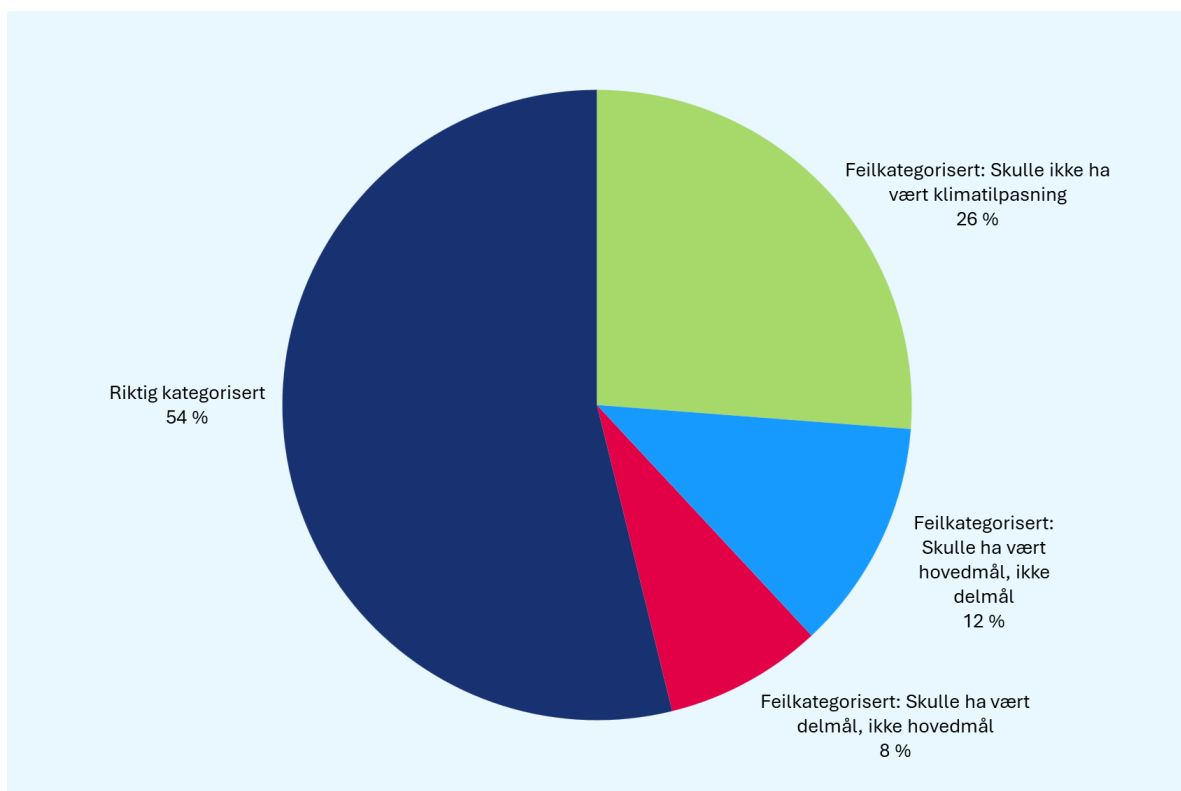
⁸ Prop 1 S (2024–2025) for Utenriksdepartementet, s. 181.

⁹ Det er etablert et rammeverk for rapportering kalt Enhanced Transparency Framework (ETF) under Parisavtalen som regulerer rapporteringen fra avtalens parter. Første rapportering skjedde innen 31. desember 2024. Norge leverte sin rapport i desember 2024, og en oppdatert versjon i februar 2025.

og hvordan støtten bidrar til å oppfylle Parisavtalens mål.¹⁰ Rapporteringen fra Norge er basert på kriterier fastsatt av OECDs utviklingskomite.¹¹ Siste rapportering fra Norge dekket årene 2021 og 2022.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet og Norad ikke har sikret korrekt informasjon om størrelsen på bistanden som går til klimatilpasning. Riksrevisjonens kontroll viser at **10 av 20 avtaler var feilkategorisert som klimatilpasning** ut fra kriteriene fastsatt av OECDs utviklingskomité. Feilregistreringene handler dels om at klimatilpasning er angitt som et hovedmål med avtalen, mens realiteten er at avtalen primært har andre mål, noe som gjør at aktivitetene og budsjettet er rettet mot andre formål. I andre tilfeller er klimatilpasning kategorisert som et delmål, uten at det foreligger en tilstrekkelig begrunnelse for at klimatilpasning er en del av avtalen.

Figur 3 Gjennomgang av kategoriseringen av 20 avtaler innen klimatilpasning, andel riktig og feil kategorisert av et totalt beløp på 1,52 milliarder kroner i perioden 2018–2023



Kilde: Riksrevisjonen

¹⁰ Klima- og miljødepartementet (2025).

¹¹ Kriteriene innebærer at hver bistandsavtale skal kategoriseres som å ha klimatilpasning som hovedmål, delmål, eller som ikke å omhandle klimatilpasning. 100 prosent av utbetalingene til hovedmålsavtaler og 40 prosent av utbetalingene til delmålsavtaler regnes som bistand til klimatilpasning.

Klimatilpasningsbistanden i de 20 avtalene Riksrevisjonen har gjennomgått, utgjør 1,52 milliarder kroner. Dette tilsvarer 17,4 prosent av Norges totale klimatilpasningsbistand i perioden 2018–2023. Beløpsmessig viser figur 3 at 46 prosent av midlene er feilkategorisert:

- 26 prosent skulle ikke ha vært kategorisert som klimatilpasning
- 8 prosent skulle ha vært kategorisert med delmål, men er kategorisert med hovedmål
- 12 prosent skulle ha vært kategorisert med hovedmål, men er kategorisert med delmål

Feilkategoriseringene innebærer at 341,6 millioner kroner for mye er kategorisert som klimatilpasningsbistand. Det riktige klimatilpasningsbeløpet i de 20 avtalene skulle dermed vært 1,18 milliarder kroner.

Riksrevisjonen har kun kontrollert et utvalg avtaler, og har ikke grunnlag for å slå fast hvor stor den totale feilkategoriseringen er (av all bistand til klimatilpasning).

Feilkategoriseringer finnes imidlertid også i de tolv utvalgte avtalene fra Malawi og Mosambik, noe som også underbygger at feilkategorisering av klimatilpasningsbistand er et problem. Funnene er også i samsvar med undersøkelser fra andre lands riksrevisjoner som påpeker feilkategorisering av klimabistand.

Styringssignalene fra Utenriksdepartementet til Norad og ambassadene har vært at alle avtaler over alle budsjettposter skal vurderes med tanke på om de kan kategoriseres som klimatilpasning. Dette kan ha ført til at avtaler er feilkategorisert. Prosessen som er etablert for å sikre riktig kategorisering, har ikke vært god nok. Det er krevende for saksbehandlere å kategorisere riktig, og Norad har begrenset kapasitet til å kvalitetssikre tallene. Norad legger først og fremst vekt på avtaletittelen og avtalebeskrivelsen i bistandsforvaltningens saksbehandlingssystem, noe som ikke gir så mye informasjon om avtalen. Norads muligheter for kvalitetssikring, for eksempel å gjennomgå avtaledokumentasjon, begrenses også av at Norad ikke har tilgang til Utenriksdepartementets eller ambassadenes arkiv.

Riksrevisjonen mener feilkategoriseringen er problematisk fordi tallene danner grunnlag for rapportering om størrelsen på klimatilpasningsbistanden under Parisavtalen. Det ser derfor ut til at Norge gir mer øremerket bistand til klimatilpasning enn det som faktisk er tilfelle.

5.2 Det er rettet lite oppmerksomhet mot klimatilpasning i planleggingen og oppfølgingen av bistandsavtalene i Malawi og Mosambik som Riksrevisjonen har gjennomgått

Krav om å legge vekt på resultater og kvalitetssikring i bistanden har stått sentralt siden behandlingen av *St.meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk*. Da pekte utenrikskomiteen på at resultatorientering og kvalitetssikring må stå svært sentralt i norsk utviklingsarbeid, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Kontroll- og konstitusjonskomiteen har vektlagt at det er viktig at midlene når fram til de utpekte målgruppene, at bistanden gir resultater i samsvar med politisk vedtatte mål, at avtalene

bør ha gode og klare kriterier for målstruktur, og at tilskuddsmottakerne forbedrer rapporteringen av resultater.^{12,13}

Forutsetninger for å oppnå resultater er at planleggingen av bistandsavtalene er god, og at avtalene følges opp underveis. I de tolv bistandsavtalene Riksrevisjonen har sett på i Malawi og Mosambik, **er det varierende oppmerksomhet om klimatilpasning** i planleggingen og oppfølgingen, noe som påvirker muligheten for å oppnå resultater.

Avtalene **handler mindre om klimatilpasning enn forventet gitt at de er kategorisert som klimatilpasningsbistand**. Siden saksbehandlerne kategoriserer avtalen som klimatilpasning etter at den er planlagt, betrakter forvaltningen avtalen i mange tilfeller ikke først og fremst som en klimatilpasningsavtale, men som en avtale i eksempelvis landbrukssektoren. I mange av avtalene blir derfor klimatilpasning ett av mange tema som skal oppnås. Saksbehandlerne har kunnskap om sin sektor, men ikke nødvendigvis så mye kunnskap om klimatilpasning. Grunnlaget for å oppnå resultater innen klimatilpasning blir derfor også svakere.

Håndboken fra OECDs utviklingskomité for bruken av Rio-markøren for klimatilpasning anbefaler at tilskuddsmottakerne gjennomfører en grundig og stedsspesifikk klimasårbarhetsanalyse, særlig i planleggingen av avtaler der klimatilpasning er hovedmålet. I flertallet av avtalene Riksrevisjonen har sett på, gjøres vurderingen av **sårbarhet for klimaendringer på et overordnet nivå**. Det betyr at det omtales hvilke utfordringer for eksempel Malawi som land står overfor på dette området. For avtaler som skal løse stedsspesifikke utfordringer i et distrikt eller i en landsby, blir dette en for generell sårbarhetsvurdering. Klimaendringer i form av tørke, flom og ekstremvær varierer fra sted til sted og fra nord til sør. Hva som kan være gode tiltak for klimatilpasning ett sted, er ikke nødvendigvis bra et annet sted, fordi nedbør, temperaturer og jordsmonn varierer. Sårbarheten lokalt kan også variere avhengig av avstand til vann eller støtte fra myndighetene. Det blir i tillegg vanskeligere å etterprøve resultater av bistanden når kunnskap om lokal sårbarhet og lokale sårbare grupper ikke legges til grunn for bistanden.

Undersøkelsen viser at tilskuddsmottakerne i liten grad rapporterer eksplisitt om hvordan de har bidratt til styrket motstandskraft mot klimaendringer. Norad eller den ansvarlige ambassaden **har i liten grad fulgt opp klimatilpasning** i årlige møter og annen kommunikasjon. Resultater innen klimatilpasning er ikke et sentralt tema i bistandsforvaltningens oppfølging av flertallet av avtalene.

I flertallet av avtalene som handler om klimasmart landbruk, er det **ikke angitt hvor aktivitetene foregår geografisk**. Det kan foregå flere bistandsprosjekter innen klimasmart landbruk i samme område, noe som gir usikkerhet rundt hvilket bistandsprosjekt som har gitt resultater hvor. I intervjuer i Malawi ble det hevdet at givere i noen tilfeller villedes ved at bønder deler opp sin åker i ulike deler som rapporteres til forskjellige givere. Mangel

¹² Innst. 104 S (2011–2012).

¹³ Innst. 74 S (2015–2016).

på informasjon om hvor avtalen har aktiviteter, gjør det vanskelig å etterprøve resultater av bistandsavtalene, og det begrenser også forvaltningens mulighet til å bruke uanmeldte feltbesøk og stikkprøver for å forebygge misbruk av norske bistandsmidler. Riksrevisjonen merker seg at enkelte norskstøttede avtaler i Malawi og Mosambik er i ferd med å innføre GPS-markering av prosjektaktiviteter.

Undersøkelsen viser gjennomgående forhold i rapporteringen som **svekker påliteligheten i resultatinformasjonen**. Det samles ikke inn informasjon om situasjonen før oppstart, innsamlingen av data som brukes, har svakheter, og det er feil og uklarheter i dataene. Videre mangler det forklaringer på overoppfyllelse av mål der forutsetningene for å nå målene synes å være svake. Det forekommer også konklusjoner om positive resultater av avtaler uten å ta hensyn til at dette også kan skyldes faktorer utenfor avtalen, som gode nedbørsforhold i et gitt år. Funnene samsvarer med en evaluering fra Norad, der det pekes på at det generelt sett er svakheter i resultatrapporteringen i norsk bistand, og at ansatte er usikre på om resultatinformasjonen fra partnere er troverdig. Etter Riksrevisjonens vurdering burde bistandsforvaltningen gjort mer for å sikre pålitelig resultatinformasjon.

5.3 Det er vanskelig å få til varige resultater og måloppnåelse i stor skala innen klimatilpasning i Malawi og Mosambik

Norges bistand til klimatilpasning har som overordnet mål å bidra til å nå bærekraftsmålene ved å styrke utviklingslands evne til å tilpasse seg klimaendringene og forebygge og håndtere klimarelaterte farer og naturkatastrofer.¹⁴

Med partnerlandskonseptet, jf. *Meld. St. 17 (2017–2018) Partnerland i utviklingspolitikken*, er formålet å konsentrere bistanden om land hvor det er et strategisk ønske om langsiktig utvikling, for i større grad å sikre resultater. Malawi og Mosambik, som befinner seg i den sørlige delen av Afrika, er begge partnerland for Norge. De to landene er blant verdens fattigste land og blant de landene som er mest utsatt for klimaendringer. De får mye støtte fra Norge, blant annet til klimatilpasning. Forutsetningene for å oppnå resultater i de to landene må likevel anses for å være relativt svake på grunn av utfordringer med fattigdom, klimaendringer, styresett og annet.

Analysen av utvalgte bistandsavtaler i Malawi og Mosambik viser at tilskuddsmottakerne oppnår og rapporterer om resultater av norsk bistand. Egenrapporteringen fra avtalene viser **flere positive resultater innen klimasmart landbruk**, som at fattige bønder har fått opplæring i og har tatt i bruk klimasmart landbruk, noe som kan gi mer klimatilpasset landbruksproduksjon. Norskstøttede avtaler har også **styrket vær- og klimatjenester**, noe som bidrar til at bøndene kan tilpasse dyrkingen etter klimaforholdene.

¹⁴ Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet, jf. Innst. 7 S (2024–2025).

Som vist ovenfor er det, på grunn av blant annet svak datakvalitet, grunn til å betvile en del av den positive resultatrapporteringen fra tilskuddsmottakerne. Eksterne evalueringer peker i større grad på utfordringer enn det egenrapporteringen gjør. Feltbesøk som er gjennomført som en del av denne undersøkelsen, bekrefter at det er et sammensatt bilde, med både gode resultater og barrierer som hindrer god måloppnåelse. Undersøkelsen viser at det har vært vanskelig å innføre klimasmart landbruk i stor skala i utviklingsland som Malawi og Mosambik, og at det også kan være vanskelig å opprettholde værtjenester over tid. Samlet viser derfor undersøkelsen at de utvalgte bistandsavtalene i Malawi og Mosambik har oppnådd noen gode resultater, men at det er **vanskelig å få til varige resultater og måloppnåelse i stor skala**.

5.3.1 Norskstøttede avtaler innen klimasmart landbruk i Malawi og Mosambik har gitt positive resultater for enkeltbønder, men det er vanskelig å spre praksisen

Regjeringen har i sine strategier for matsikkerhet og klimatilpasning i bistanden vært opptatt av klimasmart landbruk.¹⁵ Det er derfor et høyt prioritert område innen bistand til klimatilpasning generelt, også i Malawi og Mosambik, der befolkningen er avhengig av landbruket for å få tilgang på mat og inntekt.

Åtte av de tolv bistandsavtalene Riksrevisjonen har gjennomgått fra Malawi og Mosambik, handler om klimasmart landbruk. I de fleste av disse avtalene rapporterer tilskuddsmottakerne at de har nådd eller overoppfylt målene sine om innføring av klimasmart landbruk. Halvparten rapporterer om økt produksjon av mais og andre landbruksprodukter samt diversifisering av jordbruket og introduksjon av tørkebestandige sorter. Enkeltbønder rapporterer at opplæring i å lage hjemmelaget organisk gjødsel, konserveringslandbruk, skogslandbruk og andre klimasmarte landbruksteknikker har gitt positive resultater. Bøndene mener også selv at klimasmart landbruk er det beste alternativet for klimatilpasning.

Riksrevisjonen konkluderer likevel med at man ikke fullt ut kan stole på resultatrapporteringen fra avtalene, jf. beskrivelsen gitt i punkt 5.2. Andre kilder, for eksempel eksterne evalueringer og forskning, viser at det har vært vanskelig å innføre klimasmart landbruk i stor skala. Blant annet er det svakheter ved modellen for innføring av klimasmart landbruk. Modellen baserer seg på opplæring av modellbønder som skal spre kunnskapen videre til et antall bønder de har ansvar for. Bøndene opplever også de klimasmarte landbruksteknikkene som arbeidsintensive. Undersøkelsen viser at det i praksis er **krevende å lykkes med å spre klimasmart landbruk** utenom modellbøndernes åkere eller fellesarealer.¹⁶ Landbruksmyndighetene vektlegger maisproduksjon og legger derfor heller ikke til rette for innføring av klimasmart landbruk i Malawi, som vil kreve mer diversifisering og satsing på også andre vekster. Undersøkelsen viser videre at det

¹⁵ Utenriksdepartementet (2022); Utenriksdepartementet (2021).

¹⁶ Forskning, evalueringer av IFADs landprogram i Malawi, Verdensbankens rapporter om klimasmart landbruk og en undersøkelse utført for Riksrevisjonen i Malawi.

mangler kunnskap om resultater utover avtalenes slutt, og det er som regel ikke gjort analyser av om resultatene fortsatt holdt seg en tid etter at avtalen var avsluttet.

5.3.2 Norskstøttede avtaler innen vær- og klimatjenester kan vise til direkte resultater, men effekter og langsiktige resultater er usikre

Et annet satsingsområde i regjeringens strategi for klimatilpasning i bistanden er vær- og klimatjenester. I utviklingsland som utsettes for klimaendringer, vil tidlig varsling om nedbør og ekstremvær være viktig for å spare liv og sikre avlinger, og det kan begrense skader og konsekvenser for mennesker, dyr og avlinger.

Flere av de utvalgte avtalene i Malawi har aktiviteter som handler om klima- og værtjenester. De har bidratt til å utvide nettverket av værstasjoner i landet, som er nødvendig for å kunne utarbeide mer finmaskede værmeldinger til nytte for bønder og fiskere. For mange har dette gitt **livsnødvendig informasjon** som de nå bruker for å få vite når avlinger skal dyrkes, og når de skal søke beskyttelse mot ekstremvær.

Samtidig kan det være en lang vei å gå fra å ha målestasjoner til å kunne utarbeide relevante værmeldinger og varsling av ekstremvær som blir tatt i bruk av befolkningen. I flere av bistandsavtalene finansieres etablering av værstasjoner og andre målestasjoner. Varig drift av disse forutsetter at det gjøres vedlikehold og reparasjoner. Ekstremvær som følge av klimaendringer rammer infrastrukturen i stadig større grad. For meteorologisk institutt i Malawi (DCCMS) har dette vært en utfordring fordi de mangler kapasitet og finansiering til vedlikehold etter at de giverfinansierte avtalene er avsluttet. Det er dermed usikkert om infrastrukturen vil holde seg over tid. Kapasitetsutfordringer gjør det også usikkert om DCCMS kan behandle data på en måte som sikrer god kvalitet på værtjenestene. Undersøkelsen viser videre at **formidling av vær- og klimatjenester til bøndene kan være en utfordring** og forutsetter at befolkningen og bøndene forstår og tolker meldingene på riktig måte. Få av de utvalgte avtalene rapporterer om hvordan bøndene gjør bruk av værmeldinger og varsler om ekstremvær, så effektene av de forbedrede værtjenestene er usikre.

Det er også en utfordring at mange bistandsavtaler innen landbruksområdet har vær- og klimatjenester som en komponent. DCCMS bistår i mange giverfinansierte prosjekter, og etterspørselen etter DCCMS' tjenester øker blant giverne. Dette går utover andre oppgaver, men det kan være vanskelig å takke nei til bistand. Samarbeidet med det norske meteorologiske instituttet gir støtte til kapasitetsbygging, men det er ikke tilstrekkelig. DCCMS oppgir at de derfor kunne ha nytte av at giverne samordnet sine prosjekter bedre, og helst slo sammen finansiering av aktiviteter som involverer DCCMS. For eksempel har internasjonale givere gitt DCCMS ulike dataprogrammer til lignende formål gjennom ulike prosjekter. DCCMS har også opplevd at det er blitt installert regnmålere gjennom bistandsprosjekter uten at de ble informert.

5.3.3 Norsk bistand til klimatilpasning i Malawi og Mosambik når fattige småbønder, men lykkes ikke fullt ut i å nå ut til de aller mest sårbare

I henhold til Parisavtalen og regjeringens strategi for klimatilpasning skal innsatsen komme de fattigste og mest sårbare gruppene til gode. Det er ifølge regjeringens strategi avgjørende å sikre inkludering av de mest sårbare, kvinner, barn og ungdom, samt mennesker med nedsatt funksjonsevne. Den norske bistanden til klimatilpasning skal videre innrettes på grunnlag av prinsippet om at ingen skal utelates, gjennom å prioritere sårbare og spesielt utsatte grupper.

De fleste av de utvalgte bistandsavtalene har fattige småbønder som målgruppe. Riksrevisjonen legger imidlertid til grunn – basert på formuleringene i Parisavtalen og strategien for klimatilpasning – at de som er mest utsatt og har minst kapasitet til å takle klimaendringene skal prioriteres. Dette innebærer at det må gjøres vurderinger innenfor et land av hvilke grupper blant de fattige småbøndene som er mest utsatt for klimaendringene og at disse bør konsulteres i planleggingen.

Undersøkelsen viser at begrepet «sårbare grupper» ofte er nevnt i dokumentasjonen fra de utvalgte avtalene. Likevel blir ikke disse sårbare gruppene alltid definert i avtalens kontekst, og hvor sårbare de er for klimaendringer, blir i mange tilfeller ikke vurdert når avtalen blir planlagt. Kvinner er deltakere i mange av de utvalgte avtalene, og det rapporteres om gode resultater for dem i flere av avtalene. Utover kvinner er sårbare grupper imidlertid i liten grad konsultert i planleggingsfasen av avtalene. Og i utvalget av avtaler i Malawi og Mosambik er det **svært få dokumenterte resultater for sårbare grupper** utover kvinner.

Forskning viser at der sårbare grupper ikke blir involvert i planleggingen av en bistandsavtale, vil resultatene kunne risikere å bli negative, det vil si at de motvirker klimatilpasning eller bidrar til økt sårbarhet som en utilsiktet negativ konsekvens. Bistand som ikke tar hensyn til lokale realiteter, kunnskap eller behov – for eksempel støtter tiltak som underbygger eksisterende maktforhold lokalt uten at det kommer sårbare grupper til gode – kan skape nye utfordringer eller gi uforutsette konsekvenser. Når særlig sårbare grupper i liten grad defineres og involveres i planleggingen, og avtaler i liten grad rapporterer om resultater for disse, tyder dette etter Riksrevisjonens vurdering på at bistanden til klimatilpasning ikke lykkes fullt ut i å nå ut til de aller mest sårbare.

5.4 Utenriksdepartementets styring sikrer ikke strategisk innretning av hele klimatilpasningsporteføljen eller tilstrekkelig informasjon om resultater

Føringene for Norges bistand til klimatilpasning er lagt gjennom Parisavtalen og operasjonalisert i regjeringens strategi for klimatilpasning. Det overordnede målet er å bidra til at utviklingslandene når bærekraftsmålene, tilpasser seg klimaendringene og får styrket matsikkerhet. Utenriksdepartementet følger opp dette målet gjennom disponeringen av de økonomiske rammene Stortinget stiller til disposisjon, og gjennom

styringen av Norad og ambassadene. Styringen skal skje i henhold til kravene i *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet), og omfatter blant annet at departementet skal ha tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag for å følge opp resultater og aktiviteter, jf. økonomireglementet § 4.

5.4.1 Norads porteføljestyring vil over tid kunne bidra til bedre resultatinformasjon og mer målrettet innsats, men gjelder bare for deler av bistanden til klimatilpasning

Bistand til klimatilpasning bør være resultatorientert ettersom en økende andel av bistanden settes av til dette området. At regjeringen har utarbeidet en strategi for klimatilpasningsbistanden, er et viktig første skritt for målretting av innsatsen.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet i sin styring av Norad og ambassadene har vært særlig opptatt av det kvantitative målet om å tredoble bistanden til klimatilpasning, som Norge forpliktet seg til i 2021. Departementet har gitt føringer om at alle avtaler skal vurderes med tanke på om de kan kategoriseres som klimatilpasning. I 2024 ble det gitt midler til klimatilpasning over 23 ulike budsjettposter. Budsjettmidlene til klimatilpasning forvaltes av Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Norad og ambassader. Det er derfor behov for gode systemer for å ha en samlet oversikt over og styring av hele porteføljen.

Norad har de siste årene overtatt en større del av bistanden og har innført porteføljestyring som virkemiddel for blant annet å sikre bedre resultater. For hver portefølje er det etablert en endringsteori, en kunnskapsplan og en oversikt over relevante avtaler som Norad forvalter. Avtalene innen klimatilpasning er i stor grad rettet inn mot innsatsområdene i regjeringens strategi for klimatilpasning. I tillegg til klimasmart landbruk, som har vært et prioritert område, har Norad bevilget midler til relativt nye tema som vær- og klimatjenester, forsikring og tap og skade. Systemet for porteføljestyring er fortsatt under utvikling i Norad, og kan være et viktig steg mot å få mer systematisk innretning av bistanden og kunnskap om resultatene, men det er for tidlig å vurdere effekten av systemet.

Norads portefølje omfatter imidlertid ikke ambassadenes avtaler innen klimatilpasning, som utgjør en tredjedel av klimatilpasningsbistanden. I tillegg forvaltes bistand til klimatilpasning ikke bare av seksjonen som har faglig ansvar for klimatilpasning, men av flere andre seksjoner i Norad. Bistand til klimatilpasning gis i tillegg gjennom multilaterale organisasjoner. Det tegner seg dermed et bilde av en fragmentering som etter Riksrevisjonens mening ikke er godt nok håndtert i styringen.

Når det gjelder bistand til klimatilpasning i Malawi, viser undersøkelsen at ambassaden ikke har fulgt en helhetlig strategi eller plan for opptrapping av midlene. Ifølge den norske ambassaden i Malawi er ikke klimadimensjonen tungt vektlagt i tildelingsskriv og virksomhetsplaner. Ambassader – både i Malawi og andre klimautsatte utviklingsland – har ansvar for å forvalte en betydelig del av de norske klimatilpasningsmidlene, og derfor mener Riksrevisjonen at dagens styring i for liten grad sikrer en strategisk innretning av bistanden til klimatilpasning.

5.4.2 Utenriksdepartementet har ikke tilstrekkelig informasjon om resultatene av bistand til klimatilpasning

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet i liten grad har gitt Norad og ambassadene føringer om å rapportere resultatene av klimatilpasningsbistanden. Videre viser en gjennomgang av rapporteringen fra Norad og utvalgte ambassader¹⁷ at det rapporteres om resultater i enkeltavtaler og -områder, men at det i liten grad rapporteres helhetlig og samlet om resultater opp mot målene i regjeringens strategi for klimatilpasning, eller innen innsatsområdene i strategien. Det er dermed lite tilgjengelig kunnskap om hvorvidt midlene bidrar til å nå de overordnede målene for klimatilpasningsbistanden.

Flere forhold gjør det vanskelig å framskaffe god resultatinformasjon. Fordelingen på mange budsjettkapitler og mange tilskuddsmottakere, både bilaterale og multilaterale, har bidratt til å gjøre det vanskelig å samle kunnskap om hvorvidt bistanden er formåls effektiv, og aggregere resultatinformasjon. Det er ikke lett å aggregere resultatinformasjon, fordi klimatilpasningsbistand varierer ut fra hvor man er, og hvilke utfordringer som finnes der. Som vist i punkt 5.2 er også påliteligheten i resultatinformasjonen fra enkeltavtaler svak, og også det påvirker mulighetene til å aggregere resultatinformasjon på en fornuftig måte. Selv med disse utfordringene kunne rapporteringen etter Riksrevisjonens vurdering vært bedre. Norad rapporterer for eksempel i liten grad om utfordringer, erfaringer med inngåtte avtaler generelt på området eller negative resultater. Ambassadenes rapportering om resultater av bistand til klimatilpasning framstår som usystematisk, og den varierer både kvantitativt og kvalitativt, fra år til år og fra ambassade til ambassade.

I styringsdokumentene er det få spor av at Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene deler kunnskap om bistand som gir gode resultater, og erfaringer med partnere og land. Rapporten *Investering i en felles fremtid* bestilt av Utenriksdepartementet peker på at politiske mål om å øke finansieringen til tverrgående hensyn, slik som klimatilpasning, risikerer å føre til at forvaltningen glemmer å legge vekt på hva som er effektive og gode tiltak, til fordel for en «volumtenkning».¹⁸ Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet har vært opptatt av å nå kvantitative mål, men ikke i like stor grad fulgt opp om det oppnås resultater.

Samlet sett er det Riksrevisjonens vurdering at Utenriksdepartementet mangler **tilstrekkelig kunnskap om i hvilken grad norsk bistand i stort bidrar til klimatilpasning**. Mangelen på kunnskap får konsekvenser for Norads og Utenriksdepartementets muligheter til å sørge for at klimatilpasningsporteføljen som helhet er innrettet på en hensiktsmessig måte. I tillegg får det konsekvenser for ambassadene, som ikke har god nok kunnskap for eksempel om gode og dårlige erfaringer, når de skal inngå og følge opp bistandsavtaler.

¹⁷ Rapportering fra årene 2021–2024 fra ambassadene i fem afrikanske land som mottar mye bistand til klimatilpasning.

¹⁸ Utenriksdepartementet (2023, s. 57).

5.4.3 Utenriksdepartementet får svak resultatinformasjon fra sentrale multilaterale organisasjoner som mottar støtte til klimatilpasning

En stor andel av bistanden til klimatilpasning gis via multilaterale organisasjoner. Samlet støtte til fire av de viktigste multilaterale organisasjonene innen klimatilpasning utgjorde 7,5 milliarder kroner i perioden 2015–2024.¹⁹ Også støtte som gis gjennom multilaterale organisasjoner, omfattes av prinsippet om mål- og resultatstyring i staten og krav til tilskuddsforvaltning, men de mulighetene for oppfølging og kontroll enkeltgivere som Norge har, avhenger av graden av øremerking av midlene. Samtidig er det en forventning om at støtte gjennom multilaterale organisasjoner gir stordriftsfordeler og muligheter for å oppnå resultater på områder som forutsetter internasjonalt samarbeid, som klima.

Undersøkelsen omfatter en analyse av Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av støtte innen klimatilpasning til Det grønne miljøfondet (GCF), Fondet for de minst utviklede landene (LDCF), Tilpasningsfondet (AF) og FNs miljøprogram (UNEP).

GCF er et sentralt virkemiddel som skal bygge opp under målene i Parisavtalen. GCF er en hovedkanal for norsk klimafinansering til utviklingsland.²⁰ Av de fire multilaterale organisasjonene som er nevnt ovenfor, har Norge gitt klart mest midler til GCF (6,1 milliarder kroner i perioden 2015–2024). Flere evalueringer av GCF har vist at organisasjonen foreløpig har oppnådd få resultater innen klimatilpasning, og at de mest sårbare landene har fått lite støtte til klimatilpasning. Evalueringer viser i tillegg at det tar lang tid fra søknadene kommer inn, til midlene utbetales.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet har hatt en helhetlig tilnærming til oppfølgingen av GCF. Oppfølgingen har i stor grad har dreid seg om overordnede prosesser knyttet til finansiering, effektivisering, arbeidsprosesser, strategier og organisasjonens evne til å levere effektivt på mandatet. Departementet har også gitt muntlige innspill til GCFs planer og strategier for klimatilpasning og rettet oppmerksomhet mot å balansere GCFs finansiering av utslippsreduksjon og klimatilpasning. Det fremgår likevel ikke av dokumentasjonen at departementet har vurdert hvordan GCFs klimatilpasningsstøtte i stort ivaretar mottakerlandenes prioriteringer, støtter nasjonale tilpasningsplaner, eller når fram til de mest sårbare gruppene.

Resultatinformasjonen innen klimatilpasning fra sentrale multilaterale organisasjoner som mottar mye støtte har svakheter. GCFs rapportering legger størst vekt på planlagte resultater og hvor mye finansiering ulike prosjekter har fått. Det finnes lite systematisk rapportering av oppnådde klimatilpasningsresultater sammenlignet med planlagte resultater. Grunnlaget for å vurdere om midler Norge gir utnyttes effektivt, er derfor svakt. Framdrift og resultater fra pågående prosjekter diskuteres sjelden i GCFs styre. Utenriksdepartementet har dessuten i varierende grad fulgt opp oppnådde resultater i

¹⁹ Det grønne klimafondet (GCF) 6,1 milliarder kroner, UNEP 852 milliarder kroner, Tilpasningsfondet 440 milliarder kroner og Fondet for de minst utviklede landene 100 millioner kroner.

²⁰ Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet.

prosjektporteføljen til de utvalgte multilaterale organisasjonene. På bakgrunn av den økonomiske vesentligheten er det samlet sett Riksrevisjonens vurdering at Utenriksdepartementet burde hatt en tettere oppfølging av og en bedre oversikt over resultatene fra bistanden til klimatilpasning som gis gjennom multilaterale organisasjoner.

5.5 Rapporteringen til Stortinget gir ikke et helhetlig bilde av hvilke resultater som oppnås

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har forutsatt at regjeringen sørger for en mer balansert rapportering om både gode og dårlige resultater av bistanden. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har påpekt at manglende informasjon kan gjøre det vanskeligere for Stortinget å prioritere mellom ulike satsingsområder innenfor bistanden.²¹

Riksrevisjonen har undersøkt om Utenriksdepartementet rapporterer helhetlig og pålitelig statistikk og resultatinformasjon om klimatilpasningsbistand til Stortinget. Dette er gjort ved å gjennomgå budsjettproposisjonene for Utenriksdepartementet for årene 2021 til 2025.

Som vist i punkt 5.1 innebærer feilkategorisering av bistandsavtaler at tallene som er rapportert, både under Parisavtalen og til Stortinget, trolig er større enn det som reelt sett handler om klimatilpasning. Det framgår ikke tydelig av budsjettproposisjonene at det er usikkerhet rundt selve statistikkføringen.

I flere budsjettproposisjoner rapporteres det generelt om at utviklingslandene har fått styrket sin kapasitet til å redusere de negative konsekvensene av klimaendringene. Dette underbygges først og fremst ved å vise til inngåtte avtaler eller resultater fra enkeltavtaler. Ett av få eksempler på mer overordnet resultatrapportering er at støtte til vær- og klimatjenester i Afrika har bidratt til bedre værvarsling ved ekstremvær. Dette gir imidlertid ikke Stortinget et helhetlig bilde av hva som oppnås.

I rapporteringen om enkeltavtaler som berører klimatilpasning, rapporteres det først og fremst om positive resultater. Riksrevisjonen har i sin gjennomgang ikke funnet noen rapportering om lav måloppnåelse eller utfordringer. Riksrevisjonen finner i tillegg enkelte tilfeller av overdrevet eller misvisende rapportering. For eksempel rapporteres det fra en avtale i Malawi at 71 000 bønder hadde tatt i bruk forbedrede landbruksmetoder, mens resultatrapporten fra samme avtale viste til at foreløpig hadde bare 3 500 bønder tatt i bruk nye metoder. Undersøkelsen viser videre at rapporteringen til Stortinget ikke er systematisk. Det rapporteres ikke om de samme avtalene hvert år, og det går ikke fram hva som er grunnlaget for utvalget av avtalene det rapporteres om.

Rapporteringen sier heller ingenting om måloppnåelse i forhold til det som var planlagt, eller om forholdet mellom hva som er oppnådd, og hvor mye norske midler som gikk til tiltaket.²² Det blir da vanskelig å vurdere om det er et godt resultat eller ikke. For eksempel

²¹ Innst. 72 S (2019–2020); Innst. 405 S (2021–2022).

²² I mange tilfeller er det mange givere til organisasjonene som mottar midler.

rapporterer Utenriksdepartementet i Prop. 1 S (2023–2024) at «[o]m lag 666 millioner mennesker blir beskyttet gjennom [Det grønne klimafondets (GCF)] klimatilpasningstiltak». Dette er imidlertid kun et plantall for totalt antall mottakere gjennom hele prosjektenes levetid. Annen rapportering fra GCF viser eksempler på store forskjeller mellom planlagte og oppnådde resultater. Utenriksdepartementet underkommuniserer dermed at det er betydelig risiko for at plantallet ikke nås.

Riksrevisjonen mener at de nevnte svakhetene ved rapporteringen samlet sett innebærer at det blir vanskelig å få en helhetlig oversikt over hva bistanden går til, og hvilke resultater som oppnås, og om man når det overordnede målet om å styrke utviklingslands evne til å tilpasse seg klimaendringene.

6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- sikrer korrekt informasjon om **størrelsen på** den øremerkede klimatilpasningsbistanden ved å forbedre prosessen for å sikre riktig kategorisering av avtaler som klimatilpasning
- sørger for sterkere mål- og resultatorientering ved at ambassadene og Norad retter oppmerksomheten mot klimatilpasning når de **planlegger, følger opp og evaluerer** avtaler som kategoriseres som klimatilpasningsbistand
- styrker arbeidet med å sammenfatte og systematisere **informasjon om resultater** fra bilateral og multilateral bistand til klimatilpasning for å kunne vurdere om bistanden bidrar til det overordnede målet om å styrke utviklingslands klimatilpasningsevne
- sikrer **bedre deling av kunnskap** og erfaringer om klimatilpasningsbistand mellom Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene
- gir en **balansert rapportering** til Stortinget av resultater fra norsk bistand til klimatilpasning, med informasjon om både gode og dårlige resultater

7 Statsrådets svar

Dokument 3:4 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til klimatilpasning i utviklingsland* ble sendt til utviklingsministeren. Riksrevisjonens brev til utviklingsministeren følger i vedlegg 1. Svaret fra utviklingsministeren følger i vedlegg 2.

8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 5. november 2025

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Del 2:

Riksrevisjonens faktagrunnlag

9 Innledning

I denne delen legger vi fram faktagrunnlaget i revisjonen av bistand til klimatilpasning i utviklingsland:

- Kapittel 10 omtaler omfanget og fordelingen av bistanden til klimatilpasning, og gjengir vår kontroll av kategoriseringen av bistandsavtaler som klimatilpasning
- Kapittel 11 omtaler Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av bistand til klimatilpasning gjennom multilaterale organisasjoner
- Kapittel 12 omtaler planlegging og oppfølging av klimatilpasningsavtaler i Malawi og Mosambik
- Kapittel 13 omtaler resultater av klimatilpasningsavtaler i Malawi og Mosambik
- Kapittel 14 omtaler Utenriksdepartementets styring av bistand til klimatilpasning

10 Kategorisering av avtaler som klimatilpasningsbistand

I dette kapittelet ser vi på hva Norge gir av bistand til klimatilpasning totalt, fordelt på sektorer, mottakerorganisasjoner og land. I tillegg undersøker vi om bistandsforvaltningens kategorisering av bistandsavtaler som klimatilpasning i 20 utvalgte bistandsavtaler er i tråd med OECDs utviklingskomités håndbok for kategorisering. Kategoriseringen som utføres av saksbehandlerne i bistandsforvaltningen, utgjør grunnlaget for den samlede rapporteringen av statistikk for norsk klimafinansiering som rapporteres under FNs rammekonvensjon om klimaendringer (klimakonvensjonen) og Parisavtalen.

10.1 Omfanget og fordelingen av bistanden til klimatilpasning

Utenriksdepartementet har valgt å bruke OECDs utviklingskomités metode for kategorisering av klimatilpasningsbistand, som ifølge departementet er anerkjent som beste praksis på dette feltet.²³ Mange andre giverland bruker også denne metoden. Metoden er definert i en håndbok for bruk av policymarkører, også kalt Rio-markører, som brukes for å kategorisere bistand til klimatilpasning og andre miljøformål i bistandsstatistikken.²⁴ For hver bistandsavtale Utenriksdepartementet eller Norad inngår, skal det markeres i den norske bistandsstatistikken om avtalen handler om klimatilpasning. Ifølge OECDs utviklingskomités metodikk kan avtalen kategoriseres som å ha klimatilpasning som hovedmål, delmål, eller som ikke å omhandle klimatilpasning.

²³ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

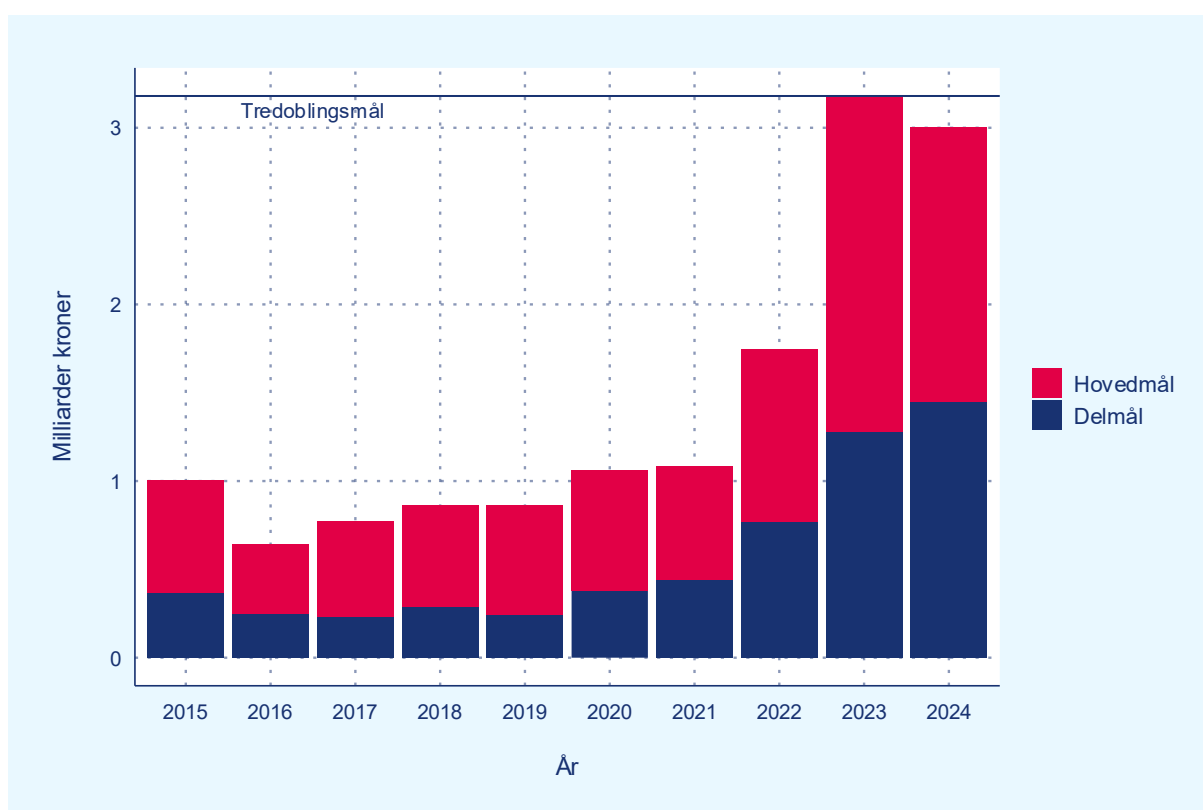
²⁴ OECDs utviklingskomité samler årlig statistikk over bistanden og har siden 1998 fulgt bistand som understøtter målene i de tre konvensjonene for biodiversitet, klima og ørkenspredning. Rio-markøren for klimatilpasning ble innført i 2010.

I tillegg til kategoriseringen med Rio-markør, tilskrives avtalen en tematisk sektor (utdanning, helse, osv.). Norsk bistand til klimatilpasning består av avtaler markert med klimatilpasning som hovedmål eller delmål. 100 prosent av utbetalingene til hovedmålsavtaler og 40 prosent av utbetalingene til delmålsavtaler regnes som bistand til klimatilpasning.

10.1.1 Bistandsstatistikken viser en tydelig økning i støtten til klimatilpasning

Bistand til klimatilpasning utgjør en økende andel av norsk bistand. I perioden 2015–2024 har Norge gitt 14,22 milliarder kroner i bistand til klimatilpasning.²⁵ Dette utgjorde 4,7 prosent av all bistand i perioden.²⁶

Figur 4 Norsk øremerket bistand til klimatilpasning 2015–2024



Kilde: Norad, Bistand i tall. Nominelle beløp. Figuren viser øremerket bistand hvor klimatilpasning er hovedmål eller delmål.

Som figur 4 viser, ble det gitt betydelig mer bistand til klimatilpasning i 2022, 2023 og 2024 enn i de foregående årene. Også støtten til klimatilpasning som andel av den totale bistanden har økt, fra 3,9 prosent i 2020 og 2021 til 7,2 prosent i 2024.²⁷

²⁵ Norad, Bistand i tall. Kjernerstøtte til multilaterale organisasjoner er ikke regnet med.

²⁶ Norad, Bistand i tall. Kjernerstøtte til multilaterale organisasjoner og administrasjon av utviklingshjelpen er ikke regnet med.

²⁷ Norad, Bistand i tall. Kjernerstøtte til multilaterale organisasjoner og administrasjon av utviklingshjelpen er ikke regnet med.

Ifølge bistandsstatistikken ble tredoblingsmålet for bistand til klimatilpasning nådd i 2023, da 3,18 milliarder kroner gikk til klimatilpasning. Ifølge statistikken ble målet ikke nådd i 2024, da 3,0 milliarder kroner gikk til klimatilpasning. Den betydelige økningen i klimatilpasningsbistand fra 2022 til 2023 kan delvis forklares med ekstrabevilgningen i 2023 på 2,5 milliarder kroner til matsikkerhet, som ble bevilget samtidig som Nansen-programmet for Ukraina.²⁸ Selv om det har vært en betydelig økning siden 2021, er støtten til klimatilpasning fortsatt betydelig lavere enn bistand til utslippsreduksjon. Denne var på 6,1 milliarder kroner i 2023 og 7,9 milliarder kroner i 2024.²⁹ Norge har dermed ikke oppnådd balanse mellom støtten til utslippsreduksjoner og støtten til klimatilpasning, slik regjeringens klimatilpasningsstrategi setter som mål.

En aktivitet kan være markert både som utslippsreduksjon og som klimatilpasning. For å unngå dobbeltrapportering bør man derfor ikke summere kategoriene.³⁰ Norad opplyser på sine nettsider om klimabistand at prosjekter kan være rettet mot flere formål, og presenterer kategoriene separat. De spesifiserer imidlertid ikke hvor stor andel av midlene som er markert i begge kategorier.³¹ Av 3 milliarder kroner markert som klimabistand i 2024, finner vi i vår analyse av bistandsstatistikken at 1,1 milliarder kroner (37 prosent) av klimatilpasningsbistanden var gjennom avtaler som også var kategorisert som utslippsreduksjon.

FNs rammekonvensjon om klimaendring³² og Parisavtalen³³ inneholder også mål om at økningen i støtte til klimatilpasning og utslippsreduksjon skal være friske midler. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det ikke er nærmere definert hva dette betyr, og at det ikke finnes noen internasjonale retningslinjer for dette. Departementet har sett hen til rapportering fra andre land og ser det slik at klimafinansieringen innebærer friske midler dersom Norges bistand som helhet overstiger målet på 0,7 prosent av BNI.³⁴ Norge rapporterte i desember 2024 at dette målet gjennomgående var oversteget over flere år.³⁵ Det er ifølge rapporten vanskelig å skille ut bistand til klimatilpasning fra annen utviklingsbistand fordi mange bistandstiltak kan føre til økt motstandskraft mot klimaendringer.³⁶

10.1.2 Tre sektorer dominerer den øremerkede klimatilpasningsbistanden

Norsk bistand til klimatilpasning fordeles på mange sektorer og tema. Klimatilpasning griper inn i flere samfunnsområder i utviklingslandene, og tiltak for å tilpasse seg klimaendringene må integreres på tvers av sektorer og tilpasses den lokale konteksten i hvert land. Dette bidrar til at bistanden fordeles på ulike sektorer.

²⁸ Jf. Prop. 44 S (2022–2023), Innst. 218 S (2022–2023), og Stortinget (2023, Vedtak 527, 14. mars 2023).

²⁹ Norad (u.å.).

³⁰ OECD (2021, s. 5).

³¹ Norad (u.å.).

³² Klimakonvensjonens artikkel 4.3. «...nye og ytterligere finansielle ressurser for å dekke de omforente fulle kostnader...»

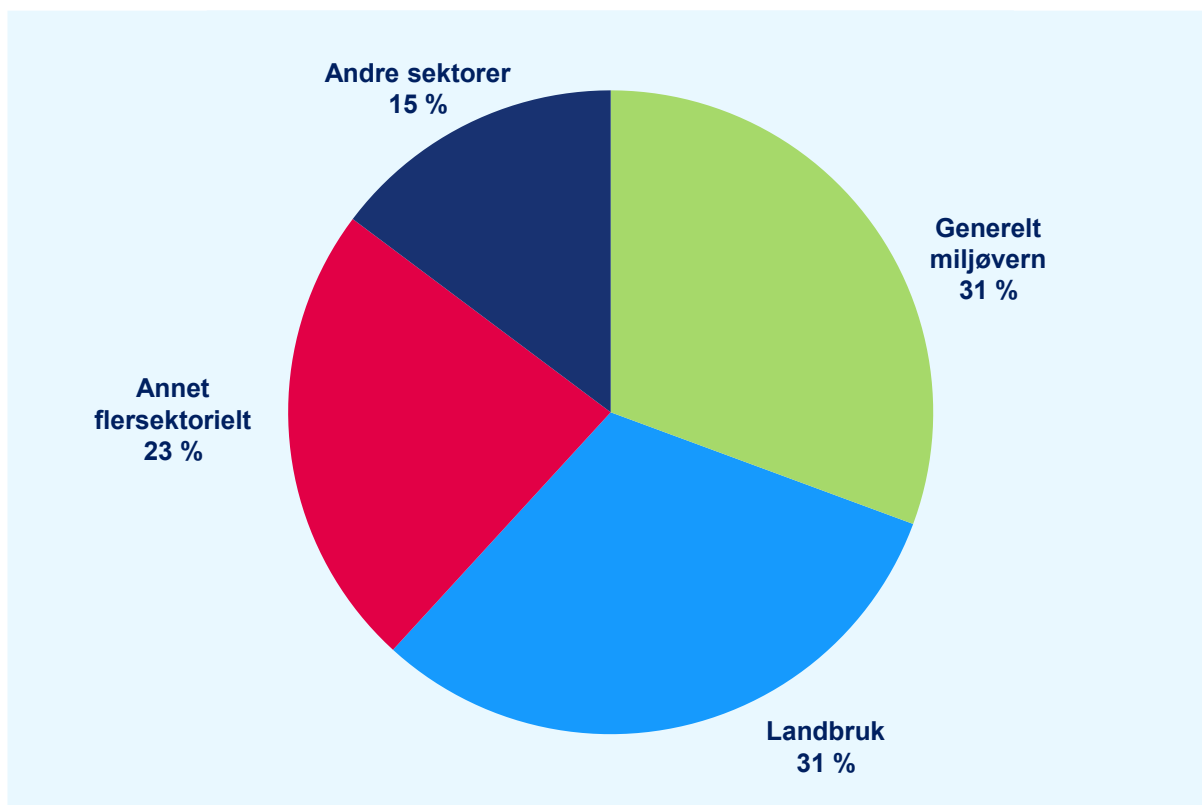
³³ Parisavtalens artikkel 9.3 «Slik mobilisering av klimafinansiering bør utgjøre en progresjon utover tidligere innsats.»

³⁴ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

³⁵ Klima- og miljødepartementet (2025).

³⁶ Av bistandsstatistikken går det fram at 12,1 prosent av den norske bistanden i 2023 gikk til kategorien «Kostnader i Norge og uspesifisert», inkl. 4,5 mrd. til flyktninger i Norge og 2,5 mrd. i administrasjonskostnader. Kilde: Norad (u.å., a).

Figur 5 Fordeling av øremerket klimatilpasningsbistand på sektor, 2015–2024



Kilde: Norad, Bistand i tall.

Som figur 5 viser, dominerer de tre sektorene generelt miljøvern, landbruk og annet flersektorielt den norske klimatilpasningsbistanden. Landbruk og generelt miljøvern var de to største kategoriene, med 31 prosent hver i perioden 2015–2024.³⁷ Dette betyr at totalt 62 prosent av utbetalingene som var markert som klimatilpasningsbistand, var til avtaler i disse sektorene. I 2024 var andelen klimatilpasningsbistand som gikk til sektoren generelt miljøvern, 32 prosent, og andelen som gikk til landbrukssektoren, var 28 prosent. Til sammenligning gikk 9 prosent av all norsk bistand til sektoren generelt miljøvern i 2024, og 3 prosent gikk til landbrukssektoren.

Bistandsstatistikken definerer også underkategorier.³⁸ Innen generelt miljøvern gikk det aller meste av klimatilpasningsbistanden til den brede underkategorien miljøpolitikk og administrasjon, som handler om utvikling av miljøpolitikk, lovverk og økonomiske virkemidler, kapasitetsbygging av miljøforvaltningen, planarbeid og diverse miljøverntiltak som ikke er spesifisert i andre kategorier.³⁹

Innen landbrukssektoren gikk det meste av klimatilpasningsbistanden til underkategoriene utvikling av landbruket, landbruksarealer, utvikling av landbrukspolitikk og styrking av landbruksmyndighetenes kapasitet. Det ser ut til å ha gått lite

³⁷ Norad, Bistand i tall. I statistikken kalles kategoriene «Main sector: 311 – Agriculture» og «Main sector: 410 General environmental protection».

³⁸ Norge følger OECDs utviklingskomités retningslinjer for bistandsstatistikk. Disse er gjengitt i Norad (2024).

³⁹ Underkategorien 410-10 «Environmental policy and administrative management». 3,3 milliarder kroner gikk til denne underkategorien i 2015–24.

klimatilpasningsbistand til avtaler som hovedsakelig støtter vannressursforvaltning eller innsatsvarer som frø og gjødsel.⁴⁰

Den tredje store sektoren er kategorien annet flersektorielt.⁴¹ 23 prosent av bistanden til klimatilpasning var i denne sektoren, mot 5 prosent av all bistand i samme periode. Den største underkategorien her er katastrofeforebygging, som kan omfatte utarbeidelse av risikovurderinger, utbygging av systemer for varsling om ekstremvær og flomvern, forsikringsordninger og kapasitetsbygging. Mye gikk også til tiltak for å bedre matsikkerhet gjennom både administrative tiltak og tiltak for enkelthusholdninger.⁴²

10.1.3 Fordeling på mottakerorganisasjoner

Klimatilpasningsbistanden har blitt gitt til 313 mottakerorganisasjoner

Ifølge bistandsstatistikken har øremerket klimatilpasningsbistand blitt gitt til 313 ulike mottakerorganisasjoner (tilskuddsmottakere) i perioden 2015–2024. I 2024 mottok 130 organisasjoner klimatilpasningsbistand fra Norge. Av disse var 24 multilaterale organisasjoner, 21 internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner, 20 norske sivilsamfunnsorganisasjoner, 18 sivilsamfunnsorganisasjoner i mottakerland og 16 sivilsamfunnsorganisasjoner fra andre giverland. Kun sju mottakere var offentlige myndigheter i utviklingsland. Mottakerorganisasjoner bruker ofte implementerende partnere i gjennomføringen av bistanden. Oversikten inkluderer kun organisasjonene Utenriksdepartementet og Norad inngår avtaler med, og ikke antall og type implementerende partnere som har mottatt klimatilpasningsbistand fra tilskuddsmottakerne.

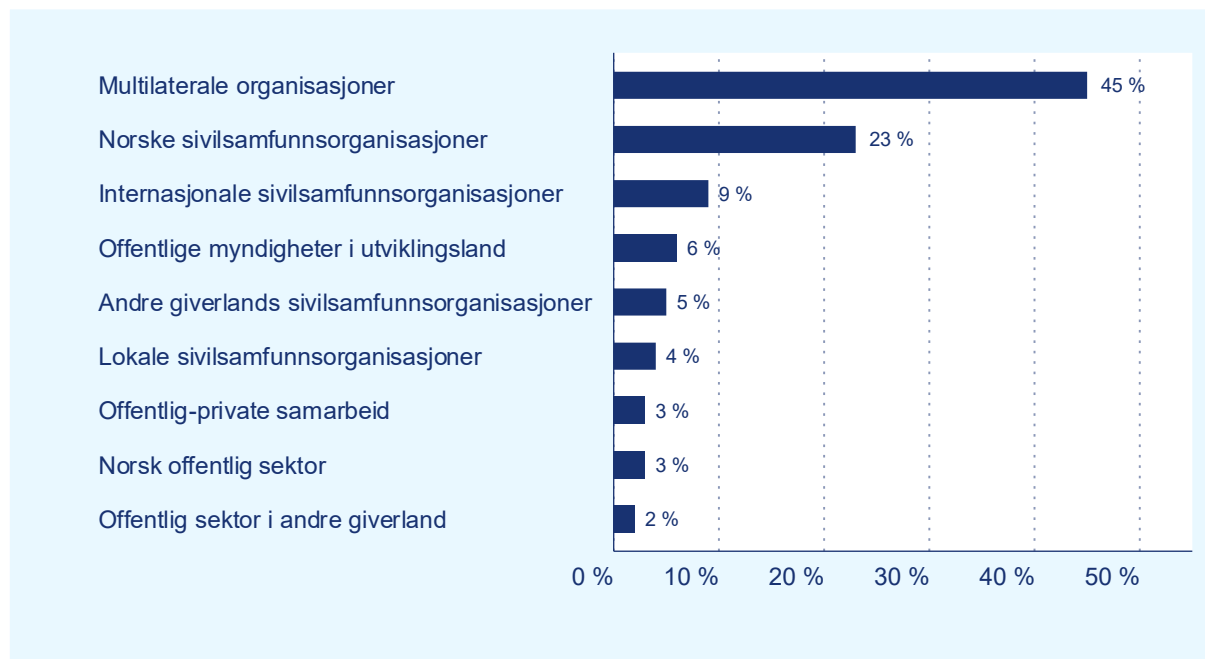
⁴⁰ Underkategoriene 311-40 «Agricultural water resources» og 311-50 «Agricultural inputs». Ifølge bistandsstatistikken gikk kun 7,5 millioner kroner til disse to underkategoriene til sammen i hele perioden 2015-2024, når kun 40 prosent av utbetalingene til delmålsprosjekter regnes med. Samtidig kan slike aktiviteter inngå i andre, bredere underkategorier.

⁴¹ I statistikken kalles denne kategorien «Main sector: 430 – Other multisector».

⁴² Til sammen 1,2 milliarder kroner gikk til de to underkategoriene 430-71 «Food security policy and administrative management» og 430-72 «Household food security programmes» i perioden 2015–24.

Multilaterale organisasjoner har fått nær halvparten av klimatilpasningsmidlene

Figur 6 Andel av klimatilpasningsbistanden som har gått til ulike typer mottakere, tall i prosent⁴³



Kilde: Norad, Bistand i tall.

Som figur 6 viser, var multilaterale organisasjoner den største mottakeren (45 prosent) av klimatilpasningsmidlene i perioden 2015–2024. Sivilsamfunnsorganisasjoner var den nest største mottakeren (41 prosent). Norske sivilsamfunnsorganisasjoner mottok 23 prosent av midlene, og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner mottok 9 prosent.

De norske sivilsamfunnsorganisasjonene som har fått mest klimatilpasningsmidler i perioden 2015–2024, er Utviklingsfondet (731 millioner kroner), Flyktningshjelpen (460 millioner kroner), Kirkens Nødhjelp (399 millioner kroner), Norsk Folkehjelp (229 millioner kroner) og CARE Norge (189 millioner kroner). En nærmere omtale av fordelingen på de multilaterale organisasjonene står i punkt 11.1.

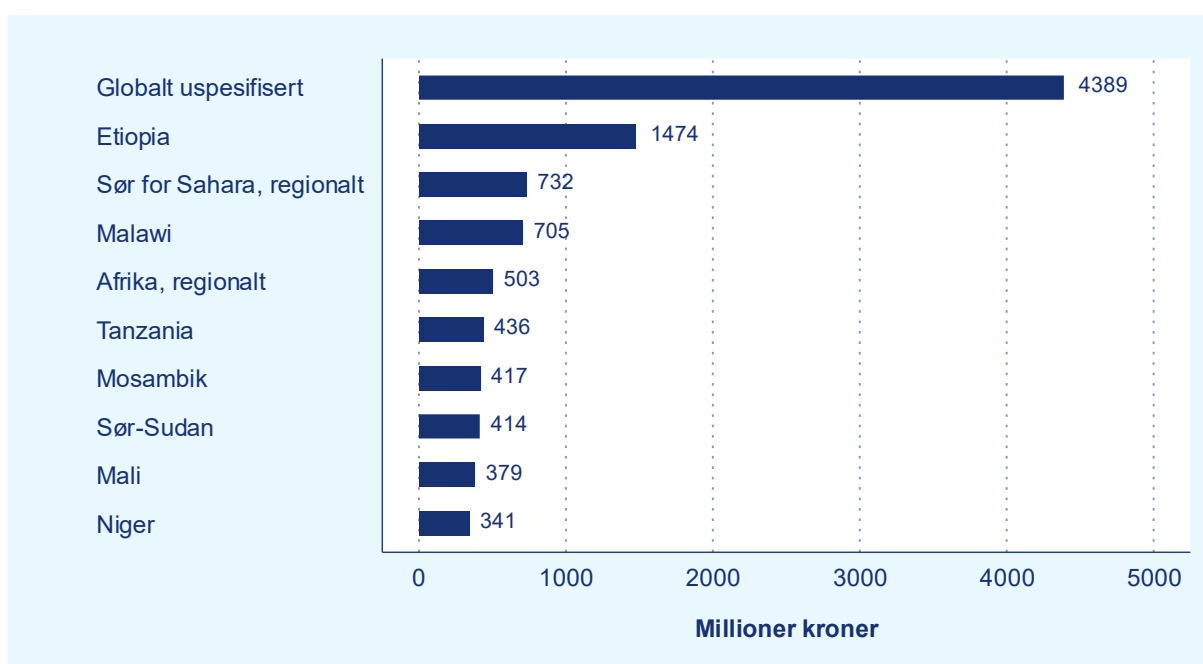
10.1.4 Etiopia, Malawi, Tanzania, Mosambik og Sør-Sudan har fått mest av klimatilpasningsbistanden som gikk til bestemte land

Den største enkeltandelen (30,9 prosent) av norsk støtte til klimatilpasning i perioden 2015–2024 kan ikke tilskrives ett bestemt land, men er såkalt «globalt uspesifisert» støtte.⁴⁴ Som det framgår av figur 7, var Etiopia, Malawi, Tanzania, Mosambik og Sør-Sudan enkeltlandene som fikk mest av støtten til bestemte land.

⁴³ Mottakere som har mottatt mindre enn 1 prosent hver av klimatilpasningsbistanden, er holdt utenfor figuren. Dette gjelder nettverk og privat sektor i hhv. utviklingsland, andre giverland og Norge.

⁴⁴ Ifølge Norads statistikkmanual (Norad, 2024e) skal kategorien brukes hvis et prosjekt kommer land i flere regioner til gode.

Figur 7 Største mottakerland for norsk øremerket bistand til klimatilpasning 2015–2024 (millioner kroner)



Kilde: Norad, Bistand i tall.

Multilaterale organisasjoner mottok det meste (68,3 prosent) av klimatilpasningsmidlene som er kategorisert som «globalt uspesifisert». FNs miljøprogram (UNEP), FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) var de tre organisasjonene som fikk mest globalt uspesifiserte klimatilpasningsmidler i perioden 2015–2024. Men også norske og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner har avtaler som er kategorisert som globale avtaler. Kjernestøtte til multilaterale organisasjoner er her holdt utenfor.

Land som er særlig sårbare for klimaendringer, har mottatt det meste av klimatilpasningsbistanden øremerket enkeltland

Vi har undersøkt i hvilken grad klimatilpasningsmidlene som er øremerket enkeltland, har gått til land som er særlig sårbare for klimaendringer, i perioden 2015–2024. Notre Dame Global Adaptation Initiatives indeks (ND-GAIN) kategoriserer enkeltland etter hvor sårbare de er for klimaendringer, og hvilke muligheter de har for å møte klimaendringene.⁴⁵

Vår gjennomgang viser at det meste av klimatilpasningsbistanden som er øremerket enkeltland, har gått til land som er særlig sårbare for klimaendringer. 80 prosent av klimatilpasningsmidlene som var øremerket enkeltland, gikk til land i indeksens kategori «land med størst utfordringer og størst behov for å handle raskt».⁴⁶ Fem prosent av midlene gikk til kategorien «land som har store utfordringer, men som har innført tiltak». Sju prosent av midlene gikk til kategorien «land som har få utfordringer for øyeblikket, og som har tid til å tilpasse seg». Tre prosent av midlene gikk til kategorien «land som er godt

⁴⁵ University of Notre Dame, Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN) (2025). Se også omtale under punkt 10.1.4.

⁴⁶ Norad, Bistand i tall.

stilt og har få utfordringer».⁴⁷ Vurderinger av sårbarhet for klimaendringer på nasjonalt nivå, slik som ND-GAIN-indeksen, innebærer en forenkling av faktiske forhold. For eksempel kan det være sårbare grupper også i land som er rangert som relativt sett mindre sårbare. Vi mener likevel indeksen gir en nyttig oversikt for å kunne vurdere om norsk bistand til klimatilpasning går til land med størst behov.

Svært lite av norsk bistand til klimatilpasning har gått direkte til små øystater som er utviklingsland. Denne kategorien land er særskilt nevnt i Parisavtalen fordi de er spesielt utsatt for klimaendringer.⁴⁸ Til sammen 21,1 millioner kroner gikk til slike land i perioden 2015–2024.⁴⁹ Norske midler kan også ha gått til disse landene gjennom avtaler som er kategorisert som globalt uspesifisert eller gjennom kjernestøtte til multilaterale organisasjoner. Bistandsstatistikken gir imidlertid ikke informasjon om dette.

10.2 Kontroll av bruken av Rio-markøren for klimatilpasning i 20 bistandsavtaler

Utenriksdepartementet har lagt OECDs utviklingskomités metode for kategorisering av klimatilpasningsbistand til grunn for sin rapportering om størrelsen på bistand til klimatilpasning (se omtale under punkt 1010.1). Vi har undersøkt om bistandsforvaltningen har brukt metoden riktig ved å vurdere om et utvalg avtaler er kategorisert som klimatilpasning i henhold til metodikken beskrevet i OECDs utviklingskomités håndbok for bruk av policymarkører innen miljø.⁵⁰ Håndboken er innlemmet i Norads statistikkmanual.

For at en avtale skal kunne kategoriseres som klimatilpasning, forutsetter OECDs utviklingskomité for det første at bistandsavtalen tilfredsstiller definisjonen av klimatilpasning, som er:

«Aktiviteten har som mål å redusere sårbarheten til menneskelige eller naturlige systemer for de nåværende og forventede virkningene av klimaendringene, inkludert klimavariasjoner, ved å opprettholde eller øke motstandskraften gjennom økt evne til å tilpasse seg eller håndtere følgene av klimaendringene og/eller ved å bidra til å redusere eksponeringen for dem»

⁴⁷ Land i denne kategorien mottok til sammen 203,2 millioner kroner i perioden. Landene som mottok klimatilpasningsmidler, er Peru, Moldova, Kina, Jordan, Tunisia, Costa Rica, Malaysia, Armenia og Jamaica. I tillegg gikk fem prosent av klimabistandsmidlene til land der data for kategorisering mangler (Eswatini, Palestina og Sør-Sudan).

⁴⁸ Parisavtalens artikkel 9.4. Det er 39 land, jf. FNs Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States: *List of SIDS*.

⁴⁹ 20,8 millioner kroner til Guyana, 148 000 kroner til den Dominikanske republikk, 127 000 kroner til Cuba, 19 000 kroner til Jamaica og 11 000 kroner til Maldivene.

⁵⁰ OECD. (2021). *OECD DAC Rio Markers for Climate: Handbook*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Videre stiller håndboken krav om

- a) at målet om klimatilpasning er tydelig angitt i avtaledokumentasjonen, og
- b) at avtalen innebærer konkrete tiltak som handler om klimatilpasning i henhold til definisjonen ovenfor.

Dette kan ifølge håndboken omfatte en rekke ulike aktiviteter, fra informasjons- og kunnskapsproduksjon til kapasitetsbygging og planlegging og gjennomføring av klimatilpasningstiltak.

Håndboken stiller også betingelser for hvilke avtaler som kan kategoriseres med klimatilpasning som henholdsvis hovedmål eller delmål:

- **hovedmål klimatilpasning** – en avtale kan markeres med klimatilpasning som hovedmål når det går eksplisitt fram at målet om klimatilpasning er grunnleggende i utformingen av eller motivasjonen for avtalen. Det skal dermed gå fram av avtaledokumentasjonen at klimatilpasningsmålet er en av hovedgrunnene til å gjennomføre avtalen. Med andre ord ville ikke avtalen blitt finansiert eller utformet på denne måten, om det ikke hadde vært for målet om klimatilpasning;
- **delmål klimatilpasning** – en avtale kan markeres med klimatilpasning som delmål når et mål om klimatilpasning er eksplisitt angitt, men det ikke er den grunnleggende drivkraften eller motivasjonen for å gjennomføre avtalen. I stedet har avtalen andre hovedmål, men det er blitt formulert eller justert for å bidra til å møte relevante klimatilpasningsutfordringer.

10.2.1 10 av 20 utvalgte avtaler er ikke kategorisert i samsvar med OECDs utviklingskomités kriterier

For å undersøke om Utenriksdepartementet innhenter pålitelig styringsinformasjon om bistand til klimatilpasning, har vi blant annet vurdert kategoriseringen som er gjort i statistikken for den enkelte avtale, og sammenlignet denne kategoriseringen med avtaledokumentasjonen. I analysen har vi undersøkt om vilkårene i OECDs utviklingskomités håndbok er oppfylt når avtalen er kategorisert med klimatilpasning som hovedmål eller delmål. I tråd med OECDs utviklingskomités retningslinjer har vi lagt til grunn at kategoriseringen av en avtale med policymarkør skjer i forbindelse med inngåelse av avtalen og at avtalen skal kategoriseres på bakgrunn av sitt formål, og ikke først og fremst på bakgrunn av relevans, resultater eller mulige sideeffekter.⁵¹ Videre må klimatilpasningsformålet være dokumentert for at policymarkøren skal kunne brukes. Den viktigste dokumentasjonen som ligger til grunn for kategoriseringen, er avtaledokumentet, søknaden/prosjektdokumentet og forvaltningens beslutningsdokument. Disse dokumentene ligger til grunn for vurderingen av kategoriseringen.

⁵¹ OECD (2024, Vedlegg 20, punkt 11).

Utvalget består av 20 avtaler som var kategorisert med klimatilpasning som hovedmål (5 avtaler) eller delmål (15 avtaler). Et viktig utvalgskriterium var økonomisk vesentlighet.⁵² Utenriksdepartementet eller Norad har forvaltningsansvaret for 18 (5 hovedmålsavtaler og 13 delmålsavtaler) av de 20 avtalene, og Klima- og miljødepartementet har forvaltningsansvar for 2 av avtalene (begge har klimatilpasning som delmål og er del av klima- og skoginitiativet).

Gjennomgangen viser at i halvparten av avtalene (10 av 20) var kategoriseringen av klimatilpasning som hovedmål eller delmål feil.⁵³ Utenriksdepartementet eller Norad hadde forvaltningsansvaret for åtte av de feilkategoriserte avtalene, og begge de to avtalene til Klima- og miljødepartementet var feilkategorisert. Det har forekommet feilkategoriseringer i hele perioden vi har undersøkt.

Det er utbetalt totalt 3,17 milliarder kroner gjennom de 20 utvalgte avtalene i perioden 2018–2023. Av dette beløpet er 1,52 milliarder kroner kategorisert som klimatilpasning.⁵⁴ Feilkategoriseringene innebærer imidlertid at 341,6 millioner kroner for mye er kategorisert som klimatilpasningsbistand. Det riktige klimatilpasningsbeløpet i de 20 avtalene skulle dermed vært 1,18 milliarder kroner.

Av de åtte feilkategoriserte avtalene som Utenriksdepartementet eller Norad hadde ansvaret for, var det:

- tre hovedmålsavtaler som burde vært kategorisert som delmålsavtaler (-123,1 millioner kroner),
- én delmålsavtale som burde vært kategorisert som hovedmålsavtale (+180 millioner kroner), og
- fire delmålsavtaler som ikke burde vært kategorisert som klimatilpasning i det hele tatt (-228,4 millioner kroner).

Blant delmålsavtalene som er feilkategorisert med klimatilpasning som hovedmål, finner vi avtaler der klimatilpasning inngår som en betydelig del, men der hoveddelen av målene, aktivitetene og budsjettet har andre formål, eksempelvis miljøvern og å styrke systemet for kontantutbetalinger i landet. Blant avtalene som er feilkategorisert med klimatilpasning som delmål, er det en avtale som handler om utdanning i krise og konflikt, og en avtale som handler om bedre beredskap og responssystemer ved ulike typer katastrofer. Selv om kriser og katastrofer skjer oftere på grunn av klimaendringer, er det ikke tilstrekkelig grunnlag for å si at klimatilpasning er en betydelig del av disse avtalene.

Når det gjelder de to delmålsavtalene som Klima- og miljødepartementet har ansvaret for, er vår konklusjon at ingen av dem skulle ha vært kategorisert som klimatilpasning (-170,1 millioner kroner). Begge avtalene har utslippsreduksjon som hovedformål, og det er ikke

⁵² Mer informasjon om utvalget står i kapittel 16 *Metodisk tilnærming og gjennomføring*.

⁵³ Flere detaljer går fram av vedlegg 3.

⁵⁴ 100 prosent av det utbetalte beløpet i hovedmålsavtaler er regnet med, og 40 prosent av delmålsavtaler.

dokumentert at klimatilpasning utgjør et delmål eller en betydelig del av de to avtalene, slik kriteriene for Rio-markørene krever.

I tillegg til feilkategoriseringene som er avdekket gjennom denne analysen, fant vi også feilkategoriseringer i utvalget av tolv bistandsavtaler i Malawi og Mosambik som vi gjennomgikk i forbindelse med caseundersøken av bistand til de to partnerlandene. Se punkt 12.4.1, der det står en nærmere omtale av disse. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det i forbindelse med budsjettprosessen for 2026 har kommet over avtaler innen matsikkerhet som burde ha vært kategorisert som klimatilpasning, men som ikke var det, og motsatt.⁵⁵

Underveis i undersøkelsen forela vi foreløpige funn om feilkategorisering av elleve avtaler Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Norad og ambassadene i Malawi og Mosambik. Disse svarte at de var uenige i vår vurdering av fire av avtalene vi mente var feilkategoriserte⁵⁶, men at de var enige i vår vurdering om at de øvrige sju var feilkategoriserte.⁵⁷ De fire avtalene var to avtaler under klima- og skoginitiativet som ligger under Klima- og miljødepartementet, én avtale forvaltet av Utenriksdepartementet, og én forvaltet av Norad. På bakgrunn av innspill fra Norad endret vi vår vurdering av den ene avtalen⁵⁸, men opprettholdt vurdering av øvrige 3. Vi endte derfor opp med ti feilkategoriserte avtaler.

Senere, i Utenriksdepartementets tilbakemelding på rapporten, skriver departementet at de ikke er enig i at de ti avtalene er feilkategorisert.⁵⁹ Departementet peker på at det brukes skjønn når avtaler kategoriseres, og de trekker videre fram at for eksempel skogbevaringstiltak kan bidra både til utslippsreduksjoner og til klimatilpasning, særlig flom- og erosjonsreduksjon, økt matsikkerhet, og lokale nedkjølingseffekter.

Klima- og miljødepartementet viser i sin tilbakemelding på rapporten til at avtaler under klima- og skoginitiativet kan ha betydelige klimatilpasningseffekter selv om de har utslippsreduksjon som hovedformål, og viser til at FNs klimapanel (IPCC) har framhevet dette.⁶⁰ Hovedmålet for klima- og skoginitiativet har vært å bidra til reduserte klimautslipp og til bærekraftig utvikling. Ifølge departementet har imidlertid klimatilpasning i mindre grad vært reflektert i søknader og avtaler. Departementet tar til etterretning Riksrevisjonens konklusjon om at de to utvalgte avtalene (forvaltet av departementet) ikke møter OECDs utviklingskomiténs kriterier for å rapportere avtalene med klimatilpasning som delmål. Departementet viser videre til at arbeidet med å bedre dokumentere hvordan bevaring og restaurering av tropisk skog bidrar til å redusere klimasårbarhet og øke klimatilpasning vil fortsette.

⁵⁵ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

⁵⁶ Dette gjaldt opprinnelig avtalene QZA-22/0162, QZA-22/0155, KLD-NICFI-18 og KLD-NICFI-67. Etter et møte mellom Riksrevisjonen og Klima- og miljødepartementet 27. februar 2025 tok departementet Riksrevisjonens vurdering av avtalen KLD-NICFI-18 til etterretning, men ba om en fornyet vurdering av avtalen KLD-NICFI-67.

⁵⁷ Eposter fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 22. november 2024, 2. desember 2024 og 3. desember 2024, og brev fra Klima- og miljødepartementet av 8. november 2024.

⁵⁸ Dette gjaldt avtalen QZA-22/0162.

⁵⁹ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

⁶⁰ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 2. september 2025.

Norad bekrefter i intervju at de er klar over at det er noen unøyaktigheter i tallene over bistand til klimatilpasning. Dette er blant annet fordi avtaler kan kategoriseres både som klimatilpasning og som utslippsreduksjon, slik at summene ikke vil gå opp, og fordi 40 prosent av alle avtaler med klimatilpasning som delmål regnes med i totalsummen selv om den faktiske andelen som går til klimatilpasning, kan være mindre eller mer enn dette.

Statistikken danner grunnlaget for rapporteringen under klimakonvensjonen om størrelsen på klimatilpasningsbistanden. I Norges åttende nasjonale rapportering til FNs klimakonvensjon fra 2023 rapporteres tall over klimatilpasningsbistand for 2019 og 2020. Det står at tallene bygger på statistikken og bruken av policymarkøren for klimatilpasning. Det står også nevnt at tallene er anslag, men de blir likevel rapportert på et detaljert nivå. Det rapporteres at det ble gitt 626 078 852,43 kroner i øremerket klimatilpasningsbistand i 2020 og 464 034 043,06 kroner i 2019. I Norges første toårige rapportering under Parisavtalen fra 2025 rapporteres tall over klimatilpasningsbistand for 2021 og 2022. Her er tallene mindre detaljerte, men det opplyses ikke at det er usikkerhet knyttet til tallene.⁶¹ Norad opplyser i intervju at det er noe ulike krav til rapportering av klimatilpasningsbistand under Parisavtalen og til OECDs utviklingskomité, noe som fører til at tallene i den toårige rapporteringen under Parisavtalen ikke samsvarer med den norske bistandsstatistikken.^{62,63} Utenriksdepartementet påpeker at den betydelige kjernestøtten Norge gir til multilaterale organisasjoner og fond, ikke regnes med i statistikken.⁶⁴

Evalueringer og undersøkelser fra andre lands riksrevisjoner finner også unøyaktigheter og feil i statistikkføringen for klimatilpasning. Eksempelvis fant den finske riksrevisjonen feil i den finske statistikken for klimafinansiering⁶⁵, mens den danske riksrevisjonen fant at tallene for dansk klimabistand til utviklingsland er upresise.⁶⁶

10.2.2 Norad opplever registrering og kvalitetssikring av policymarkørene som krevende

Registrering av policymarkør foretas av seksjonen med ansvar for avtalen

Saksbehandlerne for en avtale påfører policymarkører når de registrerer en ny bistandsavtale i bistandsforvaltningens saksbehandlingssystem PTA.⁶⁷ Formelt er det den enkelte leder med budsjettdisponeringsmyndighet som har ansvaret for at opplysningene

⁶¹ Klima- og miljødepartementet (2025).

⁶² OECD DACs rapportering av utviklingsfinansiering (CRS) og Parisavtalens Biennial Transparency Report (BTR) stiller ikke de samme kravene til rapportering av finansiering av klimatilpasning i utviklingsland. Selv om Norges rapportering under Parisavtalen er basert på Norges rapportering av utviklingsfinansiering til OECD og tar i bruk OECDs definisjoner og standarder, er det forskjeller. Den største forskjellen er at ved rapporteringen under Parisavtalen brukes bruttotall, dvs. at kun utbetalinger rapporteres, som innebærer at man utelater tilbakeføringer av midler, nedslag på investeringer, tilbakebetalinger på lån, renteinntekter og utbytte. En annen forskjell er at når man rapporterer tilpasningsrelevant utviklingsfinansiering til OECD, bruker man ikke 100 prosent for hovedmålsavtaler og 40 prosent for delmålsavtaler når man skal rapportere det tilpasningsspesifikke beløpet.

⁶³ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

⁶⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

⁶⁵ National Audit Office of Finland (2021).

⁶⁶ Rigsrevisjonen (2022).

⁶⁷ Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene har tilgang til PTA. Klima- og miljødepartementet har ikke tilgang til PTA, så for nye klima- og skogprosjekter som departementet har ansvar for, fyller saksbehandleren der ut et Excel-skjema som sendes til Norads statistikkseksjon. Deretter registrerer statistikkseksjonen opplysningene i PTA.

i PTA blir riktige. På forespørsel bistår statistikkseksjonen i Norad saksbehandlerne med å vurdere om opplysningene er fylt ut riktig, men dette er ikke obligatorisk.⁶⁸

Når hver saksbehandler innenfor enhver bistandssektor skal vurdere om avtaler er relevante for klimatilpasning, er det en utfordring å sikre at alle disse har nødvendig kjennskap til kriteriene for kategorisering. Norad vedgår i intervju at det kan være krevende for saksbehandlere i andre sektorer å kjenne kravene for bruken av policymarkøren for klimatilpasning.⁶⁹ Den norske ambassaden i Malawi uttaler i intervju at ulike saksbehandlere kan ha ulik forståelse av hvordan policymarkører skal benyttes, og at policymarkøren ikke er brukt riktig på alle ambassadens avtaler som har klimatilpasning som delmål.⁷⁰ Norad opplyser at saksbehandlere må gjennomføre et obligatorisk kurs i føring av policymarkører. Informasjon om føring av policymarkører er tilgjengelig i den digitale veiledningen for tilskuddsforvaltningen, Grant Management Assistant, og i Norads statistikkmanual, som inneholder en beskrivelse av kriteriene for bruk av policymarkører.⁷¹

Norad er gjennom tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet bedt om å vurdere alle budsjettposter for policymarkørene for utslippskutt og klimatilpasning. Dette gir i prinsippet hver saksbehandler og leder med budsjettdisponeringsmyndighet i oppgave å se om avtaler kan kategoriseres som klimatilpasning. At Norge har forpliktet seg til å øke bistanden til klimatilpasning, kan gi insentiver til å markere for mange avtaler som klimabistandsavtaler. En rapport som er utarbeidet av en ekstern ekspertgruppe på oppdrag fra Utenriksdepartementet (Sending-rapporten), peker på at politiske mål om å øke finansieringen til tverrgående hensyn, slik som klimatilpasning, kan føre til at forvaltningen glemmer å legge vekt på hva som er effektive og gode tiltak, til fordel for en «volumtenkning».⁷²

Kvalitetssikring av policymarkører skjer hovedsakelig basert på avtaletittel og -beskrivelse, uten at avtaledokumentasjonen konsulteres

Når saksbehandleren har fullført registreringer av en ny avtale i PTA, kvalitetssikrer statistikkseksjonen opplysningene som er lagt inn, og sjekker i den forbindelse blant annet om det er sammenheng mellom bruk av policymarkører og sektor. Statistikkseksjonen har bare fire medarbeidere, og det er elleve ulike policymarkører og et stort antall avtaler som skal kvalitetssikres hvert år. Medarbeiderne i statistikkseksjonen i Norad har ikke tid til å gå inn i selve avtaledokumentasjonen for å se om policymarkører er satt riktig. Når avtalebeskrivelsen i PTA ikke samsvarer med bruken av policymarkør, sendes det en e-post til saksbehandleren med spørsmål om begrunnelse. Statistikkseksjonen legger som regel saksbehandlerens vurdering til grunn, men ved uenighet er det likevel statistikkseksjonen som har ansvaret for å gjøre den endelige vurderingen av hva registreringen skal bli, og å utføre de faktiske endringene i PTA.⁷³

⁶⁸ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025 / verifisert beskrivelse av prosessen for bruk av policymarkøren for klimatilpasning.

⁶⁹ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

⁷⁰ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 9. desember 2024.

⁷¹ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

⁷² Utenriksdepartementet (2023, s. 57).

⁷³ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025 og verifisert beskrivelse av prosessen for bruk av policymarkøren for klimatilpasning.

Også for Norads seksjon for natur og klima kan det være krevende å vurdere om en avtale handler om klimatilpasning eller ikke, dersom det ikke er en avtale seksjonen selv har forvaltningsansvaret for. Medarbeiderne i seksjonen deltar i statistikkseksjonens årlige, helhetlige kvalitetssikring av nye avtaler, og sjekker som ansvarlig seksjon for klimatilpasning om policymarkører for klimatilpasning er brukt riktig, inkludert om registreringen av hovedmål eller delmål virker riktig. Norad viser til at klimatilpasning er et vidt begrep.⁷⁴ Selv om man har et system for kvalitetssikring av bruken av Rio-markørene, vil det ifølge Norad alltid være avtaler der det er usikkerhet rundt bruken. Omfanget av avtaler som skal kvalitetssikres, er også stort.⁷⁵

Medarbeiderne som skal kvalitetssikre, vil først og fremst legge avtaletittelen og - beskrivelsen i PTA til grunn, og dette gir ikke alltid så mye informasjon om avtalen. Ved store avtaler pleier saksbehandleren i seksjon for natur og klima også å se på avtaledokumentet eller resultatrammeverket i arkivet for å vurdere om registreringen er riktig. Det er også vanlig å kontakte saksbehandleren for avtalen direkte dersom det er tvil om registreringen. Avtalene kvalitetssikres uansett om forvaltningsansvaret ligger hos Norad, ambassader, Utenriksdepartementet eller Klima- og miljødepartementet, men Norads seksjoner har kun tilgang til eget arkiv, ikke Utenriksdepartementets, Klima- og miljødepartementets eller ambassadenes arkiver.⁷⁶

Når det gjelder klima- og skogavtalene, er det ifølge Norad i mange tilfeller noe usikkerhet om hvorvidt de skal kunne kategoriseres som klimatilpasning. Skogbevaringstiltak kan ifølge Norad både bidra til utslippsreduksjoner og til klimatilpasning, særlig flom og erosjonsreduksjon, økt matsikkerhet og lokale nedkjølingseffekter. Det har vært mye dialog mellom Norads seksjon for klima og miljø, statistikkseksjonen og Klima- og miljødepartementet om temaet. Ved bruk av policymarkører mener statistikkseksjonen at det er et visst tolkningsrom mellom formål og effekt. I utgangspunktet skal det stå i dokumentasjonen at klimatilpasning er et mål, men selv om det ikke står, er det i en del tilfeller en tydelig effekt. Statistikkseksjonen kan da tillate at avtaler kategoriseres som klimatilpasning (eller utslippsreduksjon) dersom de har en klimatilpasningseffekt (eller utslippsreduserende effekt), uten at det står som et eksplisitt mål i avtaledokumentasjonen.⁷⁷ Klima- og miljødepartementet opplyser at de kjenner seg igjen i Norads betraktninger når det gjelder kategorisering av avtaler forvaltet av klima- og skoginitiativet.⁷⁸

Statistikk for tidligere år kan bli korrigert dersom nye opplysninger kommer. Det er ikke sporbart i statistikken hvilke endringer som er gjort. Statistikkseksjonen lagrer imidlertid

⁷⁴ Epost fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer fra Norad til utkast til hovedanalyserapport, 3. september 2025.

⁷⁵ Ifølge Norad fikk seksjon for natur og klima oversendt 154 avtaler for gjennomgang opp mot markøren for 2024-statistikken, og 334 avtaler for 2023-statistikken.

⁷⁶ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025 og verifisert beskrivelse av prosessen for bruk av policymarkøren for klimatilpasning.

⁷⁷ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

⁷⁸ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 2. september 2025.

en kopi av hele statistikken hvert år, slik at man kan se endringer ved å sammenligne statistikken over tid.

OECDs utviklingskomité gjennomførte en fagfellevurdering av norsk bistandsforvaltnings statistikkføring i 2020.⁷⁹ I denne sier Norads statistikkseksjon at kvalitetssikringen av klimatilpasningsavtaler er en betydelig utfordring fordi de ulike aktørene har ulik forståelse av hvordan kategoriseringen skal skje. Fagfellevurderingsteamet skriver at det er vanskelig for Norad å sette policymarkører etter avtaleinngåelse når de har generelle titler og beskrivelser. Rapporten anbefalte å tilskrive og verifisere policymarkører i designfasen av avtaler slik at dataene allerede er kvalitetssikret når programmene settes i gang.

Norad opplyser i intervju at prosessen for kvalitetssikring av bruken av policymarkører i statistikken er omstendelig. Mye handler om å rette opp mulige feilregistreringer, og statistikkseksjonen gjør denne kvalitetssikringen etterskuddsvis. Det kunne nok spart tid og sikret bedre kvalitet dersom statistikkseksjonens kvalitetssikring skjedde idet en ny avtale registreres i systemet.⁸⁰

Endringer i statistikkføringsprosessen som har skjedd siden 2020, har handlet om å gi fagseksjonene en større rolle i kvalitetssikringen og å få saksbehandlere til å beskrive avtalene utfyllende og presist i avtalebeskrivelsesfeltet. I forbindelse med planleggingen av et nytt elektronisk saksbehandlingsverktøy har statistikkseksjonen gitt uttrykk for at det er ønskelig at kvalitetssikringen skjer ved registrering av ny avtale istedenfor etterskuddsvis, slik praksisen er i dag.⁸¹ Norad viser til at selv om de jobber kontinuerlig med å styrke kvalitetssikringen av bruken av Rio-markørene, vil det ikke gi noen garanti for «riktig» bruk, og i mange tilfeller er det ikke noe som er absolutt «riktig» eller «galt».⁸²

11 Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av bistand til klimatilpasning gjennom multilaterale organisasjoner

I dette kapittelet ser vi på hvordan Utenriksdepartementet og Norad følger opp bistand til klimatilpasning som gis via multilaterale organisasjoner. Som vist i kapittel 5.1 gis en stor andel av bistanden på området via multilaterale kanaler. Ifølge *Meld. St. 27 (2018–2019) Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* har de multilaterale organisasjonene større ressurser, bredere kompetanse og mer omfattende tilstedeværelse enn Norge kan ha bilateralt. Vi har valgt ut organisasjoner som mottar betydelig støtte til klimatilpasning fra Norge, og sett på hvordan Utenriksdepartementet og Norad følger opp organisasjonenes arbeid med klimatilpasning. Også støtte som gis gjennom multilaterale

⁷⁹ OECD (2019a, s. 23, 25 og 26).

⁸⁰ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

⁸¹ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

⁸² Epost fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer fra Norad til utkast til hovedanalyserapport, 3. september 2025.

organisasjoner, omfattes av krav til tilskuddsforvaltning og prinsippet om mål- og resultatstyring i økonomireglementet og de tilhørende økonomibestemmelsene, men mulighetene for oppfølging og kontroll for enkeltgivere avhenger av graden av øremerking av midlene. For midler som er kanalisert gjennom en multilateral organisasjon til enkeltstående, norskfinansierte avtaler i enkeltland, er det mulig å kreve separat rapportering og kontroll samtidig som organisasjonens eksklusive revisjonsrett respekteres.

11.1 Om bistand til klimatilpasning gjennom multilaterale organisasjoner

11.1.1 Multilaterale organisasjoner mottar både øremerket støtte og kjernestøtte

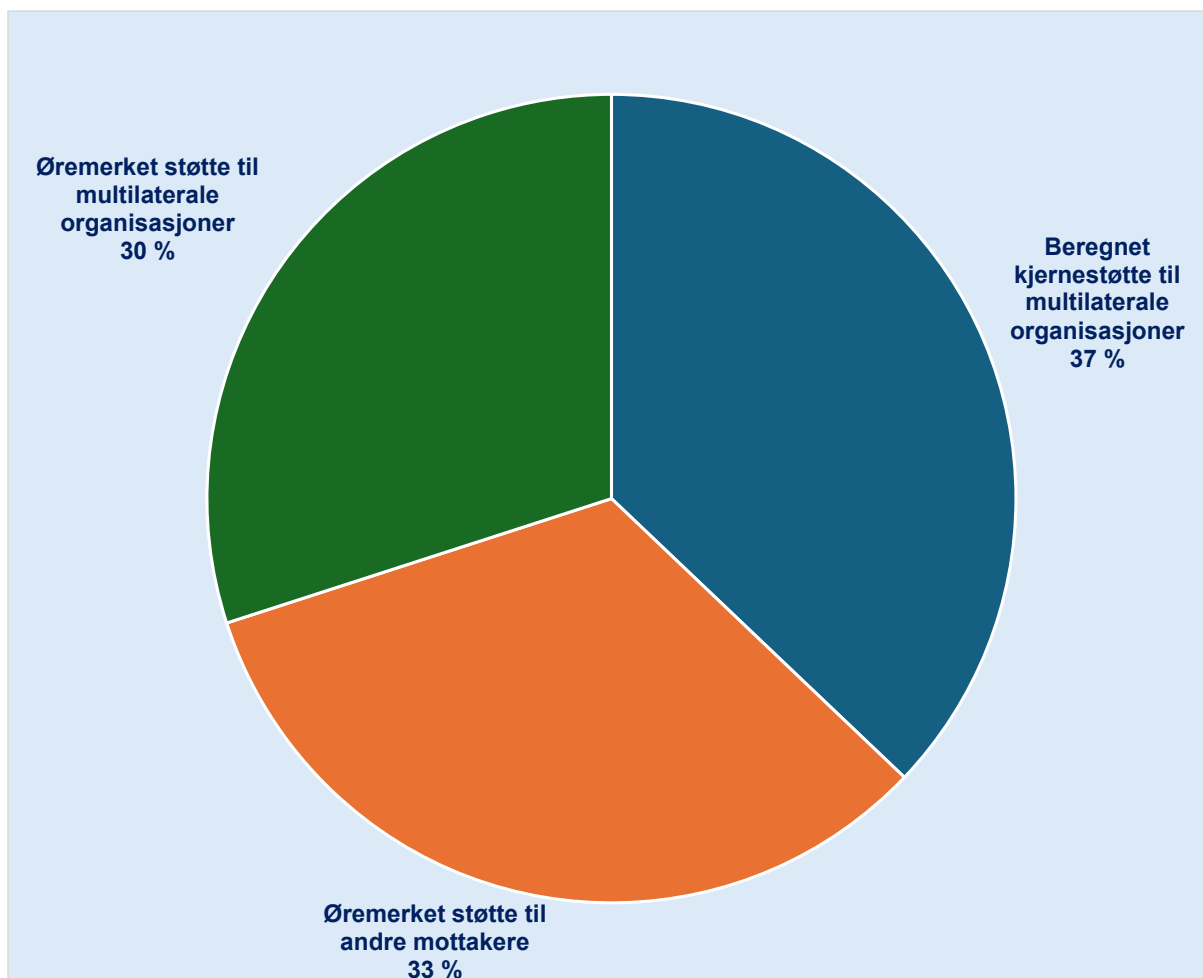
Bistand til klimatilpasning som gis gjennom multilaterale organisasjoner, er sammensatt av *øremerket støtte* og *kjernestøtte*. *Øremerket støtte* til klimatilpasning er bistand som gis til de multilaterale organisasjonene med et bestemt formål om å bidra til klimatilpasning. Denne bistanden er kategorisert som klimatilpasning i statistikken, se punkt 10.1.3.

Kjernestøtte er midler som gis uten at det legges føringer om hvilke tema eller land midlene skal brukes til. Organisasjonene som mottar støtten, bestemmer i stor grad selv hvordan midlene skal brukes, innenfor rammene som gis av styrende organer og gjennom påfyllingsforhandlinger. Mange av organisasjonene arbeider med klimatilpasning som en del av sitt program. En andel av kjernestøtten Norge gir til multilaterale organisasjoner, går dermed også til klimatilpasning. Disse beløpene er imidlertid ikke regnet med som klimatilpasningsbistand i statistikken, fordi denne støtten ikke kategoriseres med policymarkører. Gjennom styredeltakelse og en aktiv rolle i påfyllingsforhandlinger kan Norge påvirke innretning på organisasjonenes arbeid, også når midlene gis som kjernestøtte.

Organisasjonene beregner selv hvor mye de bruker på klimabistand, slik at det kan anslås hvor mye av kjernestøtten som går til dette. De rapporterer på dette til OECD som årlig utgir en oversikt over hvor stor andel av kjernemidlene til multilaterale organisasjoner som går til klima. Basert på disse beregningene anslår Norad at de multilaterale organisasjonene som mottok kjernestøtte fra Norge i 2023, brukte 1,9 milliarder kroner av kjernestøtten på klimatilpasning. Samlet norsk støtte til klimatilpasningsbistand i 2023 utgjorde derfor 5,05 milliarder kroner, når vi tar med både øremerket støtte (presentert i punkt 5.1.3) og kjernestøtte. Kjernestøtte til klimatilpasning utgjorde dermed 37 prosent av den norske klimatilpasningsbistanden i 2023. Multilaterale organisasjoner mottar også en stor andel av den øremerkede støtten, slik at multilaterale organisasjoners andel av den norske klimatilpasningsbistanden i 2023 totalt var på 67 prosent (37 prosent kjernestøtte

og 30 prosent øremerket støtte). Fordelingen mellom øremerket støtte og kjernestøtte er framstilt i figur 8.⁸³

Figur 8 Fordeling av norsk klimatilpasningsbistand inkludert kjernestøtte, 2023
(millioner kroner)



Kilde: Norad

Kjernestøtte til klimaorganisasjoner

Noen multilaterale organisasjoner er forankret i FNs klimakonvensjon og har derfor en særskilt status som verktøy for å nå målene om klimafinansiering til utviklingsland. Tre av disse er særlig relevante for klimatilpasning. All norsk støtte til disse tre organisasjonene gis som kjernestøtte. Dette er de tre organisasjonene:

- Det grønne klimafondet (GCF), som er den viktigste finansieringsmekanismen under klimakonvensjonen og en hovedkanal for norsk multilateral klimafinansiering.⁸⁴ GCF gir støtte til både klimatilpasning og utslippsreduksjon. I perioden 2015–2024 ga Norge 6,1 milliarder kroner til GCF.⁸⁵

⁸³ Kilde: Norad, basert på tall fra OECDs utviklingskomité over «imputed multilateral shares». Det finnes kun tall på andelen av kjernestøtten som gikk til klimatilpasning for 2021 og senere. I tidligere år har de multilaterale organisasjonene kun oppgitt tall for samlekategorien klimabistand, som omfatter både klimatilpasning og utslippsreduksjon.

⁸⁴ Prop. 1 S (2023–2024). Utenriksdepartementet.

⁸⁵ Bistand i tall.

- Tilpasningsfondet, som gir støtte kun til klimatilpasning. I perioden 2015–2024 ga Norge 440 millioner kroner til Tilpasningsfondet.⁸⁶
- Fondet for de minst utviklede landene (LDCF) under Den globale miljøfasiliteten (GEF), som gir klimatilpasningsstøtte til de minst utviklede landene. I perioden 2015–2024 ble støtte kun gitt i 2023, da Norge ga 100 millioner kroner.⁸⁷

De største multilaterale mottakerne av øremerket støtte til klimatilpasning

Øremerket støtte til multilaterale organisasjoner utgjorde 44,8 prosent av den norske klimatilpasningsbistanden i 2015–2024. De multilaterale organisasjonene som fikk mest øremerket støtte til klimatilpasning i perioden, er:⁸⁸

- FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) (1,3 milliarder kroner)
- Verdensbanken (1,1 milliarder kroner)⁸⁹
- FNs miljøprogram (UNEP) (852 millioner kroner)
- Verdens matvareprogram (WFP) (653 millioner kroner)
- FNs utviklingsprogram (UNDP) (492 millioner kroner)

11.1.2 Om norske bistandsmyndigheters muligheter for påvirkning av multilaterale organisasjoners arbeid med klimatilpasning

Utenriksdepartementets og Norads mulighet for å påvirke multilaterale organisasjoners arbeid avhenger av om støtten gis som *kjernestøtte* eller *øremerket støtte*. Ved *kjernestøtte* skjer oppfølgingen hovedsakelig gjennom deltakelse i organisasjonenes styre og i påfyllingsforhandlinger der hvor dette er aktuelt. Dette innebærer å gi føringer for organisasjonene på et overordnet nivå. Å være representert i styret vil gi større muligheter for påvirkning enn å ikke være representert der. Samtidig vil mulighetene til å påvirke avhenge av norsk gjennomslag i styret fordi Norge kun er ett av flere medlemmer. Utenriksdepartementet understreker at beslutninger knyttet til organisasjonenes arbeid som fattes i fellesskap med andre land, inkludert mottakerland, kan bidra til økt legitimitet for beslutningene som fattes.⁹⁰ Departementet understreker videre at det ikke er tradisjon for å øremerke midler til flere av fondene under klimakonvensjonen. Kjernestøtten som gis gjennom disse kanalene er avgjørende for at Norge blir ansett som en forutsigbar og pålitelig aktør i klimaforhandlingene, ifølge departementet.

Oppfølgingen av multilaterale organisasjoner som mottar midler til klimatilpasning gjennom kjernestøtte, er delt mellom Utenriksdepartementet og Norad. Utenriksdepartementet ivaretar større organisasjoner som Det grønne klimafondet (GCF), Den globale miljøfasiliteten (GEF) og Verdensbanken. Norad ivaretar styrerepresentasjon i mindre og spesialiserte organisasjoner som Systematic Observations Financing Facility

⁸⁶ Bistand i tall.

⁸⁷ Bistand i tall. Norge støttet også LDCF direkte i perioden 2002–2014, med til sammen 205 millioner kroner.

⁸⁸ Bistand i tall.

⁸⁹ «World Bank» og «IBRD» er slått sammen.

⁹⁰ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 29. september 2025.

(SOFF)⁹¹ og Climate Risk and Early Warning Systems (CREWS). I Tilpasningsfondet har Norge per i dag ikke styreplass.⁹²

Ved *øremerket støtte* har norsk bistandsforvaltning større anledning til å gi føringer for og å følge opp den norske støtten. Støtten er regulert av en avtale som ofte inneholder konkrete mål for den norske støtten. I mange tilfeller vil bistandsforvaltningen ha egne møter med organisasjonene for å diskutere støtten. Formatet for oppfølgingen vil være regulert av den enkelte avtale.

Utenriksdepartementet viser til at selv om prosjektavtaler som øremerker midler isolert sett vil gi norske representanter mer direkte innflytelse på organisasjonenes arbeid på det konkrete saksfeltet som avtalen omfatter, kan kjernestøtte gi større innflytelse på organisasjonenes overordnede innsats.⁹³ Ifølge departementet fører øremerket støtte også med seg egne utfordringer, knyttet til større forvaltningsbyrde både for organisasjonene som mottar midler, og for Utenriksdepartementet/Norad.

11.1.3 Gjennomgang av norsk støtte til fire multilaterale organisasjoner viser at det er varierende hvordan Utenriksdepartementet og Norad har fulgt opp klimatilpasning

For å undersøke hvordan Utenriksdepartementet og Norad følger opp klimatilpasningsbistand som gis gjennom multilaterale organisasjoner, har vi undersøkt både kjernestøtte og øremerket støtte i et utvalg avtaler.

Kjernestøtteavtalene er med Det grønne klimafondet (GCF), Tilpasningsfondet og Fondet for de minst utviklede landene (LDCF). Når det gjelder støtte som er øremerket klimatilpasning, har vi sett på en avtale med FNs miljøprogram (UNEP). Norske bistandsmyndigheter inngår avtaler med de multilaterale organisasjonene for kortere perioder. Vi har derfor i undersøkelsen sett på utvalgte avtaleperioder. Disse er gjengitt i tabell 1.

⁹¹ SOFF er en finansieringsmekanisme som arbeider med å forbedre tilgjengelighet av vær- og klimadata i de minst utviklede landene og små øystater.

⁹² Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

⁹³ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

Tabell 1 Utvalget av avtaler med multilaterale organisasjoner

Organisasjon	Avtaleperiode	Avtalebeløp	Total norsk støtte 2015–2024
GCF	2020–2023 ⁹⁴	2 800 mill. kr	6 100 mill. kr
UNEP	2022–2025 ⁹⁵	520 mill. kr ⁹⁶	852 mill. kr ⁹⁷
Tilpasningsfondet	2021–2024 ⁹⁸	300 mill. kr	440 mill. kr
LDCF	2023 ⁹⁹	100 mill. kr	100 mill. kr

Kilde: Riksrevisjonen og Bistand i tall.

For å vurdere Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av organisasjonene har vi sett på tilgjengelig dokumentasjon fra forberedelser til møter med organisasjonene og referater og oppsummeringer fra møtene fra norske deltakere.

I sin oppfølging av de utvalgte multilaterale organisasjonene har norske bistandsmyndigheter mulighet til å gi innspill til organisasjonenes strategier og planer. I undersøkelsen har vi derfor sett på om bistandsforvaltningen har vurdert eller forsøkt å påvirke om organisasjonene legger vekt på klimatilpasning, og om klimatilpasningsaktiviteter er i tråd med målsettinger i Parisavtalen. Vi har blant annet sett på om bistandsforvaltningen har fulgt opp om det er likevekt mellom tilpasning og utslippsreduksjon, om de mest sårbare landene og sårbare grupper i disse landene får støtte, om det tas hensyn til landenes behov og prioriteringer, og om støtte til å utarbeide nasjonale klimatilpasningsplaner prioriteres.

Vi har også sett på i hvilken grad bistandsforvaltningen har fulgt opp framdrift og resultater fra de multilaterale organisasjonenes klimatilpasningsprosjekter. Vi har for eksempel undersøkt om det er dokumentert at forvaltningen har lest og vurdert resultatinformasjon eller kommentert resultater om klimatilpasning i møter med organisasjonene. Som et ledd i dette har vi også sett på i hvilken grad organisasjonene gir informasjon om oppnådde resultater innen klimatilpasning sett i forhold til planlagte resultater.

Vi har oppsummert resultatene av vår kvalitative gjennomgang av oppfølgingen av de multilaterale organisasjonene i tabell 2. Gjennomgangen viser at det er varierende

⁹⁴ Avtalenr. MUL-19/0010.

⁹⁵ Avtalenr. QZA-21/0197-1.

⁹⁶ Avtalen med FNs miljøprogram for 2022–2025 omfatter både kjernestøtte og øremerket støtte. Utbetalinger som skjer over avtalenr. QZA-21/0197-1 i statistikken, er øremerket støtte og er markert med klimatilpasning som hovedmål i bistandsstatistikken. Det er denne delen av avtalen vi har gjennomgått, og det er utbetalt 150 millioner kroner over denne delen av avtalen i perioden 2022–2024. Utbetalinger som skjer over avtalenr. QZA-21/0197 i statistikken, er kjernestøtte, og det er utbetalt 240 millioner kroner over denne delen av avtalen i 2022–2024. Kjernestøtten er ikke markert som klimatilpasningsbistand og er ikke gjennomgått her.

⁹⁷ Dette er støtten til UNEP som er øremerket klimatilpasning. Total støtte til UNEP i perioden, der også støtte som ikke er øremerket klimatilpasning, er tatt med, var 1 940 mill. kr. Kilde: Bistand i tall.

⁹⁸ Avtalenr. QZA-21/0284.

⁹⁹ Avtalenr. RAF-23/0010.

hvordan Utenriksdepartementet og Norad har fulgt opp klimatilpasning overfor de fire organisasjonene. Kategoriseringen og tabellen er en forenkling, og oppfølgingen av hver enkelt organisasjon er nærmere beskrevet nedenfor. På grunn av den økonomiske vesentligheten ved støtten til GCF legger vi særlig vekt på omtale av Norges oppfølging av denne organisasjonen.

Tabell 2 Resultater fra gjennomgang av Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av multilaterale organisasjoner som mottar støtte til klimatilpasning

Organisasjon	Oppfølging av strategier og planer		Oppfølging av resultater	
	Har UD/Norad gitt innspill til organisasjonens strategier og planer for klimatilpasning?	Har UD/Norad vurdert om organisasjonens arbeid med klimatilpasning er i tråd med Parisavtalen?	Har UD/Norad fulgt opp framdrift og resultater innen klimatilpasning?	Rapporterer organisasjonene oppnådde resultater av klimatilpasning sett i forhold til planlagte resultater?
GCF	I stor grad	I noen grad	I noen grad	I noen grad
UNEP	Ikke undersøkt ¹⁰⁰	I liten grad	I noen grad	I noen grad
Tilpasningsfondet	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I noen grad
LDCF	Ikke relevant ¹⁰¹	I stor grad	I stor grad	I stor grad

Kilde: Gjennomgang av dokumentasjon mottatt fra Utenriksdepartementet og Norad.

11.2 Oppfølging av Det grønne klimafondets (GCF) arbeid med klimatilpasning

11.2.1 Evalueringer av GCF peker på vanskeligheter med å få til resultater innen klimatilpasning

Norge har støttet Det grønne klimafondet (GCF) siden 2015. Se faktaboks 3, der det står en nærmere omtale av organisasjonen.

¹⁰⁰ Vi har ikke undersøkt om Utenriksdepartementet eller Norad har gitt innspill til FNs miljøprograms strategi. Årsaken er at utarbeidelsen av den nåværende strategien foregikk i en tidligere støtteperiode.

¹⁰¹ Norge støttet ikke LDCF da fondets nåværende strategi ble forberedt.

Faktaboks 3 Om Det grønne klimafondet (GCF)

Det grønne klimafondet (GCF) ble opprettet av partene i FNs klimakonvensjon som en hovedkanal for multilateral klimafinansiering innen både utslippsreduksjon og klimatilpasning. GCF ble opprettet i 2010, men begynte å bevilge midler til prosjekter først i 2015.

Om GCFs styre og Norges styreplass

GCFs styre består av tolv medlemmer fra utviklingsland og tolv fra industriland. Styret står ansvarlig overfor partene i FNs klimakonvensjon og må forholde seg til beslutninger som fattes der. Utviklingslandene er representert i styret med regionale representanter. I tillegg har små øystater som er utviklingsland (SIDS), og de minst utviklede landene egne styreplasser. Sammensetningen og beslutningsprosedyrer reflekterer diskusjoner mellom utviklingsland og industriland i de internasjonale klimaforhandlingene og gjør styrearbeidet mindre effektivt enn det kunne ha vært, ifølge en evaluering fra 2023. GCF-sekretariatet er ansvarlig for den daglige ledelse og gjennomføring av beslutninger godkjent av styret.

Ifølge Utenriksdepartementet har Norge deltatt aktivt i styret siden opprettelsen. Norge samarbeider med Island, Tsjekkia og Australia om en styreplass. Norske posisjoner og innspill koordineres med denne gruppen. Utenriksdepartementet har selve styreplassen, mens Klima- og miljødepartementet og Norad deltar som rådgivere.

Utenriksdepartementet bekrefter i intervju at motsetninger i klimaforhandlingene har en tendens til å prege diskusjonene i GCFs styre. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det gjerne skulle sett noen forbedringer i styringen av GCF. Det har imidlertid vært begrenset interesse fra styret som helhet til å se nærmere på disse spørsmålene. Ifølge departementet forsøker Norge å bidra til kompromisser mellom ulike grupper i styret. Norge har ifølge departementet god kontakt med representantene for små øystater og de minst utviklede landene. For styrevedtak som er relatert til klima- og skogtematikk, er Norge ansett som et sentralt styremedlem på grunn av det norske klima- og skoginitiativet, ifølge departementet.

Kilde: Independent Evaluation Unit (2023); Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 3. september 2024.

GCFs uavhengige evalueringsenhet vurderte hele GCFs virksomhet i 2023 i en strategisk gjennomgang.¹⁰² Denne peker på mange forbedringsområder for organisasjonen. Når det gjelder klimatilpasning, viser evalueringen at det var få prosjekter som foreløpig kunne rapportere om betydelige resultater innen klimatilpasning. Alle prosjektene rapporterte om planer, men faktiske resultater var ofte ikke tydelige. Prosjekter innen utslippsreduksjon hadde bedre framdrift enn prosjekter innen klimatilpasning. Evalueringen viste videre at GCFs tilpasningsprosjekter ikke i tilstrekkelig grad nådde de

¹⁰² Independent Evaluation Unit (2023).

mest sårbare landene eller de mest sårbare menneskene. To andre evalueringer fant også at GCF generelt ikke har lyktes i å gi effektiv støtte til de mest sårbare landene.¹⁰³

Den strategiske gjennomgangen fra 2023 viser videre at GCFs sekretariat hadde begrenset kapasitet til å følge opp prosjektene for å sikre gode resultater på landnivå. Oppfølgingen overlates heller til organisasjonene som gjennomfører prosjektene. Godkjenning av disse organisasjonene tok for lang tid, og det var for få av dem til at prosjektgjennomføringen ble effektiv. Planleggingen av prosjektene hadde bidratt til bedre kvalitet på prosjektene, men tok for lang tid. En ekspertvurdering av multilaterale klimafond fra 2024 legger også vekt på at tilgang til midler fra GCF har vært vanskelig, og at det har gått lang tid fra søknader kommer inn, til midler utbetales. Evalueringen peker også på utfordringer ved gjennomføring av prosjekter.¹⁰⁴

11.2.2 Utenriksdepartementet har hatt en helhetlig tilnærming til styrearbeid i GCF i perioden 2020–2023

Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Norad har utarbeidet årlige notater om hva de skal prioritere i arbeidet i GCFs styre for årene 2021 til 2023.¹⁰⁵ Det overordnede målet for styrearbeidet i alle årene har vært å «bidra til at GCF leverer effektivt på sitt mandat og at prosjekter og policyer bidrar til paradigmeskifte og klimaeffekt».¹⁰⁶

Strateginotatene tyder på at departementet har hatt en helhetlig tilnærming til styrearbeidet. De legger vekt på å bidra til utarbeidelse av en ny strategisk plan for GCF og til effektivisering av GCFs arbeidsprosesser. For eksempel vil departementet arbeide for at styret vedtar utestående retningslinjer for godkjenning av organisasjoner som kan gjennomføre prosjekter, og for et program for forenklet tilgang til midler. Aktiviteter knyttet til klima- og skoginitiativet, som i hovedsak handler om utslippsreduksjon, er også satt opp som et prioritert punkt i alle årene. Flere av de generelle effektiviseringstiltakene Utenriksdepartementet og Norad har prioritert å arbeide for i styret, vil også angå klimatilpasningsprosjekter. Klimatilpasning er i strateginotatene imidlertid ikke nevnt som et særlig viktig tema å følge opp.

11.2.3 Utenriksdepartementet har fulgt opp GCFs strategier og planer for klimatilpasning

Vi har undersøkt hvordan Utenriksdepartementet har fulgt opp om GCFs strategier og planer legger vekt på støtte til klimatilpasning, og om de har vurdert om klimatilpasningsaktivitetene i stort er i tråd med Parisavtalen. For å undersøke dette har vi analysert Utenriksdepartementets mandater og interne oppsummeringer fra

¹⁰³ Independent Evaluation Unit. (2022). Independent Evaluation Unit (2023a).

¹⁰⁴ G20 Independent High-Level Expert Group (G20 IHLEG) (2024).

¹⁰⁵ Det ble ikke utarbeidet noe strateginotat for Norges arbeid i styret i 2024 eller 2025.

¹⁰⁶ *Strategi for det norske styrearbeidet i GCF i 2021*, 24. mars 2021; *Kjøreregler for samarbeid og ansvarsfordeling mellom UD og Norad om styrearbeidet i 2022*, udatert; *Kjøreregler for samarbeid og ansvarsfordeling mellom UD og Norad om styrearbeidet i 2023*, udatert.

13 styremøter i GCF i perioden 2020–2024 samt annen relevant dokumentasjon fra Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet har gitt innspill til GCFs strategier og planer for klimatilpasning

Selv om GCF har et tydelig mandat til å jobbe med både utslippsreduksjon og klimatilpasning, viste den strategiske gjennomgangen av GCFs virksomhet fra 2023 at GCF foreløpig ikke hadde en god nok operasjonalisering av sin strategi for klimatilpasning. Resultatene innen klimatilpasning var foreløpig også begrensede. Det synes dermed å være rom for å styrke GCFs strategier og planer for klimatilpasning.

GCFs flerårige strategiske planer er sentrale strategiske dokumenter for organisasjonen. Det går fram av dokumentasjonen vi har gått gjennom, at Utenriksdepartementet har arbeidet i styret for å få vedtatt nye strategiske planer for GCF for periodene 2020–2023 og 2024–2027. I tråd med det som framstår som en helhetlig tilnærming til styrearbeidet, har klimatilpasning vært ett av en rekke tema departementet har lagt vekt på i den forbindelse. Andre tema er tverrgående og organisatoriske, som å øke støtten til de fattigste landene, mobilisere privat kapital og forenkle GCFs søknadsprosesser. Utenriksdepartementet uttaler i intervju at det bidro i styrets diskusjoner om GCFs mer konkrete rammeverk for klimatilpasning¹⁰⁷, som ble vedtatt i 2022.¹⁰⁸

Utenriksdepartementet viser i intervju til at rammeverket for klimatilpasning skal ligge til grunn for GCFs arbeid på området. Imidlertid er det en generell utfordring for gjennomføringen at det er manglende kapasitet i utviklingslandene til å utarbeide og gjennomføre prosjekter, og at det er vanskeligheter med å mobilisere privat kapital. Det er større vanskeligheter med dette enn med støtte til utslippsreduksjon. Departementet viser til at GCF gir midler til kapasitetsbygging og oppbygging av institusjoner på området for å styrke landenes evne til å gjennomføre klimatilpasningsprosjekter. Alle utviklingsland (om lag 130–140 land) har fått midler til dette.

Utenriksdepartementet uttaler i intervju og framholder i sine kommentarer til utkastet til vår rapport at departementet i styrearbeidet gjennomgående har framhevet betydningen av klimatilpasning.¹⁰⁹ Departementet viser til at de har spilt inn at klimatilpasning må prioriteres høyere i styremøter der strategier er diskutert.¹¹⁰ Utenriksdepartementet viser til at dette er tatt opp muntlig i mange av styremøtene i perioden, selv om det ikke framgår klart av dokumentasjonen som er gjennomgått.

¹⁰⁷ Det grønne klimafondet (2022).

¹⁰⁸ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

¹⁰⁹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

¹¹⁰ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

Utenriksdepartementet har i noen grad vurdert om GCFs arbeid med klimatilpasning i stort er i tråd med mål i Parisavtalen

Balanse i GCFs finansiering av klimatilpasning og utslippsreduksjon

Gjennomgangen viser at Utenriksdepartementet har fulgt med på GCFs balanse i finansiering mellom klimatilpasning og utslippsreduksjon. GCF har som mål at støtten til utslippsreduksjon og til klimatilpasning skal være likt fordelt. Dette målet har GCF nådd når man ser på godkjent prosjektf finansiering.¹¹¹ Utenriksdepartementet har imidlertid ikke tilgjengelig informasjon om hvor mye som faktisk har blitt utbetalt til klimatilpasningsprosjektene som er blitt vedtatt. Dette er et relevant spørsmål fordi en evaluering av GCFs klimatilpasningsaktiviteter fra 2021 fant at mye av midlene som var godkjent til klimatilpasning, fortsatt ikke var utbetalt.¹¹² Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det har informasjon om at 81 prosent av alle GCFs prosjekter har mottatt utbetalinger, men at mer detaljert informasjon om utbetalinger til prosjekter innen henholdsvis utslippsreduksjon og klimatilpasning finnes hos GCFs sekretariat.¹¹³

Ifølge Utenriksdepartementet skal alle prosjekter og aktiviteter GCF støtter være i samsvar med Parisavtalen. Alle forslag til enkeltprosjekter som legges fram for styret er godkjent av fondets uavhengige ekspertpanel (ITAP), som har sikret at alle krav og retningslinjer, inkludert Parisavtalen, er fulgt. Departementet viser videre til at de i styrearbeidet har spilt inn at det må være en balanse mellom støtte til utslippsreduksjon og klimatilpasning.¹¹⁴

Geografisk innretning av klimatilpasningsstøtten til minst utviklede land og små øystater

Departementet har også fulgt med på hvor mye av GCFs finansiering i stort som går til de minst utviklede landene og små øystater, som særlig vektlegges i Parisavtalen. Innenfor klimatilpasning er målet at minst 50 prosent av GCFs midler skal gå til de minst utviklede landene, små og utsatte øystater og land i Afrika. Andelen midler som er bevilget til disse landene, er ifølge Utenriksdepartementet rundt 70 prosent. Fondet har dermed overoppfyllt dette målet, ifølge departementet. Samtidig er det flere av de mest sårbare landene som ennå ikke har mottatt midler til klimatilpasning. Den strategiske gjennomgangen av GCF fra 2023 konkluderte med at GCFs tilpasningsprosjekter ikke i tilstrekkelig grad når de mest sårbare landene.¹¹⁵ Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det har tatt opp dette funnet fra evalueringen i styrets diskusjoner av evalueringer og ny strategi for 2024–2027.¹¹⁶ Hvordan minst utviklede land og mest sårbare land defineres, er utdypet i faktaboks 4 nedenfor.

¹¹¹ Og når finansieringen omregnes til gavefinansiering. I praksis er en del av GCFs prosjektf finansiering lån.

¹¹² Binet et al. (2021).

¹¹³ Utenriksdepartementet opplyser at 88% av prosjektene som GCF har gitt støtte til er under gjennomføring pr. 30. april 2024. 81% av prosjektene har mottatt utbetalinger. Utenriksdepartementet har imidlertid ikke informasjon om størrelsen på utbetalingene eller om fordelingen på prosjekter til utslippsreduksjon og klimatilpasning.

¹¹⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

¹¹⁵ Independent Evaluation Unit (2023).

¹¹⁶ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 3. september 2024.

Faktaboks 4 Minst utviklede land og mest sårbare land

I Parisavtalen og i omtalen av GCFs finansiering sies det spesifikt at støtten skal prioriteres til de minst utviklede landene. Samtidig brukes begrepet mest sårbare land i enkelte sammenhenger. Hva er forskjellen?

De minst utviklede landene: Dette er en offisiell kategori som brukes innen FN-systemet og består av en fast gruppe på 45 land (2024). Gruppen fastsettes på basis av sosioøkonomiske faktorer som inntekt, menneskelige ressurser (for eksempel utdanning og helsetilbud) og generell økonomisk sårbarhet. Minst utviklede land omtales eksplisitt i Parisavtalen som prioriterte mottakere av støtte.

Mest sårbare land: Dette er ingen offisiell kategori i FN-systemet og består heller ikke av en fast gruppe land. Dette er land som anses for å være særlig sårbare for klimaendringer. Gruppen kan derfor i noen sammenhenger være større enn gruppen av minst utviklede land og inkludere for eksempel små øystater som Maldivene.

Det har pågått en diskusjon om GCF faktisk når fram til de landene som er mest sårbare for klimaendringer. GCFs egne undersøkelser og uavhengige undersøkelser av GCFs finansiering indikerer at mange av de mest sårbare landene ikke har fått midler og har manglet kapasitet til å søke støtte. Det har derfor vært diskusjoner i GCFs styre om å forenkle prosessene for å gi lettere tilgang til midlene og å gi mer støtte gjennom nasjonale institusjoner.

Kilde: Parisavtalen; prosjektdokumentasjon fra GCF; Garschagen & Doshi (2022).

Vi kan ikke se i dokumentasjonen at departementet har vurdert i hvilken grad GCFs klimatilpasningsstøtte i stort ivaretar landenes behov og prioriteringer, i hvilket omfang GCF gir støtte til land til å utarbeide nasjonale tilpasningsplaner, eller i hvilken grad det sikres at GCFs klimatilpasningsstøtte i stort går til grupper som er særlig sårbare for klimaendringer.

Når det gjelder grupper som er særlig sårbare for klimaendringer, opplyser Utenriksdepartementet i intervju at GCF har egne retningslinjer for oppfølging av sårbare grupper som kvinner og urbefolkning. Styret får informasjon om hvert planlagte prosjekts plan for å ivareta sårbare grupper. Samtidig er GCF ifølge departementet et fond som har et klart klimaformål. Det har ikke formål spesifikt om å nå ulike definerte sårbare grupper. Det er ifølge departementet allerede i dag vanskelig å få støtte fra GCF, og ytterligere utvidelse av målene for fondet ville kunne føre til at det blir enda vanskeligere å få støtte, og at saksbehandlingen blir mer krevende.¹¹⁷ Ifølge Utenriksdepartementet har det spilt inn i styret at GCFs støtte til sårbare grupper må økes.¹¹⁸

¹¹⁷ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 3. september 2024.

¹¹⁸ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

11.2.4 Utenriksdepartementet har i noen grad fulgt opp GCFs framdrift og resultater innen klimatilpasning

GCF rapporterer ikke tydelig om hva de har oppnådd innen klimatilpasning sett i forhold til det som var planlagt

GCF rapporterer om sine resultater i to typer årsrapporter. Årsrapportene som er lett tilgjengelige på GCFs nettsider, er kortfattede. Disse rapporterer ikke om oppnådde klimatilpasningsresultater sammenlignet med planlagte resultater. Rapportene legger størst vekt på hvor mye finansiering ulike prosjekter har fått. De viser også til eksempler på resultater fra enkeltprosjekter. Når det gjelder helhetlig rapportering, skriver GCF at de *anslår* å ha bidratt til å styrke 96 millioner menneskers motstandskraft mot klimaendringer i 2022 (42 millioner personer direkte og 54 millioner personer indirekte).¹¹⁹ Hvor mange personer GCF hadde planlagt å nå per 2022, framgår ikke.¹²⁰

I tillegg til den kortfattede årsrapporten utarbeider GCF en mer utfyllende årlig resultatrapport som behandles i styret.¹²¹ Resultatrapporten for 2023 viser at GCF nådde 140 millioner personer gjennom sine klimatilpasningsprosjekter (55 millioner personer direkte og 85 millioner indirekte).¹²² Det går fram av en figur i rapporten at det var planlagt å nå omtrent 280 millioner personer gjennom klimatilpasningsprosjektene i 2023.¹²³ Prosjektene hadde altså nådd rundt halvparten av personene de var planlagt å nå.¹²⁴ Verken i figuren eller i den løpende teksten er det noen tydelig sammenligning av planlagte og oppnådde resultater, og det går heller ikke fram hva som er årsakene til at GCFs måloppnåelse på dette området var på rundt 50 prosent. Isteden sammenlignes antall personer de har nådd i 2023, med mål for hele prosjektperioden på 571 millioner personer. Det finnes heller ingen rapportering om de andre klimatilpasningsindikatorne i GCFs resultatrammeverk fra 2021.¹²⁵

Forskjellen mellom planlagte og oppnådde resultater er relevant fordi GCF i flere sammenhenger rapporterer om forventede resultater. I 2025 skriver GCF for eksempel på sine nettsider at de forventer at en milliard mennesker vil få bedre motstandskraft gjennom 297 pågående prosjekter.¹²⁶ De faktiske tallene for 2023 viser imidlertid at det er betydelig risiko for at plantallene ikke nås i alle prosjekter. Se også punkt 14.3.3, der det er en nærmere omtale av rapportering av GCFs resultater til Stortinget.

¹¹⁹ Det grønne klimafondet (2024).

¹²⁰ Det går heller ikke fram av årsrapporten hvorfor dette resultatet rapporteres for 2022 og ikke 2023, som er det året årsrapporten ellers handler om.

¹²¹ «Annual portfolio performance report».

¹²² Det grønne klimafondet (2024a).

¹²³ Figur 11 i Det grønne klimafondet (2024a).

¹²⁴ Ifølge samme figur nådde GCF flere personer enn planlagt i årene 2020 til 2022. Det planlagte antallet mottakere øker imidlertid sterkt fra 2022, sannsynligvis fordi mange prosjekter da har vart tilstrekkelig lenge til at resultater kan forventes.

¹²⁵ GCFs nåværende overordnede resultatrammeverk ble vedtatt i 2021 (Det grønne klimafondet, 2021). I tillegg til det samlede antallet personer som er nådd gjennom klimatilpasningsprosjekter, er dette indikatorne for klimatilpasning: antall prosjektdeltakere som har fått endrede eller forbedrede klimatilpassede inntektskilder, prosjektdeltakere med forbedret matsikkerhet, prosjektdeltakere med vannkilder som er mer motstandsdyktige mot klimaendringene, prosjektdeltakere som er dekket av nye eller forbedrede systemer for varsling av ekstremvær, prosjektdeltakere som tar i bruk innovative metoder for å styrke sin motstandskraft mot klimaendringer, og prosjektdeltakere som bor i bygninger som har fått bedre motstandskraft mot klimaendringer (GCF, 2021a, s. 9-11).

¹²⁶ Det grønne klimafondet (2024b).

I en annen del av vår undersøkelse har vi gått gjennom et utvalg klimatilpasningsavtaler i Malawi og Mosambik, jf. kap. 12 og 13. To avtaler finansiert av GCF er blant disse.¹²⁷ Gjennomgangen viser at den ene avtalen har rapportert om oppnådde resultater sett i forhold til planlagte resultater i sine årsrapporter. Det ble også gjennomført midtveis- og sluttevalueringer. For den andre avtalen, som fortsatt pågår, finnes det også en årsrapport som rapporterer mot et resultatrammeverk. Det foreligger altså detaljert informasjon om resultater for enkeltavtaler. Denne informasjonen blir imidlertid ikke forelagt styret enkeltvis eller samlet.

Ifølge departementet rapporterer ikke GCF godt nok på faktisk oppnådde resultater og det er vanskelig å finne oppdatert resultatinformasjon. Informasjonen er fordelt på flere typer dokumenter, blant annet i de årlige rapportene til klimakonvensjonen, i jevnlige rapporter til styret om GCFs arbeid samt i ulike publikasjoner. Så langt er ikke styret blitt forelagt sluttrapporter fra enkeltprosjekter, og få prosjekter er ferdigstilt. I GCFs strategi for 2024–2027 er det planlagt flere tiltak for å styrke resultatrapporteringen.¹²⁸ Departementet forventer at resultatrapporteringen vil styrkes når flere konkrete resultater er oppnådd.¹²⁹

Utenriksdepartementet er kjent med svakheter i GCFs resultatrapportering og har arbeidet gjennom styret for å forbedre den generelle resultatstyringen

Utenriksdepartementet var kjent med en rekke svakheter i GCFs resultatstyring før avtaleinngåelsen i 2020, på bakgrunn av en uavhengig evaluering av resultatrammeverket i 2018. Svakhetene var blant annet at indikatorer ikke var definerte og målbare, at prosjekter ikke har sikret troverdig rapportering av resultater, og at prosessen og strukturen i GCF ikke har gitt insentiver til å innarbeide rammeverk for resultatoppfølging når prosjekter planlegges.¹³⁰ I beslutningsdokumentet for avtalen skriver Norad at det fra norsk side ville ha vært ønskelig at alle partnere og prosjekter hadde på plass et godt nok opplegg for resultatmåling og styring før Norge inngikk avtalen, men at resultatmåling og styring må følges opp gjennom styrearbeidet. Det er trukket fram at Norge må se styrebehandling av strategisk plan og resultatrammeverk i sammenheng.

I dokumentasjonen av styrearbeidet går det fram at Utenriksdepartementet og Norad arbeidet for å bedre resultatstyringen i GCF det første året etter avtaleinngåelse. Bistandsforvaltningen ga detaljerte skriftlige innspill til GCFs overordnede ressurs- og resultatrammeverk for perioden 2020–2023, som ble utarbeidet i forbindelse med en oppdatert strategisk plan.¹³¹ Kommentarene gjelder resultatstyring i stort, og klimatilpasning er ikke vektlagt spesielt. Det er ikke kommentert om det som måles innen klimatilpasning, er hensiktsmessig. For klimatilpasning er det eneste målet i den

¹²⁷ Prosjektene er *Scaling Up the Use of Modernized Climate Information and Early Warning Systems in Malawi* implementert av UNDP og *Advancing the NAP process* som implementeres av UNEP.

¹²⁸ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 3. september 2024.

¹²⁹ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

¹³⁰ Independent Evaluation Unit (IEU) (2018).

¹³¹ E-post fra Utenriksdepartementet til GCF sendt 8. februar 2020, med tittel *Comments on draft strategic plan*.

strategiske planen økt motstandsdyktighet for mer enn 166 millioner mennesker per milliard amerikanske dollar som er investert.¹³²

Bistandsforvaltningen ga også detaljerte innspill til GCFs nye integrerte resultatrammeverk for oppfølging av prosjekter og programmer, som ble vedtatt av styret i 2021.¹³³

Rammeverket inneholder tre indikatorer for klimatilpasning:

- antall individer som direkte eller indirekte har mottatt støtte og blitt mer motstandsdyktige, fått redusert sårbarhet eller fått tilgang til ressurser eller kunnskap
- verdi i amerikanske dollar av fysiske eiendeler som er gjort mer motstandsdyktige mot klimaendringenes virkninger i det geografiske området der GCF-tiltaket gjennomføres
- hektar natur som er restaurert eller forbedret ved for eksempel planting av skog eller vern

Departementet opplyser i intervju at det var en utfordring under diskusjonene i styret å få enighet om relevante indikatorer for rapportering. Dette er en generell utfordring for klimatilpasning, ifølge departementet.¹³⁴ Utenriksdepartementet mener at det fortsatt er behov for å se nærmere på indikatorer for å forbedre rapporteringen.¹³⁵ Ifølge departementet skal GCF fra og med 2025 gi ut en årlig resultatrapport basert på resultatrammeverket fra 2021.¹³⁶

Vi finner ikke detaljerte innspill fra Utenriksdepartementet i forbindelse med utarbeidelsen av ny strategisk plan for perioden 2024–2027. Planen inneholder resultatmål («targeted results») for ulike tematiske områder, der det ikke er et tydelig skille mellom mål for utslippsreduksjon og klimatilpasning. Et mandat for et styremøte viser at departementet anså målbare og realistiske målformuleringer som ett av flere sentrale tema i arbeidet med planen. Det er imidlertid ikke dokumentert at departementet har utarbeidet skriftlige vurderinger av eller kommentarer til resultatmålene. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det bruker styremøtene til å formidle sine innspill i stedet for å sende skriftlige innspill. Dette er ifølge departementet i tråd med utviklingslandenes ønsker.¹³⁷ Ifølge departementet er det i praksis bare et fåtall land som sender inn skriftlige innspill.¹³⁸

Ifølge Utenriksdepartementet har GCFs resultatrapportering generelt et forbedringspotensial. Dette handler ifølge departementet blant annet om at GCF foreløpig først og fremst har rapportert om planlagte resultater, og i mindre grad om oppnådde resultater i prosjektene. Det er en utfordring at det ikke foreligger gode og universelle indikatorer for klimatilpasning, men slike er per 2025 under utarbeidelse. Departementet legger til grunn at det vil bli lettere å få enighet om nye indikatorer for klimatilpasning i GCF når de globale indikatorene er vedtatt. Departementet viser også til

¹³² Det grønne klimafondet (2025).

¹³³ Det grønne klimafondet (2021a).

¹³⁴ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

¹³⁵ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 3. september 2024.

¹³⁶ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

¹³⁷ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 3. september 2024.

¹³⁸ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

at GCFs resultatrammeverk er forhandlet fram i styret, der det er ulike politiske syn. Giverland ønsker mest mulig detaljert rapportering, mens mottakerland (utviklingslandene) generelt ønsker færrest mulig rapporteringskrav. Kompromissene som er gjort i styret har medført at kravene til rapportering er satt lavt, ifølge departementet.¹³⁹ Departementet uttaler i intervju at det har etterspurt mer rapportering fra GCF om oppnådde resultater.¹⁴⁰ Dette går imidlertid ikke fram av dokumentasjonen vi har gjennomgått, utover at departementet kommenterte at det var uklart om foreslåtte indikatorer til den oppdaterte strategiske planen i 2020 var faktiske eller estimerte resultater.

Utenriksdepartementet følger i noen grad opp GCFs faktiske resultater innen klimatilpasning

For å undersøke hvordan bistandsforvaltningen har fulgt opp GCFs resultater innen klimatilpasning, har vi analysert Utenriksdepartementets mandater og interne oppsummeringer fra 13 styremøter i GCF i perioden 2020–2024. Det går ikke fram av dokumentene at departementet i styremøtene har tatt opp spørsmål knyttet til oppnådde resultater av klimatilpasningsporteføljen som helhet eller resultater av konkrete tilpasningsprosjekter. Vi kan heller ikke se dokumentasjon på at departementet eller Norad har vurdert eller fulgt opp resultatrapporteringen innen klimatilpasning i årsrapportene fra GCF.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at de følger opp rapporteringen om klimatilpasning på samme måte som øvrige resultatområder, og de viser til at GCF rapporterer opp mot sine strategiske mål i resultatrapportene.¹⁴¹

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at de følger opp resultater av prosjekter på porteføljenivå. Oppfølgingen på porteføljenivå innebærer at Norge i styremøter uttrykker sine synspunkter på hvordan nye enkeltprosjekter og den samlede prosjektporteføljen fordeler seg på de ulike resultatområdene til GCF.¹⁴² Oppfølgingen av porteføljen har dermed sammenheng med finansieringen av prosjekter og fordelingen mellom klimatilpasning og utslippsreduksjon. Utenriksdepartementet følger ikke opp de oppnådde resultatene i porteføljen.

GCFs evalueringsenhet spiller en viktig rolle i rapportering av resultater av fondets arbeid.¹⁴³ Funn fra evalueringer som har relevans for klimatilpasning, er omtalt i Utenriksdepartementets mandater til flere styremøter. Dette gjelder evalueringen av klimatilpasning fra 2021¹⁴⁴, den strategiske gjennomgangen av GCF fra 2023¹⁴⁵, evalueringen av GCFs støtte til de minst utviklede landene fra 2022¹⁴⁶ og evalueringen av

¹³⁹ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

¹⁴⁰ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 3. september 2024.

¹⁴¹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

¹⁴² Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 3. september 2024.

¹⁴³ Norad og Utenriksdepartementets beslutningsdokument før avtaleinngåelse med GCF, datert 21. januar 2020.

¹⁴⁴ Binet et al. (2021).

¹⁴⁵ Independent Evaluation Unit (2023).

¹⁴⁶ Independent Evaluation Unit (2022).

GCFs støtte til afrikanske land fra 2023.¹⁴⁷ Hovedsakelig er posisjonen, slik det framgår av mandatene, at departementet vil støtte evalueringenes konklusjoner og anbefalinger når de diskuteres i styret. Det står også at man vil arbeide for at sentrale elementer tas inn i ny strategisk plan. Tekstene i mandatene er imidlertid kortfattede og generelle, og de tyder ikke på at departementet har lagt særlig vekt på konkrete funn eller anbefalinger i sine innlegg.

Dokumentasjonen viser videre at styret i GCF bruker en del tid på hvert møte til å diskutere nye prosjekter som skal vedtas. Framdriften og resultatene fra pågående og avsluttede prosjekter diskuteres imidlertid sjelden. Dette gjelder både klimatilpasningsprosjekter og prosjekter innen utslippsreduksjon. Utenriksdepartementet anser at GCF ikke følger opp evalueringer på en tilfredsstillende måte.¹⁴⁸ Styret har i liten grad prioritert å diskutere evalueringene. Det er også en generell utfordring for oppfølgingen at mange av anbefalingene fra fondets evalueringsavdeling er generelle og omfattende. Departementet uttaler i intervju at det nok er en del anbefalinger i evalueringene som ikke er fulgt opp.¹⁴⁹

11.3 Oppfølging av FNs miljøprograms arbeid med klimatilpasning

Som vist tidligere er FNs miljøprogram en av de største mottakerne av norsk klimatilpasningsstøtte. Vi har gått gjennom dokumentasjon i Norads arkiv som er tilknyttet programsamarbeidsavtalen med FNs miljøprogram for perioden 2022–2025, som er på 520 millioner kroner.¹⁵⁰ Avtalen omfatter både øremerket støtte og kjernestøtte, men vi har sett på den delen av avtalen som er øremerket, og som er kategorisert med klimatilpasning som hovedmål.¹⁵¹ Per 2024 er det utbetalt 150 millioner kroner over denne delen av avtalen. Avtalen går ut på å finansiere gjennomføringen av organisasjonens arbeidsprogram. Det går fram av avtaledokumentet og bistandsstatistikken at kun 30 av 150 millioner kroner er øremerket FNs miljøprograms tematiske fond for klima¹⁵², mens resten er uspesifisert eller har gått til organisasjonens andre hovedarbeidsområder, som er naturmangfold og forurensning. Vi anser derfor denne avtalen for å være feilkategorisert med klimatilpasning som hovedmål, jf. punkt 10.2.1.

Dette er øremerket støtte som Norge har satt spesifikke mål for og kan følge opp gjennom egne møter med organisasjonen. Samtidig er støtten definert som global tematisk støtte eller løst øremerket støtte, noe som blant annet innebærer at organisasjonen ikke behøver å utarbeide særskilt rapportering for den norske støtten. I stedet ligger organisasjonens generelle resultatrammeverk og årsrapportering til grunn.¹⁵³

¹⁴⁷ Independent Evaluation Unit (2023a).

¹⁴⁸ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

¹⁴⁹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 3. september 2024.

¹⁵⁰ Norad har forvaltningsansvaret for avtalen.

¹⁵¹ Denne delen av avtalen har avtalenr. QZA-21/0197-2 i bistandsstatistikken. Den er også kategorisert med utslippsreduksjon som hovedmål.

¹⁵² Thematic Fund for Climate Stability, som handler om både klimatilpasning og utslippsreduksjon.

¹⁵³ Avtaledokumentet mellom Norad og FNs miljøprogram for programsamarbeidsavtalen for 2022–2025.

Utenriksdepartementet og Norad har flere møter med FNs miljøprogram hvert år, både egne møter og møter sammen med andre medlemsland i organisasjonens styrende organer. Det finnes mandater til og referater fra disse møtene. Av dokumentasjonen kan vi ikke se at Norad har fulgt opp om FNs miljøprograms arbeid innen klimatilpasning er i tråd med målene i Parisavtalen som er nevnt ovenfor, for eksempel om FNs miljøprogram i sitt arbeid med klimatilpasning har prioritert de mest sårbare landene og støtte til å utarbeide nasjonale klimatilpasningsplaner.¹⁵⁴

11.3.1 Utenriksdepartementet og Norad har i liten grad fulgt opp FNs miljøprograms framdrift og resultater innen klimatilpasning

Dokumentasjonen viser at Norad har tatt opp resultatrapportering med FNs miljøprogram, for eksempel i årlig bilateralt møte i 2023. Men det går ikke fram av dokumentasjonen at Norad eller departementet har stilt spørsmål til eller kommentert resultater av klimatilpasning spesifikt.¹⁵⁵ FNs miljøprograms årsrapporter for 2022 og 2022–2023 inneholder heller ikke rapportering mot planlagte resultater innen klimatilpasning.¹⁵⁶ Det rapporteres mot måltall innenfor programområdet «climate action», men disse indikatorene skiller ikke mellom resultater innen henholdsvis klimatilpasning og utslippsreduksjon. Den ene indikatoren heter eksempelvis «antall nasjonale, undernasjonale og private aktører som innfører strategier og retningslinjer innen utslippsreduksjon og/eller klimatilpasning og katastrofebygging med støtte fra UNEP».¹⁵⁷ Ifølge Utenriksdepartementet var det et tydeligere indikatorskille mellom utslippsreduksjon og klimatilpasning i tidligere programperioder.¹⁵⁸

Utenriksdepartementet og Norad opplyser i intervju at de synes de får god nok informasjon om FNs miljøprograms resultater på klimatilpasningsområdet. FNs miljøprograms oppgave er ifølge departementet og Norad å være oppmerksom på nåværende og framtidige miljøutfordringer og være en pådriver for miljø på tvers av FN-systemet. Ifølge departementet og Norad er organisasjonens normative arbeid viktig, for eksempel utarbeidelsen av *Climate change adaptation gap report*, som er et viktig globalt kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning. I tillegg viser de til at FNs miljøprogram rapporterer til medlemsland om resultater av klimatilpasning i flere faste møter, blant annet i Committee of Permanent Representatives (CPR).¹⁵⁹ Vår gjennomgang viser imidlertid at orienteringen om klimatilpasning til CPR i juni 2024 var kortfattet og ikke inneholdt tydelig rapportering mot måltall.¹⁶⁰

¹⁵⁴ Vi har ikke undersøkt om Utenriksdepartementet eller Norad har gitt innspill til FNs miljøprograms strategi. Årsaken er at utarbeidelsen av FNs miljøprograms gjeldende strategi foregikk i en tidligere støtteperiode.

¹⁵⁵ Dokumentene vi har gått gjennom, er de som var lagret på saken i Norads arkiv, nemlig mandat og oppsummering fra bilaterale møter i 2022 og 2023, mandat til det årlige underkomitémøtet i UNEP (ASC) i 2022 og intern oppsummering av det årlige underkomitémøtet i 2023 samt intern oppsummering av møte i underkomiteen under UNEPs Committee of permanent representatives i juli 2023.

¹⁵⁶ Vi har gjennomgått *Programme Performance Report* for 2022 og 2022–2023, årsrapporten *UNEP in 2022* og *UNEP Planetary Funds Biennial Report 2023–2024*.

¹⁵⁷ Quantitative indicator (QN) (i): «Number of national, subnational and private sector actors that adopt climate change mitigation and/or adaptation and disaster risk reduction strategies and policies with UNEP support», jf. FNs miljøprograms *Programme Performance Report 2022–2023*, s. 74.

¹⁵⁸ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

¹⁵⁹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 12. september 2024.

¹⁶⁰ Orienteringen var en presentasjon på 15 sider. På side 10 er det presentert noen resultater og mål for klimatilpasning, men det er uklart hvilken periode målene er for. Det er også uklart hvor indikatorene er hentet fra.

Norad opplyser i intervju at programsamarbeidsavtalen fra 2022 innebar større grad av øremerking enn tidligere avtaler med FNs miljøprogram. Bakgrunnen var en forespørsel fra organisasjonen selv, som hadde opprettet tre brede tematiske fond for å samle finansiering fra andre givere som bruker sterk grad av øremerking. FNs miljøprogram håpet at det ville gi drahjelp dersom Norge ga sine midler på denne måten. Det fungerte ikke etter hensikten, og Norad gikk fra og med 2023 tilbake til å gi en større andel av midlene til FNs miljøprogram som kjernestøtte. Utenriksdepartementet opplyser at deres strategi er å øke andelen kjernestøtte til FN-organisasjonene, framfor å gi sterkt øremerkede midler, inkludert til FNs miljøprogram.¹⁶¹

11.4 Oppfølging av Tilpasningsfondets arbeid med klimatilpasning

Tilpasningsfondet ble formelt opprettet i 2001, og det har vært operativt siden 2007. Organisasjonen er forankret i klimakonvensjonen og støtter mindre prosjekter innen klimatilpasning som GCF eller andre organisasjoner kan gjennomføre i større skala dersom de viser seg å gi gode resultater. Vi har sett på Norads avtale om kjernestøtte til Tilpasningsfondet i perioden 2021–2024, som var på 300 millioner kroner.

11.4.1 At Norge ikke har styreplass i Tilpasningsfondet, vanskeliggjør oppfølgingen

Selv om støtten til Tilpasningsfondet gis som kjernestøtte, har ikke Norge hatt styreplass i fondet siden 2017. Dette gjør det vanskeligere for Norad å følge opp støtten. Norad har heller ingen bilaterale formelle møter med Tilpasningsfondet om avtalen. Dette ville ifølge Norad heller ikke vært hensiktsmessig, siden mulighetene for å påvirke beslutninger er begrenset så lenge Norge ikke har styreplass.

Utenriksdepartementet opplyser at det har hatt et ønske om å få en styreplass i Tilpasningsfondet, men at det ikke har lyktes. Tildeling av styreplasser skjer etter prosesser i FN-systemet, og Norges styreplass i andre fond kan ha ført til at det har vært vanskelig å få en plass i Tilpasningsfondets styre etter 2017. Norge har begrenset mulighet til å påvirke disse prosessene, ifølge departementet.¹⁶²

11.4.2 Norad har fulgt opp Tilpasningsfondets planer og strategier for klimatilpasning

Det går fram av dokumentasjonen vi har sett på, at Utenriksdepartementet og Norad ga et grundig innspill til Tilpasningsfondets strategi for 2023–2028. De ba blant annet om at fondet burde gjøre det tydeligere hvordan Tilpasningsfondet står i forhold til andre klimafond, og hvordan fondet kan bidra til innovasjon innen klimatilpasningsbistand.

¹⁶¹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 12. september 2024.

¹⁶² Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 12. september 2024.

Da avtalen med Tilpasningsfondet skulle inngås i 2021, vurderte Norad på et overordnet nivå om organisasjonens arbeid var i tråd med mål i Parisavtalen.¹⁶³ Norad konkluderte med at Tilpasningsfondets mål var relevante, at prosjektgjennomføringsmodellen sikret at det ble tatt hensyn til utviklingslandenes behov, og at det var de mest sårbare landene som hadde fått støtte så langt. Det går ikke fram av dokumentasjonen at Norad vurderte disse spørsmålene på nytt i løpet av støtteperioden.

11.4.3 Norad har i liten grad fulgt opp Tilpasningsfondets resultater innen klimatilpasning

Det er ikke dokumentert at Norad har fulgt opp Tilpasningsfondets resultater i 2021–2024. Siden Norge ikke har styreplass eller avholder egne møter med Tilpasningsfondet, har ikke Norad regelmessig kontakt med fondet om resultater eller resultatrapportering. Norad opplyser i intervju at de kan delta som observatør på deler av styremøtene, og at de følger møtene når det er tid til det. Norad har også tilgang til referater fra møtene og annen dokumentasjon på fondets nettsider. Videre har Norad kontakt med fondet i forbindelse med utbetalinger fra Norge, da Norad trenger informasjon om fondets finansielle behov før utbetalingene under avtalen kan skje. Norad undersøker i den forbindelse også om rapporteringskrav overholdes.¹⁶⁴

Tilpasningsfondet utgir to ulike typer årsrapporter. På nettsidene ligger det en kortfattet årsrapport.¹⁶⁵ Der rapporteres det kun forventede resultater, altså tall hentet fra prosjektplanene. I tillegg utarbeides det en mer detaljert resultatrapport til styret.¹⁶⁶ Her rapporteres det oppnådde resultater fra avsluttede prosjekter i henhold til åtte indikatorer, men det rapporteres ikke med hensyn til måltall slik at man kan se hva som er oppnådd i forhold til det som var planlagt. Fra pågående prosjekter rapporteres det ikke om hvilke resultater de foreløpig har oppnådd.¹⁶⁷ Norad opplyser i intervju at Tilpasningsfondet planlegger å innføre dette.¹⁶⁸ Vi finner dermed at rapporteringen fra Tilpasningsfondet i noen grad gir informasjon om oppnådde resultater av klimatilpasning sett i forhold til planlagte resultater. Se også punkt 14.3.3 om rapportering av Tilpasningsfondets resultater til Stortinget.

I en annen del av vår undersøkelse har vi gått gjennom et utvalg klimatilpasningsavtaler i Malawi og Mosambik, jf. kap. 12 og 13. En avtale finansiert av Tilpasningsfondet er én av disse.¹⁶⁹ Gjennomgangen viser at det foreligger detaljert informasjon om resultater for denne avtalen. Resultatinformasjon fra pågående enkeltavtaler blir imidlertid ikke samlet og rapportert til styret i Tilpasningsfondet.

¹⁶³ Beslutningsdokumentet for avtalen, datert 5. november 2021.

¹⁶⁴ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 12. september 2024.

¹⁶⁵ For eksempel «Annual Performance Report 2024».

¹⁶⁶ For eksempel «Annual Performance Report for the Fiscal Year 2025».

¹⁶⁷ Ifølge årsrapporten for 2024 (Tilpasningsfondet, 2024) var det per juni 2024 176 pågående prosjekter. I årsrapporten rapporteres oppnådde resultater fra 42 prosjekter.

¹⁶⁸ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet og Norad 12. september 2024.

¹⁶⁹ Prosjektet *Adapting to Climate Change Through Integrated Risk Management* implementeres av Verdens matvareprogram i Malawi.

11.5 Oppfølging av LDCFs arbeid med klimatilpasning

Fondet for de minst utviklede landene (LDCF) er et fond under Den globale miljøfasiliteten (GEF) som hjelper de minst utviklede landene med å tilpasse seg klimaendringene. Fondet ble opprettet under klimakonvensjonen i 2001 og støtter blant annet gjennomføring av nasjonale tilpasningsprogrammer (NAPAs) og nasjonale tilpasningsplaner. Norge har støttet GEF i mange år. Direkte støtte til underfondet LDCF ble gitt årlig i perioden 2002–2014, og så i 2023, gjennom en ettårig avtale på 100 millioner kr. Vi har sett på Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av denne ettårige avtalen.¹⁷⁰ Norge ved Utenriksdepartementet deler plass med Danmark i LDCFs styre, som har samme sammensetning som styrer i andre fond under GEF.

11.5.1 Utenriksdepartementet og Norad har fulgt opp LDCFs strategier og planer for klimatilpasning

I beslutningsdokumentet for avtalen med LDCF konkluderer Norad med at fondets arbeid er svært relevant for Norges oppfølging av Parisavtalen – for å styrke klimatilpasning og motstandsdyktighet, og for å nå de mest sårbare. LDCF legger ifølge Norad vekt på de minst utviklede landene og de landene som er mest utsatt for klimaendringer, som små øystater. I beslutningsdokumentet vises det også til en evaluering av fondet som fant at LDCF spiller en viktig rolle ved å finansiere nasjonale tilpasningsplaner. Det vises også til at prosjektene er etterspurt av utviklingslandene, og at utviklingslandenes eierskap derfor er sterkt. Dokumentasjonen viser også at Utenriksdepartementet fulgte opp den geografiske spredningen av prosjektene i styremøtet i 2023, da de tok opp at det burde gjøres mer for å gjennomføre prosjekter i små øystater i Stillehavsregionen.¹⁷¹

11.5.2 Norad har fulgt opp LDCFs resultater innen klimatilpasning

I forvaltningen av avtalen har Norad fulgt med på LDCFs resultatinformasjon i årsrapporter og evalueringer. Av mandatet til styremøtet i 2023 går det fram at årsrapporten var lest og oppsummert, og at styremedlemmet fra Utenriksdepartementet planla å stille spørsmål ved noen av resultatene og oppfordre til å styrke dem.

I beslutningsdokumentet for avtalen står det at Norad bør arbeide for å få systematisk rapportering av LDCFs faktiske resultater sett i forhold til planlagte resultater. I LDCFs årsrapport for 2024 er det rapportert resultater på fire overordnede indikatorer som er relevante for klimatilpasning.¹⁷² Det er rapportert at LDCFs prosjekter over tid til sammen har nådd 19,7 millioner personer direkte, og bidratt til at 2,9 millioner hektar areal forvaltes på en klimatilpasset måte, at rundt 2300 klimatilpasningsplaner/-retningslinjer er blitt utarbeidet og at 727 000 personer har fått opplæring.¹⁷³ Resultatene er ikke rapportert med hensyn til måltall slik at man kan se hva som er oppnådd i forhold til hva

¹⁷⁰ Avtalenr. RAF-23/0010.

¹⁷¹ Vi har ikke sett på innspill til LDCFs strategiske plan fordi Norge ikke støttet LDCF da fondets nåværende strategi ble utarbeidet.

¹⁷² Den globale miljøfasiliteten. (2025, s. 8-10).

¹⁷³ Rapporteringen gjelder for perioden juli 2023 til juni 2024.

som var planlagt. Rapporten inneholder imidlertid flere tabeller som belyser LDCFs resultater på ulike måter. Blant annet rapporteres den gjennomsnittlige prosentvise måloppnåelsen i 15 pågående eller nylig avsluttede prosjekter¹⁷⁴ og hvor mange prosent av pågående prosjekter som ligger an til å nå sine mål (86 prosent i 2023). Samlet sett finner vi dermed at rapporteringen i stor grad gir informasjon om LDCFs oppnådde resultater av klimatilpasning sett i forhold til planlagte resultater.

12 Planlegging og oppfølging av klimatilpasningsavtaler i Malawi og Mosambik

I dette kapitlet ser vi på planlegging og oppfølging av tolv utvalgte bistandsavtaler i Malawi (ni avtaler) og Mosambik (tre avtaler), med hovedvekt på Malawi.¹⁷⁵ Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene skal utøve kontroll med resultatoppnåelse i bistandsavtaler gjennom hele avtalens forløp. Kontrollen kan skje på flere måter. Sentrale elementer i forvaltningen av bistandsavtaler er å vurdere partnere og søknader, kvalitetssikre juridiske avtaler og stille krav om blant annet løpende rapportering, sluttrapporter og evalueringer ved avtaleslutt. Konkrete oppfølgingstiltak er avtalesfestet i den enkelte avtale. Norad og ambassadene kan følge opp avtalene gjennom dialog med avtalepartnerne, feltbesøk, formelle møter og revisjon.¹⁷⁶ Stikkprøver og testing av internkontroll for å avdekke eventuelle feil og svakheter er andre mulige oppfølgingstiltak.¹⁷⁷

Vi har undersøkt hvordan bistandsforvaltningen har lagt til rette for resultater gjennom forvaltning og oppfølging av avtalene i planleggings- og gjennomføringsfasen.¹⁷⁸ Tre av de utvalgte avtalene er ikke finansiert av Norge direkte, men gjennomføres av multilaterale organisasjoner som får kjernestøtte fra Norge. Den norske bistandsforvaltningen har ikke ansvar for å følge opp og utøve kontroll med disse avtalene. På bakgrunn av tilgjengelig dokumentasjon har vi likevel undersøkt hvordan disse avtalene er planlagt.¹⁷⁹

Før vi presenterer funn fra avtalegjennomgangen, ser vi på hvilke konsekvenser klimaendringene har for Malawi og Mosambik, og hvordan bistanden innen klimatilpasning er innrettet.

12.1 Beskrivelse av situasjonen i Malawi og Mosambik

Malawi og Mosambik, som befinner seg i den sørlige delen av Afrika, er begge partnerland for Norge og to av landene som mottar mest klimatilpasningsbistand, jf. punkt 5.1.4. I *Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid. Bærekraftsmålene og*

¹⁷⁴ Den globale miljøfasiliteten (2025, tabell 2).

¹⁷⁵ Se vedlegg 2 for en liste over avtalene.

¹⁷⁶ Spesifikke krav og anbefalinger til forvaltningen framgår av GMA.

¹⁷⁷ Norad (2024a).

¹⁷⁸ Den fullstendige listen over spørsmål som prosjektgjennomgangen bygget på, er i vedlegg 3.

¹⁷⁹ De tre avtalene det gjelder, er markert med «multilateral» i vedlegg 2.

norsk utviklingspolitikk ble det redegjort for partnerlandskonseptet, og i *Meld. St. 17 (2017–2018) Partnerland i utviklingspolitikken* redegjorde regjeringen for partnerlandsstrategien. Formålet med strategien var å konsentrere bistanden om land hvor det er et strategisk ønske om langsiktig utvikling for i større grad å sikre bedre resultater.

12.1.1 Malawi og Mosambik er spesielt utsatt og har lav kapasitet til å håndtere og tilpasse seg klimaendringene

Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN) sin indeks oppsummerer 185 lands sårbarhet i møte med klimaendringer og andre globale utfordringer i kombinasjon med dets muligheter for å bygge motstandsdyktighet i møte med slike utfordringer.¹⁸⁰ Malawi og Mosambik rangeres blant de landene i verden som er mest sårbare for klimaendringer.

Særlig landbruks- og regnavhengige afrikanske land langs ekvator er utsatt for klimaendringer, jf. figur 5 under punkt 10.1.4. Klimaendringene kommer i form av at ekstremvær som tørke, flom og sykloner som ødelegger avlinger, tiltar i hyppighet og intensitet. Dette fører til at en økende andel av befolkningen lever med kronisk usikkerhet når det gjelder tilgang på mat.¹⁸¹ Disse landene er hjemsted for verdens fattigste, og studier viser at effektene av klimaendringene allerede har påvirket landbruket her negativt og vil fortsette å påvirke utviklingen i tiden som kommer.^{182,183}

Ettersom store deler av befolkningen i både Malawi og Mosambik er sysselsatt i et landbruk som er regnavhengig, gir dette stor sårbarhet for endringer i nedbørsmønstre. Klimarelaterte katastrofer har allerede forårsaket store økonomiske tap og vil føre til ytterligere økonomisk nedgang i årene som kommer, dersom ikke utviklingen snus.¹⁸⁴ Verdensbankens analyser av Malawi og Mosambik viser at klimaendringer kan komme i veien for landenes utviklingsmål og vil føre til store kostnader i årene som kommer. Frekvensen av ekstreme klimahendelser har økt de senere årene, og hendelsene er også mer alvorlige. Blant annet er det flere tropiske stormer og sykloner som rammer landene.¹⁸⁵ Et eksempel er syklonen Freddy, som i 2023 påvirket 1,2 millioner mennesker i Mosambik, der 192 000 måtte flykte og 183 døde, og der 132 000 hjem, 123 helseklinikker og 1 200 skoler ble ødelagt. I tillegg var det skader på bruer, veier og infrastruktur for energi og vann.¹⁸⁶ Syklonen førte også til omfattende ødeleggelse i Malawi. Befolkningsvekst, korrupsjonsnivå, styreset og økonomi er andre forhold enn klimaendringene som påvirker forutsetningene for utvikling og for å få til resultater av bistanden i landene.^{187,188}

¹⁸⁰ University of Notre Dame, Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN) (2025).

¹⁸¹ Integrated Food Security Phase Classification (IPC) (2022).

¹⁸² Ortiz-Bobea et al. (2021).

¹⁸³ UNFCCC (27. Oktober 2020).

¹⁸⁴ Verdensbanken (2022); Verdensbanken (2022a).

¹⁸⁵ Worlddata (2025).

¹⁸⁶ Verdensbanken (2023).

¹⁸⁷ Bertelsmann Stiftung (2024).

¹⁸⁸ Bertelsmann Stiftung (2024a).

Mangel på klimatilpasset infrastruktur og begrenset tilgang på finansiering bidrar ytterligere til sårbarhet for konsekvensene av klimaendringene og illustrerer behovet for bistand i begge land.

12.1.2 Karakteristikk ved landbruket i Malawi og Mosambik som gjør utvikling og tilpasning krevende

Videre utvikling og fattigdomsreduksjon forutsetter at det blir høyere produktivitet og mer klimatilpasning i landbruksproduksjonen, ettersom sektoren er helt sentral med hensyn til både sysselsetting og landenes økonomi.¹⁸⁹ Det er imidlertid mange karakteristikk ved landbruket i Malawi som bidrar til at klimatilpasning og utvikling er vanskelig å få til:

- **størrelsen på småbruk** – det aller meste av landbruksarealet i Malawi disponeres av småbrukere. I takt med befolkningsveksten har størrelsen på den gjennomsnittlige husholdningens jordbruksareal gått ned. Majoriteten av småbruk er for små til å kunne generere tilstrekkelig inntekt fra jordbruk til at bøndene kommer seg ut av fattigdom.¹⁹⁰ En stor andel av bøndene har så lite jord at de årlig er avhengige av mat- eller kontantstøtte i påvente av at avlingene er innhøstningsklare;^{191,192}
- **avhengighet av regntiden** – mer enn 90 prosent av jordbruksproduksjon er regnavhengig, og bare noen få prosent av kultivert jord har vanningsanlegg. Flere vanningsanlegg kunne gitt flere vekstsesonger og dermed økt matproduksjon;¹⁹³
- **monokultur** – småbrukere produserer 80 prosent av maten som spises i Malawi, og kun 20 prosent av eksporterte jordbruksvarer.¹⁹⁴ Tilnærmet alle dyrker mais, som utgjør omtrent to tredjedeler av kaloriinntaket.¹⁹⁵ Dyrking av mais skjer ved bruk av kunstgjødsel, noe som over tid har ført til utarming av jorda;
- **økende priser** – økende priser globalt for viktige innsatsfaktorer som kunstgjødsel og såfrø har de siste årene ført til høyere kostnader og redusert tilgang. Svekkelse av valutaen i Malawi har ført til ytterligere prisøkninger;¹⁹⁶
- **ufullkomne markeder** – markedet for jordbruksprodukter fungerer dårlig, blant annet på grunn av dårlig infrastruktur (som dårlige veier og manglende tilgang på elektrisitet);¹⁹⁷
- **manglende kapital** – begrenset tilgang på kapital er en barriere for økt produktivitet i landbruket. Investeringer i utvikling av jordbruket (vanningsanlegg eller økning i produksjon), krever mer kapital enn fattige småbrukere og lokale lånegrupper har tilgang på.¹⁹⁸

¹⁸⁹ Verdensbanken (2025): Verdensbanken (2025a).

¹⁹⁰ Muyanga, Nyirebda, Lifeyo & Bruke (2020).

¹⁹¹ Muyanga, Nyirebda, Lifeyo & Bruke (2020).

¹⁹² Verifisert referat fra intervju med Norads seksjon for mat 24. og 29. april 2025.

¹⁹³ CIAT & Verdensbanken (2018).

¹⁹⁴ CIAT & Verdensbanken (2018).

¹⁹⁵ International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2012).

¹⁹⁶ FNs utviklingsprogram (UNDP) (u.å.).

¹⁹⁷ CIAT & Verdensbanken (2018).

¹⁹⁸ Verdensbanken (2022b).

Landbruket i Mosambik er preget av mange av de samme forutsetningene som i Malawi, som avhengighet av regntid, begrensede investeringer i infrastruktur og produksjonsteknologi og begrenset markedstilgang.¹⁹⁹ En forskjell er imidlertid at flere bønder i Mosambik bruker dyrkingssystemer med tre eller flere typer avlinger (mais, bønner og kassava) sammenlignet med Malawis monokultur.^{200 201}

12.2 Bistand til klimatilpasning i Malawi og Mosambik

12.2.1 Strategisk innretning av norsk bistand til klimatilpasning i Malawi

Malawi er og har vært et prioritert partnerland²⁰² i norsk bistand siden midten av 1990-tallet, og er blant de største mottakerne av norsk bistand.²⁰³ Norge har ambassade i Malawi, og flere norske sivilsamfunnsorganisasjoner har lang erfaring med bistand i landet. Viktige sektorer for norsk bistand i Malawi er utdanning, landbruk og helse.

Etter korrupsjonsskandalen Cashgate i 2014²⁰⁴ gir ikke lenger Norge budsjettstøtte, men fordeler midler gjennom multilaterale kanaler (Verdensbanken og FN-strukturen), felles fond med andre givere, og sivilsamfunnsorganisasjoner. Et eksempel er avtalen Agriculture Sector Wide Approach (ASWAp), der den norske ambassaden i Malawi har gitt midler fra Norge gjennom et flergiverfond administrert av Verdensbanken for å unngå å direkte finansiering via det offentlige økonomistyringssystemet.²⁰⁵

Norsk bistand til klimatilpasning i Malawi ble redusert fra 83,2 millioner kroner til 25,9 millioner kroner i perioden 2015–2019.²⁰⁶ Deretter har det vært en økning, og bistanden til klimatilpasning var i 2024 betydelig høyere enn for ti år siden. I 2024 ga Norge 483,0 millioner kroner i øremerket bistand til Malawi. Av dette var 125,5 millioner kroner (26 prosent) kategorisert som bistand til klimatilpasning. Innen klimabistand har Norge en relativt ensrettet tematisk portefølje med vekt på landbruk, ifølge den norske ambassaden i Malawi.²⁰⁷ I 2015 forvaltet ambassaden 97 prosent av klimatilpasningsbistanden, mens den i 2024 forvaltet 59 prosent (Norad forvaltet resten).

Rundt 2015 rettet ambassaden deler av bistanden inn mot styrking av matsystemer i et klimaperspektiv i henhold til regjeringens matsikkerhetsstrategi fra 2013.²⁰⁸ For å følge opp strategien satte ambassaden sammen en portefølje av avtaler som handlet om klimatilpasning i landbruket, der opplæring i klimasmart landbruk ble vektlagt.²⁰⁹ Blant annet ble det gjennomført en ekstern forhåndsvurdering som så på flere avtaleforslag på området i sammenheng.

¹⁹⁹ CIAT & Verdensbanken (2017).

²⁰⁰ FAO (2019).

²⁰¹ FAO (2019a).

²⁰² Norske partnerland er Etiopia, Malawi, Mosambik, Nepal, Tanzania, Uganda, Ghana, Myanmar, Indonesia og Colombia.

²⁰³ Utenriksdepartementet (u.å.); Norad, *Bistand i tall*.

²⁰⁴ Mweninguwe (2014).

²⁰⁵ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 11. november 2024.

²⁰⁶ Norad, *Bistand i tall*.

²⁰⁷ E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. april 2024 med informasjon om porteføljene innen klimatilpasning i Malawi og Mosambik.

²⁰⁸ Utenriksdepartementet (2013).

²⁰⁹ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 11. november 2024.

I Utenriksdepartementets strategi for matsikkerhet fra 2022, *Kraftsamling mot svolt – ein politikk for auka sjølvforsyning*, går det fram at Malawi og Mosambik er to av fem satsingsland for matsikkerhet i Afrika sør for Sahara. I strategien skriver Utenriksdepartementet at de vil prioritere tiltak som støtter opp under målet om å minst tredoble finansieringen av klimatilpasning innen 2026, sammenlignet med 2020-nivået. Videre vil departementet prioritere tiltak som gjør matproduksjonen mer robust i møte med klimaendringene. Tilskuddsmottakere skal blant annet kunne dokumentere at de har vurdert om matprodusentene kan tilpasse seg et endret klima, ifølge strategien.

Regjeringens strategi for klimatilpasning fra 2021 prioriterer ikke navngitte enkeltland, men legger opp til at innsatsen skal komme de fattigste og mest sårbare gruppene til gode, særlig i partnerland og utsatte øystater. Malawi som partnerland vil dermed omfattes av strategien.

Norad opplyser i intervju at de med bakgrunn i matsikkerhetsstrategien prioriterer satsingslandene når det gjelder valg av bistandsavtaler, påvirkningsarbeid i internasjonale organisasjoner og faglige råd til ambassadene.²¹⁰

Den norske ambassaden i Malawi opplyser i intervju at de legger utviklingspolitikken og gjeldende strategier til grunn for innretning av bistandsporteføljen. Samtidig tilpasses porteføljen situasjonen i Malawi og landets behov.²¹¹ En partnerlandstrategi for Malawi ble offentliggjort i 2021, men ble faset ut rundt 2022, ifølge ambassaden. Strategien ble ansett for å legge for mye vekt på norske målsettinger og for lite vekt på partnerskap med Malawi. Partnerlandstrategien ble erstattet av en landstrategi for Malawi, som ble offentliggjort i 2025.²¹² Porteføljen av avtaler utarbeides etter dialog med Utenriksdepartementet og Norad. Ambassaden presiserer videre at de ikke har noen avtaler som er rettet spesifikt mot klimatilpasningsmål. Hovedmålene for ambassadens støtte er fattigdomsbekjempelse og å redusere sult. Ambassadens midler kommer i all hovedsak over regionbevilgningen til Afrika, som har som hovedmål å bidra til økt sikkerhet og stabilitet, forbedret styresett og styrket økonomisk og sosial utvikling.²¹³ Ambassaden sier imidlertid at støtte til klimatilpasning som en del av større avtaler kan bidra til å nå de overordnede målene.²¹⁴

Den norske ambassaden i Malawi har ikke satt sammen en portefølje av avtaler for å følge opp strategien for klimatilpasning fra 2021, slik den gjorde for å følge opp matsikkerhetsstrategiene fra 2013 og 2022.²¹⁵ Det går fram av avtaledokumentasjon at TRANSFORM-avtalen i Malawi ble utarbeidet for å følge opp regjeringens handlingsplan for bærekraftige matsystemer for perioden 2019–2023.²¹⁶ TRANSFORM-avtalen er registrert med klimatilpasning som delmål, og har aktiviteter rettet mot alle leddene i

²¹⁰ Verifisert referat fra intervju med Norads seksjon for mat 24. og 29. april 2025.

²¹¹ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 9. desember 2024.

²¹² Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025; Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 11. november 2024.

²¹³ Prop. 1 S Utenriksdepartementet for årene 2022–25.

²¹⁴ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 11. november 2024.

²¹⁵ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 9. desember 2024.

²¹⁶ Utenriksdepartementet (2019).

systemet for matproduksjon. Ifølge beslutningsdokumentet for avtalen inviterte ambassaden flere organisasjoner til å utarbeide et samlet avtaleforslag framfor å inngå separate avtaler. Underveis oppstod det samarbeidsproblemer, og Utviklingsfondet, som hadde lengst erfaring fra landbrukssektoren i Malawi, gikk ut av prosjektet, mens Kirkens Nødhjelp videreførte det. Samarbeidsproblemene førte til mange utfordringer, blant annet forsinkelser, noe midtveisevalueringen bekrefter. Midtveisevalueringen viser derfor at den strategiske tanken om å samle partnerne i en stor avtale framfor mindre avtaler synes å være lite hensiktsmessig. Midtveisevalueringen viser samtidig at bistanden Kirkens nødhjelp administrerer alene tre år inn i avtalen har gitt flere positive resultater for mottakerne, inkludert økt matsikkerhet.

12.2.2 Strategisk innretning av norsk bistand til klimatilpasning i Mosambik

Mosambik er i likhet med Malawi et prioritert land for bilateral norsk bistand. Utenriksdepartementet og den norske ambassaden i Mosambik har vist til at porteføljen av bistand innen klimatilpasning i Mosambik er sammensatt og inneholder avtaler som faller inn under innsatsområdene for regjeringens strategi for klimatilpasning (tidlig varsling mv.). Ambassaden er opptatt av sammenhengen mellom langsiktig utviklingsbistand, humanitær hjelp og støtte til freds- og forsoningsprosesser samt den hyppige frekvensen av tilbakevendende klimarelaterte katastrofer.²¹⁷

Norsk bistand til klimatilpasning i Mosambik ble redusert fra 41,1 millioner kroner til 16,0 millioner kroner i perioden 2015–2018, og har deretter økt. I 2024 ga Norge 558,4 millioner kroner i øremerket bistand til Mosambik, av dette var 83,9 millioner kroner (15 prosent) kategorisert som bistand til klimatilpasning. I 2015 forvaltet ambassaden 91 prosent av klimatilpassningsbistanden, mens den i 2024 forvaltet 54 prosent.

Norge avviklet budsjettstøtte til Mosambik i 2014 og har generelt vært opptatt av å støtte fredsprosessen, fattigdomsreduksjon, godt styresett (herunder naturressurs- og skatteforvaltning) og bærekraftig utvikling.²¹⁸ Klimasårbarheten har vært økende med flere ødeleggende sykloner, ekstremnedbør og tørke som fører til tap av menneskeliv, internt fordrevne og store materielle skader. Klimarelaterte hendelser reverserer derfor landets utvikling. De som lever av selvbergingslandbruk, er spesielt utsatt. Styrkede varslingsystemer og klimatilpasset infrastruktur er viktig for at landet skal kunne håndtere klimaendringer framover.²¹⁹

12.2.3 Bistandsavtalene som er analysert, dekker de fleste innsatsområdene som er sentrale i regjeringens strategi for bistand til klimatilpasning

Vi har gjennomgått tolv avtaler – ni avtaler fra Malawi og tre fra Mosambik, jf. vedlegg 4. Utfyllende informasjon om utvalgskriterier står under punkt 16.2.2. Avtalene utgjør

²¹⁷ E-post fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 24. april 2024 med informasjon om porteføljene innen klimatilpasning i Malawi og Mosambik.

²¹⁸ Utenriksdepartementet (2019a).

²¹⁹ Ambassaden i Maputo (2025).

43 prosent av den norske støtten til klimatilpasning i de to landene i perioden 2015–2024.²²⁰

Avtalene dekker de fleste sentrale innsatsområdene innen klimatilpasning som er sentrale i regjeringens strategi for klimatilpasning: klimasmart landbruk, vær- og klimatjenester, nasjonal klimatilpasningsplan og gjenoppbygging av skoler (infrastruktur) etter en ekstrem værhendelse. Innsatsområdet naturbaserte løsninger er ikke dekket i utvalget, og det finnes heller ikke avtaler innen dette innsatsområdet i Malawi eller Mosambik.

12.3 Planlegging av avtalene

12.3.1 Få avtaler inneholder konkrete klimasårbarhetsvurderinger og innretter tiltak mot sårbarhet for klimaendringer

En generell forutsetning for å bli kategorisert med klimatilpasning som hovedmål eller delmål, jf. håndbok for bruk av Rio-markører fra OECDs utviklingskomité, er at avtalen har som mål å redusere sårbarhet for klimaendringer, og at mål om klimatilpasning er eksplisitt gjengitt i aktivitetsdokumentasjonen.²²¹ I tillegg skal aktiviteten inneholde konkrete tiltak som handler om klimatilpasning. For avtaler som kategoriseres med klimatilpasning som hovedmål, anbefales det en tre-steps modell som beste praksis. Modellen er også gjengitt i Norads statistikkmanual.²²² De tre stegene er

1. **å beskrive sårbarhetskonteksten** – for en avtale hvor klimatilpasning er en sentral målsetting, bør konteksten for klimasårbarhet beskrives tydelig ved hjelp av autoritative kilder. Det kan være materiale fra eksisterende analyser og rapporter eller sårbarhetsanalyser som er gjennomført som en del av avtalen;
2. **å angi tiltakene** – avtalen bør angi eller forklare hvordan det skal håndtere kontekst- og stedsspesifikke klimaendringssårbarheter angitt i eksisterende avtaledokumentasjon;
3. **å gjøre en kobling mellom sårbarhet og tiltak** – avtalen bør kunne demonstrere en klar og direkte sammenheng mellom identifisert sårbarhet gjengitt i avtaledokumentasjonen og spesifikke aktiviteter under nåværende og framtidige klimaendringer.

I Tabell 3 nedenfor gir vi eksempler fra avtalegjennomgangen på avtaler med konkrete og mindre konkrete beskrivelser av sårbarhet og tiltak. Begge avtaler er kategorisert med klimatilpasning som hovedmål.

²²⁰ Beregnet basert på de ni prosjektene (seks i Malawi og tre i Mosambik) som har fått støtte fra ambassaden eller Norad. De tre prosjektene som er finansiert indirekte gjennom kjernestøtte, er holdt utenfor. Andelen var 45 prosent for Malawi og 40 prosent for Mosambik.

²²¹ OECD (2021). Med aktivitetsdokumentasjon menes ifølge OECDs håndbok i hovedsak det skriftlige materialet som ligger til grunn for finansieringsavtalen. Dette kan være selve prosjekt- eller programdokumentet eller et forslag til finansiering av et tiltak som er skissert i et partnerlanddokument, for eksempel en nasjonal utviklingsstrategi, en sektorstrategi eller en klimastrategi.

²²² Norad (2024).

Tabell 3 Avtaler med klimatilpasning som hovedmål: eksempel på angivelse av sårbarhetskontekst og tiltak

	Eksempel på avtale med konkrete beskrivelser av sårbarhet og tiltak	Eksempel på avtale som har lite konkrete beskrivelser av sårbarhet og tiltak
Avtale	Adapting to Climate Change Through Integrated Risk Management	Malawi Lake Basin Programme III
Ansvarlig partner	Verdens matvareprogram	We Effect
Beskriv sårbarhetskonteksten:	Avtalen er rettet mot sørlige distrikter i Malawi, og sårbarhetskonteksten gjengis detaljert for dette området. Distrikter er også valgt ut med bakgrunn i ulike sårbarhetsfaktorer.	Sårbarhetskonteksten beskrives overordnet på et nasjonalt nivå. I dokumenter fra planleggingen finner vi lite omtale av sårbarheten lokalt i de to utvalgte distriktene hvor mesteparten av avtalen foregår.
Angi tiltakene:	Avtalen er innrettet mot å håndtere ustabilt regn, tørke og flom samtidig gjennom forsikring, klimasmart landbruk, værvarsling og tilgang til markeder for å sikre avkastning og opprettholdelse av klimasmart landbruk over tid. Tiltakene er rettet mot sårbarheten lokalt.	Det beskrives hvordan tiltakene skal hjelpe fattige bønder med å håndtere klimaendringene gjennom innføring av ulike landbruksteknikker som konserveringslandbruk. Det beskrives i mindre grad hvordan dette vil bidra til å redusere den lokale sårbarheten for klimaendringer i de to utvalgte distriktene.

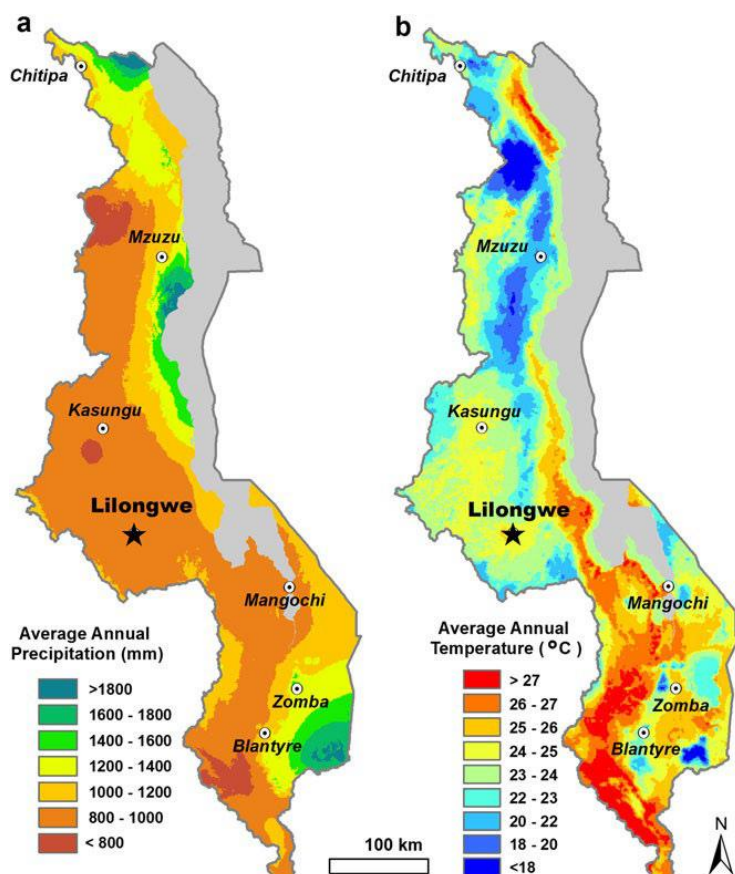
Kilde: Riksrevisjonen og mottatt avtaledokumentasjon fra Verdens matvareprogram og Norges ambassade i Malawi (We Effect).

Av de tolv bistandsavtalene vi har sett på, har sju klimatilpasning som hovedmål, to har klimatilpasning som delmål, og tre er multilaterale og er ikke kategorisert med Rio-markør.²²³ I to av de sju hovedmålsavtalene er det gjennomført konkrete sårbarhetsvurderinger for klimaendringer i området der bistandsavtalen foregår. I de resterende fem hovedmålsavtalene er sårbarhetsanalysene veldig generelle i form av et avsnitt eller tekst som beskriver hvordan Malawi som land er utsatt for klimaendringer.

I land som Malawi og Mosambik kan lokale sårbarheter for klimaendringer variere betydelig fra en lokasjon til en annen. Nedbør, vind, temperatur, ekstreme værhendelser og andre forhold varierer, jf. figur 9 under. Jordhelse, veksters egnethet og matsikkerhet kan også variere.

²²³ De tre multilaterale prosjektene er finansiert indirekte av Norge gjennom kjernestøtte til Det grønne klimafondet (GCF) og Tilpasningsfondet, og inngår derfor ikke i den norske bistandsstatistikken. GCF og Tilpasningsfondet har sine egne rapporteringsrutiner for klimafinansiering.

Figur 9 Malawi – gjennomsnittlig årlig nedbør (a) og årstemperatur (b)



Kilde: Li, Messina, Peter & Snapp (2017).

Som figur 9 viser, er det betydelig variasjon i gjennomsnittlig nedbør og temperatur fra sted til sted. Utfordringene knyttet til tørke og høy temperatur er for eksempel betydelig større i sør enn i nord. Ekstreme værhendelser som sykloner har også vist seg å ramme den sørlige delen av landet i mye større grad enn sentrale og nordlige deler. Tilsvarende gjelder Mosambik, hvor ekstremvær som sykloner synes å være en større utfordring i nord og sentrale deler av landet.

Kunnskap om klimaendringer i Malawi og lokale variasjoner er tilgjengelig fra internasjonale organisasjoner som Verdensbanken og FNs klimakonvensjon, fra lokale myndigheter som Malawis Department of Climate Change and Meteorological Services (DCCMS) og fra Environmental Affairs Department (EAD) eller direkte fra innbyggerne eller landbruksrådgivere i området hvor bistanden skal finne sted.²²⁴ Hvis man ikke har vurdert den lokale sårbarheten, vil man kunne risikere å innføre løsninger eller tiltak som ikke vil være hensiktsmessige, eller til og med gi økt sårbarhet for klimaendringer. Uten konkrete, lokale sårbarhetsvurderinger ved oppstart er det i tillegg vanskelig å vurdere om resultater fra en avtale faktisk bidrar til å gi bedre motstandskraft mot klimaendringer.²²⁵

Den norske ambassaden i Malawi viser i intervju til at mange avtaler først og fremst handler om noe annet enn klimatilpasning, og derfor har ikke saksbehandlere

²²⁴ Se for eksempel: Verdensbanken. (2025b); Department of Climate change and Meteorological Services (DCCMS) (2022).

²²⁵ Eriksen et al. (2021).

nødvendigvis rettet oppmerksomheten mot hvorvidt søknaden eller plandokumentet beskriver detaljert hvilke klimatilpasningsutfordringer det er i distriktene hvor avtalen iverksettes. For avtaler som har klimatilpasning som hovedmål, vil det være naturlig å anta at oppmerksomheten er mer rettet mot dette, ifølge ambassaden.²²⁶ Likevel ser vi, som nevnt, at fem av sju avtaler som har klimatilpasning som hovedmål, kun har generelle sårbarhetsvurderinger.

12.3.2 Sårbare grupper er omtalt, men det er ikke alltid vurdert hvor sårbare de er for klimaendringer

I henhold til artikkel 7.5 og 7.9 bokstav c i Parisavtalen bør tiltak mot klimatilpasning ta hensyn til sårbare grupper, herunder vurdere sårbarheten til disse i planleggingen av tiltak. Med sårbare grupper forstås de som har minst ressurser til å håndtere og tilpasse seg klimaendringene og derfor er mest utsatt for negative konsekvenser. I FNs klimapanel (IPCC) sin sjette rapport om klimatilpasning fra februar 2022 pekes det på at bistanden må være rettet mot å styrke kapasiteten til sårbare grupper (kvinner, etniske grupper, funksjonshemmede, barn, eldre og andre marginaliserte grupper), og tiltakene må ta høyde for lokale behov og samarbeid mellom ulike aktører for å oppnå bærekraftige resultater.²²⁷ Regjeringen har i sin strategi for klimatilpasning vektlagt at bistand til klimatilpasning skal komme de fattigste og mest sårbare gruppene til gode, særlig i partnerland. Den norske bistanden til klimatilpasning skal ifølge strategien innrettes på grunnlag av prinsippet om at ingen skal utelates, gjennom å prioritere sårbare og spesielt utsatte grupper.

Forskning viser at bistand til klimatilpasning kan forsterke eksisterende sårbarheter ved for eksempel å promotere tiltak som underbygger eksisterende maktforhold lokalt uten at det kommer sårbare grupper til gode. Dette kan for eksempel skje ved at lokale eliter involveres i planleggingen og dermed får innflytelse blant annet over hvilke personer som deltar i aktivitetene. Selv om dette er en effektiv måte å forankre bistanden på, innebærer det en risiko for at de aller mest sårbare ikke inkluderes, eller at bistanden ikke blir innrettet etter deres behov. Forskning viser også at bistanden kan bidra til å skape nye utfordringer eller gi utforutsette konsekvenser. Forskere peker på at en viktig årsak til dette er manglende forståelse for kontekst og manglende involvering av sårbare grupper.²²⁸

Mange av bistandsavtalene vi har gjennomgått, har fattige bønder og deres familier som målgruppe. Avtalene handler om landbruk, infrastruktur og/eller klima- og værtjenester hvor formålet er å sette lokalbefolkningen i bedre stand til å håndtere klimaendringer og fattigdom. «Sårbare grupper» omtales ofte i søknaden eller prosjektdokumentet, men hvem de er, er i mange tilfeller ikke nærmere definert i den aktuelle konteksten. Det er også ofte uklart hvilke sårbarheter for klimaendringer disse gruppene faktisk er utsatt for i det området bistanden foregår i, og hvordan bistanden direkte kan avhjelpe nåværende

²²⁶ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 9. desember 2024.

²²⁷ FNs klimapanel (2022, kapittel 9).

²²⁸ Taylor, Eriksen, Vincent, Scoville-Simonds, Brooks & Schipper (2025).

og framtidige klimaendringer for disse gruppene. Beskrivelser og tiltak er ofte på et overordnet nivå, hvilket kan gjøre det vanskelig å vurdere ved prosjektets slutt hvordan bistanden faktisk har bidratt til å løse sårbare gruppers klimarelaterte utfordringer.

Tabell 4 Avtaler med klimatilpasning som hovedmål: eksempel på involvering av sårbare grupper i planleggingen og risikovurdering av deres situasjon

	Eksempel på avtale der sårbare grupper er involvert i planleggingen, og der deres behov er vurdert	Eksempel på avtaler der sårbare grupper i mindre grad er involvert i planleggingen, og der det er uklart hvordan deres behov skal dekkes
Prosjekt	Adapting to Climate Change Through Integrated Risk Management	Climate Resilient Rural Livelihoods Programme - Malawi
Ansvarlig	Verdens matvareprogram	Utviklingsfondet
Målgruppe	85 000 husholdninger i tre distrikter i Malawi er valgt ut ved å analysere klimaendringer, sårbarhet, matsikkerhet, klimahendelser og jordkvalitet i sju distrikter.	39 000 husholdninger i fem distrikter i Malawi og 5 000 husholdninger i ett distrikt i Mosambik
Sårbare grupper involvert	24 fokusgruppemøter der kvinner, eldre og funksjonshemmede har deltatt. Lokale arbeidsseminarer med om lag 300 personer i tre distrikter inkludert lokale ledere, ungdom, bedrifter og bondeorganisasjoner.	Sårbare grupper (kvinner, ungdom, funksjonshemmede, personer med HIV/AIDS) er i målgruppen, men ikke representert i planleggingen. Vi finner heller ingen vurdering av disse gruppenes sårbarhet for klimaendringer i prosjektsøknaden. Analyser av sårbarhet i søknaden er i stor grad gjort på nasjonalt nivå, ikke på distriktsnivå der bistanden skal foregå.
Tiltak	Det er tatt høyde for sårbare gruppers situasjon, og sårbare grupper skal konsulteres og involveres i avtalens aktiviteter.	Tiltak rettet mot sårbare grupper er beskrevet generelt i søknaden, men ikke spesifikt koblet mot lokal sårbarhet i distriktene hvor bistanden foregår.

Kilde: Prosjektdokumentasjon fra Verdens matvareprogram og Norad (Utviklingsfondet).

Tabell 4 viser at bistandsavtaler involverer sårbare grupper på ulike måter. I avtalen gjennomført av Verdens matvareprogram i Malawi er sårbare grupper definert og deres situasjon vurdert fra starten av, de har fått anledning til å gi innspill i planleggingen, og tiltakene er i stor grad rettet mot hvor utsatt de sårbare gruppene er for klimaendringer.

I avtalen iverksatt av Utviklingsfondet, også presentert i Tabell 4, er sårbare grupper (kvinner, ungdom, funksjonshemmede, personer med HIV/AIDS) omtalt på et overordnet nivå i planleggingsdokumentene, og det er mer uklart hvor mange husholdninger med sårbare grupper som berøres av prosjektet, og hvordan de berøres. I Norads vurdering av avtalens resultatrammeverk framgår det at det er uklart hvordan resultater for de ulike sårbare gruppene skal samles inn og rapporteres. I beslutningsdokumentet står det at Utviklingsfondet er bedt om å utdype hvordan arbeidet med å nå ut til sårbare grupper vil foregå. Utviklingsfondet har sagt at de vil gjøre justeringer, forsøke å inkludere ungdom og vurdere hvordan de kan følge med på resultater for ulike deltakergrupper. Se punkt 13.6 for omtale av resultater for sårbare grupper.

Norges ambassade i Malawi understreker at de anser småbønder i Malawi som en særlig sårbar gruppe, både i lys av deres økonomiske situasjon og deres høye eksponering for klimarisiko.²²⁹ Ambassaden opplyser at de samarbeider med partnere som prioriterer sårbare grupper, for å sikre at sårbare grupper inkluderes i avtalene som ambassaden støtter. Ambassaden viser til krav i tilskuddsforvaltningen, blant annet krav om at tilskuddsmottakerne skal gjennomføre risiko- og sårbarhetsvurderinger for å identifisere og håndtere risiko som påvirker sårbare grupper negativt.²³⁰ Som nevnt i 12.3.1 inneholder imidlertid få avtaler konkrete klimasårbarhetsanalyser for målgruppen småbønder. Vi ser også at sårbarhet for klimaendringer for mer spesifikke sårbare grupper ikke er vurdert i planleggingsfasen. Dette gjelder alle ambassadens partnere i vårt utvalg.

Norad sier i intervju at det er nyttig å involvere ulike grupper i planleggingen hvis det bidrar til at bistanden bedre kan innrettes mot disse. Norad peker imidlertid på faktorer som gjør at involvering kan være vanskelig i praksis. For eksempel er det en forventning i bistandsforvaltningen om at avtaler bør settes i gang ganske raskt, og at det ikke skal brukes for mye penger på administrasjon, inkludert planlegging.²³¹

Utenriksdepartementet merker seg potensialet for å være mer spesifikke i vurderingene av sårbarhet for klimaendringer i problembeskrivelsen når det inngås avtaler om klimatilpasning, og særlig i hovedmålsavtaler. Departementet er enig i at mer kan gjøres for å sikre at bistanden når de aller mest sårbare gruppene. Samtidig påpeker departementet at fattige småbønder er blant de mest sårbare i Malawi og Mosambik, og at det å vurdere hvem som er de aller mest sårbare vil innebære betydelig grad av skjønn, fordi kategorier som kvinner, barn, ungdom og mennesker med funksjonsnedsettelse er relativt omfattende.²³²

²²⁹ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

²³⁰ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 9. desember 2024.

²³¹ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

²³² Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

12.4 Rapportering fra avtalene

Avtaler som Norad og ambassadene inngår med en tilskuddsmottaker, inneholder som regel krav om

- årlig eller halvårlig resultatrapportering i henhold til et resultatrammeverk
- gjennomføring av årlige møter hvor resultatrapportering og framdrift er tema
- adgang til å verifisere resultatrapporteringen og ta opp rapporterte utfordringer
- underveisevalueringer for å få en uavhengig gjennomgang av framdrift og oppnådde resultater

Tilskuddsmottakere har ansvaret for rapportering og å utarbeide resultatrapporter. Resultatrapportene fra tilskuddsmottakerne skal inneholde både en narrativ rapportering av oppnådde resultater i rapporteringsperioden og et resultatrammeverk med oppdatert resultatinformasjon som gjør det mulig å sammenligne med det godkjente resultatrammeverket.²³³ Større avvik skal beskrives og forklares.

12.4.1 Avtalene handler mindre om klimatilpasning enn kategoriseringen av dem gir forventninger om

Gjennomgangen av de utvalgte bistandsavtalene viser at mange av aktivitetene ikke handler direkte om klimatilpasning, selv der avtalen er kategorisert med klimatilpasning som hovedmål. Ifølge veiledningen fra OECDs utviklingskomité kan man bruke kategorien hovedmål kun når klimatilpasning er grunnlaget for å igangsette avtalen. Analysen tilsier at tre av de sju gjennomgåtte avtalene som er kategorisert med klimatilpasning som hovedmål, heller burde vært kategorisert med klimatilpasning som delmål.²³⁴ Den norske ambassaden i Mosambik deler vår vurdering at alle de tre hovedmålsprosjektene i Mosambik heller burde ha vært kategorisert med klimatilpasning som delmål. Analysen av de gjennomgåtte avtalene i Malawi og Mosambik peker i samme retning som kontrollen vi gjennomførte, jf. punkt 10.2.1.

Vår analyse tilsier at klimatilpasning ikke alltid er hovedmotivasjonen for å sette i gang avtaler med klimatilpasning som hovedmål, som ifølge veiledningen fra OECDs utviklingskomité er en forutsetning for bruken av Rio-markøren. Aktivitetene som ikke direkte handler om klimatilpasning, kan være viktige for å bedre folks levekår, men de handler ikke nødvendigvis om å styrke motstandskraft mot klimaendringer. I flere av avtalene er aktivitetene i lignende form gjennomført av samme organisasjon i foregående avtaler, men uten klimatilpasningsmål. Dette tyder på at klimatilpasning kan komme inn som en motivasjon underveis, uten at det nødvendigvis er godt forankret i avtalen. Analysene av klimasårbarhet er i tillegg ofte svake, jf. punkt 12.3.1.

Å kategorisere avtaler som klimatilpasning gir forventninger om klimatilpasningsresultater og rapportering om disse som avtalene ikke nødvendigvis er designet for å innfri. Vi ser

²³³ Utenriksdepartementets og Norads *Grant Management Assistant*, punkt 7.1.3.2 Progress reports.

²³⁴ Én av avtalene var allerede med i utvalget av 20 avtaler (MOZ-18/0002). Blant de øvrige fire avtalene var to i Malawi og to i Mosambik.

tilfeller av dette i gjennomgangen vår. Eksempelvis har Gorongosa-prosjektet i Mosambik, som var kategorisert med klimatilpasning som hovedmål, aktiviteter knyttet til tre ulike tema: jenters utdanning, klimasmart landbruk innen produksjon av kaffe og cashewnøtter og å skape bærekraftige jobber innen fiskeri, skogbruk og økoturisme. Utdanning og bærekraftig jobbskaping er sentrale for å bedre levekår og redusere fattigdom, men er ikke nødvendigvis de viktigste aktivitetene for å redusere sårbarhet overfor klimaendringer og å øke motstandsdyktigheten i dette området.

Også hovedmålsavtaler der klimatilpasning inngår i den overordnede målformuleringen, handler om mer enn klimatilpasning. Eksempelvis er MLBP III et helhetlig levekårsprogram der klimatilpasning inngår som en viktig komponent i det overordnede målet, sammen med matsikkerhet og ernæring. Hovedmålsavtalen har klimatilpasningsaktiviteter relatert til klimasmarte landbruksteknikker og økt produksjon av landbruksprodukter. I tillegg har avtalen delmål og aktiviteter som ikke er direkte knyttet til klimatilpasning, som å bygge sterke bondeorganisasjoner, styrke småbrukeres stemme og påvirkning og styrke og støtte lokale partnere i programmet. I denne typen avtaler er det dermed risiko for at klimatilpasning ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet i avtalegjennomføring og -oppfølging. Det er også risiko for at viktige aktiviteter for å redusere sårbarhet for klimaendringer enten ikke blir tatt med i programmer, eller blir nedprioritert til fordel for aktiviteter som kun er rettet mot andre deler av den overordnede målsettingen.

I vårt utvalg er det også avtaler der det er tydelig at å øke motstandsdyktighet mot klimaendringer er grunnlaget for igangsetting. Et eksempel er avtalen som er finansiert av det Det grønne klimafondet (GCF). Alle de tre delene av avtalen (utvidelse av nettverket av værstasjoner, klimarelatert informasjon til sårbare samfunn og å øke samfunns kapasitet for tidlig varsling) støtter opp under målet, noe også rapporteringen reflekterer.

12.4.2 Lite overordnet rapportering om motstandsdyktighet mot klimaendringer

Det er lite overordnet rapportering om hvordan avtalene har bidratt til å øke motstandsdyktigheten mot klimaendringer, også i avtaler som er kategorisert med klimatilpasning som hovedmål. Det er også få tilfeller av indikatorer som forsøker å måle dette på et overordnet nivå.

To eksempler på resultatindikatorer som forsøker å måle motstandsdyktighet mot klimaendringer, er

- en indeks basert på fem spørsmål til et utvalg småskalabønder. Spørsmålene handler om bruk av klimasmart landbruk, om bøndene har eiendeler som kan beskytte dem mot klimahendelser, om bøndene har egne midler til å forebygge eller reparere skader, om de har tilgang til hjelp ved hendelser, og om de har tilgang til vær- og klimainformasjon;
- en indikator som måler den prosenten av målgruppen som oppgir at de er forberedt på å møte risiko forårsaket av klimaendringer.

Norad har kontinuerlig dialog med partnerne for å få dem til å rapportere mer på impactnivå (det vil si om bistanden har ført til ønskede samfunnsendringer). Partnerne rapporterer ofte om eget bidrag på outputnivå (det vil si de direkte resultatene av bistanden). De kan for eksempel rapportere at bønder har fått utbetalt forsikring i etterkant av en hendelse, men ikke hvordan pengene er brukt, og om forsikringen gir bedre motstandsdyktighet lokalt. Det gjenstår ifølge Norad mye arbeid for å få partnerne til å bli mer opptatt av impact. Norad ser det som alvorlig dersom en partner ikke kan legge fram informasjon som viser at bistanden bidrar til endring. Samtidig er dette krevende på grunn av kompleksiteten i bistanden og endringene i bistandsarkitekturen som skjer kontinuerlig.²³⁵

12.4.3 Resultatrapporteringen har svakheter

I gjennomgangen av resultatrapporteringen fra avtalene ser vi gjennomgående forhold som svekker påliteligheten. Svakheterne i rapporteringen fra tilskuddsmottakere skjer uavhengig av om det er Norad, den norske ambassaden i Mosambik eller den norske ambassaden i Malawi som forvalter avtalene. Svakheterne påvirker forvaltningens mulighet for å vurdere måloppnåelse, og dermed også mulighetene for oppfølging. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 13, påvirker den svake påliteligheten i resultatrapporteringen også våre muligheter til å legge egenrapporteringen fra avtalene til grunn når vi skal vurdere resultatene av klimatilpasningsbistanden i Malawi og Mosambik.

Flere avtaler har ikke samlet inn informasjon om situasjonen før oppstart

I flere av avtalene vi har gjennomgått, mangler det informasjon om utgangssituasjonen (baseline). Det er enten ikke gjort noen måling av situasjonen ved oppstart eller informasjonen er av utilfredsstillende kvalitet. Manglende informasjon om utgangssituasjonen gjør det vanskelig å vurdere hvor mye nytt som har skjedd gjennom avtalen.

I en av avtalene var det eksempelvis lenge uklart hvor mange av småbrukerne som allerede praktiserte konserveringslandbruk²³⁶ da avtalen startet opp. I denne avtalens midtveisevaluering var evalueringsteamets vurdering at baselinedata ikke var av nødvendig kvalitet, og at måling av endring og resultater ville være vanskelig. I en annen avtale ble «baselinedata» først samlet inn tre år etter oppstart, dette til tross for at forhåndsvurderingen allerede før oppstart anbefalte å gjennomføre en undersøkelse av utgangssituasjonen, og at det ble opplyst i søknaden at dataene skulle samles inn ved oppstart. Verken sluttevalueringen eller sluttrapporten inkluderte de sent innsamlede baselinedataene i resultatrapporteringen.

²³⁵ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

²³⁶ Konserveringslandbruk innebærer bruk av spesifikke landbruksteknikker for å bedre jordhelse og bedre bærekraft. Se faktaboks 5 for nærmere omtale.

Innsamlingsmetoder for data har svakheter

I flere midtveisevalueringer og sluttevalueringer er det trukket fram svakheter i innsamlingsmetoder for data for monitorering og evaluering. Svakheterne i innsamlingsmetoder gjelder både avtaler som er støttet direkte av Norge, og kjernestøtteavtaler i utvalget vårt. En av kjernestøtteavtalene hadde problemer med innsamling, analyse og rapportering, og disse problemene var begrunnet med kapasitetsbegrensninger på lokalt nivå og det at det var vanskelig å få tilgang til avsidesliggende områder på grunn av dårlig infrastruktur i landet. I en annen avtale var det i en feltbesøksrapport rapportert om tilfeller av dobbelttelling av data på grunn av dårlige innsamlingsverktøy. Midtveisevalueringen av en annen avtale avdekket at det manglet en database med oversikt over småbrukere og hvilke teknikker for konserveringslandbruk de bruker. I etterkant av evalueringen innførte tilskuddsmottakeren et nytt datainnsamlingsverktøy for å oppdatere og systematisere data om avlinger. Ifølge tilskuddsmottakeren er verktøyet også nyttig for å identifisere hvilke småbrukere som driver med hvilke teknikker innen konserveringslandbruk, samt den eksakte lokasjonen og størrelsen på småbruket.

Vi har i gjennomgangen også observert at det er vanskelig å verifisere antall følgebønder²³⁷ og størrelsen på deres jordbruksarealer, da det ikke foreligger dokumentasjon på innsamlingsmetoder. Norad opplyser i intervju at de er kjent med at rapporteringen av antall følgebønder som har fått opplæring, kan være teoretisk, fordi det innebærer å gange opp antallet modellbønder med følgebønder.²³⁸ Nærmere omtale av modell- og følgebønder finnes i punkt 13.1.

Rapportene inneholder en rekke feil og uklarheter

Gjennomgangen vår har avdekket direkte feil i resultatrapporteringen fra flere avtaler som verken tilskuddsmottakeren eller ambassaden/Norad selv har oppdaget. I en avtale oppdaget vi regnefeil. Feil ved indikatoren for gjennomsnittlig areal per husholdning, som er en av avtalens sentrale indikatorer for å måle klimatilpasning, førte til at avtalen rapporterte målet som overoppfyllt på feil grunnlag. Riktig utregning viste at målet ikke var nådd.

I en annen avtale oppdaget vi flere metodiske svakheter i kvantitative analyser som ble presentert først i en ekstern sluttevaluering og deretter i tilskuddsmottakerens sluttrapport. Det var flere forekomster av dobbelttelling av svar fra respondenter på spørsmål om blant annet praktisering av klimasmarte landbruksteknikker. Andelen positive svar virker blåst opp. I tillegg framstår det som at ukritisk bruk av regresjonsanalyser²³⁹ førte til at tilsynelatende positive endringer hos deltakerne ble tilskrevet bistanden. Dette innebar konkret at det ble rapportert at deltakelse i aktivitetene

²³⁷ Følgebønder er bønder som får kunnskap og støtte til å innføre ulike landbruksteknikker fra modellbønder (lead farmers). Modellbønder får direkte opplæring i landbruksteknikker.

²³⁸ Verifisert referat fra intervju med Norads seksjon for mat 29. april 2025.

²³⁹ Regresjonsanalyse ble brukt uten å vurdere om forutsetningene for å bruke analysemetoden var oppfylt og uten å reflektere over forskjellen mellom samvariasjon og årsakssammenheng.

hadde ført til færre dager i året uten nok mat (reduced food gap) og økt variasjon i kostholdet til deltakerne.

I tillegg til direkte feil inneholder rapportene generelt en rekke uklarheter som gjør det vanskeligere å vurdere måloppnåelse, sammenligne resultater fra ett år til et annet i samme avtale og sammenligne resultater fra flere avtaler. Det er flere uklarheter relatert til rapportering opp mot resultatrammeverkene, som endring av indikatorer fra ett år til et annet, mangel på samsvar mellom indikator og hva som faktisk rapporteres, uklare rapporteringsperioder, uklarheter i hvorvidt rapporterte resultattall gjelder for enkeltår eller for lengre perioder, og uklarhet i hvordan indikatorer er målt (eksempelvis hvilke kriterier som skal være oppfylt for å regne en husholdning eller småbruker for å drive med klimasmart landbruk eller ha forbedret ernæringsmønster).

En annen form for uklarhet i rapporteringen er hvorvidt resultatene kan tilskrives prosjektet eller eksterne faktorer (attribusjon). Vi har sett eksempler på avtaler som konkluderer med positive resultater der eksempelvis produksjonsvolum har gått opp, uten å sammenligne det med utvikling i produksjonsvolum hos deler av befolkningen som ikke har deltatt. Videre har vi sett at det er trukket konklusjoner om positive resultater av en avtale på bakgrunn av nasjonal statistikk som også omfatter andre områder enn prosjektområdene. Vi ser også tilfeller der tilskuddsmottakerne tilskriver positive resultater (eksempelvis økt maisproduksjon i enkelte områder) til bistandens aktiviteter, mens de tilskriver negative resultater eller manglende måloppnåelse (redusert maisproduksjon i enkelte områder) til eksterne faktorer som været, selv om både positive og negative utfall kan skyldes både prosjektet og eksterne faktorer.

Rapporteringen mangler forklaringer på overoppfyllelse av mål

Det er generelt mange tilfeller av rapportering om betydelig overoppfyllelse av mål, uten at tilskuddsmottakerne kommenterer årsakene til de positive avvikene. Samtidig som avtalene rapporterer om overoppfyllelse av mål i resultatrammeverket, finner mange midtveisevalueringer det lite sannsynlig at de samme avtalene vil nå målene sine.

Vi har også observert at ulike indikatorer viser motstridende resultater, uten at dette er kommentert. Eksempelvis viser én indikator at klimasmart landbruk er tatt i bruk av 11 000 bønder i løpet av et år, samtidig som en annen indikator viser at mengden mat som ble produsert ved bruk av klimasmarte landbruksteknikker, er langt mindre enn året før.

Vi har imidlertid også sett et eksempel på en tilskuddsmottaker som i årlig resultatrapportering forklarer både under- og overoppfyllelse av mål og indikatorer i resultatrammeverket, og som tar med forklaringer fra tidligere år, slik at det er mulig å følge utviklingen over tid. I denne avtalen gir egenrapporteringen og midtveisevalueringen et relativt likt inntrykk framdrift og resultater.

Oppfølging av svakheter i rapporteringen

I noen tilfeller har eksterne evalueringer, ambassaden eller Norad notert seg at det er svakheter i resultatrapporteringen, og/eller formidlet dette til tilskuddsmottakeren i

forbindelse med oppfølging av konkrete avtaler. Svakheterne er likevel nevnt i endelige sluttrapporter og evalueringer, noe som tyder på at tilskuddsmottakeren ikke alltid har lyktes i å utbedre svakheterne.

Norad uttaler i intervju at de generelt er kjent med at det er utfordringer med resultatrapportering i bistanden på mange nivåer. Pålitelighet og god kvalitet på data er en del av dette. For å få til dette kreves det administrative ressurser. Men ofte er det et poeng at pengene skal gå til bøndene direkte, og at man skal bruke en så liten andel av midlene som mulig på administrasjon. Da blir det også mindre ressurser til innsamling og rapportering av data. Generelt kan nok også Norad og ambassadene bli bedre til å sikre at det de ber om av resultatrapportering, kan leveres forholdsvis enkelt, og i større grad følge opp rapporteringen og stille kritiske spørsmål.²⁴⁰

12.5 Norads og ambassadenes oppfølging av avtalene

12.5.1 Klimatilpasning er ikke alltid et vektlagt tema i oppfølgingen fra Norad og ambassader

Tidligere forvaltningsrevisjoner på bistandsområdet har vist at forvaltningens oppfølging av bistandens resultater underveis i avtaleperioden kan være mangelfull. Norad har en veileder for resultatoppfølging, hvor det står at evalueringer av norsk bistand har vist et behov for å være mer oppmerksom på resultater og risiko underveis.²⁴¹ Det pekes også på at bistandsforvaltningen i for liten grad bruker læring og kunnskap aktivt til å forbedre avtalene og forvaltningen av disse, både i planleggingen og gjennom justeringer underveis i pågående avtaler, noe som ifølge Norad kan gi risiko for lavere måloppnåelse. Norad viser videre til at svak resultatoppfølging kan forsterkes der avtalene ikke har gode indikatorer for måling av resultater, som følgelig gjør oppfølgingen vanskelig.

Vår gjennomgang av de ni bistandsavtalene i Malawi og Mosambik som norske bistandsmyndigheter følger opp, viser at de fleste rapporterer om framdriften både i narrativ rapportering og i henhold til resultatrammeverk, og at bistandsforvaltningen har gjennomført feltbesøk i alle ni.²⁴²

Flere av tilskuddsmottakerne legger vekt på at det er viktig å ha aktiviteter på ulike områder i samme avtale for å forsøke å forbedre bøndenes levekår samlet sett. Det er imidlertid en risiko for at klimatilpasning som tema blir tillagt mindre vekt i avtaler som inneholder mange andre aktiviteter, og at verken tilskuddsforvalteren eller tilskuddsmottakeren følger med på framgangen på klimatilpasning underveis.

I mange av avtalene som følges opp av ambassader eller Norad, er klimatilpasning ikke et sentralt tema i oppfølgingen. Dette tyder på at avtalene handler mindre om

²⁴⁰ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

²⁴¹ Norad (2025).

²⁴² Bistandsforvaltningen har ikke ansvar for å følge opp de tre bistandsprosjektene som inngår i undersøkelsen som er finansiert gjennom multilaterale kanaler.

klimatilpasning enn kategoriseringen tilsier. Mange av avtalene har også mål innen mange områder, ikke bare klimatilpasning, men for eksempel fattigdomsreduksjon, likestilling, utdanning osv. I flere av avtalene finner vi at

- resultater som handler om klimatilpasning, ikke (eller i liten grad) er tatt opp i årlige møter med ambassaden eller Norad
- oppdaterte opplysninger om hvordan klimaendringer påvirker gjennomføringen av avtalen, ikke er rapportert
- bistandsforvaltningen ikke har vurdert framdriften på mål som gjelder klimatilpasning
- avtalens aktiviteter innen klimatilpasning ikke er justert på grunnlag av erfaringer underveis i prosjektet

Dette er basert på gjennomgang av årsrapportering, referater fra årlige møter, rapporter fra feltbesøk og midtveisevalueringer fra de ni avtalene som de norske ambassadene i Malawi og Mosambik og Norad har hatt ansvar for å følge opp. Norad jobber med å utvikle et saksbehandlingssystem som skal sikre bedre systematikk blant annet i oppfølgingen og vurderingen av resultater, jf. punkt 14.1.5.

12.5.2 Manglende informasjon om hvor bistanden foregår, vanskeliggjør uanmeldte feltbesøk og stikkprøver

Avtaledokumentasjonen inneholder få opplysninger om hvor bistanden foregår

Vår gjennomgang av avtaledokumentasjonen viser at det generelt finnes lite informasjon i søknader og rapportering fra partnere om hvor bistanden foregår geografisk. Ni av avtalene foregår i et geografisk avgrenset område, og det kunne derfor ha vært oppgitt mer spesifikt hvor bistanden foregår. Informasjon om lokasjon er i stedet begrenset til distrikt eller landbruksdistrikt. Det er lite bruk av kart eller stedsangivelser, for eksempel landsby.

Vi er kjent med at det kan foregå mange bistandsprosjekter samtidig i samme distrikt. En landbruksorganisasjon i Malawi oppga at det ikke er uvanlig med 20 bistandsprosjekter samtidig i et distrikt, og det finnes eksempler på at 60 prosjekter har pågått samtidig i et distrikt.²⁴³ Mangel på stedsangivelser og parallelle bistandsprosjekter tilsier at det er vanskelig å kontrollere resultatene og etterprøve bærekraften i bistanden etter bistandsavtalens slutt.

Den norske ambassaden i Malawi opplyser i intervju at de ofte ikke vet nøyaktig i hvilke landsbyer eller på hvilke spesifikke lokasjoner avtalene har aktiviteter. Å komme helt uanmeldt på feltbesøk er derfor vanskelig for ambassaden. Ambassaden viser til at feltbesøk kan være et av flere oppfølgingstiltak, og prioriterer det i den grad det er mulig. Det er ikke et absolutt krav i GMA å utføre uanmeldte besøk eller ta stikkprøver, men dette er noe man kan gjøre som en del av et feltbesøk. Ambassaden forsøker som regel å legge

²⁴³ Verifisert referat fra intervju med CISANET i Malawi, 11. november 2024. CISANET er et nettverk av sivilsamfunnsorganisasjoner i Malawi som arbeider for å fremme samarbeid og dialog mellom aktører i landbrukssektoren og myndighetene om landbrukspolitik.

føringer for hvilke distrikter den ønsker å besøke når feltbesøk skal gjennomføres, men utover dette er det i praksis partnerne som organiserer feltbesøkene. Uanmeldte besøk kan oppfattes som mistillit, så det er en balansegang å håndtere på en utenriksstasjon.²⁴⁴

Ifølge Utenriksdepartementet er informasjon om geografisk lokalisering av tiltakene er tilgjengelig hos tilskuddsmottakerne, og ambassaden har tilgang til denne informasjonen gjennom prosjektbeskrivelser, rapportering og dialog med partnerne. Ifølge departementet kan det imidlertid være at denne informasjonen ikke alltid er systematisert eller presentert på en måte som gjør det lett tilgjengelig i overordnede rapporter eller revisjoner. Dette peker ifølge departementet på et mulig forbedringspunkt når det gjelder dokumentasjon og synliggjøring av hvor tiltakene faktisk finner sted, og hvordan disse områdene er valgt ut.²⁴⁵

Enkelte norskstøttede avtaler i Malawi har begynt å innføre GPS-markering for lettere å ha oversikt over hvor bistanden foregår, og for å gjøre det mulig med flere stikkprøver. I vårt utvalg av avtaler gjelder dette Kirkens Nødhjelp og Utviklingsfondet. Den norske ambassaden i Malawi opplyser i intervju at det nok vil være mulig å gjøre dette i flere bistandsavtaler.²⁴⁶ Også en av avtalene vi har sett på i Mosambik, innfører i løpet av prosjektperioden et nytt datainnsamlingsverktøy som også inkluderer lokasjonen til småbrukere (Norsk Folkehjelp).

Vanskeligheter med å etterprøve om resultater skyldes den aktuelle bistandsavtalen

Flere bistandsavtaler med støtte fra ulike givere kan pågå i samme område, og det kan derfor være vanskelig å etterprøve om resultatene skyldes det aktuelle prosjektet eller andre prosjekter i samme område. Undersøkelsen som er gjennomført for Riksrevisjonen i Malawi viser at bønder deltar i flere bistandsprosjekter.²⁴⁷ To eller flere bistandsavtaler hadde aktiviteter i samme landsby samtidig og bøndene var usikre på hvilken de deltok i, ettersom begge handlet om fattigdomsreduksjon og matsikkerhet med vekt på klimasmart landbruk.

Undersøkelsen viser også at det ved feltbesøk kan være usikkerhet knyttet til hvorvidt resultatene som vises fram, faktisk skyldes den aktuelle bistandsavtalen eller andre avtaler. En av bøndene sier følgende:

«De fleste av disse prosjektene har de samme målene, og aktivitetene deres er de samme. Derfor er det veldig enkelt for et prosjekt som har gjort mer eller mindre ingenting på bakken, å framstille gode resultatene fra et annet prosjekt som sine egne resultater.»

²⁴⁴ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 9. desember 2024.

²⁴⁵ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

²⁴⁶ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 9. desember 2024.

²⁴⁷ En beskrivelse av undersøkelsen står under punkt 16.2.4 *Intervju og feltbesøk i Malawi*.

Både bønder og lokalt ansatte i landbruksrådgivningen var også kjent med tilfeller der internasjonale givere bevisst ble villedet ved å bli tatt med til gårder som hadde gode resultater, men som ikke var omfattet av givernes bistand. CISANET, en sivilsamfunnsorganisasjon i Malawi, viser i intervju til at bønder i noen tilfeller tilpasser seg situasjonen ved å dele opp åkrene sine i forskjellige deler for å kunne dyrke flere avlinger og rapportere til forskjellige giverfinansierte prosjekter.²⁴⁸

Norad uttaler i intervju at det ved feltbesøk fra givere vanligvis vil være slik at organisasjonen som gjennomfører bistanden, viser fram åkrene til de mest vellykkede modellbøndene, som kan vise til gode resultater, mens det er vanskeligere å få informasjon om følgebøndenes erfaringer og tilgang til de bøndene som av ulike grunner ikke har gode resultater å vise til.²⁴⁹

13 Resultater av klimatilpasningsavtaler i Malawi og Mosambik

Vi har undersøkt resultatene innen klimatilpasning i de tolv utvalgte bistandsavtalene i Malawi og Mosambik.²⁵⁰ Dette har vi gjort ved å identifisere hvilke av avtalenes mål som handler om klimatilpasning, og vi har vurdert resultatene av disse ved å analysere avtaledokumentasjon og andre relevante kilder, inkludert sekundærlitteratur, gjennomføre intervjuer, samt ved å gjøre observasjoner i form av feltbesøk. Ved hjelp av avtaledokumentasjonen har vi også undersøkt resultater for sårbare grupper og om det er sannsynliggjort at bistandens resultater vil vare utover prosjektets levetid.

13.1 Resultater innen klimasmart landbruk

Klimasmart landbruk (se faktaboks 5) er et satsingsområde i regjeringens strategi for klimatilpasning. I utvalget av bistandsavtaler vi ser på, er klimasmart landbruk et viktig virkemiddel i åtte av de tolv prosjektene vi har gått gjennom. Ifølge FNs klimapanel (IPCC) sin sjette rapport om klimatilpasning gikk 30 prosent av all bistand til klimatilpasning i Afrika i perioden 2014–2018 til landbruk.²⁵¹

Faktaboks 5 Klimasmart landbruk

Klimasmart landbruk er ifølge FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) en tilnærming for å tilpasse jordbruket til klimaendringene, og samtidig få til matsikkerhet. Det er tre hovedmål:

1. øke produktivitet og inntekter på en bærekraftig måte
2. tilpasse og bygge motstandskraft mot klimaendringer
3. redusere eller fjerne klimagassutslipp hvor det er mulig

²⁴⁸ Verifisert referat fra intervju med CISANET i Malawi 11. november 2024.

²⁴⁹ Verifisert referat fra intervju med Norads seksjon for mat 29. april 2025.

²⁵⁰ Se vedlegg 4 for en liste over avtalene.

²⁵¹ FNs klimapanel (2022, kapittel 9).

Klimasmart landbruk i forbindelse med bistand handler ofte om å styrke matsikkerheten for småbrukere i fattige land.

En sentral praksis innen klimasmart landbruk er **konserveringslandbruk**, som bygger på tre prinsipper. Etterfølgelse av prinsippene skal føre til bedre jordhelse og bedre evne til å håndtere tørke, flom og ekstremvær. Prinsippene er

1. **lite mekanisk jordbearbeiding** for å unngå erosjon og bevare organisk materiale i jorda
2. **permanent jorddekke** (minst 30 prosent av overflaten) for å dempe ugressvekst, beskytte jorda mot ekstremvær og bevare fuktighet
3. **diversifisering av plantearter** som dyrkes gjennom vekstskifte, og planting av minst tre ulike vekster sammen for å fremme god jordstruktur, biologisk mangfold og forebygging av skadedyr og sykdommer

Norads seksjon for mat viser til at effekten av konserveringslandbruk vil være best hvis man klarer å bruke alle de tre prinsippene i kombinasjon, men at det kan være krevende for mange bønder å praktisere dem til fulle. Da er det likevel bedre å gjøre noe enn ingenting.

Klimasmart landbruk er en vid betegnelse, og konserveringslandbruk er kun en del av konseptet. Det varierer noe hva ulike bistandsaktører regner som klimasmarte landbruksmetoder, men det kan ofte handle om

- dyrking av tørkebestandige frø og vekster
- bruk av vanning, for eksempel dryppvanning eller å samle opp vann under nedbør til senere bruk
- husdyrhold og bruk av naturlig gjødsel i stedet for kunstgjødsel
- grøfting og drenering for å lede vann under styrtregn
- naturlig bekjempelse av skadedyr og sykdommer
- treplanting, både ved åkere og i områder som er utsatt for erosjon

Norad viser til at de fleste land har ulike klimasoner. Det er et viktig prinsipp at de klimasmarte metodene må tilpasses de lokale forholdene innad i et land. Ulike vekster og varianter vil trives i ulike soner.

Kilder: FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) (2025); FAO (2025a); Verifisert referat fra intervju med Norad 29. april 2025 og dokumentasjon fra tolv utvalgte bistandsprosjekter i Malawi og Mosambik.

Framgangsmåten for å bidra til innføring av klimasmart landbruk i flere av de utvalgte prosjektene er som følger:

1. Det pekes ut modellbønder (lead farmers) som får opplæring i ulike landbruksmetoder innen klimasmart landbruk.
2. Modellbønder får ansvar for å bringe kunnskapen videre til et antall følgebønder og hjelpe dem med å innføre de nye metodene.
3. Modellbønder og følgebønder får bistand underveis fra landbruksveiledere gjennom bistandsavtalen eller fra myndighetenes eget system for landbruksveiledning, se nærmere beskrivelse i faktaboks 6.

Faktaboks 6 Landbruksveiledning i Malawi og Mosambik

Landbruksveiledning i Malawi

For å hjelpe bøndene har landbruksmyndighetene i Malawi siden 2006 hatt et desentralisert system for landbruksveiledning. Ordningen er organisert på distriktsnivå i egne planområder (Extension Planning Areas, EPAs). Systemet er i stor grad basert på at landbruksveiledere gir råd til modellbønder, som skal dele kunnskapen de får, med følgebønder. Veilederne bruker også demonstrasjonsåkere som metode.

Studier av landbruksveiledningen i Malawi viser at modellen er effektiv med hensyn til deling av informasjon. Kunnskap formidles gruppevis og har lave kostnader. En av utfordringene har vært en generell mangel på landbruksveiledere til å følge opp modellbøndene. 70 prosent av stillingene har i perioder ikke vært besatt. Det har også vært utfordringer med samordning med giverfinansiert landbruksveiledning. Det er tilført betydelige mengder bistand for å styrke systemet, og malawiske myndigheter har også iverksatt tiltak. Produktiviteten blant småskalabønder har likevel holdt seg lav. Begrensede ressurser, mangel på kunnskap og opplæring, høy befolkningsvekst og dårlig infrastruktur gir utfordringer.

Landbruksveiledning i Mosambik

Mosambik har i likhet med Malawi et offentlig og desentralisert system for landbruksveiledning som administreres av landbruksmyndighetene. Antallet veiledere økte fra 501 i 1999 til 1 775 i 2022, men antallet er i likhet med i Malawi lite sammenlignet med behovet. Ifølge Verdensbanken må landbruksveiledningen styrkes med offentlige investeringer for at produktiviteten i landbruket skal økes.

Kilde: CIAT & Verdensbanken (2018); Mungai, Messina, Zulu, Chikowo & Snapp (2024); Mphepo & Urassa (2023); Ministry of Agriculture of Malawi (2024); Verdensbanken (2024); Masangano, Chiwasa, Kambewa, Kakwera, Chimombo, Matita & Gausi (2016).

13.1.1 Selvrapporteringen om resultater fra klimasmart landbruk i de utvalgte avtalene viser god måloppnåelse og forbedringer for bønder og lokalsamfunn

På bakgrunn av års- og sluttrapporter som er utarbeidet av tilskuddsmottakerne selv, samt eksterne midtveis- og sluttevalueringer, har vi undersøkt måloppnåelse innen klimatilpasning på output- og outcomenivå i de avtalene som inneholder elementer av klimasmart landbruk. *Output* kan forstås som de direkte resultatene av bistandens aktiviteter. Et eksempel på oppnådde resultater på dette nivået kan være antall bønder som har fått opplæring, eller at såfrø er delt ut. *Outcome* kan forstås som virkningene av aktivitetene. For eksempel vil et outcomemål være nådd når opplæring i klimasmart landbruk (output) fører til at bøndene tilpasser landbruket til klimaendringene og oppnår bedre matsikkerhet og/eller økt produksjon (outcome). I selvrapporteringen fra de tolv bistandsavtalene i Malawi og Mosambik er det flere eksempler på at mål på output- og outcomenivå nås.

Vi har gjennomgått rapporteringen og sammenstilt noen resultater innen ulike tema relatert til klimasmart landbruk. Påliteligheten er imidlertid usikker, jf. punkt 12.4.3. Dette er temaene vi har sett på:

- **opplæring i klimasmart landbruk** – flere av bistandsavtalene rapporterer om å ha nådd outputmål. Samlet oppgir bistandsavtalene å ha gitt opplæring eller rådgivning i klimasmart landbruk til rundt 1,1 millioner bønder i Malawi og Mosambik i perioden 2013–24;²⁵²
- **bruk av klimasmart landbruk** – tre bistandsavtaler i Malawi og en i Mosambik rapporterer at de har oppnådd sine outcomemål for antall bønder som har tatt i bruk klimasmarte landbruksmetoder. Til sammen rapporterer de fire at om lag 240 500 bønder har tatt i bruk klimasmart landbruk på grunn av tiltak i de fire avtalene.²⁵³ Fem avtaler rapporterer å ha nådd sine outcomemål for areal og rapporterer å til sammen ha innført klimasmart landbruk på mer enn 260 000 hektar i Malawi. Dette tilsvarer rundt seks prosent av det totale landbruksarealet som drives av småbønder i Malawi²⁵⁴;
- **økt matvareproduksjon og økt matsikkerhet** – fem avtaler har outcomemål om å øke produksjonsvolum og økt matsikkerhet. Fire avtaler rapporterer om økt produksjon, og ett rapporterer ingen endring. Enkeltavtaler rapporterer om relativt store økninger i avlinger med mais, peanøtter, soya og grønnsaker. En avtale rapporterer om økt matsikkerhet;
- **diversifisering og innførsel av tørkebestandige sorter og husdyr** – flere avtaler har outcomemål innen diversifisering. Flere avtaler rapporterer om innføring av tørkebestandige frø, sykdomsfrie stiklinger av bananer, tørkeresistent cashew,

²⁵² Dette er basert på resultatinformasjon fra prosjektene som var tilgjengelig per april 2025. To av prosjektene er enda ikke avsluttet. For disse er kumulative måltall og resultattall for sist tilgjengelige rapporteringsperiode tatt med.

²⁵³ Seks av de utvalgte prosjektene rapporterer om dette som en del av sitt resultatrammeverk. Tallene fra alle er ikke mulig å aggregere fra alle avtalene fordi noen rapporterer en prosentvis økning i stedet for absolutte tall. En avtale hadde ikke oppgitt utgangssituasjonen, og en avtale hadde ikke oppgitt noe måltall. Tallene er derfor ikke fullstendige.

²⁵⁴ Det totale landbruksarealet som drives av småbønder i Malawi er rundt 4,5 millioner hektar (FAO, 2015).

skyggedyrket kaffe og nye typer korn og grønnsaker.²⁵⁵ En av avtalene rapporterer at husholdninger i avtaleområdene har gått fra å dyrke to vekster til å dyrke ni ulike vekster, nemlig mais, kassava, ris, banan, peanøtter, søtpotet, ertebønner, durra og øyebønner. Avtalepartner rapporterer også å ha distribuert frø og stiklinger av frukttrær og trær som brukes som fôr til dyr, til et betydelig antall husholdninger;

- **innføring av vanningsystemer** – flere av avtalene rapporterer om en økning i husholdninger som bruker vanningsystemer i sitt jordbruk. En avtalepartner har etablert et større vanningsanlegg hvor grunnvann pumpes opp ved hjelp av strøm fra solcellepaneler og lagrer vann i tanker for vanning. Vanningssystemet hadde ført til økte avlinger.

13.1.2 Eksterne evalueringer peker på utfordringer med å innføre klimasmart landbruk

Ved siden av selvrapportering av resultater i års- og sluttrapporter finnes det for de fleste utvalgte avtalene uavhengige midtveis- og/eller sluttevalueringer som er gjennomført av andre enn tilskuddsmottakerne selv, som regel konsulenter.²⁵⁶ Evalueringene peker i større grad på utfordringer i gjennomføringen enn det egenrapporteringen gjør. Vi gjengir noen eksempler i teksten nedenfor.

Klimasmarte metoder ble brukt på fellesåkere, men i mindre grad på bøndernes egne åkere

En ekstern midtveisevaluering av Tilpasningsfondets avtale i Malawi viser at klimasmarte landbruksteknikker var blitt innført på landsbyenes fellesområder, men at det hadde vært utfordrende å få bønder til å ta i bruk metodene på egne åkere.²⁵⁷ Representanter for Verdens matvareprogram og Malawis landbruksdepartement bekrefter i intervju at det har vært en utfordring å få til utbredelse av klimasmart landbruk utenom fellesarealer.²⁵⁸ Avtalepartneren rapporterer om endringer og tilpasning for å gi bøndene mer eierskap til nye metoder, og dette har ifølge avtalepartneren ført til betydelig overoppgyllelse av mål om utbredelse ett år før prosjektets slutt, og en svært stor økning fra år tre til år fire.²⁵⁹ Overoppgyllelsen av mål blir ikke forklart i rapporteringen, til tross for de tidligere utfordringene med utbredelse. Avtalen avsluttes i juli 2025, og sluttevaluering foreligger ikke ennå.

Dårlig markedsadgang og arbeidsintensive teknikker ga dårligere forutsetninger for innføring av klimasmart landbruk

En ekstern midtveisevaluering av Utviklingsfondets avtale i Malawi fant at avtalen har bidratt til å øke produksjonen ved hjelp av opplæring i mer effektive landbruksteknikker,

²⁵⁵ Verdensbanken (2024a).

²⁵⁶ Det foreligger ingen ekstern evaluering av ASWAp-prosjektet i Malawi.

²⁵⁷ Makoka, Kanyenda, Sandram & Mbendela (2023).

²⁵⁸ Verifisert referat fra intervju med Verdens matvareprogram i Malawi 12. november 2024.

²⁵⁹ Baseline ved prosjektets begynnelse var 335 hektar. To år inn i gjennomføringsfasen rapporterte prosjektet at 2390 hektar ble drevet klimasmart, og etter tre år var tallet 3023 hektar. Ett år senere, fire år inn i gjennomføringen, ble det rapportert at 12 281 hektar drives klimasmart.

som bruk av organisk gjødsel og bedre vannhåndtering.²⁶⁰ Evalueringen viser imidlertid at bistanden ikke har nådd målene om areal som drives bærekraftig, eller gjennomføring av planer for klimatilpassede landsbyer. Den manglende måloppnåelsen forklares til dels med at målene var for ambisiøse.²⁶¹

Midtveisevalueringen peker blant annet på at klimasmart landbruk er arbeidsintensivt og tidkrevende, og at det tar lang tid før resultatene kommer til syne. Dette gjelder for eksempel bruk av plantegroper, grøfting og etablering av skog ved landsbyene. Det viser seg også vanskelig å få finansiell støtte fra myndighetene i Malawi til å gjennomføre tiltakene i planene etter avtalens slutt. En annen sentral utfordring er at bøndene opplever at de har dårlige muligheter til å selge overskuddsproduksjon som de har oppnådd gjennom mer effektiv drift og diversifisering av avlingene. De har ofte ikke mulighet til å reise til tettsteder hvor det drives kjøp og salg, på grunn av både lange avstander og dårlig økonomi. Manglende markedsadgang er til hinder for diversifisering og utvikling av gårdsbruk i retning av produksjon for salg og ikke bare selvberging. Utfordringene med et dårlig fungerende marked for småskalabønder gjelder ifølge midtveisevalueringen flere av landene som omfattes av bistandsavtalen.²⁶² Evalueringen finner også at når lokalsamfunn bidrar til planer for klimatilpassede landsbyer, er dette en mer helhetlig tilnærming hvor det tas hensyn til lokale behov. Der planene har blitt gjennomført, fant evalueringen at de har bidratt til mer bærekraftig drift og mer bruk av småskala vanningsystemer.

Uriktig bruk av konserveringslandbruk førte til dårligere avlinger

Norsk Folkehjelps avtale i Mosambik introduserer konserveringslandbruk. En ekstern midtveiseevaluering fra 2021 viser at det var flere utfordringer forbundet med å få bøndene til å ta teknikkene i bruk.²⁶³ Evalueringen fant at vekstskifte var tatt i bruk av mange, men at plantedekke og samplanting ble brukt i liten grad til tross for at også disse teknikkene var blitt demonstrert for bøndene. Et problem var mangel på plantemateriale til å dekke jorda med. Plantematerialet måtte hentes fra andre områder og var arbeidskrevende å skaffe til veie. Ifølge evalueringen gjorde dette det mindre sannsynlig at teknikkene vil tas i bruk i større skala blant bøndene og videreføres over tid.

Evalueringen fant også at prinsippet om lite bearbeiding av jorda ikke ble praktisert riktig, noe som reduserer virkningen av plantedekket. For at jorda skal kunne bevare fuktighet, øke fruktbarheten og unngå erosjon, er det nødvendig å beholde plantedekket gjennom hele sesongen og kombinere dette med så lite bearbeiding av jorda som mulig. Evalueringen fant at praksis blant deltakerne i stedet var å bearbeide jorda i tråd med tidligere praksis og legge på plantedekke rett før eller etter planting. Evalueringen viste at

²⁶⁰ Future Horizons (2024).

²⁶¹ Det var forutsatt en synergieffekt ved at Utviklingsfondet ville ha to programmer i Malawi fordi de også var ment å delta i TRANSFORM-prosjektet. Utviklingsfondet gikk imidlertid ut av TRANSFORM-prosjektet i 2023, slik at disse fordelene ikke materialiserte seg.

²⁶² Somalia, Guatemala, Nepal, Mosambik og Etiopia.

²⁶³ Midtveiseevalueringen fra 2021 ble gjennomført av Norad og en konsulent i Mosambik.

denne praksisen reduserte avlingene sett i forhold til tradisjonell praksis. Heller ikke samplanting var blitt praktisert på riktig måte, noe som også førte til lavere avlinger.

Evalueringen fant at innføringen av konserveringslandbruk i sum fortsatt var på demonstrasjonsstadiet. Evalueringen stiller spørsmål ved om partnerorganisasjonene hadde den nødvendige agronomiske kompetansen til å kunne å gi god opplæring og rådgivning i de klimasmarte teknikkene. Det ble ansett som lite sannsynlig at bistanden ville nå ut til 50 000 bønder, som var målet. Sluttevaluering av avtalen foreligger ikke før høsten 2025.

13.1.3 Våre egne undersøkelser tyder på at bønder oppnår positive resultater med klimasmart landbruk, men at det kan være vanskelig å spre praksisen

Fra vårt feltbesøk i Malawi har vi flere eksempler på fornøyde bønder som opplever økt matsikkerhet og bedre motstandskraft mot klimaendringer som følge av norskstøttet bistand. En av bøndene var veldig fornøyd med et vanningsanlegg som var etablert, fordi det gjorde det mulig å dyrke to maisavlinger i året i stedet for en, selv under tørke. Bonden sier følgende:

«Siden jeg var liten, har jeg ikke sett noe lignende det vi gjør nå. Vi kan dyrke mais utenom regntiden. Jeg har kunnet produsere så mye at jeg har kunnet selge noe, og har kunnet kjøpe høns og solcellepanel for pengene. Flere burde få ta del i dette. Vanningsanlegget har også hjulpet min søster, som er blind, og som tidligere hadde for lite mat.»

Vi så også et eksempel på bedre motstandskraft mot klimaendringer, jf. faktaboks 7.

Faktaboks 7 Eksempel på bonde som har økt sin motstandskraft mot klimaendringer gjennom diversifisering av produksjonen

Under feltbesøk i landsbyen Jauma i Zomba-distriktet i Malawi traff vi en bonde som opplevde å ha fått styrket motstandskraft mot klimaendringene gjennom klimasmart landbruk. Han hadde vært deltaker i Tilpasningsfondets bistandsprosjekt og mottatt tørketolerante bananstiklinger for å diversifisere avlingen sin. Han har laget et vanningsystem som innebærer å lede vann fra en nærliggende elv til bananåkeren ved hjelp av grøfter. Han vanner åkeren på denne måten omtrent en gang i uken. Landsbyen har forholdsvis god tilgang på vann på grunn av elven.

Familien hans spiser en del av bananene, og han har gitt stiklinger videre til andre familier, slik at de også kan begynne å dyrke bananer. Bonden har også skaffet seg inntekt ved å selge bananer. For pengene har han kjøpt geiter, som blant annet kan brukes til å produsere organisk gjødsel.

To dager før vårt besøk hadde en kraftig haglstorm truffet området. Hagl hadde gjort stor skade på blikktaket til bondens hus. Han forklarte at fordi han hadde fått

inntekt fra salget av bananer, hadde han nå penger nok til å kunne reparere skadene. Dette viser at han var blitt mer motstandsdyktig mot klimaendringer som følge av deltakelse i prosjektet.



Kilde: Riksrevisjonen

Også den eksterne undersøkelsen som ble gjennomført for Riksrevisjonen med feltbesøk i distriktene Mzimba og Salima i Malawi²⁶⁴, viser at norskstøttet innføring av klimasmart landbruk har gitt flere positive effekter for bøndene som ble intervjuet. Flere av bøndene viser til at bruk av de klimasmarte teknikkene de har lært gjennom blant annet norskstøttede bistandsavtaler, har ført til at de har fått bedre avlinger.

Intervjuede bønder trekker fram at de har hatt nytte av ulike klimasmarte metoder, som å bruke organisk gjødsel og blande den med kunstgjødsel for å lage såkalt mbeya²⁶⁵. Andre eksempler på klimasmarte teknikker er konserveringslandbruk, samplanting av landbruksvekster og trær (skogslandbruk), bruk av mer tørkebestandige frø, planting av banan og husdyrhold. Flere av bøndene uttrykker at de mener klimasmart landbruk er det beste alternativet for å tilpasse jordbruket til klimaendringene i Malawi. Mange av bøndene som ble intervjuet, har kunnskap om klimasmart landbruk, og de som tar det i bruk, opplever positive resultater. En av bøndene uttalte:

²⁶⁴ Se punkt 16.2.4 *Intervju og feltbesøk i Malawi*.

²⁶⁵ Mbeya-gjødsel er en kombinasjon av organisk og uorganisk gjødsel. Kombinasjonen sikrer en god sammensetning av næringsstoffer.

«Vi har ikke hatt tørke her i Mzimba på mange år. Men i år har tørken rammet oss bønder hardt. Vi venter dårlige avlinger, men bedre avlinger for de som har brukt naturlig gjødsel, samlet vann i groper og brukt jorddekke for å holde på fuktigheten i jorda. Disse teknikkene vil hjelpe bøndene, men de som ikke har tatt dem i bruk, vil få lavere avlinger.»

Likevel viser den eksterne undersøkelsen at det også er mange bønder som foreløpig ikke har innført klimasmart landbruk. Både modellbønder og følgebønder som ble intervjuet, nevnte flere grunner til dette. En viktig årsak som ble trukket fram, var at en del bønder mangler motivasjon til å ta i bruk teknikker som de anser som arbeidsintensive. Bøndene trakk fram at det for eksempel er arbeidskrevende å lage mbeya-gjødsel, grave infiltrasjonsgroper og plante trær. Noen av følgebøndene som ble intervjuet, viste også til at manglende tillit til modellbøndene er en faktor som gjør følgebøndene mindre motiverte til å lære fra dem. Noen tror at modellbøndene får penger for å delta i opplæringsaktiviteter, mens følgebøndene selv ikke gjør det. Følgebønder kan også mangle motivasjon fordi de ikke oppnår høyere inntjening på kort sikt. At aktivitetene ikke alltid er godt nok tilpasset lokale forhold, var også noe en del bønder trakk fram, og de sa at dette til dels hang sammen med manglende involvering av landsbyledere.

En modellbonde i Mzimba-distriktet uttalte at hun hadde tatt i bruk klimasmarte landbruksteknikker, og at det hadde ført til økt avling og økt inntekt for henne. Hun sa også at hun hadde rundt 30 følgebønder, og at noen av dem gjorde det bra, men ikke alle. Modellbonden sa:

«Mange av bøndene strever fortsatt. De har ikke nok mat, og fattigdomsnivået er fortsatt høyt.»

13.1.4 Bredere evalueringer og forskning peker på barrierer mot å innføre klimasmart landbruk i stor skala

Utover informasjon om resultater fra de utvalgte avtalene finnes det andre kilder som viser til vanskeligheter med å innføre klimasmart landbruk. Vi har trukket inn disse kildene i analysen fordi vi finner betydelige svakheter i resultatinformasjonen fra flere av de utvalgte avtalene, som omtalt i punkt 12.4.3. Flere evaluerings- og forskningsarbeider tyder på at klimasmart landbruk gir økt produksjon og motstandskraft mot klimaendringer der det innføres, men at det kan være krevende å innføre praksisen i større skala i utviklingsland som Malawi.^{266, 267}

Verdensbanken m.fl. finner liten utbredelse av klimasmart landbruk

Verdensbanken har i samarbeid med flere bistandsaktører og forskningsinstitusjoner oppsummert situasjonen for klimasmart landbruk i Malawi (2018) og Mosambik (2017) i egne rapporter.

²⁶⁶ FNs klimapanel (2022, s. 1242).

²⁶⁷ Chinseu, Stringer & Dougill (2019).

I rapporten om Malawi viser Verdensbanken til at det fortsatt er lav forekomst av klimasmart landbruk.²⁶⁸ Konserveringslandbruk utgjorde 1–2 prosent av dyrket mark, og kun 4 prosent var irrigert. Det ble pekt på flere barrierer for innføring av klimasmart landbruk:

- manglende kunnskap blant bønder og de som skal bistå bøndene om klimasmart landbruk;
- dårlig tilgang på finansielle ressurser for investeringer i nye metoder og teknologier;
- usikkerhet rundt landrettigheter som påvirker motivasjonen for å gjøre langsiktige investeringer;
- manglende koordinering mellom bistandsaktørene. Dette fører til duplisering av innsats, manglende bærekraft (kortvarige avtaler) og ulik innføring av konserveringslandbruk (samordning av aktørene omtales også i punkt 13.2.2). Rapporten identifiserte 308 bistandsprosjekter på landsbasis som hadde komponenter av klimasmart landbruk. Det var ulik forståelse av konseptet klimasmart landbruk mellom prosjektene. Dessuten var de kortvarige, noe som førte til at det var varierende grad av motivasjon, og at flere sluttet å ta i bruk teknikkene etter en stund.

Verdensbanken konkluderte med at det fortsatt var potensial for å øke innføringen av klimasmart landbruk i Malawi, men at dette forutsatte bedre værtjenester, bedre tilgang til markeder, styrket rådgivning, økt tilgang på finansiering, forbedringer i infrastruktur, harmonisering av innføringen av klimasmart landbruk, forbedrede landrettigheter, bedre tilgang på kreditt og mer forskningsbasert kunnskap.

Verdensbanken peker på flere av de samme utfordringene i Mosambik²⁶⁹:

- lav tilgang på kunnskap
- dårlig tilgang på finansielle ressurser
- usikkerhet rundt landrettigheter
- lite utbygde vanningsystemer
- manglende samordning av aktører som er involvert i klimasmart landbruk (myndigheter, givere, frivillige organisasjoner, private og bondeorganisasjoner)
- manglende dokumentasjon og forskning på resultater av innføringen

Rapporten tyder på at helhetlige tilnærminger med kombinasjon av landbruk, skogbruk og energiltak i prosjekter har vist positive resultater for småbønder²⁷⁰, og anbefaler heller denne typen tiltak enn tiltak som kun er rettet mot for eksempel konserveringslandbruk. Det anbefales å etablere en funksjon for samordning av arbeidet med klimasmart landbruk på nasjonalt nivå i Mosambik.

²⁶⁸ CIAT & Verdensbanken (2018).

²⁶⁹ CIAT & Verdensbanken (2017).

²⁷⁰ Basert på en evaluering av et bistandsprosjekt i den tørkeutsatte Gaza-provinsen sør-vest i Mosambik støttet av Millennium.
Development Goal Fund (MDG).

Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling (IFAD) har evaluert sine bistandsprosjekter innen landbruk i Malawi i perioden 2011–2021. Flere av de evaluerte prosjektene handlet om klimasmart landbruk og konserveringslandbruk. I rapporten viser IFADs evalueringsavdeling til at avsluttede bistandsprosjekter har ført til produktivitetsøkninger mens de pågikk, men at resultatene forsvant da bøndene sluttet å motta gjødsel, forbedrede frø og annen bistand fra prosjektene. Bistanden hadde ingen bærekraftig innvirkning på diversifisering av landbruket eller forbedring av markedstilgangen for småbønder, og derfor hadde den også liten innvirkning på matsikkerheten.²⁷¹

Forskning peker på positive virkninger, men liten utbredelse av klimasmart landbruk

Forskning peker på positive virkninger for bøndene i form av bedre matsikkerhet, men det pekes også på liten utbredelse til tross for mange år med bistand. Et forskningsarbeid fra sentrale deler av Malawi, hvor konserveringslandbruk er antatt å være utbredt, viser at de tre sentrale prinsippene for konserveringslandbruk ikke praktiseres etter hensikten til tross for flere tiår med promotering. Analyser av satellittbilder og feltobservasjoner og intervjuer med bønder, konsulenter og andre personer som er involvert i promotering av konserveringslandbruk, viser at det totalt sett var svært få bønder som praktiserte alle tre prinsipper samtidig, og det ser ikke ut til å ha gitt vesentlige fordeler for gårdsproduktivitet, arbeidsbesparelser eller jordvern.²⁷² Andre forskningsresultater peker på flere barrierer som hindrer større utbredelse²⁷³:

1. høye investeringskostnader sammenlignet med konvensjonell praksis
2. mer arbeidskrevende teknikker sammenlignet med konvensjonell praksis
3. sterke kulturelle preferanser for tradisjonelle dyrkingsmåter
4. manglende rester fra avlinger til å dekke jorda som følge av at avlingsrester i stedet brukes til fôr til husdyr eller brensel
5. svak landbruksrådgivning (extension service) og inkonsekvent eller uklar demonstrasjon av praksis

Norad er kjent med utfordringene med klimasmart landbruk, men ser ikke gode alternativer

Norad forteller i intervju at det er en kjent utfordring at bønder som får bistand til å innføre klimasmart landbruk, går tilbake til gamle metoder idet bistanden avsluttes. Norad viser til at det er gjort mye forskning internasjonalt på hvorfor klimasmart landbruk ikke er tatt i bruk i større skala. Ifølge Norad er dette noen av de viktigste utfordringene:

- Konserveringslandbruk er arbeidsintensivt og tidkrevende. Redusert jordbearbeiding øker utfordringen med ugress og vil kreve mer tid til lusing eller annen ugressbekjempelse. Lusing er vanligvis en kvinneoppgave, og kvinnene har mange

²⁷¹ Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling (IFAD) (2023).

²⁷² Bouwman, Andersson & Giller (2021).

²⁷³ Mphangwe, Chirwa & Chibwana (2024); Kanyamuka, Banda, Tufa & Chikoye (2023); Pangapanga-Phiri, Ngoma & Thierfelder (2024).

andre oppgaver i hjemmet i tillegg. Det gjør det krevende å opprettholde praksisen over tid.

- Mangel på dyrefôr fører til at plantemateriale som skal brukes som jorddekke, i stedet gis til dyrene.
- Småskalabønder i utviklingsland har som regel ikke noe sikkerhetsnett og får for eksempel ikke avlingsskadeerstatning. De må kanskje ta opp lån for å kjøpe frø eller gjødsel. Derfor er de forsiktige med å ta grep som kan sette matsikkerheten til familien i fare. De trenger ofte å se at de nye metodene gir gode avlinger, før de tør å prøve dem ut.
- Forutsetningene for god produksjon er ikke til stede for veldig mange småskalabønder. De har ikke vanningsystemer, midler til å kjøpe forbedrede frø, tilgjengelig landbruksrådgivning eller oppsparte midler. Det blir dermed vanskelig å utnytte potensialet som tross alt finnes i landbruksarealet. Klimaendringene forsterker utfordringene.
- Størsteparten av bøndene i Malawi og Mosambik har svært små gårder, har liten utdanning og er langt fra sentre med tilgang på innsatsfaktorer og landbruksrådgivning. Det er derfor krevende og kostbart å gi rådgivningstjenester.

Utenriksdepartementet og Norad viser til at innføring av klimasmart landbruk er et komplekst spørsmål, og at det er mange faktorer som påvirker resultatene. Ifølge Norad handler det for eksempel om klimaendringer, landbrukspolitikk, handelspolitikk, markedsutvikling og tilgang på innsatsfaktorer. Dette er dilemmaene man står i som giver. Det må ofte gjøres avveininger, og det finnes ingen perfekt løsning. Det viktigste er å tenke langsiktig i bistandsinnsatsen på dette området.

Departementet og Norad forteller i intervju at utfordringene med å innføre klimasmart landbruk ofte er lokale og ulike fra land til land. Tanzania har bedre resultater å vise til enn Malawi. Departementet viser til at Malawi er blant landene Norge støtter hvor det er vanskeligst å få til en positiv utvikling på matsikkerhetsområdet. Mye jord går ut av produksjon fordi den ikke er brukbar lenger. Giverland har mistet noe av interessen for Malawi og velger heller å prioritere Kenya, Etiopia og Mosambik. Myndighetene i Malawi har planer, men mangler penger til å følge opp. Potensialet for å få til en positiv utvikling er der, men akkurat nå handler det mer om å stoppe den negative utviklingen. Ifølge Norad blir det en vurdering om det skal satses på de aller fattigste landene eller de som har kommet lenger i utviklingen.

Modellen med modellbønder og følgebønder sikrer ikke alltid tilstrekkelig kunnskapsoverføring og veiledning, men det er få alternative framgangsmåter

Norad sier i intervju at bakgrunnen for bruk av modellbønder er at man forsøker å innføre nye teknikker i stor skala på en effektiv måte. I en ideell verden ville man kunne jobbet gjennom myndighetenes landbruksveiledningssystem i stedet for å bygge opp en ny struktur. Men siden veiledningstjenesten er svak og har lite ressurser i mange land, er det ofte ikke mulig. Derfor forsøker mange bistandsaktører denne modellen i stedet, selv om

man vet at den har svakheter. Dette er avveininger man må gjøre som giver. Norad er kjent med at det kan være vanskelig å få sikret tilstrekkelig kunnskapsoverføring til alle følgebøndene med denne modellen. Ved opplæring i enklere prosesser kan det fungere bedre enn ved mer komplekse prosesser.²⁷⁴

13.2 Forutsetninger for å få til gode resultater innen klimasmart landbruk

Den norske ambassaden i Malawi forteller i intervju at det er mange faktorer som påvirker muligheten til å oppnå varige resultater innen bistand til landbruk og klimatilpasning i Malawi.²⁷⁵ Bistanden kan være til nytte for en husholdning eller en landsby, men resultatene sprer seg ofte ikke utover de direkte prosjektmottakerne. Malawi er et av de fattigste landene i verden, med lavt utdanningsnivå, økende befolkning, helseutfordringer, lite bruk av teknologi osv. Det man kan forvente av resultater av bistandsprosjekter, vil i noen tilfeller derfor være lavere enn i andre land. Økt hyppighet og alvorlighetsgrad av tørke, flom og stormer er en kompliserende faktor. Det har ført til større matusikkerhet de senere årene. Det er vanskelig for folk i Malawi å tilpasse seg klimaendringene og ta del i langsiktige klimatilpasningsprosjekter når de har mistet alt. Fattigdom tvinger de sårbare til å bruke naturressursene på en lite bærekraftig måte. Ikke-bærekraftig arealbruk fører til jorderosjon, redusert fruktbarhet og tap av biologisk mangfold.

Ambassaden trekker også fram at landbruksproduktivitet og motstandskraft kan bli hemmet av faktorer som

- manglende økonomiske ressurser til å iverksette og opprettholde klimatilpasningsprosjekter over tid
- manglende infrastruktur, for eksempel vanningsystemer og lagringsfasiliteter
- manglende tilgang på energi

Det kan også være institusjonelle og styringsmessige utfordringer som korrupsjon, dårlig forvaltning og svak institusjonell kapasitet.

13.2.1 Landbruksmyndighetenes prioriteringer legger ikke til rette for innføring av klimasmart landbruk i Malawi

En annen utfordring for bistand som går til klimasmart landbruk, er at landbruksmyndighetene i stor grad har vært opptatt av maisproduksjon. Malawi har helt tilbake til 1950-tallet brukt betydelige subsidier for å øke produktiviteten i landbruket. I perioder har 40–50 prosent av landbruksbudsjettet gått til å subsidiere kunstgjødsel og maisfrø. Farm Input Subsidy Programme (FISP) ble innført i 2005/2006. Gjennom ordningen har småbrukere fått tilgang til rimelig gjødsel og maisfrø. FISP bidro til å øke produksjonen betydelig, og landet var en periode selvforsynt med mais, men matsikkerheten for bøndene har hele tiden vært en utfordring. En modifisert ordning,

²⁷⁴ Verifisert referat fra intervju med Norads seksjon for mat 24. og 29. april 2025.

²⁷⁵ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 11. november 2024.

Affordable Inputs Programme (AIP), ble innført i 2020/2021 og dekket 3,8 millioner bønder. Til tross for støtten fra myndighetene har det de senere årene vært en nedgang i maisproduksjonen, og det har blitt større matusikkerhet for bøndene. Det har vært diskusjoner om å nedskalere programmet som følge av økende kostnader, for stor vektlegging av maisdyrking og forverret jordkvalitet på grunn av overdreven bruk av kunstgjødsel kombinert med erosjon. Ekstreme klimahendelser, befolkningsøkning og krigen i Ukraina (som har ført til høyere priser på kunstgjødsel) har gitt ytterligere utfordringer.²⁷⁶

Sivilsamfunnsnettverket CISANET²⁷⁷ sier i intervju at AIP har ført til at de fleste småbønder over hele Malawi dyrker mais selv om jordsmonn og andre forhold tilsier at dette ikke er effektivt. I noen områder ville det være bedre å dyrke andre vekster, som hirse og durra. AIP gir dermed bøndene feil insentiver og får dem til å dyrke mais, ifølge organisasjonen. AIP er ifølge CISANET også en utfordring for bistanden, ettersom AIP fremmer maisproduksjon, som ikke er klimasmart. I sesongen 2024/2025 vil rundt 1,5 millioner bønder få AIP-støtte, og mange kombinerer dette med det de får i bistand. CISANET sier at klimasmart landbruk ville være en smartere og mer bærekraftig løsning, og viser til at det er mulig å øke produksjonen betydelig med organisk gjødsel, bygging av vanningsystemer osv. Dette forutsetter ifølge CISANET tilstrekkelig landbruksveiledning, og det er ikke tilfellet per i dag.²⁷⁸

Professor Sosten Chiotha, som har lang erfaring med klima og landbruk i Malawi²⁷⁹, sier AIP ikke lenger er et effektivt program. Ifølge Chiotha mangler det en exit-strategi som kan gjøre befolkningen mer selvhjulpne i stedet for å være avhengige av subsidiert gjødsel og frø. Skal småbøndene få støtte fra AIP, bør de få insentiver til å opparbeide seg motstandskraft mot klimaendringer (for eksempel ved at man krever at de driver med konserveringslandbruk, treplanting osv.).²⁸⁰ Forskning viser også at klimatilpasning, katastrofeforebygging og miljøvern har vært blant de sektorene som får minst støtte over statsbudsjettet i Malawi. Dette henger blant annet sammen med at givne har vært dominerende innen disse områdene i Malawi.²⁸¹

Den norske ambassaden i Malawi uttaler i intervju at klimaendringer ikke har vært en prioritet for politikere i Malawi. De viktigste prioriteringene til den malawiske regjeringen er krisehåndtering på grunn av mangel på drivstoff, gjødsel og utenlandsk valuta. Ifølge ambassaden er det allment kjent at AIP ikke er effektivt. Budsjettet for landbrukssektoren går nesten utelukkende til AIP. Lite midler er gjort tilgjengelig for landbruksrådgivning, og

²⁷⁶ Nyondo, Khonje, Mangisoni, Burke, Ricker-Gilbert & Chilora (2021); IFPRI (2024).

²⁷⁷ Civil Society Agriculture Network (CISANET) er et nettverk av sivilsamfunnsorganisasjoner i Malawi som arbeider for å fremme samarbeid og dialog mellom aktører i landbrukssektoren og myndighetene om landbrukspolitikk.

²⁷⁸ Verifisert referat fra intervju med CISANET i Lilongwe 11. november 2024.

²⁷⁹ Professor Sosten Chiotha er ansatt ved University of Malawi og har vært involvert i norskstøttet bistand til klimatilpasning av Lake Chilwa. Han har deltatt i flere offentlig utvalg i Malawi, gir råd til regjeringen på området, og han har publisert mange forskningsarbeider på området. Han omtales som en ledende klimaekspert i Afrika. Se blant annet <https://www.dundee.ac.uk/stories/climate-expert-launch-new-lecture-series>.

²⁸⁰ Verifisert referat fra intervju med professor Sosten Chiotha 25. november 2024.

²⁸¹ Chinsinga (2021).

landsbyer og husholdninger får ikke den oppmerksomheten de trenger. Forsøk på å reformere programmet har vært vanskelig ettersom det er politisk sensitivt.²⁸²

En hovedutfordring det pekes på i en ekstern gjennomgang av resultater fra ASWAp-avtalen i Malawi, er at landbruks- og matsikkerhetssektoren i Malawi er svært politisk sensitiv, og at det derfor har vært svært vanskelig å endre landets politikk og programmer. ASWAp ga støtte til blant annet frø (ikke kunstgjødsel) via myndighetenes subsidieprogram for landbrukssektoren. For eksempel pekes det på at det har vært vanskelig å endre myndighetenes subsidieprogram i landbrukssektoren på grunn av måten disse subsidiene er utformet og iverksatt på. Det vises også til at det foreligger studier og forslag til endringer, men at reformer har latt vente på seg.²⁸³

Selv om landbruksmyndighetene uttaler at de ønsker diversifisering og klimasmart landbruk, bruker de i praksis det meste av sine ressurser på subsidier til kunstgjødsel og mais, ifølge Norad. Dette fører også til at det er vanskelig å finne midler til andre deler av landbruket, for eksempel veiledningstjenesten, som er ekstremt svak i Malawi. Det er så få offentlig ansatte landbruksveiledere at det i praksis ikke er mulig å veilede alle landets bønder. Norad sier også i intervju at mais som monokultur er en særlig utfordring i Malawi. Flere vekster ville kunne gjøre avlingene mindre sårbare mot ekstremvær. Den framtreddende bruken av mais henger delvis sammen med myndighetenes landbrukspolitikk, i tillegg til at det er en preferanse for å spise mais i befolkningen. Dette bidrar til å gjøre diversifisering av landbruket utfordrende.²⁸⁴

13.2.2 Manglende samordning av bistandsaktørene får konsekvenser for resultatene innen klimasmart landbruk i Malawi

Malawi er i likhet med flere andre afrikanske land blant verdens mest bistandsavhengige land, og omfanget av bistand fra ulike aktører er stort.²⁸⁵ Bistand utgjør om lag 25 prosent av BNP i Malawi, og har over tid utgjort rundt 40 prosent av statsbudsjettet.²⁸⁶ FN-organisasjoner, givere og frivillige organisasjoner investerer hvert år betydelige midler i bistand innen ulike sektorer som helse, utdanning, energi, landbruk osv. En generell utfordring for Malawi og andre mottakerland er derfor å koordinere bistanden de mottar.

Bidrag fra giverne er ofte fragmenterte og ukoordinerte, og mottakerne må forholde seg til flere bistandsavtaler samtidig

Total bistand fra alle givere til landbrukssektoren i Malawi utgjorde 26,8 milliarder norske kroner i perioden 2019–2024, et årlig beløp på mer enn 5 milliarder norske kroner. Til sammenligning var det statlige landbruksbudsjettet i Malawi på 2,39 milliarder norske

²⁸² Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 11. november 2024.

²⁸³ Verdensbanken (2022c).

²⁸⁴ Verifisert referat fra intervju med Norads seksjon for mat 24. og 29. april 2025.

²⁸⁵ Verdensbanken. (2018). *Malawi Systematic Country Diagnostic: Breaking the Cycle of Low Growth and Slow Poverty Reduction*. Report No. 132785. Washington, DC: World Bank Group.

²⁸⁶ Bertelsmann Stiftung (2024).

kroner i regnskapsåret 2023–2024, og midler fra frivillige organisasjoner utgjorde om lag 250 millioner norske kroner til landbrukssektoren i samme regnskapsår.²⁸⁷

Et forskningsarbeid om klimatilpasning i Malawi viser at den høye giveravhengigheten kan bidra til å forverre situasjonen når det gjelder klimatilpasning av landbruket.²⁸⁸ Det er en stor spredning i bistanden. Selv om det hevdes at bistanden tar utgangspunkt i Malawis egen utviklingspolitikk, er intervensjonene ofte fragmenterte og ukoordinerte og kan i praksis være i konflikt med hverandre, så vel som i konflikt med Malawis utviklingspolitikk, ifølge forskningsarbeidet. Etter Cashgate-skandalen i 2014 er prosjekter og programmer den dominerende metoden for å gi bistand, i motsetning til budsjettstøtte, som var vanlig tidligere. Budsjettstøtte ga Malawi større fleksibilitet til å bruke bistanden fritt, men innebar betydelig større korrupsjonsrisiko. Malawiske myndigheter setter av lite statlige midler til å bygge egen motstandskraft mot klimaendringer, samtidig som svake institusjonelle strukturer undergraver samordning og resulterer i fragmentert implementering av bistanden. I stedet for å samordne seg støtter giverne kortsiktige og smale prosjekter, ifølge forskningsarbeidet.

Dette underbygges også av en analyse av bistand til klimasmart landbruk Verdensbanken med partnere gjennomførte i 2018.²⁸⁹ I rapporten vises det til at svak samordning mellom aktører i landbrukssektoren har resultert i ineffektiv innføring av klimasmart landbruk og gjennomføring av landbrukspolitikken. Samordningen mellom myndigheter, privat sektor og frivillige organisasjoner var svak, noe som førte til manglende tilgang på rådgivning for småbrukerne på lokalt nivå, duplisering av innsats og manglende tilgang på finansielle tjenester. Ifølge analysen etterlyses det en effektiv plattform for kunnskapsdeling, samfinansiering og felles gjennomføring samt strukturer for mer effektivt samarbeid med privat sektor.

Sivilsamfunnsnettverket CISANET uttaler i intervju at det er mangelfull samordning av bistandsaktører som har aktiviteter rettet mot småbrukere i Malawi, og at det er behov for å gjøre en kartlegging av aktørene. Ifølge CISANET kan det for eksempel skje at det pågår et høyt antall aktiviteter i ett distrikt, mens det samtidig er nesten ingen i nabolikdistriktet. CISANET kjenner til et tilfelle der 60 ulike organisasjoner gjennomførte klimatilpasningsaktiviteter rettet mot småbrukere i samme distrikt – Dedza. Noen ganger er bønder deltakere i flere bistandsprosjekter samtidig, ifølge CISANET. Det forekommer at bistandsorganisasjoner gir ulike råd om hvordan for eksempel konserveringslandbruk skal utføres, og dette blir forvirrende for bøndene.²⁹⁰

Ifølge CISANET ville bistandsaktørene kunne oppnå bedre resultater dersom de samordnet seg bedre. Aktørene kunne delt mer informasjon om hvilke aktiviteter de gjennomfører hvor, samt utvekslet erfaringer og læringspunkter.²⁹¹

²⁸⁷ Ministry of Agriculture of Malawi (2024). Vekslingskurser for: USD til NOK: 10,74 (Norges Bank), MWK til NOK: 0,006 (www.exchange-rates.org). Regnskapsåret i Malawi går fra 1. april til 31. mars.

²⁸⁸ Chinsinga (2021).

²⁸⁹ CIAT & Verdensbanken (2018).

²⁹⁰ Verifisert referat fra intervju med CISANET i Lilongwe 11. november 2024.

²⁹¹ Verifisert referat fra intervju med CISANET i Lilongwe 11. november 2024.

Undersøkelsen gjennomført for Riksrevisjonen i to distrikter i Malawi hvor norskstøttede bistandsavtaler har pågått eller pågår, viser også at mange bønder deltar i flere bistandsavtaler samtidig. Undersøkelsen fant at det kan være to eller flere avtaler som har aktiviteter samtidig i en landsby, og deltakerne kan være de samme. På spørsmål til bønder om hvilken avtale som har vært til størst nytte for dem, kunne de ikke si med sikkerhet hvilken, fordi de fleste har lignende mål om fattigdomsreduksjon, matsikkerhet og klimasmart matproduksjon.

En landbruksveileder uttalte følgende:

«De fleste av disse bistandsavtalene har de samme målene, og aktivitetene deres er de samme. Det er derfor det er veldig enkelt for en avtale som har gjort mer eller mindre ingenting på bakken, å peke på suksessen til en annen avtale som sin egen.»

En følgebonde sa:

«Aktiviteten til Malawi Lake Basin Programme var rettet mot å forbedre matsikkerheten og dempe virkningene av klimaendringene, og så vil du ha et annet bistandsprosjekt som har lignende aktiviteter. På grunn av dette vet vi ikke hvilket prosjekt som virkelig har vært til nytte for oss som bønder, fordi forskjellige prosjekter kommer og går og gjør nesten det samme i de samme landsbyene og med de samme deltakerne.»

Initiativer for å styrke samordningen mellom giverne

Den norske ambassaden i Malawi har bidratt til samordning av giverne på landbruksområdet. Et eksempel på dette er prosjektet Agriculture Sector Wide Support project (ASWAp), som pågikk fra 2013 til 2024. Ambassaden støttet opprinnelig et prosjekt med landbruksmyndighetene (Agriculture Development Program – ADP) som ble oppskalert ved at Verdensbanken og flere andre givere gikk inn i prosjektet. Verdensbanken tok over administrasjonen av prosjektet og etablerte et flergiverfond. Giverne som deltok med midler til fondet, var EU, Flandern²⁹², Storbritannia, Irland, USA, Norge og Verdensbanken. Storbritannia trakk seg ut etter skandalen med Cashgate. Malawis landbruksdepartement var implementerende partner.²⁹³

Landbruksdepartementet i Malawi viser i intervju til at de tar med seg mye positiv læring fra ASWAp. Et av målene i prosjektet var å styrke landbruksdepartementets kapasitet. Tidligere fikk departementet støtte fra givere til enkeltprosjekter, men gjennom ASWAp ble støtten harmonisert. Departementet utarbeidet en årlig arbeidsplan og et budsjett som etter dialog med giverne ble lagt til grunn for arbeidet. Harmoniseringen mellom giverne gjorde det lettere å redegjøre for bruken av midlene. Landbruksdepartementet mener det var mer effektivt å gi støtte til en hel sektor i ett enkelt program, slik ASWAp

²⁹² Flandern er en region i Belgia med egen representasjon i Malawi.

²⁹³ Verdensbanken (2024a).

gjorde, i stedet for å gi støtte til ulike tematiske områder i mindre prosjekter, som ofte er normen.²⁹⁴

Den norske ambassaden i Malawi viser i intervju til at Norge deltar aktivt i giverkoordineringsgruppen for landbruk i Malawi – Donor Committee on Agriculture and Food Security (DCAFS). Det er ifølge ambassaden etablert en egen prosjektdatabase som skal brukes til å informere (og til dels samordne) giverne på landbruksområdet. Dette er et verktøy som også blir brukt til å lage oversikter over bistand fra ulike givere og fra myndighetene i en egen årlig rapport om landbrukssektoren. Det er imidlertid svakheter ved denne databasen fordi prosjektene har ulike indikatorer, mål og variabler. Ikke alle klarer å rapportere inn data om bistandsaktiviteter på lavere nivå enn distriktsnivå.²⁹⁵

Ambassaden opplyser videre i intervju at partnerorganisasjoner som støttes av ambassaden, diskuterer med myndighetene på distriktsnivå når det skal bestemmes hvor avtalene skal gjennomføres. Ifølge ambassaden har alle distriktene en database som viser hvor avtaler gjennomføres, og sivilsamfunnsorganisasjoner i Malawi har også egne samordningsnettverk. Etter ambassadens oppfatning er samordningen av avtaler ofte bedre på landsby- og distriktsnivå enn på nasjonalt nivå.²⁹⁶

Ambassaden viser også til at giverne rapporterer den samlede planlagte og utbetalte støtten på tvers av alle sektorer til finansdepartementet i Malawi, som legger denne informasjonen inn i en database. Denne informasjonen brukes i myndighetenes budsjettplanlegging. Det er ifølge ambassaden svakheter også i denne oversikten, da det er en utfordring med manglende og ufullstendig rapportering fra giverne. Det pågår arbeid for å forbedre rapporteringsrutinene slik at finansdepartementets oversikt blir mer fullstendig. I andre land, for eksempel Tanzania, har de tilsvarende systemer, og der finnes det en noe mer oppdatert og fullstendig oversikt over forventet og faktisk finansiell støtte fra giverne til myndighetene, ifølge ambassaden.²⁹⁷

13.3 Resultater innen vær- og klimatjenester

Klima- og værtjenester er et satsingsområde i regjeringens strategi for klimatilpasning. Disse tjenestene er viktige i utviklingsland, fordi de varsler om ekstreme værhendelser, og fordi de gjør at bønder og andre kan legge kunnskap om været til grunn for sine beslutninger. Tidlig varsling vil for eksempel kunne bidra til skadeforebygging og begrense konsekvenser for mennesker, dyr og avlinger.²⁹⁸ Både Malawi og Mosambik står overfor utfordringer som begrensede ressurser til vedlikehold av systemer, analfabetisme blant brukere (tekstbasert værmelding) og lav institusjonell kapasitet hos faginstansene.²⁹⁹

²⁹⁴ Verifisert referat fra intervju med Malawis landbruksdepartement 11. november 2024.

²⁹⁵ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 11. november 2024.

²⁹⁶ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 11. november 2024.

²⁹⁷ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 9. desember 2024.

²⁹⁸ Utenriksdepartementet (2021).

²⁹⁹ Independent Evaluation Unit (2022a); Makoni (2022); Hersher (2019).

13.3.1 Styrking av systemet for værvarsling og varsling om ekstremvær

To av de utvalgte avtalene i Malawi handler først og fremst om klima- og værtjenester, mens tre av avtalene har komponenter som handler om dette. Til sammen rapporterer disse avtalene å ha sørget for at til sammen 67 automatiske værstasjoner er blitt installert, og at rundt 2,4 millioner mennesker har fått tilgang til værvarsling og/eller tidlig varsling av ekstremvær.³⁰⁰

Dette er andre eksempler på oppnådde outputresultater innen vær- og klimatjenester i egenrapporteringen fra de utvalgte avtalene:

- installasjon av 37 hydrologiske målestasjoner for å følge med på vannstanden i elver og innsjøer;
- installasjon av lyndetektorer;
- installasjon av regnmålere og opplæring av lokalbefolkningen i avlesing og dokumentasjon av nedbørsdata;
- utarbeidelse og formidling av sesongmessige værmeldinger og landbruksråd via internett, mobil, radio og trykte medier gjennom programmet PICSA (Participatory Integration for Climate Services in Agriculture).³⁰¹ Småbønder har gjennom programmet fått opplæring i å planlegge avlinger basert på prognoser for været den kommende sesongen;
- utvikling av en værvarslingsapp etter modell av yr.no til bruk for blant annet landbruksrådgivere;
- kapasitetsbygging ved Malawis meteorologiske institutt DCCMS³⁰² innen lagring, bearbeiding og verifisering av værdata.

Malawis meteorologiske institutt (DCCMS) støtter bøndene ved å utstede daglige og femdagers værmeldinger og agrometeorologiske nyhetsmeldinger i regntiden.³⁰³ De utarbeider også prognoser som hjelper bøndene med å optimalisere plantetider og vanningsplaner.³⁰⁴ I intervju sier DCCMS at det er svært positivt at flere automatiske værstasjoner er blitt installert gjennom giverfinansierte prosjekter.³⁰⁵ Stasjonene kan måle temperatur, fuktighet, jordfuktighet og nedbør. Dekningsgraden er fortsatt lavere enn ønskelig.³⁰⁶ I tillegg til de automatiske stasjonene har DCCMS nå et nettverk på rundt 400 manuelle regnmålere.

DCCMS viser til at værvarslingsappen som er utviklet ved hjelp fra norsk Meteorologisk institutt, vil være nyttig i Malawi. Viktige målgrupper er medier og landbruksrådgivere. Mangel på stedsspesifikke værmeldinger gjør at landbruksrådgivere kontakter DCCMS

³⁰⁰ I perioden 2013–2024.

³⁰¹ Independent Evaluation Unit (2022a).

³⁰² Department for Climate Change and Meteorological Services.

³⁰³ Det grønne klimafondet (2025a).

³⁰⁴ Se for eksempel Departement of Climate Change and Meteorological Services (DCCMS) (1. oktober 2024).

³⁰⁵ Verifisert referat fra intervju med DCCMS 15. november 2024.

³⁰⁶ I 2024 var det 123 automatiske værstasjoner i Malawi ifølge Adaptation Fund, FNs miljøprogram (UNEP) og UN Climate Technology Centre and Network (2024).

direkte på telefon og sosiale medier, og DCCMS' ansatte bruker en del tid på å svare på henvendelsene. DCCMS har mer detaljert informasjon, men har manglet kanaler å formidle den gjennom. Når informasjonen blir tilgjengelig via appen, blir det tidsbesparende for DCCMS.³⁰⁷ I intervju bekrefter den malawiske sivilsamfunnsorganisasjonen CISANET at det er et behov for å gi mer relevant og lokal værvarsling til bønder i større omfang enn i dag. Selv om de fleste småbønder ikke har smarttelefoner, vil det alltid være noen som har det, og som kan formidle værinformasjon til andre.³⁰⁸

13.3.2 Problemer med å realisere vær- og klimatjenester

Selv om norskstøttede avtaler har bidratt til å styrke vær- og klimatjenester i Malawi, viser avtalegjennomgangen og intervjuer med relevante aktører at det er utfordringer med å sikre varige resultater og planlagte virkninger av aktivitetene.

Det er usikkert om infrastrukturen vil holde seg over tid

FNs utviklingsprogram (UNDP) landkontor i Malawi, som hadde ansvaret for å gjennomføre avtalen med installasjon av automatiske værstasjoner finansiert av Det grønne klimafondet (GCF), viser til at utstyret krever vedlikehold. Mangel på vedlikehold kan hindre varige resultater. For å avhjelpe problemet har UNDP sikret noe finansiering fra fondet Systematic Observations Financing Facility (SOFF), som kan bidra med mer langsiktig støtte til vedlikehold og kapasitetsbygging. Norge er en av flere givere til fondet.

Sluttevalueringen fra Det grønne klimafondets (GCF) prosjekt trekker fram utfordringer med den finansielle og institusjonelle bærekraften. Det vises til at lokale myndigheter, som skal opprettholde systemer for tidlig varsling, mangler både finansiering, teknisk støtte og institusjonell kapasitet. Eksempelvis ble tre anlegg ødelagt av syklonen Freddy og to anlegg vandalisert i 2023. Det er usikkert om det finnes finansiering av reparasjoner neste gang en naturkatastrofe eller hærværk inntreffer. Sluttevalueringen trekker fram at myndigheter både sentralt og lokalt har høy turnover, noe som utfordrer bærekraften i opplæringen som er gitt gjennom prosjektet.

DCCMS selv peker i intervju på omstendigheter som gjør det vanskelig å sikre varig drift av systemene. Hovedutfordringene er å sikre kontinuerlig krafttilførsel til de automatiske målestasjonene og å unngå at stasjonene blir utsatt for tyveri eller hærværk. Myndighetenes finansiering over statsbudsjettet har ikke vært tilstrekkelig til å opprettholde et fungerende nettverk av målestasjoner. DCCMS har derfor søkt prosjektf finansiering av vedlikehold og drift av nettverket. DCCMS kan ikke selv gjennomføre anskaffelsesprosesser for å kjøpe inn reservedeler til utstyret. Alle anskaffelser med offentlige midler må gjennomføres av en anskaffelsesenhet underlagt finansdepartementet. I juli 2024 ble det kjøpt inn nye batterier til de automatiske

³⁰⁷ Verifisert referat fra intervju med DCCMS 15. november 2024.

³⁰⁸ Verifisert referat fra intervju med CISANET 11. november 2024.

værstasjonene via anskaffelsesenheten med bistandsfinansiering, men batteriene var defekte. DCCMS har forsøkt å få støtte til vedlikehold fra privat sektor i bytte mot værinformasjon, men har ikke lyktes foreløpig.³⁰⁹

Norad uttaler i intervju at vedlikehold av fysisk infrastruktur i avtaler som handler om vær- og klimatjenester, er et betydelig problem. Det er mange eksempler på værstasjoner som ikke brukes, fordi batterier eller utstyr er stjålet eller ødelagt. Det er ifølge Norad ikke effektiv bistand å investere i lite bærekraftige løsninger. Fondet SOFF er opprettet for å bidra med midler til drift etter at avtalene er over. Dette gir insentiv til vedlikehold og drift av stasjonene. Ulempen er at dette er en varig kostnad, men sannsynligvis rimeligere enn å investere i stadig nye anlegg.³¹⁰

Kapasitetsutfordringer og manglende samordning av givere overfor meteorologisk institutt i Malawi

Ifølge DCCMS er det for få ansatte til oppgavene og for lite kapasitet til å formidle værinformasjon på lokalt nivå. DCCMS bistår mange bistandsprosjekter, og etterspørselen fra givere er økende. Noen ansatte bruker mer tid på bistandsaktiviteter enn på andre oppgaver. Samtidig gjør behovet for å styrke egen organisasjon at det blir vanskelig å takke nei til deltakelse i bistandsprosjekter. Samarbeidsprosjektet med det norske meteorologiske instituttet bidrar positivt, men er ikke tilstrekkelig. Det er et behov både for å styrke systemene og for å få flere ansatte.

DCCMS trekker videre fram at det ville vært en fordel med bedre samordning av giverfinansiert bistand og samfinansiering av aktiviteter som berører DCCMS. DCCMS orienterer givene om pågående aktiviteter, men opplever at givene har vanskelig for å samordne seg eller samarbeide om lignende tiltak og aktiviteter. For eksempel har givere gitt DCCMS ulike dataprogrammer til lignende formål gjennom ulike bistandsprosjekter som gjør det vanskelig å sammenstille data og sikre nødvendige lisenser og opplæring. Det er også eksempler på at manuelle regnmålere installeres gjennom bistandsprosjekter uten at DCCMS konsulteres eller informeres. Det er viktig at installasjoner følger planen DCCMS har for utvidelse av nettverket, slik at de blir utplassert der det er behov for mer data. PICSA-programmet er et positivt eksempel på en metodikk som ble videreført fra ett prosjekt (støttet av Det grønne klimafondet (GCF)) til et annet (støttet av Tilpasningsfondet) uten at det ble gjort endringer da en ny giver kom inn.³¹¹

FNs utviklingsprogram (UNDP) og Norad bekrefter at det er utfordringer med samordning av givere når det gjelder vær- og klimatjenester. UNDPs landkontor uttaler i intervju at det er behov for bedre samordning av bistanden til klimatilpasning i Malawi. Norge kan ifølge UNDP spille en rolle i å bidra til dette.³¹² Norad sier i intervju at samordning er en kjent utfordring. Norad er med i et uformelt nettverk av giverland som kalles *Friends of early warning*, og som har som formål å samordne innsatsen bedre. Det er et stort behov for et

³⁰⁹ Verifisert referat fra intervju med DCCMS 15. november 2024.

³¹⁰ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

³¹¹ Verifisert referat fra intervju med DCCMS 15. november 2024.

³¹² Referat fra intervju med UNDP i Malawi 12. november 2024.

slikt nettverk. Et eksempel som er tatt opp i møter i nettverket, er fra Uganda, der 20–30 værvarslingsprosjekter med ulike givere fant sted samtidig mens giverne i liten grad var kjent med hverandres aktivitet.³¹³

Det er usikkert om værdataene blir samlet inn, overført, lagret og behandlet riktig

DCCMS mottar både automatiske og manuelle vær- og regnobservasjoner. Mottak av data fra manuelle værstasjoner er mer usikkert og ufullstendig. Flere bistandsprosjekter har gitt opplæring i innsamling, dokumentasjon og innsending av værdata fra manuelle stasjoner i henhold til DCCMS' metodikk. Metodikken blir likevel ikke alltid fulgt, ifølge DCCMS.

Målere leses ikke alltid av hver dag, og da kan ikke dataene brukes til analyser av variasjoner og trender per dag, selv om de kan brukes til tidagers eller månedlige trendanalyser. Data sendes inn til DCCMS på en rekke måter, over telefon, SMS, Whatsapp eller i fysiske registreringshefter. Hyppigheten og formatet varierer altså. DCCMS fører dataene manuelt inn i et regneark før de overføres til datasystemet. Dette er tidkrevende, og på grunn av lav bemanning blir det ofte forsinkelser i registreringen. DCCMS har heller ikke et backupsystem.³¹⁴

En landsby vi besøkte i Malawi, hadde fått installert en manuell regnmåler gjennom et prosjekt finansiert av Tilpasningsfondet. Innbyggere fortalte at de leser av regnmåleren og dokumenterer observasjonene. Opplæring var gitt gjennom prosjektet, som tok i bruk PICSA-metodikk. Innbyggerne hadde nylig fått et nytt registreringshefte ved inngangen til en ny landbrukssesong. Vi observerte at registreringsheftet var ubrukt og uten observasjoner foreløpig. Heftet skal ved slutten av sesongen leveres til en lokal landbruksrådgiver, som leverer det videre til nærmeste distriktskontor, ifølge innbyggerne. DCCMS skal etter hvert motta observasjonene.

Professor Sosten Chiotha³¹⁵ uttaler i intervju at DCCMS har begrenset kapasitet og ikke kan være direkte involvert i alle bistandsprosjekter som har noe å gjøre med informasjonssystemer for vær og klima. DCCMS har ikke ansatte til å samle inn data fra alle stasjonene som er installert gjennom prosjektene. Det er derfor viktig at bistandsaktørene rådfører seg med DCCMS for å sikre at nye værstasjoner er av riktig type og installert på egnede steder, og at internasjonale standarder følges.³¹⁶

Det er usikkert hvordan bøndene bruker værinformasjonen

Bistandsavtalene i vårt utvalg som handler om vær- og klimatjenester, måler som regel hvor mange personer de når gjennom tjenestene, men ikke hvordan befolkningen bruker informasjonen. Avtalene finansiert av Det grønne klimafondet (GCF) og Tilpasningsfondet i Malawi kommer nærmest i å måle dette. Den ene avtalen måler om målgruppen er kjent

³¹³ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

³¹⁴ Verifisert referat fra intervju med DCCMS 15. november 2024.

³¹⁵ Professor Sosten Chiotha er ansatt ved University of Malawi og har vært involvert i norsk-støttet bistand til klimatilpasning av Lake Chilwa. Han deltar i offentlige utvalg og gir råd til regjeringen på området, og han har publisert mange forskningsarbeider på området. Han omtales som en ledende klimaekspert i Afrika. Se blant annet [Climate expert to launch new lecture series | University of Dundee, UK](#).

³¹⁶ Verifisert referat fra intervju med Professor Sostein Chiotha 25. november 2024.

med mulige negative følger av klimaendringene og hva de kan gjøre for å tilpasse seg.³¹⁷ Den andre avtalen måler om målgruppen er fornøyd med kvaliteten og nivået på de meteorologiske tjenestene de mottar.³¹⁸ Norad viser i intervju til at de ønsker at klimatilpasningsavtaler generelt skal rapportere mer om hva støtten fører til i bredere forstand, og om hvordan den gir økt motstandskraft. Norad er derfor i dialog med partnerne om få fram mer av denne typen informasjon.³¹⁹

Bønder vi møtte på feltbesøk, opplyste at de bruker værmeldinger, og særlig prognoser om regn i kommende sesong, til å planlegge planting og valg av vekster. Mange i Malawi har begrensede muligheter til å beskytte sine eiendeler mot flom og sykkloner, men varslingene kan gi mulighet til å komme seg unna utsatte områder. En bonde uttalte at de ble varslet om syklonen Freddy gjennom radio. På spørsmål om de gjorde noe for å forberede seg, svarte han at folk som bodde i bratte områder, kunne evakuere. Dette gjaldt imidlertid ikke han selv, som bodde i et flatt område.

Tillit til værmeldingstjenester kan være en utfordring. Bønder i Malawi har ikke hatt tilgang til værmeldinger før, men har forholdt seg til værtegn og tradisjonell kunnskap. Om de opplever at værmeldingene ikke er riktige, kan tilliten undergraves. I forbindelse med undersøkelsen som ble gjennomført for Riksrevisjonen i to distrikter i Malawi, uttalte en bonde:

«Vi lytter på radio og ser på TV. I fjor rapporterte mediene at DCCMS hadde sagt at det ville bli mye regn det året, og også flom. Som bønder var vi forberedt på regn, men det vi ble møtt med, var tørke. Kan vi fortsatt stole på mediene og værekspertene?»

Norad opplyser at det er igangsatt et prosjekt for å imøtekomme kunnskapshullene som handler om implementering av vær- og klimatjenester i Malawi og Etiopia.³²⁰

13.4 Resultater innen utarbeidelse av nasjonale klimatilpasningsplaner

I regjeringens strategi for klimatilpasning er det et mål at norsk innsats skal bidra til at utviklingslandene utvikler nasjonale tilpasningsplaner og får ressurser til å gjennomføre dem. Ved å innarbeide klimatilpasning i politikk, strategier og planlegging skal dette på lengre sikt bidra til mindre klimasårbarhet og sult. Dette er en direkte oppfølging av Norges internasjonale forpliktelser under Parisavtalen og FNs klimakonvensjon. Over tid er det under de to avtalene etablert et støttesystem for utviklingsland til utvikling av nasjonale klimatilpasningsplaner. Finansiell støtte til utvikling av planer gis blant annet av

³¹⁷ Tilpasningsfondets prosjekt i Malawi.

³¹⁸ Det grønne klimafondets (GCF) prosjekt i Malawi.

³¹⁹ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

³²⁰ Epost fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer fra Norad til utkast til hovedanalyserapport, 3. september 2025.

Det grønne klimafondet (GCF) og fondet for de minst utviklede landene (LDCF) i tråd med Cancun-rammeverket.³²¹

13.4.1 Utarbeidelse av nasjonal klimatilpasningsplan for Malawi – svak samordning av involverte myndigheter hindrer arbeidet

Malawi ratifiserte FNs klimakonvensjon i 1994 og utviklet et nasjonalt klimatilpasningsprogram i 2006 (National Adaptation Programme of Action – NAPA). NAPA vektla særlig reduksjon av sårbarhet i rurale lokalsamfunn. NAPA ble oppdatert i 2015 og dekker ulike tiltak for å styrke småbøndenes evne til å håndtere klimaendringer.³²²

Hendelser som El Nino i 2015–2016 og en storflom i 2015 bidro til mer oppmerksomhet om klimarisiko. I perioden 2016–2020 foregikk flere parallelle initiativer på området. Initiativene førte blant annet til at det ble utviklet en tverrsektoriell strategi kalt National Resilience Strategy (NRS).³²³ Malawi fikk parallelt støtte fra Det grønne klimafondet (GCF) til utarbeidelse av en nasjonal klimatilpasningsplan. Bistanden³²⁴ iverksettes av FNs miljøprogram (UNEP) i samarbeid med Malawis miljødepartement.³²⁵ Fire områder er vektlagt:

1. klimatilpasning i landbruket
2. risikoreduksjon
3. styrking av kapasitet og sosial beskyttelse
4. nedbørfeltbeskyttelse og -forvaltning³²⁶

Bistandsprosjektet har vært forsinket blant annet på grunn av covid-19, men forventes ifølge prosjektdokumentasjonen å være ferdig innen utgangen av 2025. Det er gjennomført en risikoanalyse som viser at klimaendringene vil ha alvorlige konsekvenser for Malawi i tiden som kommer. Klimautfordringene i landets åtte landbruksregioner er kartlagt, det er utarbeidet klimatilpasningsplaner på lokalt nivå, og institusjonell kapasitet og utfordringer er gjennomgått.³²⁷ Det gjenstår fremdeles å utarbeide en overordnet tilpasningsplan på nasjonalt nivå.

En analyse utarbeidet som en del av prosjektet viser til langvarige utfordringer med nasjonal samordning, noe som hindrer effektiv klimatilpasning i Malawi. Det vises til at utfordringene er påpekt i flere rapporter helt tilbake til 2011. Arbeidet i de ulike etatene som har ansvar for vær- og klimatjenester, har vært dårlig koordinert, skapt ineffektivitet

³²¹ Cancun-rammeverket for klimatilpasning ble etablert under FNs klimakonferanse i Cancun i Mexico i 2010. Rammeverket som ble vedtatt, handler om å styrke arbeidet med klimatilpasning og støtte utviklingslandenes arbeid på samme område (UNFCCC, u.å.).

³²² Chinsinga (2021).

³²³ Chinsinga (2021).

³²⁴ «Advancing the NAP process: climate resilience for sustainable development in Malawi».

³²⁵ Prosjektet støttes ikke direkte av Norge, men indirekte gjennom kjernestøtte til FNs miljøprogram og Det grønne klimafondet.

³²⁶ FNs miljøprogram (UNEP) (2019).

³²⁷ UNEP (2024). Rapport tilsendt fra UNEP, datert 4. februar 2024.

og muliggjort korrupsjon over mange år.³²⁸ Det er også manglende samordning mellom nasjonalt nivå og distriktsnivå. Rapporten anbefaler derfor at det settes inn tiltak på dette området, at det opprettes et sentralt klimadirektorat med ansvar for samordning av arbeidet med klimatilpasning, og at dette klimadirektoratet skal være direkte underlagt presidenten eller visepresidenten.³²⁹

Den norske ambassaden i Malawi opplyser at de er kjent med dette arbeidet. Norge bidro til finansieringen av den første klimatilpasningsplanen allerede i 2006, og er kjent med at arbeidet med en nasjonal klimatilpasningsplan ble intensivert i 2020, med støtte fra blant annet Norad. Godkjenningen av planen gjenstår. Ambassaden har i begrenset grad fulgt opp dette arbeidet, og har ikke prioritert aktiv involvering i prosessen, men kjenner likevel innholdet og hvordan arbeidet støttes fra internasjonale givere.³³⁰

13.4.2 Mosambik fikk på plass en nasjonal klimatilpasningsplan i 2023

Støtte til utarbeidelse av en nasjonal klimatilpasningsplan i Mosambik er ikke tatt med i vår gjennomgang av bistand til Mosambik. Vi omtaler derfor bare kort status for arbeidet i Mosambik.

Mosambik utviklet sin første nasjonale handlingsplan for klimatilpasning i 2008 (National Adaptation Plan of Action – NAPA), og en nasjonal strategi for klimatilpasning og klimakutt kom i 2012 (NCCAMS 2013–2025). I 2014 vedtok parlamentet en lov som utgjør rammeverket for katastrofebygging, klimagasskutt og klimatilpasning, og det første nasjonalt bestemte bidrag (NDC) ble sendt til FNs klimakonvensjon (UNFCCC) i 2015 med støtte fra Verdensbanken.³³¹ I 2023 kom Mosambiks nasjonale tilpasningsplan.³³² Planen legger vekt på klimatilpasning av infrastruktur som veier, bruer og skoler. Mosambik anerkjenner videre at landbruk er meget viktig for landets økonomi, og har derfor som mål å øke produktiviteten og evnen til å takle klimaendringene i landbruket. Det er mål om å innføre konserveringsjordbruk, skogslandbruk, frøproduksjon og -lagring, irrigasjon, samt å redusere brenning av landbruksavfall og forbedre kjønnsulikheter. Planen viser til at befolkningen er ventet å dobles fram mot 2030, og presset mot landbrukssektoren vil øke som følge av klimaendringer og økt behov for mat.

13.5 Resultater innen innføring av forsikringsordning for småskalabønder

Et av innsatsområdene i regjeringens **strategi for klimatilpasning** er innovative finansieringsordninger. Det er enighet internasjonalt om at sårbare utviklingsland trenger

³²⁸ DCCMS er ansvarlig for utarbeidelse av klimavitenskap og -prognoser for Malawi, Miljø- og klimadepartementet er ansvarlig for utformingen av en nasjonal klimatilpasningsplan, og Department of Disaster Management Affairs (DoDMA) er ansvarlig for beredskap og krisehåndtering.

³²⁹ UNEP (2024a). Rapporten er utarbeidet av konsultentselskapene Aria Technologies og Acterra på oppdrag fra myndighetene i Malawi og UNEP.

³³⁰ Brev fra Utenriksdepartementet med kommentarer fra ambassaden til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

³³¹ Verdensbanken (2023a).

³³² Ministry of Land and Environment (2023).

forsikrings- og finansieringsordninger som kan tre i kraft når det inntreffer katastrofer som er forårsaket av klima. Dette er derfor et prioritert område innen bistand til klimatilpasning.

Tilpasningsfondets prosjekt i Malawi tilbyr en forsikringsordning for småskalabønder. Prosjektet har nådd målet om at 25 000 bønder skulle tegne forsikring innen prosjektets slutt, og ligger også an til å nå målet om å gi rundt 420 000 personer informasjon om forsikringsordningen.³³³ Prosjektet har derfor hatt ganske god måloppnåelse på outputnivå. Formålet har vært at bøndene skal være sikret økonomisk mens de innfører klimasmart landbruk. Klimasmart landbruk innebærer en overgang fra tradisjonelt landbruk, og det tar ofte to til tre år før resultatene viser seg. I en situasjon som er preget av fattigdom og begrenset tilgang på mat, er det vanskelig for en del bønder å ta risiko ved å legge om til ny praksis. Forsikringen som prøves ut i prosjektet, er billig for bøndene og krever forholdsvis lite administrasjon. Utbetalinger er ikke basert på krav fra enkeltbønder, men gis til alle forsikringstakere dersom avlingene svikter.

Prosjektet ligger imidlertid ikke an til å nå outcome-mål som innebærer at en andel av husholdningene som tegner forsikring, betaler forsikringspremien selv.³³⁴ 44 prosent betalte premien selv, mot et mål på 80 prosent (ett år gjenstår av prosjektet). Av prosjektdokumentasjon og intervju med organisasjonen som gjennomfører prosjektet, går det fram at det er to hovedgrunner til at det er vanskelig å oppnå stor utbredelse av forsikringen. For det første er det mange bønder som ikke har råd til å betale forsikringspremien. For det andre er mange bønder ikke kjent med forsikring som konsept, og de har heller forstått det som en investering med garantert avkastning. Det tar tid før bøndene ser nytte av forsikringen, til tross for informasjonen de har fått, og noen bønder har klaget på at utbetalinger etter dårlige sesonger har vært betydelig forsinket.³³⁵

13.6 Resultater for sårbare grupper

I henhold til Parisavtalen skal innsatsen komme de fattigste og mest sårbare gruppene til gode. Ifølge regjeringens strategi for klimatilpasning er det avgjørende å sikre inkludering av de mest sårbare, kvinner, barn og ungdom samt mennesker med nedsatt funksjonsevne. Som nevnt i punkt 12.3.2 er sårbare grupper i liten grad definert i de utvalgte avtalene, og det er i liten grad vurdert hvor sårbare de er for klimaendringer.

Vår gjennomgang av de utvalgte avtalene viser at mange av avtalene rapporterer resultater spesifikt for kvinner. Det rapporteres om gode resultater for dem i flere av avtalene. Utover kvinner er det få av avtalene vi har gjennomgått, som rapporterer tydelig om hvorvidt avtalen har styrket sårbare gruppers evne til å håndtere ekstremvær og andre konsekvenser av klimaendringene. Avtalen med FNs barnefond (UNICEF) i Mosambik rapporterer tydeligst om dette. Ifølge resultatrapporteringen fikk 86 elever med funksjonsnedsettelse tilgang til renoverte klasserom etter sykkloner i Mosambik.

³³³ Selv om færre kvinner og flere menn hadde tegnet forsikring enn det som var målet. Kilde: prosjektets årsrapport for år 4.

³³⁴ Prosjektet selv definerer det som en impact-indikator.

³³⁵ Verifisert referat fra intervju med Verdens matvareprogram i Malawi 12. november 2024.

Utviklingsfondet er åpne i sin rapportering fra bistandsavtalen i Malawi om at det har vært vanskelig å nå personer med funksjonsnedsettelse, som var definert som en målgruppe i avtalen. En utfordring med å nå disse personene var ifølge tilskuddsmottakeren at støtten gis gjennom lokale grupper av innbyggere, og at personer med funksjonsnedsettelse ofte ikke var representert i disse gruppene. En annen utfordring var at mange ikke ønsker å definere seg selv som en person med funksjonsnedsettelse, fordi det er knyttet stigma til det. Videre var det en utfordring at lokale partnerorganisasjoner som gjennomfører aktivitetene, ikke alltid har så mye kompetanse i og erfaring med å jobbe med denne gruppen.

13.7 Resultatene varighet utover avtalens slutt

13.7.1 Lite kunnskap om resultater utover avtalens slutt

Vi har i avtalegjennomgangen forsøkt å analysere bærekraften, det vil si om bistanden vil gi varige resultater utover avtalens slutt. En utfordring ved dette er at det ikke finnes noe system for rapportering om dette. Rapporteringsplikten gjelder i utgangspunktet kun for avtaleperioden. I mange av de utvalgte avtalene er det gjennomført sluttevalueringer. Disse er imidlertid ofte gjennomført mens avtalen pågår. I dokumentasjonen vi har mottatt for de utvalgte avtalene, er det ingen analyser av om resultatene fortsatt holdt seg en tid etter at avtalen var avsluttet.

Noen avtaler har imidlertid rapportert om hendelser underveis i avtaleperioden som sannsynligvis vil påvirke bærekraften. Syklonen Freddy førte i 2023 til ødeleggelser av både landbruksareal og infrastruktur, inkludert værstasjoner, i flere bistandsprosjekter. En avtale støtte også på utfordringer med å opprettholde funksjonaliteten til installert måleutstyr på grunn av tyveri og hærverk på blant annet solcellepaneler. Sluttevalueringen til denne avtalen vurderer det slik at omfanget av slike hendelser kunne vært redusert dersom lokalbefolkningen i større grad hadde blitt tatt med i planleggingen.

For en av avtalene har vi funnet annen informasjon som belyser bærekraft etter avslutning. Avtalen handlet om gjeninnføring av et skoletilbud etter at syklonene Idai og Kenneth rammet Mosambik i 2019. En del av avtalen innebar å renovere klasserom etter en FN-standard som ville gjøre dem mer motstandsdyktige mot framtidige sykloner og flom. Den norske ambassaden støttet avtalen med 19 millioner kroner. Det var planlagt å renovere 45 klasserom, og avtalen bidro til å renovere eller bygge 38 klasserom. Det er ikke dokumentert at ambassaden har undersøkt resultatene bærekraft, men ifølge FN-organisasjonen som hadde ansvar for gjennomføringen, ble ingen av klasserommene som ble renovert i 2019, ødelagt da syklonen Freddy rammet Mosambik i 2023.³³⁶ Dette tyder på at avtalen har gitt bærekraftige resultater som vil komme elever og lokalsamfunn til gode over tid.

³³⁶ Buechner (2023, 21 desember).

13.7.2 Få systemiske endringer innen klimatilpasning

Få av avtalene innen klimasmart landbruk som inngår i vårt utvalg, kan dokumentere større systemiske forbedringer innen klimatilpasning, enten i det fysiske miljøet, i målgruppens sosioøkonomiske situasjon eller i institusjoner og regelverk. Småskalabønder er målgruppen i mange av avtalene, og antallet deltakere er nødvendigvis begrenset. Ingen av de utvalgte avtalene har bidratt til utbygging av vanningsystemer av større skala.³³⁷ Flere av avtalene har imidlertid bidratt til kapasitetsbygging i landbruksdepartementet, og dette har til dels, men ikke først og fremst, handlet om klimatilpasning.

En avtale har hatt som mål bygge opp fagområdet klimatilpasning ved et universitet. Avtalene som handler om værtjenester, har også bidratt til å styrke vær- og klimatjenester gjennom kapasitetsbygging og utbygging av nettverket av målestasjoner. Avtalen som handler om å utarbeide en nasjonal tilpasningsplan i Malawi, vil kunne bidra til systemiske endringer innen klimatilpasning, men er betydelig forsinket og har foreløpig ikke oppnådd systemiske resultater.

Norad opplyser i intervju at norsk bistand til klimatilpasning inkluderer avtaler som handler om å skape systemiske endringer gjennom kapasitetsbygging, særlig støtte til meteorologisk institutt i flere land.³³⁸ Norads egen gjennomgang av avtaler innen porteføljen som er markert med klimatilpasning som hovedmål, viser at under 10 prosent av alle avtaler som gjelder i 2023 (12 av 140), er merket med kapasitetsbygging. Mesteparten av støtten var kjernestøtte til FNs miljøprogram. Det må derfor legges til grunn at støtte til kapasitetsbygging også gis under andre kategorier i Norads gjennomgang, for eksempel katastrofebygging og klimatjenester, slik Norad viser til.

13.7.3 Mer kunne vært gjort i planleggingen for å sikre varige resultater

Selv om de ikke kan vurdere bærekraft direkte, inneholder slutt- og midtveisevalueringer ofte en vurdering av om det er sannsynlig at avtalens resultater vil være bærekraftige. Vår analyse viser at det for de fleste utvalgte avtalene i noen grad er sannsynliggjort at de vil ha bærekraftige resultater.

Evalueringene viser at de fleste av avtalene innen klimasmart landbruk er forankret hos lokale myndigheter, at kunnskap er videreført til bønder, og at det er brukt forholdsvis billige tekniske løsninger. Dette taler for at bøndene vil kunne praktisere klimasmart landbruk også etter avtalens slutt. På den annen side er det i Malawi svært lite ressurser til oppfølging av bønder gjennom landbruksrådgivningssystemet. Dette vanskeliggjør videreføring av praksisen på lang sikt. Det er også generelle barrierer mot å innføre klimasmart landbruk i stor skala, som omtalt i punkt 13.1.4.

Når det gjelder fysisk infrastruktur som er støttet gjennom de utvalgte avtalene, som værstasjoner, vanningsystemer og skolebygg, er vedlikehold og reparasjon en faktor som kan utfordre bærekraften. I de utvalgte avtalene er det satt inn noen tiltak for å legge til

³³⁷ Den norske ambassaden støtter imidlertid et annet slikt prosjekt i Malawi.

³³⁸ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

rette for vedlikehold, men sett i lys av de vanskelige rammebetingelsene er det usikkert om de er tilstrekkelige. Myndighetene har svært begrensede midler til å drive vedlikehold, bøndene har lite ressurser til og kunnskap om å vedlikeholde, og reservedeler er ofte vanskelige å få tak i. For eksempel er det gjennom en av avtalene i Malawi bygget et solcelledrevet vanningsanlegg. Da vi besøkte en landsby som hadde mottatt bistand, fortalte bøndene at de hadde etablert en gruppe seg imellom som skulle betale for å utføre vedlikehold av anlegget når det ble behov for det. Utover at landsbyoverhodet var involvert, var det ingen lokale myndighetsstrukturer som skulle bistå i dette. Landsbyen lå langs en grusvei langt fra nærmeste tettsted, og mulighetene for service og reparasjon av solcellepanelene framstår som uklare. Det ser derfor ut til å være risiko for at nødvendig reparasjon og vedlikehold ikke vil gjennomføres som planlagt.

Vår gjennomgang viser videre at det i få tilfeller er vurdert om den fysiske infrastrukturen som installeres, vil tåle framtidig ekstremvær. Dette gjelder vanningsanlegg, varelagre for jordbruksprodukter, veier og værstasjoner.

I rapportene fra flere av landbruksprosjektene er tørkeperioder og styrtregn beskrevet som eksterne faktorer som har påvirket resultatene negativt. Om klimatilpasning er hovedmålet med avtalen, burde det være rimelig å forvente at det rapporteres om hvorvidt bistanden gir økt motstandskraft mot disse fenomenene. Dersom tørkeperioder fører til lavere avlinger eller styrtregn fører til at matjord vaskes bort fra åkrene, kan det heller innebære at avtalene ikke har lyktes så godt med å gi resultater innen klimatilpasning, enn bare at en ekstern risikofaktor inntraff.

14 Utenriksdepartementets styring av bistand til klimatilpasning

I dette kapittelet ser vi på om Utenriksdepartementet er resultatorientert i sin styring av norsk bistand til klimatilpasning. Vi ser på styringen av Norad og utvalgte ambassader som forvalter mye bistand til klimatilpasning. Vi ser også på resultatene som ambassadene og Norad rapporterer til Utenriksdepartementet, og Utenriksdepartementets rapportering til Stortinget gjennom den årlige budsjettproposisjonen.

14.1 Utenriksdepartementets overordnede styring av bistanden til klimatilpasning

14.1.1 Departementets ansvar handler primært om politikktutforming og oppfølging, mens forvaltningen av bistand til klimatilpasning er lagt til Norad og ambassadene

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for norsk bistand. Departementet har ansvar for politikktutforming, utvikling av strategier, styring av Norad og ambassader, oppfølging av bistand til FN og multilaterale utviklingsbanker og fond, og rapportering til Stortinget. Over tid er mye av ansvaret for forvaltningen av bistanden flyttet til Norad og

ambassadene, hvilket innebærer at departementets ansvar i større grad handler om politikkutforming og oppfølging. Innen klimatilpasning deltar departementet i de internasjonale klimaforhandlingene hvor bistand til klimatilpasning er et sentralt tema.

Norad er direktorat under Utenriksdepartementet og har over tid fått et betydelig større ansvar for forvaltning av norsk bistand, inkludert humanitær bistand og nødhjelp fra 2024. I tillegg til å forvalte bistand gir Norad rådgivning til ambassadene, blant annet ved inngåelse av avtaler. Midler forvaltet av Norad tildeles fra Utenriksdepartementet gjennom tildelingsbrev og skal brukes i tråd med mål satt for den aktuelle budsjettposten i Prop. 1 S.

Ambassadene har forvaltningsansvar for tildeling og oppfølging av bistand innen sitt geografiske ansvarsområde.³³⁹ Ambassadene gir tilskudd til multilaterale organisasjoner lokalt, nasjonale myndigheter (for eksempel sektorstøtte) og norske og lokale frivillige organisasjoner. Rådgivning og kvalitetssikring ytes av Norad. Ambassadene får midler gjennom virksomhetsplanprosessen, basert på konkrete planer eller avtaler, ifølge Utenriksdepartementet. Departementet gir vanligvis ikke detaljerte føringer for enkeltprosjekter, men gir strategiske føringer ut fra politiske prioriteringer og årsinstruksen for ambassadene. Det kan gis spesifikke føringer for bestemte land eller innsats, og det er løpende kontakt og dialog mellom ambassader, Norad og departementet. Dette for å sikre at ambassadenes innsats skjer i tråd med gjeldende politikk og prioriteringer.³⁴⁰

Forvaltningen av bistanden til klimatilpasning er fordelt mellom Utenriksdepartementet, Norad, ambassadene og Klima- og miljødepartementet. Ifølge Utenriksdepartementet er det løpende kontakt og dialog mellom ambassader, Norad og departementet. I perioden 2015–2024 ble 54,3 prosent av bistanden forvaltet av Norad, 35,5 prosent av utenriksstasjoner, 6,6 av Utenriksdepartementet og 3,3 prosent av Klima- og miljødepartementet.³⁴¹ I 2024 var Norads andel 58,6 prosent, mens Utenriksdepartementets andel var 0,8 prosent.

14.1.2 Departementet har bedt Norad og ambassadene om å prioritere klimatilpasningsbistand, men har ikke bedt om resultatrapportering

Vi har gjennomgått styringsdokumenter³⁴² for perioden 2021–2025 for å belyse i hvilken grad Utenriksdepartementets styring av Norad og ambassadene bidrar til at bistanden til klimatilpasning gir resultater og er i tråd med forpliktelsene i Parisavtalen. Gjennomgangen viser at Utenriksdepartementet i sin styring av Norad og ambassadene

³³⁹ Utenriksdepartementet kommenterer at ambassadene ikke alltid har det fulle forvaltningsansvaret for all bistand innenfor sitt geografiske ansvarsområde, for eksempel i Malawi. Flere avtaler som implementeres i Malawi forvaltes av Norad. Ambassaden har ansvar for de midlene som tildeles direkte gjennom tildelingsbrev. Utenriksdepartementet presiserer derfor at forvaltningsansvaret i Malawi er delt mellom Norad og ambassaden.

³⁴⁰ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

³⁴¹ Norec forvaltet de siste 0,2 prosentene. Kilde: Bistand i tall.

³⁴² Styringsdokumenter som er gjennomgått, er tildelingsbrev til Norad, årsrapporter og tertialrapporter fra Norad, referat fra etatsstyringsmøter mellom Utenriksdepartementet og Norad, årsinstruks for utenriksstasjonene, tildelingsskriv til og virksomhetsplaner fra ambassader i Tanzania, Mosambik, Malawi, Etiopia og Mali.

har lagt vekt på at klimatilpasning skal prioriteres, og det stilles krav om at midlene skal brukes i tråd med regjeringens strategi for klimatilpasning. Det er imidlertid rettet lite oppmerksomhet mot resultater i form av for eksempel styringsparametere eller resultatkrav til Norad og ambassadene.

Føringer til Norad om klimatilpasningsbistand

I tildelingsbrevene for 2022–2025 ber Utenriksdepartementet Norad om å prioritere klimatilpasning og bidra til at man når regjeringens mål om å tredoble finansieringen av klimatilpasning innen 2026. Norad bes også om å kategorisere alle relevante klimatiltak som klimatilpasning eller utslippsreduksjon ved bruk av Rio-markørene.³⁴³ Departementet gir videre føringer om at Norads klimatilpasningsavtaler skal være i tråd med de tematiske innsatsområdene i klimatilpasningsstrategien. Tildelingsbrevene gir videre føringer om at midlene under budsjettposten for miljø og klima³⁴⁴ skal dekke blant annet støtte til utarbeidelse av nasjonalt bestemte bidrag til Parisavtalen og nasjonale tilpasningsplaner. Norad blir bedt om å sikre at midler forvaltes i tråd med mottakerlandenes nasjonale klimaplaner og målene i Parisavtalen. Departementet har i tildelingsbrevene ikke stilt eksplisitte krav om at Norad skal rapportere resultater opp mot overordnede mål når det gjelder bistand til klimatilpasning. Målet om å tredoble finansieringen av klimatilpasning har vært et tema i flere av Utenriksdepartementets etatsstyringsmøter med Norad, jf. punkt 14.3.1.³⁴⁵ I etatsstyringsmøtene har departementet vist til at regjeringen har vært opptatt av matsikkerhet, og særlig klimasmart landbruk.

Føringer til ambassadene om klimatilpasningsbistand

Utenriksdepartementet gir føringer til alle utenriksstasjoner gjennom en årsinstruks. Vår gjennomgang av årsinstruksene for årene 2021–2025 viser at departementet har gitt føringer om at ambassadenes klimatilpasningsavtaler skal være i tråd med de tematiske innsatsområdene i strategien for klimatilpasning. Departementet understreker at strategien skal legges til grunn for prioriteringer knyttet til innsatsen for klimatilpasning og forebygging av naturkatastrofer, varslingsystemer og klimatilpasset matproduksjon. Departementet ber videre om at norsk bistand skal være i samsvar med Parisavtalen, og at ambassadene i større grad skal vektlegge lokale, nasjonale og globale klima- og miljøhensyn i sine relasjoner med vertslandene. Utenriksdepartementet ber i årsinstruksene om at alle relevante klimatiltak, også innenfor matsikkerhet og landbruk, skal kategoriseres som klimatilpasning eller utslippsreduksjon ved bruk av Rio-markørene.

Det går ikke fram av årsinstruksene at departementet har gitt føringer om at bistand til klimatilpasning skal rettes særlig inn mot de landene som er mest utsatt for klimaendringer og/eller har betydelige kapasitetsbegrensninger, som er et mål i Parisavtalen. Departementet ber heller ikke spesifikt om rapportering om resultatene av

³⁴³ Utenriksdepartementet (2022a); Utenriksdepartementet (2023a); Utenriksdepartementet (2024a); Utenriksdepartementet (2025).

³⁴⁴ Kap. 163 Klima, miljø og hav, post 70 Miljø og klima.

³⁴⁵ Temaet ble diskutert på etatsstyringsmøtene 29. november 2021, 23. oktober 2023 og 25. april 2024.

ambassadenes klimatilpasningsavtaler. Ambassadene er heller ikke oppfordret til å koordinere sin bistand til klimatilpasning med Norad.

Vi har også gjennomgått tildelingsskriv til ambassadene i Tanzania, Mosambik, Malawi, Etiopia og Mali for perioden 2021–2025. Dette er land som mottar mye klimatilpasningsbistand. Utenriksdepartementet stiller i de fleste tildelingsskrivene krav om å prioritere bistand til klimatilpasning, men det er heller ikke her stilt krav om resultatrapportering på samme område.³⁴⁶ Departementet har gitt føringer til enkelte ambassader om at klimatilpasningsavtaler skal være i tråd med de tematiske innsatsområdene i strategien for klimatilpasning, men støtte til nasjonale tilpasningsplaner er ikke nevnt spesifikt.³⁴⁷

Utenriksdepartementet viser i intervju til at føringer til Norad og ambassadene om klimatilpasningsbistand også er gitt i den årlige budsjettproposisjonen, der det blant annet er satt opp mål for de ulike budsjettpostene.³⁴⁸ To av målene for budsjettposten for miljø og klima handler om klimatilpasning.³⁴⁹ Klimatilpasning er ikke et mål i budsjettposten for bistand til Afrika, som finansierer de fleste av avtalene som ambassadene i afrikanske land forvalter.³⁵⁰ Utenriksdepartementet viser i Prop. 1 S imidlertid til at klimatilpasning er ett av temaene som skal prioriteres innenfor de overordnede målene for posten.

14.1.3 Bistand til klimatilpasning fordeles over mange budsjettposter og aktører, noe som gjør det krevende å følge opp resultater

Over lengre tid har det vært en ambisjon å unngå fragmentering av bistanden.³⁵¹ Fragmentering bidrar til at det kan være vanskelig å oppnå resultater, og gjør oppfølgingen mer krevende.³⁵² Som figur 10 viser, ble bistand til klimatilpasning i 2024 fordelt over 23 ulike budsjettposter i Utenriksdepartementets budsjett.³⁵⁴ 425 bistandsavtaler ble kategorisert som klimatilpasningsbistand i 2024. Fordelingen på mange budsjettposter har sammenheng med at bistand innenfor alle sektorer kan kategoriseres som klimatilpasning ved at man bruker policymarkøren, jf. kapittel 5.

³⁴⁶ Tildelingsskriv til ambassadene i Addis Abeba 2021, Bamako 2021–2022, Maputo 2021–2023, Dar Es Salaam 2021–2023 og Lilongwe 2021–2024. I tildelingsskriv til ambassaden i Maputo for 2022 står det: «Stasjonens arbeid med ren energi og klimasmart landbruk er i tråd med sentrale føringer. Departementet imøteser rapportering om utviklingen innen disse områdene.»

³⁴⁷ Ambassadene i Dar Es Salaam i 2021, 2023 og 2024 og Bamako i 2023.

³⁴⁸ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

³⁴⁹ Målformuleringene er: «Tilpasningen til konsekvensene av klimaendringer er forbedret og motstandsdyktighet mot klimarelaterte naturkatastrofer er styrket», jf. Prop. 1 S (2023–2024) Utenriksdepartementet.

³⁵⁰ I budsjettproposisjonene for årene 2022–2025 er dette målene for regionbevilgningen for Afrika: «Sikkerhet og stabilitet er økt.» «Styresett er forbedret.» «Økonomisk og sosial utvikling er styrket.»

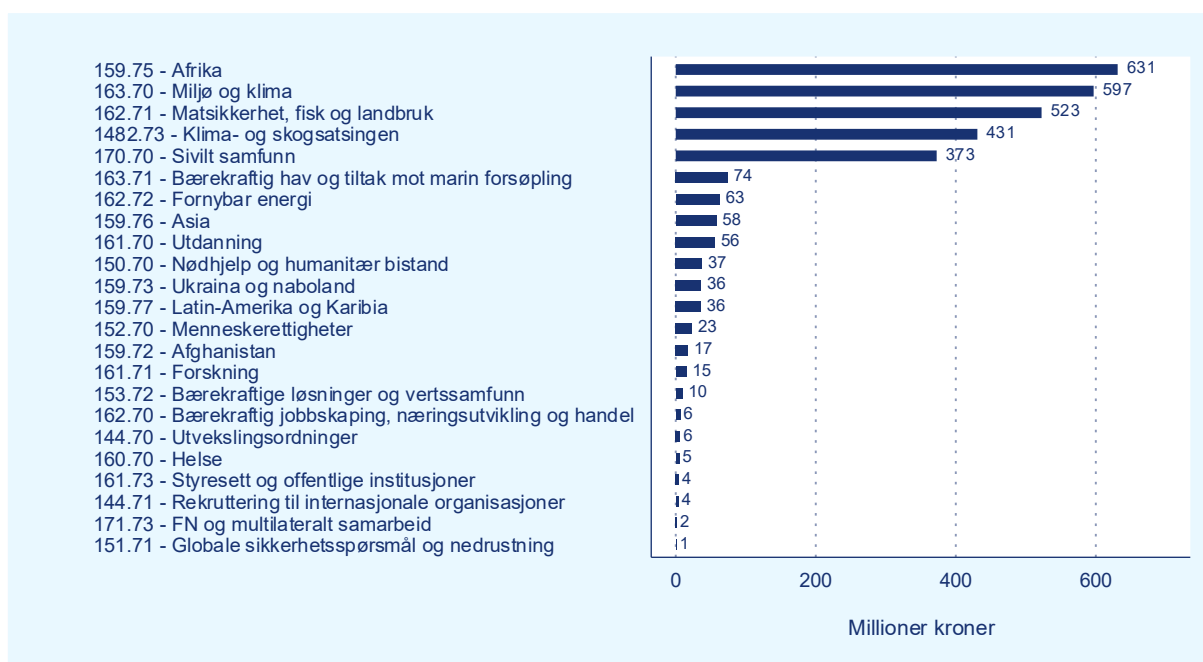
³⁵¹ Jf. Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* og blant annet Busan-erklæringen (OECD, 2011), som Norge har sluttet seg til, viser til at givne har et ansvar for å motvirke fragmentering av bistanden.

³⁵² Riksrevisjonen (2022).

³⁵³ Riksrevisjonen (2008).

³⁵⁴ Prosjekter som er kategorisert med klimatilpasning som hovedmål, ble finansiert over 16 ulike budsjettposter i 2023 og 17 i 2024.

Figur 10 Bistand til klimatilpasning i 2024 fordelt på poster i Utenriksdepartementets Prop. 1 S (millioner kroner)



Kilde: Norad, Bistand i tall. Budsjettpost 1482.73 Klima- og skoginitiativet bevilges over Klima- og miljødepartementets budsjett.

Figur 10 viser at det i 2024 gikk mest midler til klimatilpasning over budsjettpost 159.75 Afrika (631 millioner kroner), post 163.70 Miljø og klima (597 millioner kroner), 162.71 Matsikkerhet, fisk og landbruk (523 millioner kroner), 1482.73 Klima- og skoginitiativet (431 millioner kroner) og 170.79 Sivilt samfunn (373 millioner kroner). I perioden 2015–24 var 12,1 prosent av bistanden til klimatilpasning midler fra klima- og skoginitiativet, som bevilges over Klima- og miljødepartementets budsjett.³⁵⁵ Klima- og skoginitiativets andel av klimatilpasningsbistanden økte fra 7 prosent i 2023 til 14 prosent i 2024.

Norad sier i intervju at det er en utfordring å framskaffe informasjon om resultatene av klimatilpasningsbistanden. Det er et mål for klimatilpasning i budsjettproposisjonen, men det er krevende for Norad i stort å ha en formening om hvorvidt Norge bidrar betydelig til å nå målet. Ifølge Norad er det flere årsaker til dette:

- Avtalene er mange og spredd på mange budsjettkapitler.
- Aggregering av resultatinformasjon er vanskelig ettersom porteføljen består av mange små avtaler som er tilpasset lokale kontekster for å fungere effektivt. Dette gjør det vanskelig å holde oversikt.

Norad viser til at det er forskjell på budsjettposter hvor det går betydelige midler til klimatilpasning i store avtaler, særlig posten for miljø og klima, og andre poster hvor det kan være små beløp som går til klimatilpasning gjennom mange ulike avtaler. Her vil

³⁵⁵ Disse midlene ble i praksis forvaltet av både Klima- og miljødepartementet (32,8 prosent), Norad (37,7 prosent) og ambassader (29,6 prosent).

klimatilpasning altså bare være en mindre del av en mye større avtale. Norad viser til at arbeidet med porteføljestyling er et tiltak for å framskaffe bedre resultatinformasjon.³⁵⁶

14.1.4 Innføring av kunnskapsbasert porteføljestyling i Norad for å styrke forvaltning av norsk bistand til klimatilpasning

Norad har de seneste årene arbeidet med å innføre tematisk og kunnskapsbasert porteføljestyling for midlene direktoratet har forvaltningsansvar for. Formålet med porteføljestylingen er blant annet å styrke systematisk bruk av kunnskap, sikre at ulike deler av bistandsforvaltningen og tilskuddsmottakere jobber mot felles mål, identifisere hull og overlapp og bidra til mer effektiv bistand. Norad har 13 tematiske porteføljer, i hovedsak én for hvert bærekraftsmål. En portefølje består av avtaler som skal bidra til å nå målet som er satt for porteføljen. Prioriteringer fra Utenriksdepartementet er operasjonalisert i en endringsteori³⁵⁷ som forklarer hvordan det overordnede målet skal oppnås. I tillegg utarbeides det kunnskapsplaner som utdypet hvilken resultatinformasjon man trenger for å vite om bistanden bidrar til å nå målet. Dette skal bidra til at Norad i større grad kan tilpasse forvaltningen basert på innsamlet styringsinformasjon.

Porteføljestylingen gjelder for bistanden Norad har forvaltningsansvaret for, og ikke avtaler som forvaltes av ambassader eller av Utenriksdepartementet.

Klimatilpasning er etablert som en egen portefølje, med mål basert på strategien for klimatilpasning

Klimatilpasning ble etablert som en av Norads porteføljer basert på bærekraftsmål 13 samt artikkel 7 i Parisavtalen. Porteføljens mål var basert på regjeringens strategi for klimatilpasning. Målet her var at norsk støtte til klimatilpasning skal bidra til å styrke utviklingslands evne til å tilpasse seg, forebygge og håndtere klimaendringene. Det ble etablert seks prioriterte hovedområder for å styrke utviklingslandenes tilpasningsevne:

- Katastrofeforebygging og systemer for tidlig varsling
- Klimarobust infrastruktur
- Klimarobuste og bærekraftige byer og urbane områder
- Styrket vannforvaltning
- Naturbaserte løsninger
- Klimatilpasset matproduksjon

De prioriterte områdene i denne porteføljen var i stor grad i samsvar med innsatsområdene i strategien for klimatilpasning. I tillegg til innsatsområdene i strategien, var klimarobuste byer og urbane områder og styrket vannforvaltning identifisert som prioriterte områder. Dette er imidlertid to områder der Norad har begrenset innsats per i

³⁵⁶ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

³⁵⁷ «Kort fortalt er en endringsteori en beskrivelse av hvordan man tenker at et tiltak bidrar til ønsket endring. Den beskriver de endringsprosessene du antar vil skje i den aktuelle situasjonen og innenfor gitte sosiale, institusjonelle og politiske rammer, og forklarer hvordan det aktuelle tiltaket spiller inn i disse prosessene.» Norads årsrapport fra 2013, gjengitt i Reinertsen (2022, s. 6).

dag. Innovative finansieringsmekanismer ble definert som et sentralt virkemiddel innen alle de prioriterte områdene, men ikke som et hovedområde i seg selv.

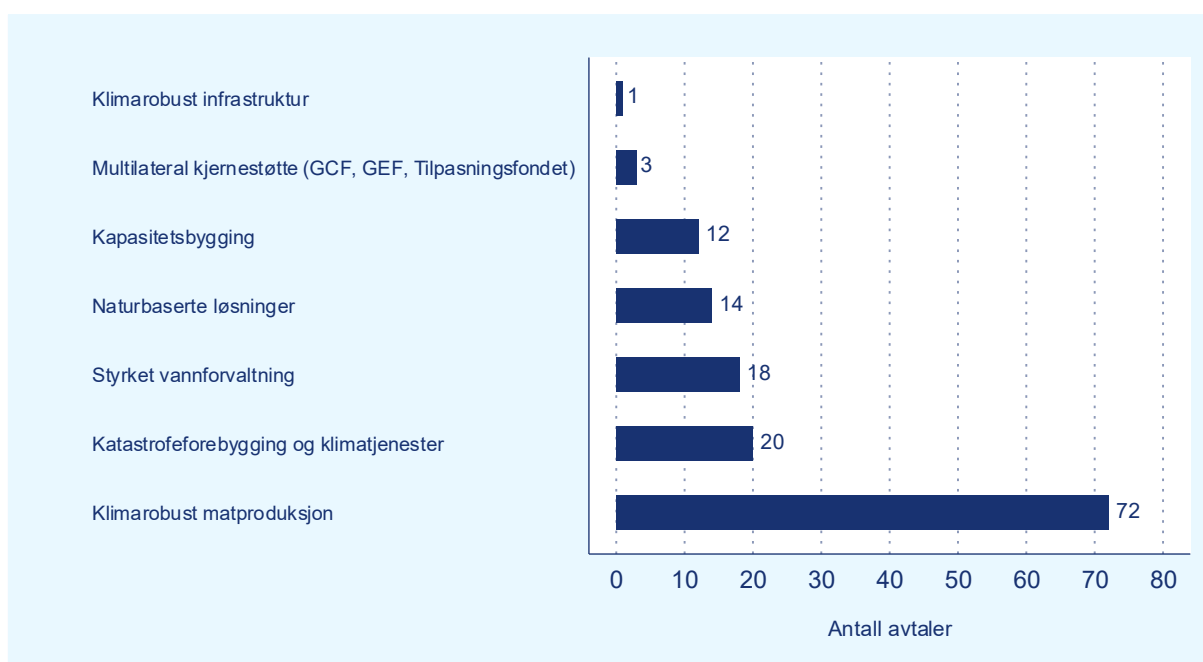
I tillegg har Norad vedtatt å etablere en ny portefølje for grønn utvikling som dekker blant annet klimatilpasning, i tillegg til utslippsreduksjoner, miljø og natur. Denne porteføljen vil erstatte den tidligere porteføljen for klimatilpasning. Den nye porteføljen vil kunne se den samlede klima- og naturutfordringen i sammenheng og dekker hele budsjettposten for klima og miljø i Prop. 1 S.³⁵⁸

Norad vil bruke porteføljen til å øke kunnskap om effektive tiltak, som grunnlag for beslutninger om ny finansiering, og sikre at avtalene bidrar mest mulig effektivt til å håndtere klima- og miljøutfordringene. Alle Norads porteføljer har en egen endringsteori og en kunnskapsplan.³⁵⁹

Norad har kartlagt den tematiske fordelingen av avtalene innen klimatilpasning, men dette omfatter ikke ambassadenes avtaler

Som et ledd i arbeidet med klimatilpasning har Norad kartlagt hvordan avtalene Norad forvalter, fordeler seg på porteføljens prioriterte tematiske områder, samt de overordnede områdene multilateral kjernestøtte og kapasitetsbygging.

Figur 11 Tematisk fordeling av avtalene i Norads klimatilpasningsportefølje (2023, N=140)



Kilde: Norad

Figur 11 viser at mange av avtalene innen klimatilpasning handler om klimarobust matproduksjon, men at avtalene har flere prioriterte områder. Norads portefølje

³⁵⁸ Brev fra Utenriksdepartementet med kommentarer fra Norad til utkast til hovedanalyserapport, 3. september 2025.

³⁵⁹ Brev fra Utenriksdepartementet med kommentarer fra Norad til utkast til hovedanalyserapport, 3. september 2025.

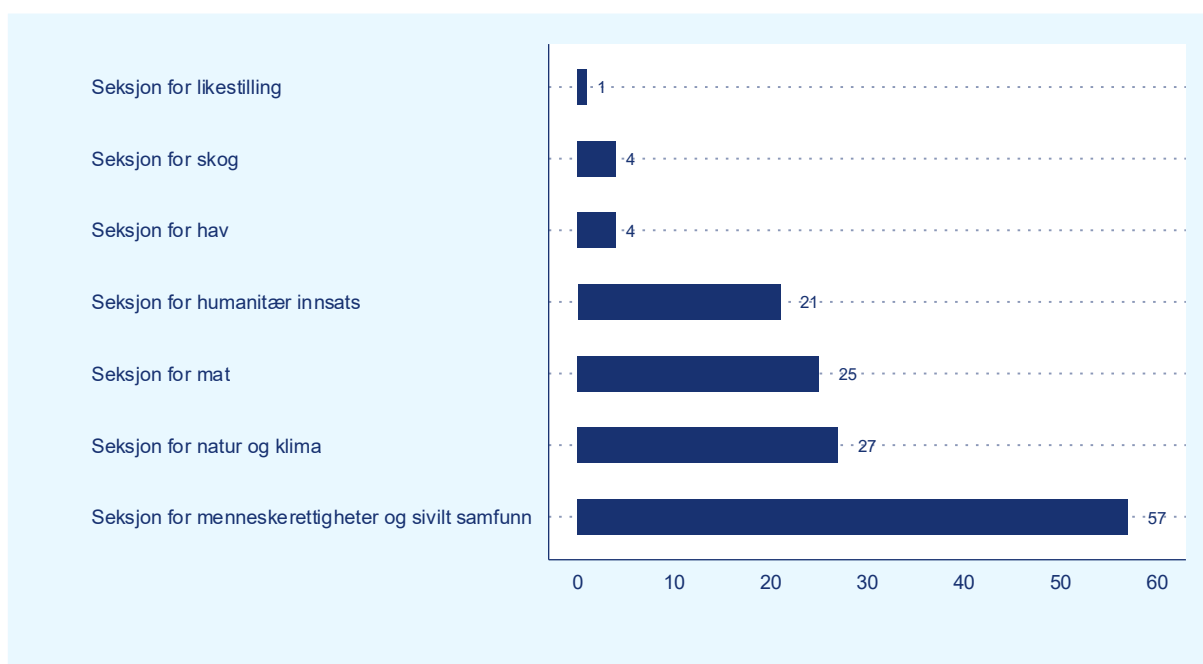
konsentrerer seg om afrikanske land sør for Sahara og om asiatiske partnerland som er særlig utsatt for klimaendringer. Ifølge Norad er det primært multilaterale organisasjoner som støtter små øystater som er utsatt for klimaendringer. Disse støttes i liten grad gjennom Norads avtaler.

Gjennom kartleggingen har Norad oversikt over tematikken til sine egne avtaler. Det er mer krevende for Norad å ha full oversikt over ambassadenes bistand, men også her gjøres det innsats gjennom dialogmøter og kontakt med ambassadene for å sikre bedre oversikt og samordning.

Klimatilpasningsavtaler forvaltes av mange seksjoner i Norad

Norad har i tillegg kartlagt hvordan avtalene innen klimatilpasning fordeler seg på seksjoner innad i direktoratet. Figur 12 nedenfor viser at de fleste avtalene innen klimatilpasning forvaltes av seksjonene for menneskerettigheter og sivil samfunn, natur og klima, mat, og humanitær innsats.

Figur 12 Antall avtaler innen klimatilpasning per seksjon i Norad (2023, N=139)



Kilde: Norads gjennomgang av egne avtaler for året 2023.

Norad har også en portefølje for matsikkerhet. Denne er basert på regjeringens matsikkerhetsstrategi, *Kraftsamling mot svolt – ein politikk for auka sjølvforsyning*. Klimasmart landbruk er et prioritert område i denne porteføljen. Det har dermed vært noe overlapp mellom porteføljene for klimatilpasning og matsikkerhet. Matsikkerhetsporteføljen følges opp av seksjon for mat i Norad.

I 2023 ble mesteparten av den gjenværende bistandsforvaltningen overført fra Utenriksdepartementet til Norad. Dette omfattet blant annet nødhjelp og humanitær bistand. I intervju viser Norad til at arbeidet med klimatilpasningsporteføljen pågår, og at det er positivt at flere bistandsavtaler nå håndteres internt i direktoratet, inkludert avtaler

innen katastroforebygging og humanitær bistand. Dette gir mulighet til å få overblikk over en større andel av klimatilpasningsbistanden. Norad påpeker at ambassadene og Klima- og miljødepartementet fortsatt har ansvar for mange bistandsavtaler, men at Norad nå har muligheter til å utnytte at flere avtaler sorterer under direktoratet, og utvikle arbeidet med resultatrapportering basert på dette.³⁶⁰

En evaluering viser flere hindringer for at porteføljestyringen kan virke som forutsatt

En evaluering av porteføljestyringen i Norad viser at det generelt er utfordringer med tilgang på og bruk av resultatinformasjon i porteføljestyringen.³⁶¹ Norad tar i bruk forskning og de ansattes erfaring, men bruker i mindre grad resultatinformasjon fra partnere, inkludert evalueringer, fordi de ansatte er usikre på om resultatinformasjonen er troverdig. Evalueringen konkluderte med at kunnskapsplaner på porteføljenivå generelt var svake på resultatoppfølging og evaluering, og endringsteorier var ufullstendige. Tids- og ressursmangel i Norad samt varierende handlingsrom for porteføljeteamene ble identifisert som utfordringer for kunnskapsbasert forvaltning. Det ble konkludert med at det er for tidlig å si om innføring av kunnskapsbasert porteføljestyring vil føre til bedre bistand. Norads evalueringsavdeling (som bestilte evalueringen) anbefalte at man konsentrerer seg om færre porteføljer, økt resultatoppfølging og evaluering av porteføljer, og at man tydeliggjør Norads bidrag til måloppnåelse.³⁶²

I sitt svar til anbefalingene fra Norads evalueringsavdeling understreker Utenriksdepartementet hvor viktig det er med effektiv og kunnskapsbasert forvaltning for å oppnå best mulige bistandsresultater. Ifølge departementet er det opp til Norad selv å beslutte hvordan forvaltningen organiseres innenfor de gitte rammene og føringene. Departementet viser videre til at de i eget brev har bedt Norad vurdere anbefalingene fra avdeling for evaluering som ledd i videre arbeid med bruk av kunnskap for best mulig oppnåelse og formidling av resultater av bistanden. Departementet er videre opptatt av at bistanden gir best mulige resultater ut fra gjeldende rammer, tilgjengelige ressurser og politiske prioriteringer. Effektiv og kunnskapsbasert forvaltning er avgjørende for å oppnå dette, ifølge departementet. Departementet er også opptatt av god rapportering om resultater til Stortinget og befolkningen.³⁶³

Norad sier i intervju at en større andel av porteføljen nå håndteres av Norad. Dette vil gi muligheter for å utvikle arbeidet med resultatrapportering og porteføljestyring, og det vil kunne gi bedre resultatinformasjon på sikt. Men ifølge Norad håndteres flesteparten av avtalene innen klimatilpasning av andre enn seksjon for natur og miljø, som har ansvar for porteføljen for klimatilpasning. Arbeidet forutsetter derfor hyppig dialog på tvers innad i Norad og med Utenriksdepartementet og ambassader. I tillegg er det et stort mangfold av avtaler innen området, og klimatilpasning er i seg selv et krevende tema med hensyn til

³⁶⁰ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

³⁶¹ Norad (2024b).

³⁶² Norad (2024c).

³⁶³ Utenriksdepartementet (2024b).

resultatrapportering, siden målet om å unngå skade fra klimaendringer er vanskelig å måle. Samtidig er det alvorlig å ikke kunne legge fram informasjon som viser at bistanden bidrar til endring (for å kunne levere på samfunnsoppdraget), ifølge Norad.³⁶⁴

Norad opplever i tillegg at Utenriksdepartementet er mer opptatt av resultater. I 2024 ga departementet Norad i oppdrag å utvikle et rammeverk for mål- og resultatstyring. Per mai 2025 pågår det diskusjoner mellom direktorat og departement om å få dette på plass. Dette vil kunne gi muligheter for å etablere standardindikatorer som kan tas inn i bistandsavtalene, og vil kunne gi muligheter til å aggregere resultater, ifølge Norad. Utenriksdepartementet forteller i intervju at det pågår arbeid med å samle resultatinformasjon innen klimatilpasning for å kunne rapportere om hovedprioriteringene i regjeringens strategi for klimatilpasning. Ifølge departementet er et mål å kunne rapportere resultater høsten 2025 som vil bli gjengitt i Norads årsrapport for 2025 (som kommer i tillegg til rapporteringen i Prop. 1 S).³⁶⁵

14.1.5 Samordning av bistand til klimatilpasning internt i bistandsforvaltningen

Evalueringer og tidligere revisjoner har vist at samordning internt i bistandsforvaltningen er utfordrende.³⁶⁶ I områdegjennomgangen av utenriktjenesten fra 2022 ble det pekt på at bistandsporteføljen generelt er kompleks, og at det er krevende å få oversikt over hvilke midler som forvaltes hvor.³⁶⁷ Det er en betydelig økning i støtten til ulike globale fond og mekanismer i norsk bistand generelt som også skal følges opp.³⁶⁸

Bistand til klimatilpasning fordeles på mange partnere, både bilateralt og multilateralt, jf. punkt 10.1.3. Utenriksdepartementet følger i hovedsak opp multilaterale partnere, Norad følger opp multilaterale og bilaterale partnere, og ambassadene følger opp bistand som går til det enkelte land og partnere der. Klima- og miljødepartementet forvalter avtaler under klima- og skoginitiativet avtaler kategorisert som klimatilpasning.

Samordning gjennom løpende dialog

Ifølge Utenriksdepartementet og Norad blir klimatilpasningsbistanden samordnet gjennom blant annet møtevirkosomhet og fortløpende dialog om avtaleinngåelser. Norad sier i intervju at det ikke er etablert formelle strukturer for samordning. Utenriksdepartementets fagansvarlige for klimatilpasning har tett dialog med Norads fagansvarlige på området, og det føres i tillegg mye dialog med ambassadene. Norads landkontakter har løpende dialog med ambassader som mottar mye midler innen klimatilpasning, og nye bistandsavtaler drøftes ofte med relevante ambassader før avtaleinngåelse.³⁶⁹

³⁶⁴ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

³⁶⁵ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

³⁶⁶ Norad (2023); Riksrevisjonen (2011); Riksrevisjonen (2023).

³⁶⁷ Deloitte (2021).

³⁶⁸ Utenriksdepartementet (2023, s. 39).

³⁶⁹ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

Norad har i tillegg løpende uformell dialog med aktuelle ambassader som arbeider med klimatilpasning, og legger gjerne inn fysiske møter med ambassaden når de er på tjenestereise i landet. Norad sender gjerne sentral dokumentasjon til de relevante ambassadene før direktoratet inngår nye avtaler, slik at ambassadene kan komme med kommentarer.³⁷⁰

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at arbeidet med å sikre at regjeringens strategi for klimatilpasning følges opp internt i bistandsforvaltningen, i stor grad handler om å kommunisere hva målene i strategien er. Det er holdt presentasjoner om strategien internt i departementet og for alle ambassader. Seksjon for energi, klima og miljø i departementet har også sikret at klimatilpasning er ivaretatt i departementets nye strategier for Afrika og humanitær bistand.³⁷¹

Utenriksdepartementet opplyser videre at det har arbeidet systematisk med å samordne oppfølgingen av strategien for matsikkerhet. I samarbeid med Norad har departementet i 2024 hatt koordineringsmøter med ambassader i flere afrikanske land og relevante partnere i disse landene. Dette skulle bidra til at de ulike avtalene Norge støtter på matsikkerhetsområdet, henger sammen og er relevante for målene i matsikkerhetsstrategien. Departementet har også en medarbeider som bor i Tanzania, og som følger opp ambassadenes matsikkerhetsavtaler i Afrika.³⁷² Norad skriver i sin årsrapport at møter med ambassadene, partnere og andre aktører har bidratt til økt forståelse for det samlede bidraget innen matsikkerhet i ulike kanaler, også multilaterale.³⁷³ Det er ikke gjennomført tilsvarende koordineringsmøter for å samordne arbeidet med strategien for klimatilpasning.

Den norske ambassaden i Malawi sier i intervju at Norad har kunnskap om ulike bistandsfaglige spørsmål, og ambassaden forventer at Norad deler nødvendige innspill og kunnskap ved inngåelse av nye avtaler. Ambassaden har annenhver uke møter med Utenriksdepartementet og Malawi-kontaktpunktet i Norad for å få oppdateringer om nye initiativer, situasjonsanalyser etc. Ambassaden skulle gjerne ønsket at Norad delte flere suksesshistorier fra sine avtaler som har klimarelaterte aktiviteter i Malawi.³⁷⁴

Forvaltningens støttesystemer er ikke samordnet

Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene forholder seg til ulike administrative støttesystemer. Departementet og Norad har hvert sitt arkivsystem, der det er lagret informasjon om avtalene de forvalter. Ambassadene i mange land, inkludert Malawi og Mosambik, har papirarkiver som heller ikke departementet har tilgang til. Alle har imidlertid tilgang til PTA, som er et enkelt system som registrerer utbetalinger til alle norskstøttede avtaler. Faglig informasjon om avtaler ligger imidlertid ikke der, og må i mange tilfeller utveksles per e-post dersom ansatte har behov for det.

³⁷⁰ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

³⁷¹ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

³⁷² Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

³⁷³ Norad (2025a).

³⁷⁴ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 11. november 2024.

Etter at forvaltningsansvaret for bistand ble overført fra Utenriksdepartementet til Norad, har Norad fått systemansvar for bistandsforvaltningen, som inkluderer systemutvikling, veiledning og rutiner for forvaltningen av tilskuddsmidler. Dette inkluderer også utvikling og drift av felles verktøy for tilskuddsforvaltning. Finansiering av et nytt system skal avklares i løpet av 2025.³⁷⁵

For de norske ambassadene i Malawi og Mosambik er det en utfordring at de ikke har enkelt tilgjengelig kunnskap om klimatilpasningsaktivitetene til multilaterale organisasjoner som får kjernestøtte av Norge. Den norske ambassaden i Malawi sier i intervju at det er utfordrende for ambassaden å få informasjon om hva relevante multilaterale organisasjoner har oppnådd innen klimatilpasning, og hvilke suksesshistorier fra disse organisasjonene ambassaden kan dele i sine nettverk.³⁷⁶ Den norske ambassaden i Mosambik viser i sin landstrategi til risiko for svak informasjonsflyt om multilaterale bidrag og en omfattende bistandsportefølje. Ambassaden foreslår derfor å styrke informasjonsdeling og konsolidere hele porteføljen i landet.³⁷⁷

14.2 Utenriksdepartementets tilgang på informasjon om resultatene av den norske bistanden til klimatilpasning

Vi definerer resultatinformasjon som informasjon om bistanden til klimatilpasning som gir grunnlag for å vurdere oppnåelse av de målene som er angitt i Parisavtalen og i regjeringens strategi for klimatilpasning. Resultatinformasjon skal brukes til å ta beslutninger og gi oversikt over, og innsikt i, hvordan bistanden fordeles, og hva resultatene av den er. Dette er styringsinformasjon som skal dekke behovet for kontroll og behovet for læring og utvikling.³⁷⁸

14.2.1 Resultatinformasjon fra Norad og ambassader

Vi har gjennomgått rapporteringen fra Norad og fra utvalgte ambassader i fem afrikanske land som mottar mest bistand innen klimatilpasning, for årene 2021–2025.³⁷⁹

Gjennomgangen viser at det rapporteres om resultater i enkeltavtaler og enkeltområder, men at det i liten grad rapporteres helhetlig og samlet om resultater opp mot målene i regjeringens strategi for klimatilpasning eller innen innsatsområdene i strategien.

Norads resultatrapportering i årsrapportene handler stort sett om hvilke avtaler som er inngått, og om ulike aktiviteter og resultater fra enkeltavtaler. Ambassadenes rapportering har likhetstrekk med Norads resultatrapportering med vekt på inngåelse av avtaler, aktiviteter og resultater fra enkeltavtaler. Rapporteringen skjer opp mot prioriterte mål for det enkelte land og tildelte tilskuddsmidler.

³⁷⁵ Utenriksdepartementet (2025).

³⁷⁶ Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 11. november 2024.

³⁷⁷ Landstrategi Mosambik (2024-2027). Oversendt fra den norske ambassaden i Maputo.

³⁷⁸ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (22. januar 2023).

³⁷⁹ Norad (2022); Norad (2023a), Norad (2024d) og Norad (2025a).

Det framgår ikke av rapporteringen fra Norad eller fra utvalgte ambassader om det har gått støtte til utarbeidelse av nasjonale tilpasningsplaner. Som nevnt i punkt 13.4 er støtte til nasjonale klimatilpasningsplaner nedfelt som et mål i regjeringens strategi for klimatilpasning, og dette er en direkte oppfølging av Norges internasjonale forpliktelser under Parisavtalen og FNs klimakonvensjon. Ifølge strategien skal innsatsen komme de fattigste og mest sårbare gruppene til gode, særlig i partnerland og utsatte øystater, og den skal bidra til at landene utvikler nasjonale tilpasningsplaner og får ressurser til å gjennomføre dem. I årsrapportene for 2023 og 2024 skriver Norad at det arbeides med å sikre at bistanden forvaltes i tråd med nasjonale klimaplaner i mottakerland og Parisavtalen. Men det framgår ikke i årsrapportene for perioden 2021–2024 om det har gått støtte til å utvikle nasjonale tilpasningsplaner. Utenriksdepartementet viser i intervju til at GCF og Tilpasningsfondet støtter utvikling og gjennomføring av nasjonale klimatilpasningsplaner. Departementet og Norad holder seg orientert om dette arbeidet gjennom ordinært styrearbeid i de relevante fondene der Norge har styrerepresentasjon (det vil si GCF og LDCF, men ikke Tilpasningsfondet).³⁸⁰

Fra og med årsrapporten for 2023 har Norad gått over til å omtale hver av de 13 porteføljeområdene (basert på bærekraftsmålene), noe som skal være mer i tråd med hvordan overordnede føringer presenteres i tildelingsbrevet.³⁸¹ I årsrapporten for 2024 rapporterer Norad om klimatilpasningsporteføljen. Det vises til at antallet internasjonalt godkjente værstasjoner i Afrika har økt betydelig, blant annet som følge av inngåtte bistandsavtaler på området. I tillegg finnes det noe omtale av oppnådde resultater innen matsikkerhet, blant annet resultater innen bevaring og bruk av avlingsmangfold og etablering av nasjonale genbanker. Det rapporteres lite helhetlig og samlet, og resultatene som gjengis, er positive. Det rapporteres i liten grad om utfordringer, erfaringer med inngåtte avtaler generelt på området eller negative resultater. Norad rapporterer i årsrapporter for 2022, 2023 og 2024 at de bidrar til regjeringens mål om minst tredobling av støtten til klimatilpasning innen 2026, sammenlignet med 2020.

Ifølge Norad er det metodisk vanskelig å aggregere resultatinformasjon fra mange bistandsavtaler for å kunne si noe samlet om resultatene. Norad viser videre til at klimatilpasning handler om å unngå skade som følge av klimahendelser, noe som kan være krevende å måle. Kunnskap om at beredskapsplaner, kapasitetsbygging og tilgang til værvarsling er på plass, betyr ikke nødvendigvis bedre klimatilpasning, da man har lite kunnskap om bruken av beredskapsplaner, kapasitet og værvarslinger. Det foreligger ikke standardiserte resultatindikatorer for å måle resultater i porteføljen av klimatilpasningsavtaler, og Norad har heller ikke planer om å utarbeide slike. Ifølge Norad vil det være vanskelig å fastsette standardindikatorer som kan brukes i alle eller mange avtaler, fordi klimatilpasning er et spesifikt og kontekstavhengig tema. I tillegg er det vanskeligere å finne standardindikatorer dess lenger ut i effektkjeden man kommer, ifølge Norad. Det gjennomføres forsøk med bruk av standardindikatorer i andre land, og Norad

³⁸⁰ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

³⁸¹ Referat fra etatsstyringsmøte 1 – 2024 med Norad. Datert 25. april 2024.

følger med på dette arbeidet.³⁸² Det pågår også et internasjonalt arbeid i tilknytning til klimaforhandlingene for å utarbeide et indikatorsett knyttet til det globale målet for klimatilpasning «Global goal on adaptation» under FNs klimakonvensjon (UNFCCC). Her er Klima- og miljødepartementet involvert i forhandlingene med støtte fra Utenriksdepartementet og Norad.³⁸³

Utenriksdepartementet og Norad sier imidlertid i intervju at de arbeider med å kunne rapportere overordnede resultater for hver portefølje. Ifølge Utenriksdepartementet er målet å kunne legge inn og rapportere resultatinformasjon for alle porteføljer i Norads årsrapport for 2025, som kommer i 2026.^{384 385}

Når det gjelder ambassadenes rapportering om resultater av bistand til klimatilpasning, viser vår gjennomgang at rapporteringen varierer både kvantitativt og kvalitativt, fra år til år og fra ambassade til ambassade. Enkelte ambassader rapporterer i enkelte år svært detaljert om resultater av spesifikke avtaler, og året etter er det lite rapportering fra samme ambassade. Variasjonen i rapporteringen bidrar til at det er vanskelig å avgjøre om ambassadenes rapportering gir departementet nødvendig styringsinformasjon.

14.2.2 Resultatinformasjon fra gjennomganger og evalueringer

Ifølge Utenriksdepartementets strategi for klimatilpasning skulle departementet i samarbeid med Norad vurdere gjennomføringen av strategien i 2023. Utenriksdepartementet og Norad opplyser i intervju at en planlagt midtveisgjennomgang av klimatilpasningsstrategien er forsinket.³⁸⁶ Det er ikke lagt opp til at strategien skal endres på bakgrunn av midtveisgjennomgangen, og det er heller ikke lagt opp til å vurdere resultater i særlig grad. Midtveisgjennomgangen gjennomføres ikke av eksterne, men av Utenriksdepartementet og Norad. Gjennomgangen skal baseres på innspill fra norske sivilsamfunnsorganisasjoner og fra bistandsforvaltningen.³⁸⁷

Norads evalueringsavdeling skulle ha levert en evaluering av bistanden til klimatilpasning i 2024–2025, men den er forsinket.³⁸⁸ Evalueringen skulle blant annet se på hvordan norsk bistandsadministrasjon følger opp målsettingene om tredobling av støtten fra klimatoppmøtet i Glasgow i 2021. Evalueringen skulle se på hvilke resultater Norge har oppnådd de siste ti årene innen klimatilpasning.

Det er gjennomført flere evalueringer i perioden 2021–2025 som berører bistand til klimatilpasning, selv om de ikke handler spesifikt om klimatilpasningsstrategien. To evalueringer av avtaler innen matsikkerhet er gjennomført, og en tredje ventes i løpet av 2025. Evalueringen fra 2023 viser at det er vanskelig å trekke generelle konklusjoner om hvilke matsikkerhetstiltak som virker på lang sikt, da svært få evalueringer ser på bærekraft

³⁸² Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

³⁸³ Brev fra Utenriksdepartementet med kommentarer fra Norad til utkast til hovedanalyserapport, 3. september 2025.

³⁸⁴ Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025.

³⁸⁵ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

³⁸⁶ Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

³⁸⁷ Intervju med Utenriksdepartementet og Norad 7. februar 2024.

³⁸⁸ Norad (2024f).

etter at avtalene er avsluttet.³⁸⁹ Det pekes på at kontekstforståelse, stabilitet og langsiktighet kan bidra til bedre resultatoppnåelse. Den andre rapporten fra 2024 sammenfatter 70 evalueringer og viser at klimatilpasningstiltak basert på lokal kunnskap og involvering av målgruppen førte til bedre resultater, for eksempel i beslutninger om hvordan tiltak skulle gjennomføres. Klimatilpasningstiltak som innebar planer for utfasing og finansiell bærekraft, ble vurdert å ha større mulighet til å lykkes.³⁹⁰ Utenriksdepartementet viste til at evalueringen tas med i arbeidet med å følge opp departementets strategi for matsikkerhet.³⁹¹

14.3 Rapportering til Stortinget om klimatilpasningsbistand

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ved to anledninger forutsatt at regjeringen sørger for en mer balansert rapportering om både gode og dårlige resultater av bistanden. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har påpekt at manglende informasjon kan gjøre det vanskeligere for Stortinget å prioritere mellom ulike satsingsområder innenfor bistanden.³⁹² Vi legger derfor til grunn at resultatrapporteringen skal være balansert.

Vi har undersøkt om Utenriksdepartementet rapporterer helhetlig og pålitelig statistikk og resultatinformasjon om klimatilpasningsbistand til Stortinget. Dette har vi gjort ved å gjennomgå budsjettproposisjonene for årene 2021–2025 for Utenriksdepartementet.

14.3.1 Usikkerhet om størrelsen på klimatilpasningsbistanden

I Prop. 1 S (2024–2025) rapporterer Utenriksdepartementet at regjeringen styrket satsingen på klimatilpasning og nådde tredoblingsmålet i 2023. Disse opplysningene er basert på bistandsstatistikken, som viser at 3,14 milliarder kroner gikk til klimatilpasning i 2023. Utenriksdepartementet skriver i Prop. 1 S at mye av økningen skyldtes en ettårig ekstrabevilgning i 2023, og foreslo en betydelig økning i klimatilpasningsbistanden i 2025 slik at tredoblingsmålet kan nås innen utgangen av 2026.

Vår kontroll av 20 avtaler, jf. punkt 10.2.1, og en fagfelleevaluering gjennomført av OECDs utviklingskomité i 2020 peker på usikkerhet ved tallene. Det framgår ikke tydelig av budsjettproposisjonen at det er usikkerhet knyttet til størrelsen på klimatilpasningsbistanden. Departementet viser i proposisjonen til at det er usikkerhet rundt norsk klimafinansiering til utviklingsland ettersom denne er sammensatt av offentlig og privat kapasitet og beregnes etterskuddsvis. Men det kommenteres ikke usikkerhet spesifikt knyttet til bistandsstatistikken.³⁹³ Utenriksdepartementet kommenterer ved tilbakemelding på vårt utkast til rapport at forbeholdet om usikkerhet rundt norsk klimafinansiering, også gjelder klimatilpasning. Midler til klimatilpasning er en del av klimafinansieringen.³⁹⁴ Som vi har vist tidligere i undersøkelsen, var halvparten av de 20

³⁸⁹ Norad (2023b); Utenriksdepartementet (2023b).

³⁹⁰ Norad (2024e).

³⁹¹ Utenriksdepartementet (2024c).

³⁹² Innst. 72 S (2019–2020); Innst. 405 S (2021–2022).

³⁹³ Prop. 1 S (2024–2025) Utenriksdepartementet, s 180–181.

³⁹⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

avtalene i vårt utvalg feilkategorisert med klimatilpasning som hovedmål eller delmål, og det korrekte tallet for klimatilpasningsbistand i utvalget er 22,5 prosent lavere enn det som var registrert i statistikken. Derfor er det grunn til å anta at det også kan være feilregistreringer i andre klimatilpasningsavtaler. Det er dermed usikkert om tredoblingsmålet faktisk ble nådd i 2023.

Målet om tredobling av finansiering av klimatilpasning innen 2026 har vært et tema i flere etatsstyringsmøter mellom Utenriksdepartementet og Norad.³⁹⁵ Utenriksdepartementet har ønsket dialog med Norad om hvordan innretningen av klimastøtten kan synliggjøres bedre, og bedt om en oversikt over de største mottakerne, inkludert de multilaterale fondene, samt størrelsen på støtte til klimatilpasning. Norad har påpekt at det er utfordringer med å beregne og tallfeste bistand som understøtter målet om en tredobling.

14.3.2 Rapporteringen gir ikke et helhetlig bilde av resultatene av klimatilpasningsbistanden

Prop. 1 S inneholder ingen samlet rapportering om resultatene av klimatilpasningsbistanden. Som vist tidligere gis klimatilpasningsbistand over en rekke ulike budsjettposter. Rapportering om resultater av enkeltavtaler som har et klimatilpasningsaspekt, er dermed omtalt på flere forskjellige steder i budsjettproposisjonen.

Tematisk rapporteres det mer helhetlig om klimatilpasningsbistand under post 163.70 Miljø og klima.³⁹⁶ Der er det et avsnitt om klimatilpasning. Under overskriften *Tilpasningen til konsekvensene av klimaendringer er forbedret og motstandsdyktighet mot klimarelaterte naturkatastrofer er styrket* rapporterer Utenriksdepartementet i Prop. 1 S (2024–2025) om bruken av midlene i 2023.³⁹⁷ Det rapporteres også om klimarobust matproduksjon under budsjettpost 162.71 for matsikkerhet og landbruk. Vår gjennomgang viser at det i disse avsnittene rapporteres resultater fra noen enkeltavtaler, men at det ikke gis noen samlet beskrivelse av hva man har oppnådd med norsk klimatilpasningsbistand.³⁹⁸ I mange tilfeller rapporteres det også først og fremst om at det er gitt midler til ulike tiltak, og ikke om hva man har oppnådd gjennom å støtte tiltakene.

Prop. 1 S inneholder også hvert år en redegjørelse om status for måloppnåelse og Norges bidrag til å nå bærekraftsmålene innen 2030. I redegjørelsen for *Mål 13: Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem* skriver Utenriksdepartementet om enkelte sentrale mottakere av klimatilpasningsbistand, men rapporterer ikke om resultatene av denne bistanden.³⁹⁹

Videre rapporteres det hvert år i et eget kapittel i budsjettproposisjonen om sektorovergripende miljøpolitikk. Her vises det til at regjeringen er i gang med å øke

³⁹⁵ 29.november 2021, 23.oktober 2023 og 25.april 2024.

³⁹⁶ Prop. 1 S Utenriksdepartementet for (2024–2025), (2023–2024), (2022–2023), (2021–2022), (2020–2021).

³⁹⁷ I Prop. 1 S for (2024–2025) er det delt opp i to punkter.

³⁹⁸ Prop. 1 S Utenriksdepartementet for (2024–2025), (2023–2024), (2022–2023), (2021–2022), (2020–2021).

³⁹⁹ Prop. 1 S Utenriksdepartementet for (2024–2025), (2023–2024), (2022–2023), (2021–2022), (2020–2021).

innsatsen for klimatilpasning. Det er heller ikke her gitt en samlet rapportering av resultater av støtten. I Prop. 1 S (2023–2024) står det oppsummert følgende: «Arbeidet med å styrke støtten til klimatilpasning og forebygging i klimasårbare utviklingsland har fortsatt i 2022. Det har bidratt til å styrke landenes kapasitet til å redusere de negative konsekvensene av klimaendringene.» I Prop. 1 S (2021–2022) står det at støtten til klimatilpasning «har inkludert styrking av nasjonal værvarsling gjennom bl.a. å gjøre meteorologiske data og programvare mer tilgjengelig og installering av systemer for tidlig varsling av ekstremvær». Resultatene er imidlertid ikke utdypet eller konkretisert.

Resultatrapporteringen er i stor grad basert på enkeltavtaler. Det finnes en god del eksempler på rapportering om resultater fra enkeltavtaler som berører klimatilpasning. Rapporteringen er ikke systematisk. Det rapporteres ikke om de samme avtalene hvert år, og det går ikke fram hva som er grunnlaget for utvalget av avtalene det rapporteres om. Rapporteringen sier ingenting om måloppnåelse eller om forholdet mellom hva som er oppnådd, og hvor mye norske midler som gikk til tiltaket.⁴⁰⁰ Det blir da vanskelig å vurdere om det er et godt resultat eller ikke. Videre har vi i vår gjennomgang ikke funnet noen rapportering om lav måloppnåelse eller utfordringer i klimatilpasningsavtaler.

Vi finner ingen overordnet rapportering om hvilke resultater klimatilpasningsbistanden har hatt for sårbare grupper eller omtale av støtte til utvikling av nasjonale planer for klimatilpasning i utviklingsland.

Utenriksdepartementet viser til at ambassader og Norad rapporterer årlig på bruken av midler foregående år. Departementet bestiller innspill som brukes i Prop. 1 S som skal beskrive konkrete resultater, effekter og endringer for målgruppene. Det oppfordres til å omtale både gode og dårlige resultater. Rapporteringen legges til grunn for rapporteringen til Stortinget. Kortfattet resultatinformasjon formidles til Stortinget. Selv om det tilstrebes å gi Stortinget best mulig informasjon om bruken av bistandsmidlene og oppnådde resultater, er det krevende å gi et helhetlig bilde innenfor en bestemt sektor eller prioritert område, inkludert klimatilpasning, ifølge departementet. Bistand til klimatilpasning gis over en rekke budsjettposter, ikke bare *post 163.70 Klima og miljø*. Utenriksdepartementet erkjenner at fragmenteringen av bistanden, med fordeling av klimatilpasning på mange kapitler og partnere, gjør det utfordrende å aggregere resultatinformasjon og gjøre vurderinger av om bistanden er formålstjenlig på et overordnet nivå.⁴⁰¹

Utenriksdepartementet viser videre til at helhetlig rapportering på måloppnåelse for klimatilpasning er krevende også av andre årsaker. Begrepet er vidt og omfatter store deler av et lands sosioøkonomiske utvikling, inkludert katastroforebygging, arealplanlegging, landbruk, naturbaserte løsninger, vær- og klimatjenester, osv. Mangelen på globale indikatorer gjør at klimatilpasning skiller seg fra andre utviklingsmål som for eksempel klimagassutslipp og matsikkerhet som kan være enklere å måle og

⁴⁰⁰ I mange tilfeller er det mange givere til organisasjonene som mottar midler.

⁴⁰¹ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

aggregere.⁴⁰² Overvekten av rapporteringen til Stortinget er derfor resultateksempler fra enkeltprosjekter, ifølge departementet. Svakheter ved resultatrapportering er ifølge departementet en vedvarende utfordring for bistandsforvaltningen, som ikke er begrenset til klimatilpasningsbistanden. Norad har i 2024 gjort et omfattende faglig arbeid for å foreslå forbedringer i mål- og resultatstyring av bistanden, og Utenriksdepartementet gjør en vurdering av dette forslaget.

14.3.3 Tilfeller av overdrevet rapportering om klimatilpasningsresultater

TRANSFORM-avtalen i Malawi

I Prop. 1 S (2021–2022) står det: «TRANSFORM-programmet ble startet opp i 2020 i Malawi. Programmet gjennomføres som et samarbeid mellom norske og lokale partnere. I 2020 bidro det med blant annet veiledning om klimasmarte landbruksmetoder, mer effektivt husdyrhold og bedre ernæring. Programmet har fått til samarbeidsavtaler med slakteriet Nyama World og Verdens matvareprogram (WFP). Rundt 71 000 bønder har tatt i bruk forbedrede landbruksmetoder og produksjonsmetodene på 6 000 hektar dyrket mark ble mer bærekraftige. Oppgradering av distriktsveier for å bedre markedstilgangen er et prioritert område og nesten 900 km vei ble ferdig rehabilitert i fjor.»

De tallfestede resultatene som er rapportert i Prop. 1 S, stemmer ikke med resultatrapporten fra TRANSFORM for perioden oktober 2020 til januar 2021. På indikatoren som heter «antall bønder som har tatt i bruk nye metoder»,⁴⁰³ er det rapportert et foreløpig resultat på 3 516 bønder, mens målet var 17 500 for 2020–2021. I utgangspunktet var det ca. 560. Dette er resultat- og måltall som er langt fra 71 000 bønder. De to andre indikatorene som det vises til i budsjettproposisjonen, er ikke å gjenfinne i resultatrapporten. Det går ikke fram av prosjektdokumentet for TRANSFORM at oppgradering av distriktsveier inngår i avtalen. Totalt støttet TRANSFORM 35 492 kvinner og menn på ulike måter i perioden juli 2020 til september 2021.

Utenriksdepartementet presiserer at rapporteringen fra ambassaden i Malawi ikke ble gjengitt i sin helhet i Prop. 1 S. Som følge av redaksjonelle tilpasninger falt noe av teksten bort, og teksten har derfor blitt misvisende. Departementet presiserer at resultatene det vises til stammer fra det sektorovergripende prosjektet ledet av Verdensbanken (ASWAp II). Transformprosjektet hadde på dette tidspunktet i 2021 så vidt startet opp, og teksten framstår derfor som en uheldig redaksjonell feiltolkning, ifølge departementet.⁴⁰⁴

Gorongosa nasjonalpark-avtalen i Mosambik

I Prop. 1 S (2023–2024) står det under rapportering fra 2022: «175 000 bønder i Gorongosa nasjonalpark deltok i klimasmart landbruksinnsats, som også førte til økt inntjening.» Selv om det ikke går fram nøyaktig hvilken avtale det her er snakk om, hadde

⁴⁰² Utenriksdepartementet viser til at det innenfor rammene av FNs klimakonvensjon og Parisavtalen forhandles om å definere indikatorer for det globale målet for klimatilpasning. Indikatorene skal vedtas på COP30 i november 2025.

⁴⁰³ Indikatoren er formulert slik i resultatrapporten: «Number of famers applying new methodologies.»

⁴⁰⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.

den norske ambassaden i Mosambik i 2022 en avtale som retter seg mot Gorongosa nasjonalpark. Av resultatrapporten fra denne avtalen for perioden oktober 2022 til mars 2023 går det fram at 10 792 bønder deltok i prosjektet i dette tidsrommet, mot et mål på 5 250 for hele avtaleperioden, mens det totale antallet mennesker i området er omtrent 175 000.

Tilpasningsfondet og Det grønne klimafondet (GCF)

Rapporteringen til Stortinget om Tilpasningsfondet i Prop. 1 S for Utenriksdepartementet har ikke vært helhetlig og pålitelig i alle årene i undersøkelsesperioden. I Prop. 1 S (2021–2022) står det følgende om fondets aktiviteter i 2020: «Totalt har fondet støttet 114 tilpasningsprosjekter i de mest sårbare samfunnene i utviklingsland, og nådd rundt 27 millioner mottakere.» Formuleringen gir inntrykk av at 27 millioner mennesker allerede har nytt godt av fondets aktiviteter. Sammenligner vi informasjonen med Tilpasningsfondets egen årsrapport⁴⁰⁵, ser vi imidlertid at dette ikke er riktig.

For det første skiller Tilpasningsfondet mellom direkte og indirekte mottakere. De direkte mottakerne er personer som direkte får støtte av prosjektet, for eksempel ved å få opplæring i nye landbruksteknikker. Indirekte mottakere kan for eksempel være personer som bor i et område som dekkes av et varslingsystem for ekstremvær.⁴⁰⁶ Disse kategoriene er slått sammen i Utenriksdepartementets rapportering i Prop. 1 S. I Tilpasningsfondets årsrapport står det at det var 8,7 millioner direkte mottakere og 17,3 millioner indirekte mottakere. Antallet direkte mottakere er altså betydelig lavere enn antallet indirekte mottakere. Å slå disse kategoriene sammen kan gi derfor inntrykk av at fondet når flere mennesker med sine aktiviteter enn det faktisk gjør.

En mer vesentlig unøyaktighet er at antall mennesker som er oppgitt, ikke gjengir Tilpasningsfondets oppnådde resultater, men planlagte resultater. Det går fram av Tilpasningsfondets årsrapport at antall mottakere er hentet fra prosjektforslagene som ble framlagt for styret til godkjenning, ikke fra resultatrapporter.⁴⁰⁷ Det er dermed ikke sikkert at alle disse menneskene faktisk har nytt godt av aktivitetene. Det kan være forsinkelser i prosjektene eller andre forhold som inntreffer og gjør at prosjektene ikke blir gjennomført etter planen. Av Tilpasningsfondets årsrapport for 2020 går det fram at fondet per juni 2020 hadde avsluttet til sammen 18 prosjekter. Fra disse prosjektene er det rapportert faktiske resultater. Til sammen hadde fondet nådd ca. 2,2 millioner personer gjennom de avsluttede prosjektene.⁴⁰⁸ Dette tallet er vesentlig lavere enn tallet på 27 millioner personer som Utenriksdepartementet rapporterte til Stortinget. Disse unøyaktighetene er ikke gjentatt i rapporteringen om Tilpasningsfondet til Stortinget i Prop. 1 S for Utenriksdepartementet for 2022–2023, 2023–2024 eller 2024–25.

Rapporteringen i Prop. 1 S (2023–2024) om Det grønne klimafondet (GCF) kan også gi inntrykk av at flere personer har nytt godt av støtten enn det som er tilfellet. I Prop. 1 S

⁴⁰⁵ Tilpasningsfondet (2020). Rapporteringsperioden for denne rapporten er 1. juli 2019 til 30. juni 2020.

⁴⁰⁶ Tilpasningsfondet (2014).

⁴⁰⁷ Tilpasningsfondet (2020, s. 11).

⁴⁰⁸ Tilpasningsfondet (2020, s. 12).

rapporterer Utenriksdepartementet at «[o]m lag 666 millioner mennesker blir beskyttet gjennom [GCFs] klimatilpasningstiltak». Dette kan gi inntrykk av at dette er tallet på personer som allerede har nytt godt av GCFs prosjekter, men det er kun plantall for totalt antall mottakere over hele prosjektenes levetid.⁴⁰⁹ Se punkt 11.2.4, der det står en nærmere omtale av GCFs resultatrapportering.

⁴⁰⁹ Plantallet er gjengitt i Det grønne klimafondet (2023). *GCF-1 progress report*. Hentet 19. september 2024 fra <https://www.greenclimate.fund/gcf-1-progress-report>.

Del 3:

Revisjonskriterier og metodisk tilnærming

15 Revisjonskriterier

15.1 Overordnede mål og føringer for norsk bistand til klimatilpasning

Fattigdomsreduksjon er et sentralt mål for norsk utviklingssamarbeid. Det innebærer å bidra til å løfte fattige og marginaliserte grupper, også utenom de aller fattigste landene, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005) til *St.meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk*. Under behandlingen av *Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* viste en samlet utenriks- og forsvarskomiteé til at de overordnede målene for bistanden er og forblir å redde liv, lindre nød og bidra til fattigdomsreduksjon, jf. Innst. 440 S (2016–2017).

Stortinget har sluttet opp om FNs bærekraftsmål som en sentral rettesnor for norsk utviklingspolitikk.⁴¹⁰ Norges bistand til klimatilpasning har som overordnet mål å bidra til å nå bærekraftsmålene ved at bistanden styrker utviklingslands evne til å tilpasse seg klimaendringene og forebygge og håndtere klimarelaterte farer og naturkatastrofer.⁴¹¹

Rammene for norsk utviklingspolitikk og bistand til klimatilpasning er lagt gjennom FNs rammekonvensjon om klimaendring (UNFCCC) og Parisavtalen. Dette er det overordnede, globale og normative rammeverket for internasjonalt klimasamarbeid.⁴¹² Parisavtalen, som ble framforhandlet i 2015, er den første rettslig bindende klimaavtalen med deltakelse fra alle land. Stortinget samtykket i ratifikasjon av Parisavtalen i 2016, og avtalen trådte i kraft 4. november 2016.⁴¹³ Gjennom UNFCCC og Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å finansiere tiltak for å redusere klimagassutslipp og bidra til klimatilpasning i utviklingsland. Norge har forpliktet seg til å trappe opp den finansielle bistanden og sikre likevekt mellom bistand til klimatilpasning og utslippsreduksjon. I henhold til Parisavtalen skal støtten gå til å øke tilpasningsevnen, styrke klimarobustheten og redusere sårbarheten overfor klimaendringer i utviklingsland. Det skal tas hensyn til landdrevne strategier, prioriteringer og behov i utviklingsland, særlig i de som er spesielt sårbare for skadevirkningene av klimaendringer, og som har betydelige kapasitetsbegrensninger, for eksempel de minst utviklede landene og utviklingsland som er små øystater.⁴¹⁴

På klimatoppmøtet i Glasgow i november 2021 lovet regjeringen å doble klimafinanseringen til utviklingsland fram mot 2026 og minst tredoble bistanden til klimatilpasning. Overføringene til klimatilpasning var 1,06 milliard kroner i 2020 og skal tredobles til 3,18 milliarder kroner. Utenriksdepartementet viser i Prop. 1 S (2023–2024) til at målet om å minst tredoble støtten til klimatilpasning gjenstår, og regjeringen fortsetter

⁴¹⁰ Jf. Innst. 440 S (2016–2017) og Innst. 7 S (2017–2018).

⁴¹¹ Prop. 1 S (2023–2024) Utenriksdepartementet.

⁴¹² Meld. St. 40 (2020–2021).

⁴¹³ Stortinget, 2016, vedtak 898.

⁴¹⁴ Parisavtalens artikkel 7 og 9.

å prioritere klima, og særlig klimatilpasning, framover.⁴¹⁵ Utenriks- og forsvarskomiteen har ved de siste årenes budsjettbehandling understreket betydningen av å prioritere klimatilpasning i bistanden.⁴¹⁶ Ved behandling av statsbudsjettet for 2023 og 2024 viste utenriks- og forsvarskomiteen til at norsk klimafinansiering til utviklingsland skal innrettes slik at den bidrar til at utviklingslandene når målene i Parisavtalen.⁴¹⁷

Flertallet⁴¹⁸ i utenriks- og forsvarskomiteen mente ved behandling av *Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* at miljø og klima må være en sentral del av norsk utviklingspolitikk. Flertallet mente videre at å bekjempe klimaendringer er uløselig knyttet til utvikling. Det er viktig for å bidra til å bekjempe ulikhet, i og med at klimaendringene rammer hardest de områdene der det er flest fattige. Å sikre tilgang på ren energi, sikre naturmangfoldet og iverksette tiltak for klimatilpasning bør være sentrale aspekter av en utviklingspolitikk som er rettet mot både næringsutvikling, jobbskaping og bekjempelse av store sosiale forskjeller.

Utenriks- og forsvarskomiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, sluttet seg til *Meld. St. 14 (2010–2011) Mot en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken* som framhever behovet for mer bistand til klimatilpasning, det vil si tiltak for spesifikt å styrke utviklingslandenes kapasitet til å mestre de faktiske klimabetingelser de utsettes for, slik at de bedre kan lykkes i arbeidet for sosial og økonomisk utvikling. Flertallet forutsatte at dette ble fulgt opp innen gjeldende rammer for bistandsbudsjettene i årene framover.⁴¹⁹

Utenrikskomiteen understreket ved behandling av *St.meld. nr. 9 (2007–2008) Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer* at tilpasning til klimaendringene var helt nødvendig for å redusere sårbarheten. Komiteen var enig i at man med fordel kan vurdere å inkorporere slike tilpasningstiltak i utviklingsplanleggingen ved å vektlegge infrastruktur og arealplanlegging. Komiteen mente det var nødvendig å satse på forebygging av klimarelaterte naturkatastrofer, og at Norge prioriterte dette i samarbeid med FN og andre relevante aktører. Komiteen pekte på behovet for kunnskap om konsekvenser av klimaendringer. Slik kunnskap mente komiteen var nødvendig som grunnlag for bedre beredskap og sårbarhetsreduksjon for nasjonale og lokale myndigheter.⁴²⁰

Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall⁴²¹ la til grunn ved behandling av *Meld. St. 40 (2020–2021) Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030* at regjeringen forener klima- og utviklingspolitikken for bærekraftig fattigdomsreduksjon gjennom blant annet klimatilpasning, og at regjeringen bekjemper

⁴¹⁵ Prop. 1 S (2023–2024) Utenriksdepartementet.

⁴¹⁶ Budsjettinnstillinger (Innst. 7 S) for perioden 2021–2024 fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for Utenriksdepartementet.

⁴¹⁷ Innst. 7 (2022–2023); Innst. 7 S (2023–2024).

⁴¹⁸ Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, jf. Innst. 440 S (2016–2017).

⁴¹⁹ Innst. 44 S (2011–2012).

⁴²⁰ Innst. S. nr. 173 (2007–2008).

⁴²¹ Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Disse partiene hadde flertall i Stortinget på tidspunktet innstillingen ble avgitt.

sult og styrker matsikkerhet og klimasmart landbruk.⁴²² Flertallet forventet også at regjeringen bidrar til mer klimarobuste landbruks- og matsystemer og rene og rike hav gjennom økt innsats for klimatilpasning. Flertallet forventet også at regjeringen utarbeider en helhetlig strategi for styrket norsk klimafinansiering til utviklingsland i tråd med de langsiktige målene under Parisavtalen, og at regjeringen øker norsk støtte til klimatilpasning, forebygging og sultbekjempelse med utgangspunkt i den nye strategien for klimatilpasning.

Det framgår av strategien for klimatilpasning⁴²³ at norsk støtte til klimatilpasning skal bidra til å styrke utviklingslands evne til å tilpasse seg klimaendringene og forebygge og håndtere klimarelaterte farer og naturkatastrofer. Innsatsen skal komme de fattigste og mest sårbare gruppene til gode, særlig i partnerland og utsatte øystater. Den norske innsatsen skal videre bidra til at landene utvikler nasjonale tilpasningsplaner og får ressurser til å gjennomføre dem. Støtten skal også bidra til at klimatilpasningstiltak innarbeides i politikk, strategier og planlegging i tråd med nasjonale prioriteringer. Dette skal på lang sikt bidra til redusert klimasårbarhet og sult i utviklingsland ifølge regjeringens strategi. I undersøkelsen legger vi til grunn at strategien er en operasjonalisering av det Norge har forpliktet seg til gjennom Parisavtalen og klimatoppmøtet i Glasgow.

15.2 Krav til bistanden som følger av Parisavtalen

Det går fram av Prop. 115 S (2015–2016) *Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992* at Parisavtalen pålegger industriland en plikt til å bistå utviklingsland med finansiering av utslippsreducerende tiltak og tilpasning, i tråd med industrilandenenes eksisterende forpliktelser vedtatt under konvensjonen, jf. artikkel 9 i Parisavtalen om finansiering. Avtalen sier også at utviklingsland skal motta støtte til gjennomføringen av de nasjonalt fastsatte bidragene. Industrilandene er forpliktet til å rapportere annethvert år om hva de har gitt og mobilisert av klimafinansiering til utviklingsland.

Parisavtalens artikkel 7.1 etablerer som globalt tilpasningsmål å øke tilpasningsevnen, styrke klimarobustheten og redusere sårbarheten overfor klimaendringer. Artikkel 7.5 påpeker at tilpasningstiltakene bør følge en landdrevet, kjønns sensitiv, deltakelsesbasert og fullstendig transparent tilnærming som tar hensyn til sårbare grupper, lokalsamfunn og økosystemer, og de bør være basert på og veiledet av den beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap og eventuelt tradisjonell kunnskap, urfolkskunnskap og lokale kunnskapssystemer, med sikte på å integrere tilpasningene i relevante sosioøkonomiske og miljømessige strategier og tiltak der det er aktuelt. Artikkel 7.6 understreker viktigheten av støtte til og internasjonalt samarbeid om tilpasningsinnsats og viktigheten av å ta hensyn til behovene hos partene som er utviklingsland, særlig de landene som er spesielt sårbare for skadevirkningene av klimaendringene.

⁴²² Innst. 218 S (2021–2022).

⁴²³ Utenriksdepartementet (2021). Regjeringen Støre sluttet seg til strategien i 2023.

Parisavtalens artikkel 7.7 bokstav d presiserer at partene bør styrke samarbeidet om å øke tilpasningsinnsatsen med hensyn til å bistå parter som er utviklingsland, med å identifisere effektiv tilpasningspraksis, tilpasningsbehov, prioriteringer, støtte som gis og mottas til tilpasningstiltak og innsats, og utfordringer og mangler, på en måte som er egnet til å fremme god praksis. Artikkel 7.7 bokstav e presiserer at partene bør samarbeide om å gjøre tilpasningstiltakene mer effektive og varige.

Når det gjelder finansiering, fastslår artikkel 9.4 i Parisavtalen at opptrappingen av bidragene av de finansielle ressursene skal sikte mot en balanse mellom klimatilpasning og utslippsreduksjoner i tråd med utviklingslandenes nasjonale prioriteringer, og at det skal tas spesielle hensyn til de landene som er mest sårbare og har minst kapasitet.

Ved behandling av proposisjonen om ratifikasjon av Parisavtalen understreket energi- og miljøkomiteen i Stortinget at rike land har et spesielt ansvar i klimaarbeidet, både for å gå foran med egne utslippsreduksjoner og for å bidra til å finansiere nødvendige klimatiltak i utviklingsland.⁴²⁴

15.3 Krav om resultater i bistanden

Kravet om å legge vekt på resultater og kvalitetssikring i bistanden har stått sentralt siden behandlingen av St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk*. Da pekte utenrikskomiteen på at resultatorientering og kvalitetssikring må stå svært sentralt i norsk utviklingsarbeid, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ved behandlingen av flere av Riksrevisjonens undersøkelser av bistanden vektlagt at det er viktig at midlene når fram til de utpekte målgruppene, at bistanden gir resultater i samsvar med politisk vedtatte mål, at avtalene bør ha gode og klare kriterier for målstruktur, og at tilskuddsmottakerne rapporterer bedre om resultater.^{425,426} Komiteen har også understreket at regjeringen har plikt til å gi Stortinget fyllestgjørende informasjon om resultatene av norsk bistand, og at bistandsforvaltningen skal følge opp og etterprøve rapporteringen i avtalenes gjennomføringsfase og benytte kunnskapen til å fatte nye beslutninger. Komiteen forutsetter videre at bistandsforvaltningen systematisk lærer av bistandsavtaler og andre aktører som oppnår gode resultater og har god resultatinformasjon.⁴²⁷

Det er utarbeidet flere erklæringer om bistandseffektivitet som Norge har sluttet seg til, jf. erklæringene fra Paris (2005), Accra (2008) og Busan (2011). Disse inneholder fire giverprinsipper – resultater, partnerskap, åpenhet og mottakeransvar – som ligger til grunn for langsiktig bilateral innsats, og som det senest ble vist til i *Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*.⁴²⁸ Giverprinsippene innebærer blant annet at bistanden skal forvaltes og gjennomføres med de ønskede resultatene i fokus, og at resultatinformasjon skal brukes til å forbedre

⁴²⁴ Innst. 407 S (2015–2016).

⁴²⁵ Innst. 104 S (2011–2012).

⁴²⁶ Innst. 74 S (2015–2016).

⁴²⁷ Innst. 72 S (2019–2020).

⁴²⁸ Meld. St. 24 (2016–2017) s. 29.

beslutningsprosesser. De innebærer også at Norge som giver skal basere støtten på mottakerlandenes nasjonale utviklingsstrategier, institusjoner og prosedyrer. Ved behandling av *Dokument 3:4 (2010–2011) Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand*, jf. Innst. 104 S (2011–2012), understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen at prinsippet om å basere seg på nasjonale utviklingsplaner i samarbeidslandene ikke fritar norske bistandsmyndigheter for ansvaret for resultatorientering og kvalitetssikring av norsk bistand. I *Meld. St. 17 (2017–2018) Partnerland i utviklingspolitikken* presiserer Utenriksdepartementet at bistand må brukes på en så effektiv måte som mulig for å bidra til at landene på sikt kan klare seg uten bistand.⁴²⁹

15.4 Krav til rapportering av bistanden til Stortinget

Ved behandlingen av *Dokument 3:10 (2018–2019) Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning* viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, jf. Grunnloven § 82. I henhold til Grunnloven § 82 skal regjeringen meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker regjeringen framlegger. Komiteen forutsatte at regjeringen sørger for en mer balansert rapportering om både gode og dårlige resultater, og at dette blir gjennomført for rapportering for 2019 og i framtidige budsjettproposisjoner.⁴³⁰ Kontroll- og konstitusjonskomiteen har senere ved behandlingen av *Dokument 3: 4 (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond* pekt på at det fortsatt er lite balansert rapportering til Stortinget om resultater av bistand, og komiteen viste til at manglende informasjon kan gjøre det vanskeligere for Stortinget å prioritere mellom ulike satsingsområder innenfor bistanden.⁴³¹

Norsk bistand er basert på regelverket for offisiell utviklingsbistand, som vedtas av utviklingskomitéen (DAC) i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD).⁴³² Internasjonal bistand rapporteres årlig av norske myndigheter til OECDs utviklingskomité, som setter standarder for og følger opp medlemslandenes bistandspraksis. Forumet har utarbeidet felles retningslinjer for hva som kan klassifiseres som utviklingshjelp, og hva som kan klassifiseres som bistand til klimatilpasning. For at en avtale skal regnes som bistand, må det ha som mål å fremme økonomisk utvikling eller velferd i utviklingsland. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har vist til at en sentral forutsetning for bistandsbudsjettet er at alle tiltak kan klassifiseres som offisiell utviklingsbistand (ODA). Kontroll- og konstitusjonskomiteen har videre uttalt at det er svært uheldig at land som ikke er ODA-godkjent, har mottatt penger fra norske bistandsmidler.⁴³³ Det finnes enkelte unntakshjemler omtalt i budsjettproposisjonene fra Utenriksdepartementet som innebærer at bistandsbudsjettet kan finansiere avgrensede

⁴²⁹ Meld. St. 17 (2017–2018) s. 11.

⁴³⁰ Innst. 72 S (2019–2020).

⁴³¹ Innst. 405 S (2021–2022).

⁴³² Prop. 1 S (2023–2024) Utenriksdepartementet.

⁴³³ Innst. 405 S (2021–2022).

tiltak, for eksempel innen global helse og nødhjelp i høyinntektsland (for eksempel øystater som utsettes for ekstremvær, etc.). Dette er tiltak som finansieres av bistandsbudsjettet, men som ikke kan rapporteres som ODA.⁴³⁴

OECDs utviklingskomité har en egen håndbok for fastsettelse av klimamarkører, også kalt Rio-markører, som brukes for å kategorisere bistand til klimatilpasning og andre miljøformål. Håndboken skal bidra til å sikre åpenhet rundt rapporteringen av miljøbistand. Det legges til grunn i undersøkelsen at norske bistandsmyndigheter følger denne veiledningen når de markerer bistand med Rio-markører for klimatilpasning.⁴³⁵

Ifølge bevilgningsreglementet § 9 skal departementene redegjøre for innholdet i og begrunnelsen for bevilgningsforslagene som legges fram for Stortinget. Departementene skal beskrive planlagte resultater og resultater som ble oppnådd i siste regnskapsår, og gi annen regnskapsinformasjon av betydning for å vurdere bevilgningsforslagene for neste budsjettår. Ifølge økonomibestemmelsene punkt 6.2.2 skal departementet i budsjettproposisjonen rapportere om resultater som er oppnådd ved tilskuddsordningen i forhold til fastsatte mål.

15.5 Krav til forvaltningen av bistanden

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* (økonomibestemmelsene). Formålet med økonomireglementet er blant annet å sikre at statlige midler brukes effektivt og er i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. I henhold til økonomireglementet § 4 skal Utenriksdepartementet fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger som er gitt av overordnet myndighet, og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Økonomibestemmelsene i staten fastsetter kriterier for effektiv forvaltning. *Bevilgningsreglementet* § 10 sier blant annet at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive med tanke på de forutsatte resultatene.⁴³⁶

I henhold til økonomireglementet § 7 skal ansvarlige departementer i tildelingsbrevene fastsette overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet, jf. § 4. Departementet har videre et overordnet ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte, og at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon.⁴³⁷ Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte

⁴³⁴ Utenriksdepartementet (2024). *Tilbakemeldinger til foreløpige revisjonskriterier for revisjon av bistand til klimatilpasning*. Brev til Riksrevisjonen, 21. juni 2024.

⁴³⁵ OECD (2021); OECD (2019).

⁴³⁶ Bevilgningsreglementet (2005).

⁴³⁷ Reglement for økonomistyring i staten (2003) og Bestemmelser om økonomistyring i staten (2003).

mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9. Alle virksomhetene skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter, jf. § 16.

Som tilskuddsforvalter skal Utenriksdepartementet kontrollere at tilskuddsmottakerne oppfyller vilkårene som er stilt for tilskuddet, og innhente rapporter fra tilskuddsmottakerne som gjør det mulig å vurdere i hvilken grad målene for tilskuddet nås, jf. punkt 6.3.6 i økonomibestemmelsene. Kriteriene for måloppnåelse skal være så konkret og presist utformet at de kan følges opp uten uforholdsmessig store kostnader. Kontroll av informasjon om måloppnåelse fra tilskuddsmottakere og annen relevant informasjon skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen, og kontrollen skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte, ifølge økonomibestemmelsenes punkt 6.3.8.2.

Ved behandlingen av *Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* merket utenriks- og forsvarskomiteen seg at alle bistandstiltak skal vurderes ut ifra hvordan de påvirker eller påvirkes av følgende tverrgående hensyn: menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, anti-korrupsjon og klima og miljø.⁴³⁸ I meldingen vises det til at de tverrgående hensynene som et minimum skal inngå i risikostyringen av alle bistandstiltak. Dette vil redusere risiko for at tiltakene forårsaker utilsiktede negative konsekvenser på disse områdene.⁴³⁹

For å sikre at norskstøttede bistandstiltak er resultatorienterte og kvalitetssikret, har Utenriksdepartementet og Norad utarbeidet egne retningslinjer og veiledninger. Sentrale veiledere er *Grant Management Manual* (GMM) fra 2013, som ble erstattet av *Grant Management Assistant* (GMA) i 2019. Utenriksdepartementet har også etablert ordningsregelverk for ulike tilskuddsordninger. Regelverket konkretiserer de generelle kravene som stilles i økonomireglementet. De interne retningslinjene vil også legges til grunn for revisjonens vurdering av departementets forvaltning av tilskuddene.

15.6 Krav til oppfølging av midler som gis gjennom multilaterale kanaler

En stor andel av bistandsmidlene kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner og tematiske fond. Ifølge *Meld. St. 27 (2018–2019) Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* har de multilaterale organisasjonene større ressurser, bredere kompetanse og mer omfattende tilstedeværelse enn Norge kan ha bilateralt. Ifølge stortingsmeldingen må norske myndigheter styrke sin oppfølging av FN-organisasjonene og de multilaterale bankene i landene hvor de jobber, og sikre sammenheng mellom arbeidet som skjer på landnivå, og arbeidet i styrende organer for enkeltorganisasjoner. Målet med oppfølgingen er mer effektivitet og bedre samspill mellom bistand som gis gjennom

⁴³⁸ Innst. 440 S (2016–2017).

⁴³⁹ Menneskerettigheter ble innført som tverrgående hensyn i 2016, jf. Prop. 1 S (2017–2018) Utenriksdepartementet.

multilaterale kanaler, og bistand som gis bilateralt på landnivå. Utenriksstasjonene må ta større ansvar for å diskutere multilaterale spørsmål med myndighetene i sine land, fremme norske prioriteringer, innhente informasjon om FNs og utviklingsbankenes arbeid i det enkelte landet og bygge koalisjoner. I tillegg må Utenriksdepartementet sentralt og Norad bli bedre til å støtte utestasjonene i dette arbeidet. Under behandlingen av Meld. St. 27 (2018–2019) understreket flertallet i utenriks- og forsvarskomiteen at det er viktig å ha nok menneskelige ressurser til å følge opp arbeidet i de multilaterale organisasjonene.⁴⁴⁰

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.⁴⁴¹

Mulighetene for oppfølging og kontroll for enkeltgivere avhenger av graden av øremerking av midlene. For midler som er kanalisert gjennom en multilateral organisasjon til enkeltstående, norskfinansierte bistandsavtaler i enkeltland, er det mulig å kreve separat rapportering og kontroll samtidig som organisasjonens eksklusive revisjonsrett respekteres.

16 Metodisk tilnærming og gjennomføring

I dette kapittelet beskriver vi den metodiske tilnærmingen og gjennomføringen per problemstilling. Undersøkelsens problemstillinger er gjengitt i kapittel 2. Vi gjør også rede for avgrensninger og undersøkelsesperiode.

16.1 Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om Utenriksdepartementets styring

Vi har undersøkt Utenriksdepartementets styring av bistand til klimatilpasning og om den legger til rette for å oppnå gode resultater. Vi har sett på styringsinformasjon og bruken av den, blant annet i form av statistikk, herunder bruken av Rio-markøren for bistand til klimatilpasning og rapportering til Stortinget. Vi har gjennomgått 20 bistandsavtaler for å kontrollere bruk av Rio-markøren for klimatilpasning. Som en del av besvarelsen av denne problemstillingen har vi også sett på hvordan man følger opp kjernestøtte eller mykt øremerket støtte til utvalgte multilaterale fond og institusjoner.

16.1.1 Gjennomgang av Utenriksdepartementets styring, av rapportering fra ambassader og Norad om klimatilpasning og av rapportering til Stortinget

For å undersøke styring og resultatrapportering har vi sett på relevant dokumentasjon som viser hvordan Utenriksdepartementet styrer Norad og ambassader, og hva som rapporteres tilbake om resultater av klimatilpasningsbistanden fra Norad og fra utvalgte

⁴⁴⁰ Innst. 145 S (2019–2020).

⁴⁴¹ St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Utenriksdepartementet, jf. St. meld. nr. 35 (2003–2004), s. 194.

ambassader i afrikanske land som mottar mye klimatilpasningsstøtte.⁴⁴² Vi har undersøkt perioden 2021–2024. Dokumentene vi har sett på, er som følger:

- Prop. 1 S for Utenriksdepartementet
- tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norad
- årsrapporter og tertialrapporter fra Norad til Utenriksdepartementet
- referater fra etatsstyringsmøter mellom Utenriksdepartementet og Norad
- årsinstruks for utenriksstasjonene
- tildelingsskriv til ambassadene i Tanzania, Mosambik, Malawi, Etiopia og Mali⁴⁴³
- virksomhetsplaner fra ambassadene i Tanzania, Mosambik, Malawi, Etiopia og Mali

I gjennomgangen av styringsdokumentene har vi undersøkt om Utenriksdepartementet har gitt føringer om

- at resultatene av bistanden til klimatilpasning skal rapporteres på en bestemt måte
- at klimatilpasningsbistanden skal være i tråd med de tematiske innsatsområdene i strategien for klimatilpasning
- at utviklingslands utarbeidelse av nasjonale tilpasningsplaner og -strategier skal støttes
- at de landene som er mest utsatte for klimaendringer og har betydelige kapasitetsutfordringer, skal prioriteres
- at bistanden til klimatilpasning skal ta hensyn til de behovene og prioriteringene det enkelte landet har
- at Norad og ambassadene skal samordne sin bistand til klimatilpasning
- at statistikken fra klimatilpasningsbistanden skal føres på en bestemt måte

I gjennomgangen av resultatrapporteringen har vi undersøkt om Norad og ambassadene har rapportert til Utenriksdepartementet om

- hvilke resultater bistanden til klimatilpasning har gitt
- hvorvidt klimatilpasningsavtalene er i tråd med de tematiske innsatsområdene i strategien
- hvilken støtte som er gitt til utviklingslands utarbeidelse av nasjonale tilpasningsplaner
- hvorvidt de har prioritert de landene som er mest utsatt for klimaendringer, og som har betydelige kapasitetsbegrensninger i klimatilpasningen

Vi har også sett på relevante evalueringer gjennomført av Norads evalueringsavdeling for å undersøke hvilken annen informasjon om resultater Utenriksdepartementet har tilgang til.

For å se på Utenriksdepartementets rapportering om resultatene av klimatilpasningsbistanden til Stortinget har vi gått gjennom Prop. 1 S for Utenriksdepartementet i perioden 2021 til 2025. Vi har undersøkt hva departementet har rapportert om resultater av klimatilpasningsbistanden i stort, og om rapporteringen av resultater i utvalgte enkeltavtaler er korrekt.

⁴⁴² Etiopia, Mali, Malawi, Mosambik og Tanzania.

⁴⁴³ Kun for 2021–2023, da ambassaden i Bamako ble lagt ned i desember 2023.

For å supplere og utdype dokumentanalysen av styringen har vi gjennomført intervjuer med Utenriksdepartementet og Norad. Temaene i intervjuene har vært hvordan norske bistandsmyndigheter arbeider med bistand til klimatilpasning, hvordan Norge arbeider for å følge opp Parisavtalen og regjeringens strategi for klimatilpasning, og hvordan mål og forpliktelser ivaretas i styringen av og rapporteringen fra Norad og utenriksstasjoner. I intervjuene deltok representanter fra seksjon for energi, klima og miljø og seksjon for matsikkerhet, helse og utdanning i Utenriksdepartementet og representanter fra seksjon for natur og klima, seksjon for mat og seksjon for statistikk og analyse i Norad.

16.1.2 Kontroll av kategoriseringen av avtaler som klimatilpasningsbistand i statistikken

For å undersøke om forvaltningen har fulgt OECDs veiledning for kategorisering av avtaler som klimatilpasningsbistand (såkalt Rio-markør), har vi valgt ut 20 avtaler som er kategorisert som klimatilpasning i statistikken. Utvalget av bistandsavtaler er strategisk og basert på risiko og vesentlighet.

Utvalget er basert på følgende:

- Vi har tatt utgangspunkt i økonomisk vesentlighet, det vil si avtaler av betydelig beløpsmessig størrelse. Dette har bakgrunn i at det er mer interessant hvor stor andel av midlene som eventuelt er feilkategorisert, enn antallet avtaler.
- Vi har valgt ut flere avtaler med klimatilpasning som delmål enn med klimatilpasning som hovedmål. Funn fra undersøkelser fra andre lands riksrevisjoner tyder på at det er større risiko for feilklassifisering av avtaler som har klimatilpasning som delmål.
- Noen avtaler er fra klima- og skoginitiativet.
- Noen avtaler er fra land som får mye klimatilpasningsbistand, herunder Etiopia, Mali, Malawi, Mosambik og Tanzania. To av avtalene inngår også i utvalget av avtaler for vurdering av resultater av klimatilpasningsbistanden i Malawi og Mosambik.
- Noen avtaler er registrert som «globalt uspesifisert», som er en kategori av betydelig størrelse.

Listen over de utvalgte avtalene er gjengitt i vedlegg 3. De utvalgte avtalene er inngått i 2018 (fire avtaler), 2020 (to avtaler), 2021 (to avtaler), 2022 (sju avtaler) og 2023 (fem avtaler). Hovedtyngden av avtalene som er valgt ut, er inngått i 2021 eller senere fordi det var da satsingen på klimatilpasningsbistand kom. Noen avtaler fra tidligere år er også tatt med for å kunne fange opp eventuelle endringer i praksis over tid. De utvalgte avtalene utgjør 16,4 prosent av klimatilpasningsbistanden i perioden 2018–2024.⁴⁴⁴

Vi har tatt opp våre funn fra gjennomgangen av de 20 avtalene både i brev til og i intervju med Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Norad.

⁴⁴⁴ Regnet som 100 prosent av de utbetalte midlene til avtaler som er kategorisert som hovedmål, og 40 prosent til avtalene som er kategorisert som delmål.

16.1.3 Utenriksdepartementets oppfølging av kjernestøtte til multilaterale fond og institusjoner

For å undersøke hvordan bistandsforvaltningen følger opp klimatilpasningsbistand som gis gjennom multilaterale organisasjoner, har vi undersøkt Utenriksdepartementets og Norads oppfølging av kjernestøtten til Det grønne klimafondet (GCF), Fondet for de minst utviklede landene (LDCF) under Den globale miljøfasiliteten (GEF) og Tilpasningsfondet. Disse organisasjonene er forankret i FNs klimakonvensjon og har derfor en særskilt status som verktøy for å nå målene om klimafinansiering i utviklingsland. Av disse tre har GCF fått mest norsk støtte, med til sammen 6,1 milliarder kroner i perioden 2015–2024. I samme periode har LDCF fått 100 millioner kroner og Tilpasningsfondet 440 millioner kroner.

I tillegg har vi sett på Norads oppfølging av en avtale med FNs miljøprogram (UNEP) som er øremerket klimatilpasning.⁴⁴⁵ UNEP var i perioden 2015–2024 den tredje største multilaterale mottakeren av norsk øremerket støtte til klimatilpasning, med 852,1 millioner kroner.

I gjennomgangen har vi sett på dokumentasjon fra Utenriksdepartementets og Norads strategier for arbeid med organisasjonene, forberedelsesnotater til møter med organisasjonene og referater og oppsummeringer fra møtene. I tillegg har vi sett på avtaledokumenter, beslutningsdokumenter og korrespondanse med organisasjonene. Vi har videre undersøkt organisasjonenes årsrapporter. Vi har også intervjuet representanter fra Utenriksdepartementet og Norad som har vært involvert i oppfølgingen av organisasjonene.

16.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 2 og 3 om strategisk innretning, avtaleforvaltning og resultater av bistanden til klimatilpasning i utvalgte land og avtaler

Problemstillingene er i hovedsak besvart ved hjelp av en caseundersøkelse av bistand til de to partnerlandene Malawi og Mosambik, med hovedvekt på Malawi. Vi har gjennomgått tolv bistandsavtaler som har fått støtte i de to landene, og vi har i tillegg gjennomført et feltbesøk i Malawi. Problemstilling 2 og 3 handler om hvordan bistandsavtaler planlegges og følges opp, og hvilke resultater avtalene gir.

16.2.1 Kriterier for utvalg av land

Parisavtalen stadfester at utviklede land skal gi utviklingsland støtte til å tilpasse seg klimaendringene, særlig de mest sårbare landene.⁴⁴⁶ I regjeringens strategi for klimatilpasning går det fram at den norske innsatsen skal prioritere sårbare og spesielt

⁴⁴⁵ Avtalen er på 520 millioner kroner i perioden 2022–25 med forbehold om Stortingets årlige bevilgning. I 2022 og 2023 er det utbetalt til sammen 280 millioner kroner, hvorav 30 millioner kroner var øremerket FNs miljøprogram (UNEP) tematiske fond for klimatilpasning (Thematic Fund for Climate Stability). Avtalen er i bistandsstatistikken markert med klimatilpasning som hovedmål.

⁴⁴⁶ Parisavtalens artikkel 7.6.

utsatte grupper. Det er derfor en forventning om at Norge skal prioritere de mest sårbare landene og sårbare grupper i disse.

Vi tok utgangspunkt i ND-GAIN-indeksen, som viser at afrikanske land sør for Sahara er særlig utsatt for klimaendringer. For å velge land tok vi utgangspunkt i hvilke land som mottok mest bilateral bistand til klimatilpasning fra Norge i perioden 2015–2023. Dette var Etiopia, Malawi, Mali, Mosambik og Tanzania.⁴⁴⁷

En annen forutsetning var at Norge har ambassade i landet, og at det ikke pågår konflikter som gjør det vanskelig å besøke bistandsprosjekter som pågår eller er avsluttet. Norge har stengt ambassaden i Mali, i tillegg er det uroligheter og pågående konflikter i Etiopia. Det gjorde at vi utelukket de to landene. Vi utelukket også Tanzania fordi størrelsen på porteføljen innen klimatilpasning der var betydelig mindre enn i Malawi og Mosambik i denne perioden. Vi stod derfor igjen med Malawi og Mosambik. Disse har vært partnerland for Norge over flere tiår og er blant landene som mottar mest bistand til klimatilpasningsformål. I analysen av problemstilling 1 og Utenriksdepartementets mål- og resultatstyring på området har vi imidlertid tatt med alle fem ambassader fra landene som mottok mest støtte til klimatilpasning i 2015–23: Etiopia, Mali, Tanzania, Malawi og Mosambik.

Det var også et utvalgsriterium at den norske bistanden til vedkommende land gjenspeiler norsk klimatilpasningsbistand i stort. Fordelt på sektor og målt i prosent var de tre største sektorene i perioden 2015–2023 landbruk⁴⁴⁸ (32 prosent), generelt miljøvern⁴⁴⁹ (31 prosent) og annet flersektorielt⁴⁵⁰ (24 prosent). Landbruk og matsikkerhet har vært et prioritert område innen bistand til klimatilpasning og er også i tråd med den norske strategien for klimatilpasning fra 2021. Malawi og Mosambik er derfor valgt ut som relevante land, ettersom bistandsporteføljen i begge land inneholder landbruks- og matsikkerhetsbistand.

16.2.2 Kriterier for utvalg av avtaler i Malawi og Mosambik

Vi valgte ut tolv norskstøttede bistandsavtaler til klimatilpasning: ni i Malawi og tre i Mosambik, se vedlegg 4.

De sentrale metodene i caseundersøkelsen har vært dokumentanalyse, blant annet av mottatt avtaledokumentasjon fra ambassadene og Norad for et utvalg bistandsavtaler, intervjuer med ambassader, lokale partnere og bistandsaktører, og feltbesøk.

Følgende kriterier er lagt til grunn for det strategiske utvalget av avtaler:

- klimatilpasning som hovedmål og delmål. Vi har med sju avtaler som har klimatilpasning som hovedmål, og to med klimatilpasning som delmål i henhold til

⁴⁴⁷ Se figur 7 under kapittel 10.1.4 som viser hvilke mottakerland som mottok mest bistand til klimatilpasning i perioden 2015–2024.

⁴⁴⁸ I bistandsstatistikken kalles kategorien «Main sector: 311 – Agriculture».

⁴⁴⁹ I bistandsstatistikken kalles kategorien «Main sector: 410 General environmental protection».

⁴⁵⁰ I statistikken kalles denne kategorien «Main sector: 430 – Other multisector».

OECDs utviklingskomité's håndbok for bruken av Rio-markører. De tre multilaterale avtalene er ikke kategorisert på denne måten med hovedmål og delmål;

- størrelse på bistanden. Vi har med både avtaler med store beløp og avtaler med mindre beløp;
- avsluttede og pågående avtaler. Vi har tatt med noen som er avsluttet de siste fem årene, og noen pågående avtaler for å fange opp eventuelle nylige endringer i forvaltningen av bistanden;
- multilaterale og bilaterale partnere. Vi har med både store internasjonale fond som får betydelig finansiell støtte fra Norge, og bilaterale partnere (norske sivilsamfunnsorganisasjoner, lokale sivilsamfunnsorganisasjoner og myndigheter i mottakerlandet);
- tema og sektor. Vi har med flere avtaler som handler om landbruk, ettersom matsikkerhet har vært et prioritert område. Vi har også med avtaler innen temaene vær- og klimatjenester, utdanningsinfrastruktur, nasjonal klimaplanlegging, og styrking av institusjonell kapasitet;
- forvaltningsansvar. Avtalene vi har valgt ut, forvaltes av ambassader, Norad og multilaterale organisasjoner og FN-organisasjoner, herunder avtaler som gjennomføres av multilaterale organisasjoner i landet, som Norge ikke støtter direkte, men som støttes indirekte gjennom kjernestøtte eller mykt øremerket støtte.

Vi ba også ambassadene i Malawi og Mosambik om å peke ut bistandsavtaler de mener har gitt gode resultater innen området klimatilpasning. De to ambassadene pekte ut flere avtaler, og av disse valgte vi ut en avtale i Mosambik og en avtale i Malawi.⁴⁵¹

I tillegg til avtaler som er støttet av Norge direkte, har vi også sett på tre avtaler som er støttet av henholdsvis Det grønne klimafondet (GCF), Tilpasningsfondet og FNs miljøprogram (UNEP) i Malawi. Avtalene gjennomføres av FNs utviklingsprogram (UNDP) (støttet av Det grønne klimafondet GCF), Verdens matvareprogram (støttet av Tilpasningsfondet) og miljømyndighetene i Malawi (støttet av FNs miljøprogram). Gjennomgangen av disse tre avtalene har gitt mulighet til å sammenligne planlegging, oppfølging, resultatrapportering og evaluering i disse prosjektene med bistandsavtaler som administreres av bistandsmyndighetene i Norge.

16.2.3 Analyse av bistandsavtaler

Avtalene er analysert med utgangspunkt i et sett med spørsmål som er utviklet basert på følgende kilder:

- Parisavtalen
- krav om resultatoppfølging av norsk bistand fra Stortinget

⁴⁵¹ De to avtalene er MWI-13/0027 *Malawi Lake Basin Programme III*, som har vært gjennomført av partneren We Effect i Malawi, og MOZ-18/0002 *Poverty Reduction in the Gorongosa National Park Buffer Zone*, som gjennomføres av partneren Gorongosa Restoration Project.

- Norads håndbok for oppfølging av bistand
- OECDs utviklingskomité's håndbok for bruk av Rio-markører⁴⁵²
- forskning på klimatilpasning i bistand

Spørsmålene vi har forsøkt å besvare gjennom lesing av avtaledokumentasjon og intervjuer, er inndelt i følgende tre faser⁴⁵³:

- planlegging
- oppfølging i gjennomføringsfasen
- resultatrapportering

Det legges til grunn at gode resultater oppnås gjennom god planlegging og oppfølging underveis. I tillegg må det rapporteres om resultater i tråd med retningslinjer for dette og hva som er nedfelt i avtalene.

Viktige kilder for vår gjennomgang av bistandsavtalene har vært søknader eller andre plandokumenter fra tilskuddsmottakeren, beslutningsdokumenter, avtalen med tilskuddsmottakeren, rapportering fra tilskuddsmottakeren underveis og ved avslutning av avtalen samt midtveis- og sluttevalueringer. Vi har også gjennomgått korrespondanse og dokumentasjon fra årlige møter mellom bistandsforvaltningen og tilskuddsmottakeren. I tillegg til avtaledokumentasjon har vi også lagt til grunn observasjoner fra egne feltbesøk i Malawi og resultatene av en ekstern undersøkelse av resultater fra norsk-støttede bistandsavtaler i to distrikter i Malawi, se omtale i punkt 16.2.4. Analysene er supplert med kunnskap fra bredere evalueringer og forskning, særlig når det gjelder vurderingen av resultater av bistandsavtalene.

Når det gjelder planleggingsfasen, har vi sett på analyse av sårbarhet for klimaendringer i avtaledokumentasjonen og om avtalen er designet for å avhjelpe virkningene av klimaendringene som er identifisert. Vi har videre undersøkt lokalt eierskap, koordinering med annen bistand, risikovurderinger og sårbare gruppers involvering i planleggingsprosessen.

Når det gjelder gjennomføringsfasen, har vi blant annet undersøkt om resultatrapporteringen fra tilskuddsmottakerne inneholder rapportering om klimatilpasning, om bistandsforvaltningen har tatt opp klimatilpasning i årlige møter og gjort en egen vurdering av resultatene av klimatilpasning, og om det er tegn til justeringer basert på erfaringer underveis.

Av de tolv avtalene er fem avsluttet og sju pågående. I analysen av måloppnåelsen for de avsluttede avtalene har vi lagt til grunn sluttrapporten fra tilskuddsmottakeren og eventuelle sluttevalueringer. Når det gjelder de pågående avtalene, har alle unntatt ett kommet langt i prosjektperioden og skal avsluttes i løpet av 2025. For disse har vi lagt til grunn de siste tilgjengelige årsrapportene fra tilskuddsmottakerne og eventuelle midtveisevalueringer. På bakgrunn av dette har vi vurdert om avtalen ligger an til å nå sine

⁴⁵² OECD (2021).

⁴⁵³ Spørsmålene er gjengitt i vedlegg 5.

mål innen klimatilpasning. Siden avtalene ikke er avsluttet ennå, er det knyttet større usikkerhet til vår vurdering av måloppnåelsen i disse avtalene enn i avsluttede avtaler. Pågående avtaler er tatt med for å kunne undersøke planleggingen og oppfølgingen av nyere avtaler, slik at funnene i størst mulig grad har relevans for dagens situasjon.

16.2.4 Intervju og feltbesøk i Malawi

For å supplere og utdype dokumentanalysen har vi gjennomført intervjuer i Norge og Malawi og feltbesøk i Malawi. I Norge har vi intervjuet Utenriksdepartementet og Norad. Tema har vært bistanden til klimatilpasning i Malawi og Mosambik, bistand til klimasmart landbruk, resultater av avtaler innen vær- og klimatjenester og klimasmart landbruk samt forvaltningen av konkrete avtaler. I disse intervjuene deltok representanter fra seksjon for energi, klima og miljø og seksjon for matsikkerhet i Utenriksdepartementet. Fra Norad har det deltatt representanter fra seksjon for natur og klima og seksjon for mat.

Videre har vi intervjuet representanter fra Kirkens Nødhjelp i Oslo. Vi har også møtt evalueringsenheter fra Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling (IFAD) og Det grønne klimafondet (GCF) i planleggingen av revisjonen. Formålet med å intervju disse organisasjonene har vært å få bedre forståelse for forvaltning av bistand til klimatilpasning fra bilaterale og multilaterale partnere.

I november 2024 gjennomførte vi intervjuer i Malawi. I hovedstaden Lilongwe møtte vi representanter fra ambassaden, landbruksmyndighetene, FN-organisasjoner (Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling (IFAD), FNs utviklingsprogram (UNDP) og Verdens matvareprogram (WFP)) og en sivilsamfunnsorganisasjon innen landbruk (CISANET). I Blantyre møtte vi det meteorologiske instituttet i Malawi (DCCMS) og en sivilsamfunnsorganisasjon innen miljø og klima (CEPA). I tillegg deltok vi på feltbesøk i regi av den svenske bistandsorganisasjonen We Effect og Verdens matvareprogram (WFP). Feltbesøkene foregikk i sørlige distrikter i Malawi (Mangochi og Zomba). Formålet med feltbesøket var å få innsikt i bistandsarbeidet i Malawi og se med egne øyne hvordan bistanden virker inn på fattige småbønders levekår. Feltbesøket ga også innsikt i forhold som påvirker forutsetningene med å lykkes med bistand i Malawi, som politiske, økonomiske og andre forhold.

Ekstern undersøkelse av resultater fra norsk-støttede bistandsavtaler i to distrikter i Malawi

Programmet for feltbesøket ble påvirket av en pågående drivstoffmangel i Malawi som førte til at vi fikk besøkt færre lokasjoner enn opprinnelig planlagt. Vi engasjerte derfor en konsulent for å besøke landsbyer og gjennomføre flere intervjuer direkte med lokalbefolkningen på deres morsmål. Som konsulent valgte vi en malawisk journalist med erfaring fra å undersøke resultater av bistand. Basert på arbeider han har fått publisert i ulike medier, anså vi ham som en uavhengig journalist med tilstrekkelig lokal kunnskap og erfaring til å utføre oppdraget.⁴⁵⁴

⁴⁵⁴ Journalisten fikk Fagpressens gravepris for en artikkel om bistand i Malawi sammen med to andre journalister i Panorama Nyheter i mai 2025, se Sveen (2025).

Gjennomgangen av avtaledokumentasjonen fra de tolv utvalgte avtalene viste at fire avtaler hadde aktiviteter i de to distriktene Mzimba og Salima, det vil si to andre distrikter enn de vi selv hadde besøkt (Mangochi og Zomba). Vi avtalte derfor med konsulenten at han skulle besøke de to distriktene. Distriktene er kun valgt ut med bakgrunn i at dette er områder hvor Norge har gitt bistand. Vi var ikke kjent med spesielle utfordringer eller andre forhold i de to distriktene. Konsulenten besøkte utvalgte landbruksområder i de to distriktene og undersøkte resultater fra de norskstøttede bistandsavtalene LUANAR, TRANSFORM, Malawi Lake Basin Programme III (MLBP III) og ASWAp. Han snakket med landsbyledere, bønder, landbruksrådgivere og representanter fra lokale myndigheter.

Oppdraget gikk ut på å utforske om avtalene har bidratt eller bidrar til klimatilpasning, hvor bærekraftige de er, eventuelt hvilke sideeffekter de har, hvilken effekt de har på grupper som er sårbare for klimaendringer, og hvordan bistanden oppleves av de lokale mottakerne. Konsulenten skulle undersøke både positive resultater og hvilke utfordringer mottakerne opplevde. Konsulenten gikk igjennom informasjon om avtalene basert på tilgjengelig offentlig dokumentasjon og besøkte landsbyene. Arbeidet ble levert i form av en rapport i begynnelsen av april 2025. Det ble skrevet kontrakt, og oppdraget er betalt av Riksrevisjonen. Rapporten er brukt til å utdype og eksemplifisere forhold som også bekreftes av andre kilder.

16.3 Avgrensning

Vi gjør i undersøkelsen noen avgrensinger når det gjelder bistandsmidler som går inn under klima- og skoginitiativet. Klima- og miljødepartementets styring av klima- og skoginitiativet inngår ikke i undersøkelsen. Det har i perioden 2015–2024 ikke gått midler forvaltet av klima- og skoginitiativet markert som klimatilpasningsbistand til Malawi, som er det viktigste caselandet i undersøkelsen. Utenriksdepartementets, Norads og ambassadenes forvaltning av eller resultatene av avtaler som forvaltes under klima- og skoginitiativet er derfor ikke omfattet av undersøkelsen.

Avtaler som forvaltes av klima- og skoginitiativet inngår imidlertid under problemstilling 1. Denne bistanden utgjorde om lag tolv prosent av bistanden til klimatilpasning i perioden 2015–2024. Blant annet inngår avtaler som forvaltes av klima- og skoginitiativet i analysen av om bistandsporteføljen innen klimatilpasning er av den størrelsen og i de geografiske områdene som Parisavtalen legger føringer om. Avtaler som forvaltes av klima- og skoginitiativet inngår også i utvalget av avtaler som vi har gjennomgått for å vurdere markeringen (statistikkføringen) som en del av problemstilling 1. Markeringen gjøres av saksbehandlere for bistanden, men Norad er ansvarlig for kvalitetssikringen.

I undersøkelsen har vi vurdert Utenriksdepartementets, Norads og ambassadenes arbeid med å forvalte utvalgte bistandsavtaler, og undersøkelsen er ikke en revisjon av tilskuddsmottakerne.

16.4 Undersøkelsesperiode

Vi har hatt en differensiert undersøkelsesperiode. For problemstilling 1 har vi i hovedsak hatt 2021–2024 som undersøkelsesperiode, fordi det var på klimatoppmøtet i Glasgow i 2021 at Norge forpliktet seg til å minst tredoble støtten til klimatilpasning. Det var også da regjeringens strategi for klimatilpasning ble utarbeidet. Det er altså i denne perioden at satsingen på klimatilpasningsbistanden har skutt fart, noe som tilsier at denne tidsperioden vektlegges i analysen.

Når det gjelder den delen av problemstilling 1 som handler om statistikkføring av klimatilpasningsavtaler, har vi innhentet avtaledokumentasjon fra perioden 2018–2024 for å undersøke om statistikkføringen er gjort i tråd med veiledningen i håndboken til utviklingskomiteen (DAC) i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). Hovedtyngden av avtalene som er valgt ut, er inngått i 2021 eller senere fordi det var da satsingen på klimatilpasningsbistand kom. Noen avtaler fra tidligere år er også tatt med for å fange opp eventuelle endringer i praksis over tid. Håndboken fra OECDs utviklingskomité for bruken av markøren for klimatilpasning kom i 2010.⁴⁵⁵

For problemstilling 2 og 3 er undersøkelsesperioden 2013–2025. Problemstillingene handler om planlegging, oppfølging og resultater fra tolv utvalgte bistandsavtaler i Malawi og Mosambik. Enkelte av avtalene i Malawi har hatt en lengre gjennomføringsperiode, men flertallet er nylig avsluttet eller avsluttes i 2025. Fordi problemstillingene i stor grad handler om planlegging, oppfølging og resultater av konkrete bistandsavtaler, er det nødvendig med en litt lengre tidshorisont.

16.5 Referansegruppe

I undersøkelsen har vi benyttet oss av en referansegruppe bestående av forskere. Formålet har vært å sikre en god faglig forståelse av norsk bistand til klimatilpasning og bistand til Malawi. Forskerne som deltok i referansegruppen, var

- Siri Hallstrøm Eriksen, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
- Regine Andersen, Fritjof Nansens institutt
- Arne Tostensen, Chr. Michelsens institutt
- Dan Banik, Universitetet i Oslo

Referansegruppen har deltatt i diskusjoner om analyseopplegg og bidratt med fagkunnskap om bistand til klimatilpasning, landbruksbistand og områdekunnskap om Malawi. De har også gitt tilbakemelding på innsamlede fakta og forståelsen av fakta sett opp mot problemstillingene og revisjonskriteriene.

Riksrevisjonen er selv ansvarlig for undersøkelsens konklusjoner og framstilling av fakta.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) (2021).

⁴⁵⁶ Jf. ISSAI 100 – *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*, punkt 24. Riksrevisjonen har det overordnede ansvaret for å gjennomføre revisjoner i samsvar med profesjonelle standarder, også når deler av revisjonsarbeidet utføres av eksterne aktører eller referansegrupper.

17 Referanseliste

Regelverk

- 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>
- 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

Proposisjoner til Stortinget

- St.prp. nr.1 (2003–2004) *for budsjetterminen 2004. Utgiftskapitler: 100–197. Inntektskapitler: 3100–3161.* Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2003-2004-/id296846/>
- Prop. 115 S (2015–2016) *Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.* Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-115-s-20152016/id2498557/>
- Prop. 1 S (2017–2018) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2018. Utgiftskapitler: 100-172. Inntektskapitler: 3100.* Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-ud-20172018/id2574542/>
- Prop. 1 S (2020–2021) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2021. Utgiftskapitler: 100-179. Inntektskapitler: 3100.* Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20202021/id2768027/>
- Prop. 1 S (2021–2022) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2022. Utgiftskapitler: 100-179. Inntektskapitler: 3100.* Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2875299/>
- Prop. 1 S (2022–2023) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023. Utgiftskapitler: 100-179. Inntektskapitler: 3100.* Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931090/>

- Prop. 44 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrasbevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*. Utenriksdepartementet. <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. <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. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3057329/>

Meldinger til Stortinget

- St. meld. Nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-35-2003-2004/id404767/>
- Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-24-20162017/id2547573/>
- Meld. St. 17 (2017–2018) *Partnerland i utviklingspolitikken*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20172018/id2604526/>
- Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20182019/id2654250/>
- Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/>

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 93 (2004–2005) *Innstilling fra utenrikskomiteen om felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*. Utenrikskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2004-2005/inns-200405-093/>
- Innst. S. nr. 173 (2007–2008) *Innstilling fra utenrikskomiteen om norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*. Utenrikskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2007-2008/inns-200708-173/?lvl=0>

- Innst. 44 S (2011–2012) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken*. Utenriks- og forsvarskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-044/>
- Innst. 104 S (2011–2012) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-104/>
- Innst. 74 S (2015–2016) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-074/>
- Innst. 407 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Samtykke til ratifikasjon av Paris-avtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*. Energi- og miljøkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-407/>
- Innst. 440 S (2016–2017) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Utenriks- og forsvarskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-440s/?all=true>
- Innst. 7 S (2017–2018) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*. Utenriks- og forsvarskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-007s/?all=true>
- Innst. 72 S (2019–2020) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2019-2020/inns-201920-072s/?all=true>
- Innst. 145 S (2019–2020) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*. Utenriks- og forsvarskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2019-2020/inns-201920-145s/?all=true>

- Innst. 7 S (2020–2021) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2021, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8). Utenriks- og forsvarskomiteen.*
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-007s/?all=true>
- Innst. 7 S (2021–2022) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2022, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8). Utenriks- og forsvarskomiteen.*
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-007s/?all=true>
- Innst. 218 S (2021–2022) *Innstilling til fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030. Kommunal- og forsvarskomiteen.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-218s/?all=true>
- Innst. 405 S (2021–2022) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av verdensbankens fond. Kontroll- og konstitusjonskomiteen.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-405s/?all=true>
- Innst. 7 S (2022–2023) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2023, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8). Utenriks- og forsvarskomiteen.*
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-007s/?all=true>
- Innst. 218 S (2022–2023) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger). Utenriks- og forsvarskomiteen.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-218s/>
- Innst. 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). Utenriks- og forsvarskomiteen.*
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-007s/?all=true>

- 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)*. Utenriks- og forsvarskomiteen.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-007s/?all=true>

Stortingsvedtak

- Stortinget. (2016). Vedtak 898 (14. juni 2016), ved behandling av Prop. 115 S (2015–2016) Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992, jf Innst. 407 S (2015–2016).
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=65501>
- Stortinget. (2023). Vedtak 527 (14. mars 2023), ved behandling av Prop. 44 S (2022–2023), jf Innst. 218 S (2022–2023). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=92976>

Riksrevisjonsrapporter

- Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand*. Dokument 3:2 (2008–2009).
https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2008-2009/dok_3_2_2008_2009.pdf
- Riksrevisjonen. (2011). *Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand*. Dokument 3:4 (2010–2011).
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2010-2011/dok3-201011-004.pdf>
- Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond*. Dokument 3:4 (2021–2022).
<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).
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/NO-2022-2023/norsk-bistand-til-syria-krisa-20162021.pdf>

Styringsdokumenter

Tildelingsbrev

- Utenriksdepartementet. (2022a). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad for 2022*.
<https://www.norad.no/globalassets/filer/tildelingsbrev/2022/tildelingsbrev-2022-fra-ud-til-norad.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2023a). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad for 2023*.
<https://www.norad.no/globalassets/filer/tildelingsbrev/2023/tildelingsbrev-til-norad-for-2023.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2024a). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad for 2024*.
<https://www.norad.no/globalassets/filer/tildelingsbrev/2024/tildelingsbrev-til-norad-for-2024.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2025). *Tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid – Norad for 2025*.
<https://www.norad.no/globalassets/filer/tildelingsbrev/2025/tildelingsbrev-til-norad-for-2025.pdf>

Årsrapporter

- Norad. (2022) Norads årsrapport 2021. Norad.
[norad.no/contentassets/46373bbc81444fa48ef42ab4e22b8746/norads-arsrapport-2021/](https://www.norad.no/contentassets/46373bbc81444fa48ef42ab4e22b8746/norads-arsrapport-2021/)
- Norad. (2023a). Årsrapport 2022. Norad.
[norad.no/contentassets/736c28bc1dc84376bdf02692d7f8f95c/norads-arsrapport-2022/](https://www.norad.no/contentassets/736c28bc1dc84376bdf02692d7f8f95c/norads-arsrapport-2022/)
- Norad. (2024d). Årsrapport 2023. Norad.
<https://www.norad.no/publikasjoner/2024/norads-arsrapport-2023/>
- Norad. (2025a). Årsrapport 2024. Norad.
[norad.no/globalassets/filer/tildelingsbrev/2025/arsrapport-2024.pdf](https://www.norad.no/globalassets/filer/tildelingsbrev/2025/arsrapport-2024.pdf)

Strategier og handlingsplaner

- Utenriksdepartementet. (2013). *Matsikkerhet i et klimaperspektiv – Strategi 2013–2015*. Utenriksdepartementet, i samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Miljøverndepartementet.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/utvikling/matsikkerhet/matsikkerhet_klimaperspektiv_strategi.pdf

- Utenriksdepartementet. (2019). *Mat, mennesker og miljø. Regjeringens handlingsplan for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk 2019–2023*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/planer-matsystemer-i-norge_norsk_web-versjon190919.pdf
- Utenriksdepartementet. (2019a). *Partnerlandsstrategi for Mosambik*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/partnerland/partner_mosambik.pdf
- Utenriksdepartementet. (2021). *Klima, sult og sårbarhet – Strategi for klimatilpasning, forebygging av klimarelaterte katastrofer og sultbekjempelse*. Utenriksdepartementet, i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/strategi_klimatilpasning_ny.pdf
- Utenriksdepartementet. (2022). *Kraftsamling mot svolt – ein politikk for auka sjølvforsyning. Noregs strategi for matsikkerheit i utviklingspolitikken*. Utenriksdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/matsikkerheit_strategi/id2948780/
- Utenriksdepartementet (u.å). *Partnerlandsstrategi for Malawi*. Hentet 7. august 2025 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/partnerland/partner_malawi.pdf

Retningslinjer

- Norad. (2024). *Statistical Classification Manual*. Publisert 18. desember 2024. Hentet 30. januar 2025 fra <https://www.norad.no/contentassets/b8c7fdc6c4724709be9656a80c1338cc/statmanual-2024-december.pdf>
- Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). (2021). *OECD DAC Rio Markers for Climate: Handbook*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). (2024). *Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire*. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2024\)40/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2024)40/FINAL/en/pdf)

Internasjonale avtaler og rammeverk

- FNs rammekonvensjon om klimaendring. (1992). *FNs rammekonvensjon om klimaendring* (09-05-1992). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1992-05-09-1>
- United Nations General Assembly. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/70/1).
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf [FNs mål for bærekraftig utvikling (Agenda 2030), 2015)].
- 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>
- Parisavtalen. (2015). *Parisavtalen* (22-04-2016).
<https://lovdata.no/dokument/TRAKTATEN/traktat/2015-12-12-32?q=parisavtalen>
- UNFCCC. (u.å.). *Cancun Agreements*. Cancún Climate Change Conference - november 2010. Hentet 25. mai 2025 fra <https://unfccc.int/conference/cancun-climate-change-conference-november-2010>

Prosjektdokumentasjon fra multilaterale prosjekter

- Adaptation Fund, UNEP og UN Climate Technology Centre and Network. (2024). *Diagnosis of Malawi's Hydrological and Meteorological Information Systems*. Hentet 5. mai 2025 fra [https://www.ctc-n.org/system/files/dossier/3b/D.3.1.a-c.%20Diagnosis%20of%20Hydrometeorological%20Information%20Systems%20\(FINAL\).pdf](https://www.ctc-n.org/system/files/dossier/3b/D.3.1.a-c.%20Diagnosis%20of%20Hydrometeorological%20Information%20Systems%20(FINAL).pdf)
- Binet, Silvia, De Bruijn, M., Horikoshi, D., Kim, R., Lee, B., Markrich, M., Mwandiri, P., Omari-Motsumi, K., Prowse, M. & Uvarova, G. (2021). Independent evaluation of the adaptation portfolio and approach of the Green Climate Fund. Evaluation Report No. 9, February 2021. Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund. Songdo, South Korea. ieue.greenclimate.fund/sites/default/files/document/230330-adaptation-report-top-web-isbn.pdf
- Den globale miljøfasiliteten. (2025). *FY24 Annual Monitoring Review of the Least Developed Countries Fund and the Special Climate Change Fund*. Hentet 5. september 2025 fra https://www.thegef.org/sites/default/files/documents/2025-05/EN_GEF_LDCF.SCCF_38_04_FY24%20AMR%20LDCF%20SCCF_0.pdf
- Det grønne klimafondet. (2021). *GCF/B.29/14 Decisions of the Board - twentieth meeting of the Board, 28 June - 1 July 2021*. Hentet fra https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b29-14_2.pdf

- Det grønne klimafondet. (2021a). *Integrated results management framework*. Hentet 17. juni 2025 fra <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/irmf-policy.pdf>
- Det grønne klimafondet. (2022). *Guidance on the GCF's vision, approach and scope for providing support to enhance climate adaptation*. Hentet 23. juni 2025 fra <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcfs-vision-approach-and-scope-providing-support-enhance-climate-adaptation.pdf>
- Det grønne klimafondet. (2023). *GCF-1 progress report*. <https://www.greenclimate.fund/gcf-1-progress-report>
- Det grønne klimafondet. (2024). *GCF Annual Report 2023*. <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-annual-report-2023-040919.pdf>
- Det grønne klimafondet. (2024a). *Annual portfolio performance report (2023)*. GCF/B.40/Inf.10/Rev.01. <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/09-annual-portfolio-performance-report-gcf-b40-inf10-rev01.pdf>
- Det grønne klimafondet. (2024b). *Projects and programmes. Project portfolio*. Hentet 21. mars 2025 fra <https://www.greenclimate.fund/projects/dashboard>
- Det grønne klimafondet. (2025). *Updated Strategic Plan for the Green Climate Fund: 2020–2023*. Hentet 23. juni 2025 fra GCF [updated-strategic-plan-green-climate-fund-2020-2023.pdf](https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/updated-strategic-plan-green-climate-fund-2020-2023.pdf)
- Det grønne klimafondet. (2025a). *Protecting Malawi with climate information and early warning systems*. Hentet 26. mars 2025 fra <https://www.greenclimate.fund/story/protecting-malawi-climate-information-and-early-warning-systems>
- FNs miljøprogram. (2019). *Advancing the NAP process: climate resilience for sustainable development in Malawi. Green Climate Fund Readiness Proposal*. Hentet fra https://open.unep.org/docs/gcf/GCF%20Readiness%20proposal%20_Malawi%20NAP%20.pdf
- FNs miljøprogram. (2024). *Adaptation planning – Readiness Progress Report*. Rapport tilsendt fra UNEP, datert 4. februar 2024.
- FNs miljøprogram. (2024a). *National Adaptation Plan Readiness Project in Malawi – Climate change modelling and climate change risk assessment consultancy. Adaptation Options Report (v4)*, april 2024.
- Independent Evaluation Unit (IEU). (2018). *Independent Review of the Green Climate Fund's Results Management Framework*, Evaluation Report No. 2, Green Climate Fund, Songdo, South Korea. Hentet 18. juni 2025 fra <https://ieu.greenclimate.fund/sites/default/files/document/230321-rmf-review-main-report-2-column-top-web-isbn.pdf>

- Independent Evaluation Unit (2022). *Independent evaluation of the relevance and effectiveness of the Green Climate Fund's investments in the Least Developed Countries*. Evaluation Report No. 12. Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund. Hentet fra <https://ieu.greenclimate.fund/sites/default/files/document/230330-ldcs-final-report-vol-i-top-web-isbn.pdf>
- Independent Evaluation Unit. (2022a). *Learning-Oriented Real-Time Impact Assessment Programme (LORTA): Impact evaluation report for FP002 - Scaling Up the Use of Modernized Climate Information and Early Warning Systems in Malawi*. Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund. Hentet fra <https://data.undp.org/sites/g/files/zskgke476/files/2023-04/Final IE Malawi.pdf>
- Independent Evaluation Unit. (2023). *Second Performance Review of the Green Climate Fund*. Evaluation report No. 13. Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund. Hentet fra <https://ieu.greenclimate.fund/sites/default/files/document/230406-spr-final-report-top-web-isbn.pdf>
- Independent Evaluation Unit (2023a). *Independent Evaluation of the Relevance and Effectiveness of the Green Climate Fund's Investments in the African States*. Evaluation report No. 14, 3rd ed. Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund. Hentet fra https://ieu.greenclimate.fund/sites/default/files/document/230406-afr-final-report-3rd-ed-top-web-isbn_0.pdf
- Tilpasningsfondet. (2014). *Methodologies for Reporting Adaptation Fund Core Impact Indicators*. adaptation-fund.org. Hentet 19. september 2024 fra <https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2016/04/AF-Core-Indicator-Methodologies.pdf>
- Tilpasningsfondet. (2020). *Annual Performance Report for the Fiscal Year 2020*. Adaptation Fund (adaptation-fund.org). Hentet 19. september 2024 fra <https://www.adaptation-fund.org/document/annual-performance-report-for-fiscal-year-2020/>
- Tilpasningsfondet. (2024). *Annual Performance Report for the Fiscal Year 2024*. Adaptation Fund (adaptation-fund.org). Hentet 19. september 2024 fra https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2024/09/AFB.EFC_34.8_Annual-Performance-Report-for-FY24.pdf
- Verdensbanken. (2022c). *Systematization of the Malawi Agricultural Sector-Wide Approach Support Project Multi-Donor Trust Fund 2013–2021*. March 2022.

Brev og e-post

- Norad. (2024c). *Oversendelsesnotat – evaluering av den norske bistandsadministrasjonens tilnærming til kunnskapsbasert porteføljestyring*. Brev fra avdeling for evaluering i Norad til Utenriksdepartementet, datert 4. juli 2024.
<https://www.norad.no/publikasjoner/2024/evaluation-of-norads-use-of-knowledge-in-portfolio-management/>
- Utenriksdepartementet. (2023b). *Utenriksdepartementets respons på «Gjennomgang av langsiktige effekter av matsikkerhetsintervensjoner (Rapport 1/2023)»*. Brev fra Utenriksdepartementet til avdeling for evaluering i Norad, datert 25.09.2023.
<https://www.norad.no/contentassets/5ba874d60c284bf28b82f10a3a061733/utenriksdepartementets-respons-pa-gjennomgang-av-langsiktige-effekter-av-matsikkerhetsintervensjoner..pdf>
- Utenriksdepartementet. (2024). *Tilbakemeldinger til foreløpige revisjonskriterier for revisjon av bistand til klimatilpasning*. Brev til Riksrevisjonen, 21. juni 2024.
- Utenriksdepartementet. (2024d). *Om porteføljene innen klimatilpasning i Malawi*. E-post til Riksrevisjonen, 24. april 2024.
- Utenriksdepartementet. (2024b). *UDs respons. Evaluering av Norads bruk av kunnskap i porteføljestyring av bistanden*. Brev fra Utenriksdepartementet til avdeling for evaluering i Norad, datert 11. september 2024. Hentet fra
<https://www.norad.no/publikasjoner/2024/evaluation-of-norads-use-of-knowledge-in-portfolio-management/>
- Utenriksdepartementet. (2024c). *Utenriksdepartementets respons på «Gjennomgang av evalueringer av klimatilpasning i matproduksjonstiltak (Rapport 2/2024)»*. Brev til avdeling for evaluering i Norad, 15. april 2024.
<https://www.norad.no/contentassets/c5e2b5955756416ca3cf6942d9fb4367/utenriksdepartementets-respons-evaluering-av-klimatilpasning-i-matproduksjonstiltak.-rapport-2.-2024.pdf>
- Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med tilhørende kommentarer i utkast til hovedanalyserapport, 29. august 2025.
- Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, 2. september 2025.
- Epost fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen med kommentarer fra Norad til utkast til hovedanalyserapport, 3. september 2025.

Intervjuer

Intervjuer i Norge

- Verifisert referat fra intervju med Norad og Utenriksdepartementet, 3. september 2024.
- Verifisert referat fra intervju med Norad og Utenriksdepartementet 12. september 2024.

- Verifisert referat fra intervju med ambassaden i Malawi 9. desember 2024.
- Verifisert referat fra intervju med Norad 24. april 2025, inkludert en verifisert beskrivelse av prosessen for bruk av policymarkøren for klimatilpasning.
- Verifisert referat fra intervju med seksjon for mat i Norad 29. april 2025.
- Verifisert referat fra intervju med Utenriksdepartementet 7. mai 2025.

Intervjuer i Malawi

- Verifisert referat fra intervju med CISANET i Malawi 11. november 2024.
- Verifisert referat fra intervju med Malawis landbruksdepartement 11. november 2024.
- Verifisert referat fra intervju med den norske ambassaden i Malawi 11. november 2025.
- Verifisert referat fra intervju med Verdens matvareprogram i Malawi 12. november 2024.
- Verifisert referat fra intervju med DCCMS i Malawi 15. november 2024.
- Verifisert referat fra intervju med professor Sosten Chiotha 25. november 2025.

Forskningsartikler

- Bouwman, T.I., Andersson, J. A., & Giller, K.E. (2021). Adapting yet not adopting? Conservation agriculture in Central Malawi. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 307, 107224. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2020.107224>
- Chinseu, E. L., Stringer, L. C., & Dougill, A. J. (2019). An Empirically Derived Conceptual Framework to Assess Dis-Adoption of Conservation Agriculture: Multiple Drivers and Institutional Deficiencies. *Journal of Sustainable Development*, 12(5), 1-48. [10.5539/j.s.d.v12n5p48](https://doi.org/10.5539/j.s.d.v12n5p48)
- Chinsinga, B. (2021). The Political Economy of Resilience and Adaptation in Malawi. NIRAS-BRACC Discussion Paper. Hentet fra https://bracc.kulima.com/sites/default/files/2021-12/NIRAS-BRACC-Political_Economy-Discussion_Paper_0.pdf
- Eriksen, S., Schipper, E. L. F., Scoville-Simonds, M., Vincent, K., Adam, H. N., Brooks, N., Harding, B., Khatri, D., Lenaerts, L., Liverman, D., Mills-Novoa, M., Mosberg, M., Movik, S., Muok, B., Nightingale, A., Ojha, H., Sygna, L., Taylor, M., Vogel, C., & West, J. J. (2021). Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help, hindrance or irrelevance? *World Development*, 141, 105383. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105383>
- Garschagen, M., & Doshi, A. (2022). Does funds-based adaptation finance reach the most vulnerable countries?. *Global Environmental Change*, 73, 102450. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102450>
- Kanyamuka, J., Banda, H., Tufa, A., & Chikoye, D. (2023). Analysis of adoption of conservation agriculture practices in southern Africa: mixed-methods approach. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 7. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2023.1151876>

- Li, G., Messina, J., Peter, B. & Snapp, S. (2017). Mapping Land Suitability for Agriculture in Malawi: Agricultural Land Suitability Mapping. *Land Degradation & Development*, 28. 10.1002/ldr.2723.
- Mphangwe, N. K., Chirwa, R. M., & Chibwana, C. (2024). Determinants of Smallholder Farmers' Adoption of Climate-Smart Agricultural Practices in Zomba, Eastern Malawi. *Sustainability*, 16(9), 3782. <https://doi.org/10.3390/su16093782>
- Mphepo, P. J. & Urassa, J. K. (2023). Malawi's Decentralized Agricultural Extension Delivery System: The Approaches, Services Offered and Linkage of Actors. *Tanzania Journal of Agricultural Sciences*, 22(2).
<https://www.suaire.sua.ac.tz/server/api/core/bitstreams/73f53e70-9e1e-49bf-a9b5-121908faaa09/content>
- Mungai, L. M., Messina, J. P., Zulu, L. C., Chikowo, R. & Snapp, S. S. (2024). The role of agricultural extension services in promoting agricultural sustainability: a Central Malawi case study. *Cogent Food & Agriculture*, 10(1), 2423249.
<https://doi.10.1080/23311932.2024.2423249>
- Ortiz-Bobea, A., Ault, T. R., Carrillo, C. M., Chambers, R. G., & Lobell, D. B. (2021). Anthropogenic climate change has slowed global agricultural productivity growth. *Nature Climate Change*, 11. <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01000-1>
- Pangapanga-Phiri, I., Ngoma, H., & Thierfelder, C. (2024). Understanding sustained adoption of conservation agriculture among smallholder farmers: insights from a sentinel site in Malawi. *Renewable Agriculture and Food Systems*, 39.
doi:10.1017/S1742170524000061
- Taylor M.; Eriksen S.; Vincent K.; Scoville-Simonds M.; Brooks N.; Schipper, Lisa F. (2025). Integrating power, justice and reflexivity into transformative climate change adaptation. *Global Environmental Change*, 91(25).
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2025.102981>

Rapporter og utredninger

- Bertelsmann Stiftung. (2024). *BTI 2024 Country Report - Malawi*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Hentet 21. mai 2025 fra https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2024_MWI.pdf
- Bertelsmann Stiftung. (2024a). *BTI 2024 Country Report - Mozambique*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Hentet 26. mars 2025 fra <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MOZ>
- CIAT & Verdensbanken. (2017). *Climate-Smart Agriculture in Mozambique*. CSA Country Profiles for Africa Series. International Center for Tropical Agriculture (CIAT), Washington, D.C.
<https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2019-06/CSA-in-Mozambique.pdf>

- CIAT & Verdensbanken. (2018). *Climate-Smart Agriculture in Malawi*. CSA Country Profiles for Africa Series. International Center for Tropical Agriculture (CIAT), Washington, D.C.
[https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2019-06/CSA%20 Profile Malawi.pdf](https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2019-06/CSA%20Profile%20Malawi.pdf). Partnerne var Irish Aid, CGIAR, CIAT, CCAFS og DFID.
- Department of Climate Change and Meteorological Services. (2022). *Climate Projections for the Eight Agricultural Development Divisions in Malawi*. DCCMS.
[metmalawi.gov.mw/documents/56/CLIMATE PROJECTIONS FOR THE EIGHT AGRICULTURAL DEVELOPMENT DIVISIONS IN MALAWI ICGN05m.pdf](http://metmalawi.gov.mw/documents/56/CLIMATE_PROJECTIONS_FOR_THE_EIGHT_AGRICULTURAL_DEVELOPMENT_DIVISIONS_IN_MALAWI_ICGN05m.pdf)
- Deloitte. (2021). *Områdegjennomgang av utenriktjenesten. Delleveranse 2: Anbefalinger*. Utenriksdepartementet og Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3595c39537ae4d688f6e22be409a7f84/omradegjennomgang-av-utenriktjenesten-delrapport-2-anbefalinger.pdf>
- FNs klimapanel. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Sixth Assessment Report. Hentet fra
https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf
- FNs organisasjon for ernæring og landbruk (2015). *National Investment Profile. Water for Agriculture and Energy. Malawi*. Hentet 12. juni 2025 fra
https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/agwa/docs/NIP_Malawi_Final.pdf
- FNs organisasjon for ernæring og landbruk. (2019). *Cropping systems diversification to enhance productivity and adaptation to climate change in Malawi*. Hentet 5. juni 2025 fra <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/51ac70d3-8d22-4cc8-bc13-80178278fa48/content>
- FNs organisasjon for ernæring og landbruk. (2019a). *Cropping systems diversification to enhance productivity and adaptation to climate change in Mozambique*. Hentet 5. juni 2025 fra <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/6a471c34-df1a-4b69-8deb-ba626232f979/content>
- FNs organisasjon for ernæring og landbruk. (2025). *Climate-Smart Agriculture Sourcebook*. Hentet 1. april 2025 fra <https://www.fao.org/climate-smart-agriculture-sourcebook/en/>
- FNs organisasjon for ernæring og landbruk. (2025a). *Conservation Agriculture*. Hentet 1. april 2025 fra <https://www.fao.org/conservation-agriculture/en/>
- FNs utviklingsprogram. (u.å.). *The impact of the Russia-Ukraine conflict on Malawi's economy* (Policy Brief). UNDP.org. Hentet 5. juni 2025 fra https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-04/Policy%20Brief%20Summary_1.pdf
- G20 Independent High-Level Expert Group (G20 IHLEG) (2024). *Accelerating Sustainable Finance for Emerging Markets and Developing Economies. Independent Review of the Vertical Climate and Environmental Funds*. Hentet fra <https://g20sfwg.org/wp-content/uploads/2024/10/G20-IHLEG-VCEF-Review.pdf>

- International Food Policy Research Institute (IFPRI). (2012). *Maize Consumption Estimation and Dietary Diversity Assessment Methods in Malawi* (Policy Note 11 / March 2012). Hentet 5. juni 2025 fra <https://cgspace.cgiar.org/server/api/core/bitstreams/2f819ea9-c9ff-426b-844b-363f51d9c77f/content>
- International Food Policy Research Institute. (2024). *Fertilizer subsidies in Malawi. From past to present*. Working paper 44, January 2024. Hentet 5. mai 2025 fra <https://massp.ifpri.info/files/2024/01/Working-Paper-44-Fertilizer-subsidies-in-Malawi-from-past-to-present.pdf>
- Klima- og miljødepartementet. (2025). *Norway's first Biennial Transparency Report under the Paris Agreement*. Original submission in December 2024 and resubmitted in February 2025. Hentet 21. mai 2025 fra <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Norways%20first%20Biennial%20Transparency%20Report%20under%20the%20Paris%20Agreement.pdf>
- Ministry of Agriculture of Malawi. (2024). *Agriculture Sector Performance Report: 2023/2024*. 10. September 2024. Oversendt per epost fra ambassaden i Malawi, 17 januar 2025.
- Muyanga, M., Nyierebda, Z., Lifeyo, Y., & Bruke, W. J. (2020). *The Future of Smallholder Farming in Malawi* (Policy Brief No. 2, aug 2020). MwAPATA Institute. Hentet 26. mai 2025 fra https://www.mwapata.mw/files/ugd/dd6c2f_911773caa79e48058efa0583863d35a2.pdf?index=true
- Ministry of Land and Environment. (2023). *Mozambique National Adaptation Plan*. National Directorate of Climate Change, Maputo. Mozambique. Hentet 10. mai fra https://unfccc.int/sites/default/files/resource/National_Adaptation_Plan_Mozambique.pdf
- National Audit Office of Finland. (2021). *Finland's international climate finance – Steering and effectiveness*. Audit report 6/2021. National audit office of Finland. Hentet fra <https://www.vtv.fi/en/publications/finlands-international-climate-finance-steering-and-effectiveness/>
- Nyondo, C., Khonje, M., Mangisoni, J., Burke, W. J., Ricker-Gilbert, J., & Chilora, L. (2021). *Lessons Learnt: Promises, Achievements, Shortcomings, and Pitfalls of Malawian Input Subsidies* (Policy Brief No.7, april, 2021). MwAPATA Institute. Hentet 5. mai 2025 fra https://www.mwapata.mw/files/ugd/dd6c2f_decdb3b481b243388d835f560a28fc9d.pdf?index=true
- Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling. (2019a). *Peer Review on Development Finance Statistics in Norway*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Reinertsen, H. (2022). *Endringsteori som styringsverktøy: En historisk utforskning av innebygde spenninger*. Underlagsrapport oktober 2022. https://eba.se/wp-content/uploads/2022/11/Endringsteori-som-styringsverktoy-En-historisk-utforskning-av-innebygde-spenninger_HildeReinertsen_oktober2022.pdf
- Rigsrevisionen. (2022). *Beretning om klimabistand til utviklingslande*. Rigsrevisionen. Hentet fra <https://www.rigsrevisionen.dk/revisjonssager-arkiv/2021/jan/beretning-om-klimabistand-til-udviklingslande>
- US Government Accountability Office. (2020). *Climate change: USAID is taking steps to increase projects' resilience, but could improve reporting of adaptation funding*. GAO-20-555, utgitt 28. juli 2020, Hentet fra <https://www.gao.gov/products/gao-20-555>
- Utenriksdepartementet. (2023). *Investering i en felles fremtid. Et nytt rammeverk for utviklingspolitikken*. Utenriksdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/a068ca8930d84774b58d64f01058c02f/no/pdfs/e-1017-b_investering-i-en-felles-fremtid.pdf
- Verdensbanken. (2018). *Malawi Systematic Country Diagnostic: Breaking the Cycle of Low Growth and Slow Poverty Reduction*. Report No. 132785. Verdensbankgruppen. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/723781545072859945/pdf/malawi-scd-final-board-12-7-2018-12122018-636804216425880639.pdf>
- Verdensbanken. (2022). *Malawi Country Climate and Development Report*. CCDR Series; World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099545010272237260/pdf/P1772201ced75ce9182e7142761bde013662bca4fe42.pdf>
- Verdensbanken. (2022a). *Mozambique Country Climate and Development Report*. CCDR Series; World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099113023154021937/pdf/P1771520fcab7a0930aca102c9d7107d4cc.pdf>
- Verdensbanken. (2023a). *Mozambique: Climate Change and Development Report*. Hentet 10. juni 2025 fra <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099113023154021937/pdf/P1771520fcab7a0930aca102c9d7107d4cc.pdf>
- Verdensbanken. (2025b). *Climate Change Knowledge Portal: Malawi*. Hentet 2. april 2025 fra <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/malawi>

Evalueringer

- ASPIRE Consulting Associates Ltd. (2019). *Malawi Lake Basin Programme III – End-line Evaluation Draft Report*. Utarbeidet for We Effect, 9. juni 2019. Hentet 2. mai 2025 fra <https://www.weeffect.org/app/uploads/2023/04/mlbp-iii-endline-evaluation-final-report-2019.pdf>
- Future Horizons. (2024). *Midterm Review of the Development Fund's Climate Resilient Rural Livelihoods Programme – Final Report*. Utarbeidet for Utviklingsfondet.

- Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling. (2023). *Country Strategy and Programme Evaluation: Malawi [Independent evaluation]*. January 2023, Report No. 6387-MW, Independent Office of Evaluation of IFAD. Hentet fra <https://ioe.ifad.org/documents/38714182/47202303/Malawi+Country+Strategy+and+Programme+Evaluation/be58e1d5-509f-06ef-2261-01f51f7ca94c>
- Makoka, D., Kanyenda, W., Sandram, I. & Mbendela, M. (2023). *Midterm review: Adapting to Climate Change through Integrated Risk Management Strategies and Enhanced Market Opportunities for Resilient Food Security and Livelihoods Project*. Utarbeidet for Verdens matvareprogram i Malawi, september 2023.
- Norad. (2023). *Evaluation of Norwegian aid engagement in the Sahel*. Report 1/2023. https://www.norad.no/contentassets/9e970726d86c4bfdab09d72ec2ed4c47/10.2023_evaluation-of-norwegian-aid-engagement-in-the-sahel---organisational-management.pdf
- Norad. (2023b). *What do we know about the long-term outcomes of food systems interventions? A rapid evidence assessment*. Report 3/2023. Norad. Hentet fra https://www.norad.no/contentassets/5ba874d60c284bf28b82f10a3a061733/3.2023_what-do-we-know-about-the-long-term-outcomes-of-food-systems-interventions.pdf
- Norad. (2024b). *Evaluering av Norads bruk av kunnskap i porteføljestyling av bistanden (Evaluation of Norad's use of knowledge in portfolio management)*. Rapport 4/2024. Norad. <https://www.norad.no/publikasjoner/2024/evaluation-of-norads-use-of-knowledge-in-portfolio-management/>
- Norad. (2024e). *Mapping and Evidence Synthesis of Process Evaluations of Climate Adaptation in Food Production*. Synthesis report commissioned by the Department for Evaluation in Norad. Rapport 2/2024. Norad. <https://www.norad.no/en/publications/2024/mapping-and-evidence-synthesis-of-process-evaluations-of-climate-adaptation-in-food-production/>
- Verdensbanken. (2024). *Mozambique agriculture support policy review: Realigning agriculture support policies and programs. Assessment of government support to agriculture (2019-2022)*. Verdensbanken, Washington D.C.
- Verdensbanken. (2024a). *Implementation Completion Report (ICR) Review: Malawi-ASWAP SPII MDTF (P164445)*. Report Number: ICRR0024107. Hentet fra <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062624210097795/pdf/P1644451f8a3fc04119040185bbd04d305f.pdf>.

Nettsider og nettdokumenter

- Buechner, M. (2023, 21. desember). *Emergency Response: Climate-Proof Schools in Mozambique: Climate Adaptation that Works*. UNICEF USA. Hentet 8. mai 2025 fra <https://www.unicefusa.org/stories/climate-proof-schools-mozambique-climate-adaptation-works>
- Departement of Climate Change and Meteorological Services in Malawi (DCCMS) (1. oktober 2024). *District Downscaled Seasonal Forecast, 2024-2025*. Ministry of Natural Resources and Climate Change, Departement of Climate Change and Meteorological Services. Hentet 15. August 2025 fra <https://www.metmalawi.gov.mw/products/district-downscaled-seasonal-forecast-2024-2025/>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023, 22. januar). *5 steg på veien til god styringsinformasjon*. Hentet 10. juni 2025 fra <https://dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/mal-og-resultatstyring/5-steg-pa-veien-til-god-styringsinformasjon>
- Hersher, R. (2019, 11. desember). Meteorologists Can't Keep Up With Climate Change In Mozambique. *NPR*. Hentet 26. mars 2025 fra <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2019/12/11/782918005/meteorologists-cant-keep-up-with-climate-change-in-mozambique>
- Integrated Food Security Phase Classification (IPC). (2022, 20. mai). *Malawi: Chronic Food Insecurity Situation 2022 – 2026*. Hentet 16. januar 2025 fra <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1155612/>
- Makoni, M. (2022). Severe storms expose ill-equipped weather stations in Southeast Africa, *EOS*, 103, <https://doi.org/10.1029/2022EO220282>. Publisert 16. juni 2022, Hentet 26. Mars 2025 fra <https://eos.org/articles/severe-storms-expose-ill-equipped-weather-stations-in-southeast-africa>
- Mweninguwe, R. (2014). Flere korrupsjonsdømt i Malawi. *Panorama nyheter*. Hentet 23. mars 2025 fra <https://www.panoramanyheter.no/afrika-okonomi/flere-korrupsjonsdomt-i-malawi/121685>
- Norad. (2024a). *Kontroll og kvalitet i forvaltningen av bistand*. Hentet 2. mai 2025 fra <https://www.norad.no/om-bistand/om-bistand/kontroll-og-kvalitet-i-forvaltningen-av-bistand/>
- Norad. (2024f, 26. april). *Evaluering av Norges arbeid med klimatilpasning*. Hentet 6. mai 2025 fra <https://www.norad.no/evaluering/evalueringer/planlagte-evalueringer/evaluering-av-norges-arbeid-med-klimatilpasning/>
- Norad. (2025). *Results Management in Norwegian Development Cooperation – A practical guide*. Hentet 3. april 2025 fra <https://www.norad.no/contentassets/abb5473b828e4c4c8a812e3f19eab2a6/results-management-in-norwegian-development-cooperation.pdf>
- Norad (u.å.). *Klima*. Norad.no. Hentet 13. mai 2025 fra <https://resultater.norad.no/tema/klima>

- Norad (u.å., a). *Bistand i tall*. Norad.no. Hentet 16. juni 2025 fra <https://resultater.norad.no/bistands-tall/sektor/kostnader-i-norge-og-uspesifisert>
- Sveen, S. K. (30. mai 2025). Panorama vant pris for gravejournalistikk. *Panorama Nyheter*. <https://www.panoramanyheter.no/utviklingsbransjen-utviklingsfondet/panorama-vant-pris-for-gravejournalistikk/392617>
- UNFCCC (2020, 27. oktober). *Climate Change Is an Increasing Threat to Africa*. UNFCCC. Hentet fra <https://unfccc.int/news/climate-change-is-an-increasing-threat-to-africa#:~:text=Food%20security%20impacts&text=Africa%20is%20therefore%20an%20exposure,crop%20production%20and%20food%20security>.
- University of Notre Dame, Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN). (2025). *Country Index – Rankings*. ND-GAIN, Notre Dame Global Adaptation Initiative. Hentet 24. juni 2025 fra <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>
- Verdensbanken. (2022b, 8. november). *Escaping poverty in Malawi requires improved agricultural productivity, climate resilience, and structural transformation*. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/11/08/escaping-poverty-in-malawi-requires-improved-agricultural-productivity-climate-resilience-and-structural-transformation>
- Verdensbanken. (2023). *The Faster Mozambique Rebuilds After Cyclones, the Better it Limits Their Devastating Impact on the Economy*. Hentet 26. mars 2025 fra <https://blogs.worldbank.org/en/nasikiliza/faster-mozambique-afe-rebuilds-after-cyclones-better-it-limits-their-devastating-impact#:~:text=The%20faster%20they%20are%20rebuilt,to%20access%20markets%20and%20services>
- Verdensbanken. (2025). *Malawi At-A-Glance*. Hentet 24. mars 2025 fra <https://www.worldbank.org/en/country/malawi>
- Verdensbanken. (2025a). *Mozambique At-A-Glance*. Hentet 24. mars 2025 fra <https://www.worldbank.org/en/country/mozambique>
- Worlddata. (2025). *Cyclones in Mozambique*. Hentet 26. mars 2025 fra <https://www.worlddata.info/africa/mozambique/cyclones.php>

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Utenriksdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Tom Næss 22241228
Vår dato
08.10.2025
Deres dato

Vår referanse
2025/00775-2
Deres referanse

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

UTENRIKSDEPARTEMENTET
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Til statsråd Åsmund Grøver Aukrust

Oversending av Dokument 3:4 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til klimatilpasning i utviklingsland

Vedlagt følger utkast til Dokument 3:4 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til klimatilpasning i utviklingsland, del I.

Dokumentet bygger på rapporten som ble sendt til Utenriksdepartementet i brev datert 25. juni 2025, og på departementets svar 29. august 2025.

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

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

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg 2:

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Storgata 16
0155 Oslo

Deres ref.:
2025/00775-2

Vår ref.:
24/809-14

Dato:
23.10.2025

Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til klimatilpasning i utviklingsland

Jeg viser til Riksrevisjonens oversendelse av utkast til Dokument 3:4 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til klimatilpasning i utviklingsland, del I, som Utenriksdepartementet (UD) mottok 8. oktober 2025. Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om Utenriksdepartementet og Norad forvalter bistanden til klimatilpasning i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om at bistanden skal øke tilpasningsevnen og redusere sårbarheten overfor klimaendringer i utviklingsland. Riksrevisjonen ber meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Jeg vil først takke Riksrevisjonen for en grundig og leseverdig rapport. Klimatilpasning er et viktig og komplekst saksfelt. Klimaendringer og virkningene av disse øker i styrke, og følges av økt behov for finansiering av klimatilpasning og tap og skade. Klimatilpasning forventes å bli en hovedsak på årets klimatoppmøte (COP30). En av sakene partene jobber med å bli enige om er et sett med indikatorer for nettopp klimatilpasning. Ekspertgruppen som jobber med dette, har foreløpig klart å komme ned til 100 indikatorer. Dette eksempelet viser to ting: at klimatilpasning stadig er høyt på den internasjonale politiske dagsorden, og at det er svært krevende å måle resultater fra klimatilpasning på en systematisk og aggregert måte.

Regjeringen vil fortsette å bistå land i sør med håndtering av klimatilpasning og ringvirkningene av dagens klimautfordringer. Etterrettelig informasjon om hva som teller som finansiering er avgjørende, og bygger tillit. Derfor er denne gjennomgangen verdifull, og kommer på et godt tidspunkt. Utenriksdepartementet ser fram til å ta lærdom av funnene fra gjennomgangen i den videre oppfølgingen av bistand til klimatilpasning i utviklingsland.

Oppfølging av Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Riksrevisjonens rapport peker på flere utfordringer som er gjenkjennelige for forvaltningen av norsk bistand generelt, og for bistand til klimatilpasning spesielt. Jeg noterer meg Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, som jeg ikke er uenig i. I det følgende redegjør jeg for hvordan Utenriksdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet sikrer korrekt informasjon om størrelsen på

den øremerkede klimatilpasningsbistanden ved å forbedre prosessen for å sikre riktig kategorisering av avtaler som klimatilpasning

Utenriksdepartementet er avhengig av presis informasjon om omfanget av klimatilpasningsbistand av flere årsaker. Informasjonen er viktig både for å sikre korrekt rapportering av Norges bidrag til klimafinansiering under Parisavtalen, og for å kunne vurdere hvorvidt Norge oppfyller Glasgow-forpliktelsen om minst en tredobling av støtten til klimatilpasning innen 2026. Denne forpliktelsen inngår i vårt overordnede mål for klimafinansiering.

Det finnes dessverre ingen global, enhetlig metode for å fastsette størrelsen på klimatilpasningsstøtte. Alle parter som rapporterer klimafinansieringsdata til Parisavtalen kan i prinsippet benytte egne definisjoner, forutsetninger og metoder. Dette fører til at det samlede datagrunnlaget blir heterogent. Norge benytter OECD DACs metode med Rio-markører, som regnes som beste praksis på området. Likevel kan verken metodens utforming eller OECDs veileder eliminere all usikkerhet, og det vil fortsatt være behov for skjønnsmessige vurderinger i enkeltsaker. I praksis må saksbehandlere alltid utvise en viss grad av skjønn når avtaler vurderes som klimatilpasningsbistand, eller ikke. Det betyr at det i enkelte tilfeller også vil forekomme feil. UD erkjenner at tilpasningsmarkøren har blitt brukt feil opp mot OECDs retningslinjer.

Jeg deler Riksrevisjonens syn på at dagens praksis knyttet til bruk og kvalitetssikring av Rio-markører, inkludert klimatilpasning, har rom for forbedring. På lengre sikt vil nye, digitale systemer for tilskuddsforvaltning kunne gi oss tekniske muligheter til å forbedre veiledning og anbefalinger på saksbehandlernivå. På kortere sikt vil Utenriksdepartementet samarbeide med Norad for å finne måter å øke kunnskap og kompetanse på bruk av relevante Rio-markører. Det er også viktig å heve kunnskapsnivået om klimatilpasning blant saksbehandlere som forvalter norske tilskuddsmidler. Jeg legger til grunn at en kombinasjon av økt kvalitet på de faglige vurderingene og bevissthet rundt bruken av Rio-markørene vil bidra til høyere presisjon i kategoriseringen av avtaler.

Utenriksdepartementet har allerede tatt Riksrevisjonens funn på dette området til etterretning, blant annet ved å korrigere statistikken innen klimatilpasning.

Jeg ønsker i denne forbindelse å gjenta et vesentlig poeng om størrelsen på klimatilpasningsbistanden som det er nyttig å ha med seg. Rapporteringen som i hovedsak er omtalt i Riksrevisjonens gjennomgang gjelder øremerket bistand. Kjernestøtte til multilaterale organisasjoner eller fond er ikke omfattet av bruk av Rio-markør, og denne støtten blir dermed ikke omfattet av statistikken. Det gjelder også kjernestøtte til fond der klimatilpasning er eneste formål, slik som Tilpasningsfondet, eller ett av to hovedformål, slik som Det grønne klimafondet (GCF). Norge er en substansiell giver av kjernestøtte til multilaterale organisasjoner.

Tiltak:

- Departementet vil i samarbeid med Norad arbeide for å øke kunnskap og kompetanse om klimatilpasning og bruk av relevant Rio-markør blant saksbehandlere som forvalter bistandsmidler

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet sørger for sterkere mål- og resultatorientering ved at ambassadene og Norad retter oppmerksomheten mot klimatilpasning når de planlegger, følger opp og evaluerer avtaler som kategoriseres som klimatilpasningsbistand

Utenriksdepartementet er langt på vei enig i flere av funnene fra Riksrevisjonen under denne overskriften. Riksrevisjonen trekker frem kjente utfordringer med datakvalitet og innsamling. Departementet erkjenner også behov for å være mer spesifikke i vurderingen av sårbarhet ved avtaleinngåelser.

Tiltak:

- Departementet vil be Norad og ambassadene ha et tydeligere fokus på klimatilpasning ved avtaleinngåelse og oppfølging av avtalene, inkludert på årsmøter med partnere.
- Departementet vil be Norad og ambassadene være mer spesifikke i vurderingen av sårbarhet ved nye avtaleinngåelser.
- Departementet vil vurdere hvordan vi kan bruke bl.a. tildelingskriv og tildelingsbrev til Norad og ambassadene for å mer systematisk tydeliggjøre forventinger til planlegging, oppfølging og evaluering av avtaler som kategoriseres som klimatilpasningsbistand.
- Departementet vil vurdere om det kan være formålstjenlig med en anbefaling som sier at det bare skal identifiseres ett hovedmål for hver bistandsavtale.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet styrker arbeidet med å sammenfatte og systematisere informasjon om resultater fra bilateral og multilateral bistand til klimatilpasning for å kunne vurdere om bistanden bidrar til det overordnede målet om å styrke utviklingslands klimatilpasningsevne

Jeg er helt enig med Riksrevisjonen i viktigheten av å styrke arbeidet med å sammenfatte og systematisere informasjon om resultater fra bilateral og multilateral bistand til klimatilpasning. Det pågående arbeidet med å få til mer systematisk resultatinformasjon har høy prioritet både i departementet og Norad. Bruk av standardindikatorer og resultatanalyse vil over tid kunne bidra til mer overordnet rapportering om måloppnåelse utover resultater fra enkeltprosjekter.

Klimatilpasning er et spesielt krevende felt, fordi det favner bredt og omfatter innsatsområder som katastroforebygging, areal- og infrastrukturplanlegging, klimarobust landbruk, naturbaserte løsninger og vær- og klimatjenester. Det finnes ikke globale, standardiserte indikatorer, som gjør det vanskelig å måle og aggregere resultater. Dette er i motsetning til mer kvantifiserbare utviklingsmål som utslippsreduksjon, matsikkerhet eller energitilgang. I klimatilpasningsbistand er det heller ikke vanlig å benytte felles indikatorer på tvers av prosjekter, som også gjør systematisk rapportering vanskelig.

Svakheter ved resultatrapportering er en vedvarende utfordring for bistandsforvaltningen, som ikke er begrenset til klimatilpasningsbistanden. Norad gjorde i 2024 et omfattende faglig arbeid for å foreslå forbedringer i mål- og resultatstyring av bistanden. Utenriksdepartementet gjør en nøye vurdering av dette forslaget.

Tiltak:

- Departementet vurderer hvordan det kan utvikles bedre systemer for mål- og resultatstyring i bistanden.
- Departementet og Norad vil arbeide for å rapportere mer overordnet om måloppnåelse utover resultater fra enkeltprosjekter. Det vil gjøres gjennom mer bruk av standardindikatorer og resultatanalyse.
- Departementet vil vurdere om det kan være formålstjenlig med en tydeligere målstruktur for klimatilpasning.
- Departementet vil gjennom sine styreverv i relevante multilaterale fond fortsatt arbeide for at klimatilpasning er høyt prioritert, og for styrket resultatrapportering.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet sikrer bedre deling av kunnskap og erfaringer om klimatilpasningsbistand mellom Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene

Jeg er enig i at det er behov for deling av kunnskap og erfaringer mellom de ulike delene av norsk bistandsforvaltning: Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene. Saksfeltet er i rask utvikling, og det bygges stadig ny kunnskap om hvilke intervensjoner som har størst klimatilpasningseffekt per krone. Som fagdirektorat vil Norad ha et spesielt ansvar for å følge kunnskapsutviklingen på feltet og benytte denne både i sin faglige rådgivning til departementet og ambassadene og i sin tilskuddsforvaltning.

Tiltak:

- Departementet vil styrke dialogen og kunnskapsdeling mellom departementet, Norad og ambassadene, og vektlegge at valg av tiltak og partnere skal benytte best mulig kunnskap om kostnadseffektivitet og resultatoppnåelse.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet gir en balansert rapportering til Stortinget av resultater fra norsk bistand til klimatilpasning, med informasjon om både gode og dårlige resultater

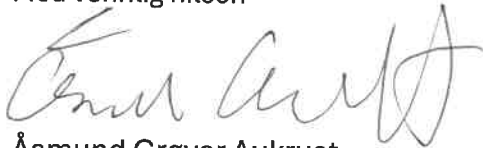
Jeg er opptatt av at Utenriksdepartementets rapportering til Stortinget skal være balansert, korrekt og opplysende. Departementet har over tid jobbet systematisk med å forbedre målformuleringer og resultatrapportering i Prop. 1 S. Krav til rapportering som formidles internt i arbeidet med statsbudsjettet er følgende:

- Resultater for siste avsluttede budsjettår skal omtales på hver post og på overordnet nivå.
- Resultater skal relateres til hvert av målene for posten i det aktuelle budsjettåret.
- Omtalen skal være resultat- og ikke aktivitetsfokusert, dvs. hva som ble oppnådd og eventuelt ikke oppnådd.
- Resultatene som omtales må være nyanserte og relevante. Resultatrapporteringen skal være balansert og må omtale både gode og dårlige resultater.

Plassbegrensningen gjør at resultatrapporteringen vil måtte baseres på et utvalg. En overordnet analyse av oppnådd resultat av bevilgningen kan suppleres med et utvalg relevante eksempler. Resultatinformasjon hentes fra tilskuddsmottakernes egne rapporter, gjennomganger initiert av UD eller Norad, og uavhengige gjennomganger. Samtidig er bistand langsiktig og ofte koblet til sammensatte samfunnsproblemer, mens budsjettssyklusen og rapporteringen i Prop. 1 S er årlig. Det kan være utfordrende å koble resultatene av enkeltprosjekter til større endringer i samfunnet. Derfor vil den årlige rapportering i Prop. 1 S i større grad fokusere på de direkte resultatene av innsatsen heller enn de langsiktige effektene av bistanden i sin helhet. Jeg erkjenner at det har vært ujevn rapportering av resultater fra norsk bistand til klimatilpasning, og derfor tar jeg Riksrevisjonens anbefaling til etterretning.

Avslutningsvis vil jeg takke Riksrevisjonen for det svært gode og lærerike samarbeidet om denne gjennomgangen. Vi ser fram til å jobbe videre med Riksrevisjonens funn og anbefalinger.

Med vennlig hilsen



Åsmund Grøver Aukrust
Utviklingsminister

Vedlegg 3:

Analyse av registrering av avtaler som klimatilpasning i 20 utvalgte avtaler

Analyse av registrering av avtaler som klimatilpasning i 20 utvalgte avtaler

Avtale-nummer	Avtalenavn	Avtale-partner	Registrert som hovedmål/ delmål i statistikken	Utbetalt beløp regnet som klimatilpasnings-bistand, 2018–2023 (1000 kr) ⁴⁵⁷	Er avtalen kategorisert riktig i statistikken?	Økonomisk konsekvens av ev. feilkategorisering (1000 kr)
QZA-22/0162	FAO Special Fund for Emergency and Rehabilitation (SFERA)	FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO)	Delmål	172 000	Ja	0
RAF-23/0024	A Sub-Sahara Africa Multi-Country Climate Resilience Programme for Food Security	Verdens matvare-program (WFP)	Delmål	120 000	Nei Burde vært kategorisert som hovedmål	+180 000
QZA-21/0197-1	UNEP Programme Cooperation Agreement 2022–2025 – Softly earmarked	FNs miljøprogram (UNEP)	Hovedmål	120 000	Nei Burde vært kategorisert som delmål	-72 000
KLD-NICFI-18	Liberia REDD+ Investment Program	Verdens-banken	Delmål	92 797	Nei Burde ikke vært kategorisert som klimatilpasning	-92 797
QZA-20/0154	GCDT - BOLD Biodiversity for Opportunities, Livelihoods and Development	GCDT - Global Crop Diversity Trust	Delmål	89 337	Ja	0
QZA-18/0120	Jurisdictional Transformation in GCF Task Force State and Provinces	FNs utviklings-program (UNDP)	Delmål	88 760	Nei Burde ikke vært kategorisert som klimatilpasning	-88 760

⁴⁵⁷ For hovedmålsavtaler er 100 prosent av det utbetalte beløpet regnet med, og for delmålsavtaler er 40 prosent av det utbetalte beløpet regnet med.

SOM-20/0001	WB Multi Partner Fund 2022–2024	Verdens-banken	Delmål	79 767	Ja	0
KLD-NICFI-67	Catalysing delivery of ten critical transitions (FOLU)	WRI – World Resources Institute	Delmål	77 271	Nei Burde ikke vært kategorisert som klima-tilpasning	-77 271
QZA-22/0180	FAO Flexible Voluntary Contributions (FVC)	FAO	Delmål	72 000	Ja	0
MUL-18/0019	PROBLUE Multi Donor Trust Fund	Verdens-banken	Delmål	62 637	Ja	0
QZA-23/0016-1	Education Cannot Wait (ECW)	FNs barnefond (UNICEF)	Delmål	54 000	Nei Burde ikke vært kategorisert som klima-tilpasning	-54 000
QZA-20/0075-14	NorCross contribution to stronger RCRC movement	Norges Røde Kors	Delmål	45 640	Nei Burde ikke vært kategorisert som klima-tilpasning	-45 640
TAN-21/0012	UNRCO – Sustainable Development Cooperation Framework – One UN Fund	MPTF Office – Multi-Partner Trust Fund Office	Delmål	44 000	Ja	0
ETH-22/0001	Support to Climate Smart Agriculture in SLM programme	KfW Entwicklungs-bank	Hovedmål	110 000	Ja	0
RAF-23/0063	WFP Scaling up Anticipatory Action phase II	Verdens matvare-program (WFP)	Hovedmål	103 320	Ja	0
QZA-22/0155	UNESCO Programme Cooperation Agreement 2022-2025 CI and CLT	UNESCO	Delmål	40 000	Nei Burde ikke vært kategorisert	-40 000

						som klima- tilpasning
MDA-23/0001	Moldova World Bank M-GROW TF program	Verdensbanken	Delmål	40 000	Ja	0
MWI-12/0016	Agriculture Sector Wide Approach – Support Project (ASWAp)	Verdensbanken	Delmål	24 087	Ja	0
MWI-22/0004-2	Social safety nets – World Bank MDTF	Verdensbanken	Hovedmål	21 000	Nei Burde vært kategorisert som delmål	-12 600
MOZ-18/0002	Poverty Reduction in the Gorongosa National Park Buffer Zone	Gorongosa Restoration Project	Hovedmål	64 250	Nei Burde vært kategorisert som delmål	-38 550
Totalt				1 520 866		-341 618

Kilde: Riksrevisjonens analyse av bistandsstatistikken (Bistand i tall) og avtaledokumentasjon.

Vedlegg 4:

Utvalgte klimatilpasningsavtaler i Mosambik og Malawi

Utvalgte klimatilpasningsavtaler i Mosambik og Malawi

Avtalepartner og avtalenr.	Avtalenavn	Beløp	Tema	Hovedmål/ delmål klimatilpasning	Forvaltnings-ansvarlig
Malawi					
Kirkens Nødhjelp MWI-20/0002	TRANSFORM - Main Implementatio n Phase	210 mill. kr	Klimasmart landbruk	Delmål	Den norske ambassaden i Malawi
Malawis myndigheter, Finans- departementet MWI-11/0007	LUANAR	60,4 mill. kr	Klimasmart landbruk/ utdanning	Hovedmål	Den norske ambassaden i Malawi
We Effect MWI-13/0027	Malawi Lake Basin Programme III (MLBP III)	80,3 mill. kr	Klimasmart landbruk	Hovedmål	Den norske ambassaden i Malawi
Utviklingsfondet QZA-20/0246	Climate Resilient Rural Livelihoods Programme	41,6 mill. kr (i Malawi)	Klimasmart landbruk	Hovedmål	Norad
Meteorologisk Institutt QZA-22/0223	Institutional Support and Capacity Building for Weather and Climate	19,5 mill. kr (i Malawi)	Vær- og klima- tjenester	Hovedmål	Norad
Verdensbanken MWI-12/0016	Agricultural Sector Wide Approach (ASWAp)	250 mill. kr	Klimasmart landbruk	Delmål	Den norske ambassaden i Malawi
Det grønne klimafondet (GCF)	Scaling Up the Use of Modernized Climate Information and Early Warning Systems in Malawi	Kjerne-støtte	Vær- og klima- tjenester	Multilateral	FNs utviklingsprogram (UNDP) Malawi / DODMA / DCCMS Malawi
Det grønne klimafondet (GCF)	Advancing the NAP Process	Kjerne-støtte	Nasjonal klimaplan- legging	Multilateral	FNs miljøprogram (UNEP) / Ministry of Environment Malawi
Tilpasnings-fondet (AF)	Adapting to Climate Change Through Integrated Risk Management	Kjerne-støtte	Klimasmart landbruk	Multilateral	Verdens matvareprogram Malawi
Mosambik					

Gorongosa Restoration Project MOZ-18/0002	Poverty Reduction in the Gorongosa National Park Buffer Zone	82 mill. kr	Klimasmart landbruk	Hovedmål	Den norske ambassaden i Maputo
Norsk Folkehjelp MOZ-18/0001	Support to a Sustainable and Equitable Improvement of Small Scale Farmers	66,9 mill. kr	Klimasmart landbruk	Hovedmål	Den norske ambassaden i Maputo
FNs barnefond (UNICEF) MOZ-19/0005	Inclusive humanitarian action and recovery in Mozambique	19 mill. kr	Infrastruktur/ utdanning	Hovedmål	Den norske ambassaden i Maputo

Kilde: Riksrevisjonen og Bistand i tall.

Vedlegg 5:

Spørsmål besvart i analysen av tolv utvalgte bistandsavtaler i Mosambik og Malawi

Spørsmål til planleggingsfasen

1. Steg 1: Er klimasårbarhetskonteksten i det geografiske området hvor bistanden foregår beskrevet i dokumentasjonen (omtales sårbarhet, oppgis kilder)?
2. Steg 2: Beskrives det hvordan avtalen er innrettet mot å redusere klimasårbarheten i det geografiske området hvor bistanden foregår?
3. Steg 3: Viser avtaledokumentasjonen tydelig at aktivitetene under avtalen skal bidra til å redusere klimasårbarhet i det geografiske området hvor bistanden foregår?
4. Virker statistikkføringen (hovedmål/delmål) riktig basert på besvarelsen av spørsmål 1–3?
5. Er avtalen tematisk i tråd med noen av innsatsområdene i regjeringens strategi for klimatilpasning? (1. Varslingssystemer og værtjenester, 2. Naturbaserte løsninger, 3. Klimatilpasset matproduksjon, 4. Infrastruktur, 5. Innovative finansieringsordninger, 6. Støtte til land for å utarbeide nasjonale tilpasningsplaner)
6. Er avtalen i tråd med landets prioriteringer for klimatilpasning?
7. Er det beskrevet hvordan avtalen forholder seg til andre klimatilpasningsavtaler (norskfinsierte og andre) i landet?
8. Har avtalen inkludert lokale mottagere i planleggingen?
9. Er avtalen innrettet mot sårbare grupper?
10. Er grupper som er særlig sårbare for klimaendringer, involvert i planleggingen?
11. Er det gjort en eksplisitt vurdering av sårbarhetskonteksten for disse gruppene?
12. Legger avtalens resultatrammeverk opp til å måle resultater innen klimatilpasning?
13. Har Utenriksdepartementet og/eller partner vurdert risiko for manglende resultater (innen klimatilpasning) i avtalen og identifisert tiltak for å redusere denne risikoen?
14. Har Utenriksdepartementet/Norad beskrevet hvordan den konkrete korrupsjonsrisikoen (partnere, anskaffelser etc.) knyttet til avtalen skal håndteres mtp. å oppnå resultater?
15. Har Utenriksdepartementet eller partner vurdert risiko for negative konsekvenser for miljøet (f. eks introduksjon av fremmede tre-arter, hybride frø) eller grupper som er mest sårbare for klimaendringene?
16. Har Utenriksdepartementet/Norad vurdert hvordan aktivitetene skal fortsette etter avtalens slutt? (institusjonell, økonomisk bærekraft – særlig den delen som gjelder klimatilpasning i avtalen)

Kildene som er brukt for å besvare spørsmålene til planleggingsfasen, er blant annet beslutningsdokument, søknad/plandokument, avtaledokument og forhåndsvurdering.

Spørsmål til oppfølgings- og gjennomføringsfasen

17. Inneholder års-/sluttrapportene fra partner informasjon om framdrift på klimatilpasning (kvantitativt og/eller kvalitativt)?

18. Har Utenriksdepartementet/Norad tatt opp resultater innen klimatilpasning i årlige møter med partner?
19. Finnes oppdaterte opplysninger om klimaendringer som berører avtalen i årsrapporter fra avtalen, eller i referater fra årlige møter?
20. Har Utenriksdepartementet/Norad/amb. gjennomført feltbesøk?
21. Har Utenriksdepartementet/Norad/amb. gjort en egen vurdering av avtalens resultater/framdrift på klimatilpasning?
22. Er det tegn til at avtalens aktiviteter innen klimatilpasning er justert på bakgrunn av læring fra erfaringer underveis?

Kildene som er brukt for å besvare spørsmålene til oppfølgings- og gjennomføringsfasen, er resultatrapporter fra partnere, referater fra årlige møter, annen korrespondanse, notater osv.

Spørsmål til resultatfasen

23. Ifølge rapporteringen: Er avtalens mål på outputnivå som gjelder klimatilpasning, nådd, eller ligger de an til å nås?
24. Er det sannsynliggjort i rapportering eller evalueringer at avtalen har nådd eller vil nå sine mål innen klimatilpasning på outcomenivå?
25. Er det utfordringer knyttet til påliteligheten til resultatinformasjonen?
26. Hva er årsakene til ev. manglende resultater innen klimatilpasning?
27. Har avtalen oppnådd resultater innenfor strategiens fem innsatsområder? (1. Varslingssystemer og værtjenester, 2. Naturbaserte løsninger, 3. Klimatilpasset matproduksjon, 4. Infrastruktur, 5. Innovative finansieringsordninger, 6. Støtte til land for å utarbeide nasjonale tilpasningsplaner)
28. Er det indikasjoner på at det har forekommet utilsiktede negative konsekvenser for klimasårbarhet, miljø eller sårbare grupper?
29. Har resultatene holdt seg etter at avtalen ble avsluttet?
30. Er det sannsynliggjort i rapportering eller evalueringer at resultatene vil holde seg?
31. Er det dokumentert at avtalen har styrket målgruppens evne til å håndtere ekstremvær og andre konsekvenser av klimaendringene?
32. Er det dokumentert at avtalen har styrket sårbare gruppers evne til å håndtere ekstremvær og andre konsekvenser av klimaendringer?
33. Er det dokumentert at avtalen har gitt større systemiske forbedringer i miljøet, sosioøkonomisk situasjon eller institusjoner og regelverk?

Kildene som er brukt for å besvare spørsmålene til resultatfasen, er interne og eksterne evalueringer, resultatrapportering fra partner osv.