



STORTINGET

Innst. 152 S

(2025–2026)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:4 (2025–2026)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til klimatilpasning i utviklingsland

Til Stortinget

Innledning

Utenriksdepartementet har i flere budsjettproposisjoner 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.

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. 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 og ta hensyn til landdrevne strategier og utviklingslandenes prioriteringer og be-

hov, særlig i de landene som er mest utsatt for klimaendringene.

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. 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.

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.

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 re-

sultatorientert 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 i 2020. En tredobling innebærer en økning fra 1,06 mrd. kroner i 2020 til 3,18 mrd. kroner per år. 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.

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 området, 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.

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 tilpasningsnivåen og redusere sårbarheten overfor klimaendringer i utviklingsland.

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) av Riksrevisjonens rapport.

For å belyse problemstilling 1, som handler om Utenriksdepartementets styring, har Riksrevisjonen 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. Riksrevisjonen har også analysert og gjengir bistandsstatistikk fra Norad. For å vurdere resultatene av bistanden i Malawi og Mosambik under problemstilling 2 og 3 har Riksrevisjonen analysert tolv utvalgte avtaler, gjennomført feltbesøk i Malawi og bestilt en ekstern undersøkelse av norsk bistand i to distrikter. Riksrevisjonen 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.

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 klimatilpassningsbistanden 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 klimatilpassning, 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.

Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

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

Statsrådets svar

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

Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ronny Aukrust, Sverre Myrli, Kari Baadstrand Sandnes og Lise Selnes, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen, Pål Morten Borgli, Lars Rem og Aina Stenersen, fra Høyre, Ove Trellevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Senterpartiet, Geir Pollestad, fra Rødt, Hege Bae Nyholt, fra Miljøpartiet De Grønne, Julie E. Stuestøl, og fra Kristelig Folkeparti, Jonas Andersen Sayed, viser til Dokument 3:4 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til klimatilpassning i utviklingsland.

Komiteen viser til at klimaendringene er en av de største globale utfordringene i vår tid, og at konsekvensene rammer utviklingsland og særlig sårbare befolkningsgrupper hardest. Komiteen understreker at klimatilpassning er avgjørende i arbeidet for å oppnå mat sikkerhet og bekjempe sult og for å redusere sårbarhet og forebygge humanitære kriser.

Komiteen viser videre til at Norge gjennom Parisavtalen har forpliktet seg til å støtte utviklingslandenes arbeid med klimatilpassning, og at Stortinget har sluttet seg til målsettingen om en betydelig opptrapping av bistanden til klimatilpassning. Komiteen viser til regjeringens strategi Klima, sult og sårbarhet (2021) og til at norsk innsats skal være kunnskapsbasert, resultatorientert og innrettet mot de fattigste og mest sårbare landene og gruppene.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse i hovedsak omfatter perioden 2015–2025 og særlig har sett på norsk bistand til klimatilpassning i Malawi og Mosambik, som begge er viktige partnerland for Norge.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

- Utenriksdepartementet og Norad har ikke sikret korrekt informasjon om størrelsen på klimatilpassningsbistanden.
- Det er rettet lite oppmerksomhet mot klimatilpassning i planlegging og oppfølging av bistandsavtaler i de landene Riksrevisjonen har gjennomgått.
- Det er vanskelig å oppnå varige resultater og måloppnåelse i stor skala innen klimatilpassning i Malawi og Mosambik.
- Utenriksdepartementets styring sikrer ikke en tilstrekkelig strategisk innretning av klimatilpas-

ningsporteføljen eller god nok informasjon om resultater.

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

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser til Riksrevisjonens overordnede vurdering: Ikke tilfredsstillende.

Det er ikke tilfredsstillende at:

- Utenriksdepartementet ikke har en korrekt og helhetlig oversikt over størrelsen på den norske klimatilpasningsbistanden.
- Det foreligger svak kunnskap om hvilke resultater bistanden faktisk gir.
- Styringen og oppfølgingen i for liten grad sikrer strategisk innretning og måloppnåelse i klimatilpasningsarbeidet.
- Rapporteringen til Stortinget ikke gir et balansert og helhetlig bilde av både gode og svake resultater.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk.

Komiteen viser til at den kraftige opptrappingen av bistand til klimatilpasning gjør det særlig viktig med god styring, tydelige mål og solid kunnskap om resultater, slik at midlene bidrar mest mulig effektivt til å styrke utviklingslandenes evne til å tilpasse seg klimaendringer.

Komiteen understreker at svakheter i resultatoppfølging og rapportering svekker Stortingets mulighet til å føre god kontroll med om bistanden bidrar effektivt til å redusere klimasårbarhet og forebygge humanitære kriser.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger om at Utenriksdepartementet bør:

- sikre korrekt informasjon om størrelsen på den øremerkede klimatilpasningsbistanden gjennom bedre kategorisering av avtaler
- styrke mål- og resultatorienteringen i planlegging, oppfølging og evaluering av bistand som klassifiseres som klimatilpasning
- systematisere og sammenfatte informasjon om resultater fra både bilateral og multilateral bistand
- sikre bedre deling av kunnskap og erfaringer mellom Utenriksdepartementet, Norad og utenriksstasjonene
- gi Stortinget en balansert rapportering om både positive og negative resultater av norsk klimatilpasningsbistand

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger og vil understreke betydningen av at disse følges opp på en systematisk og forpliktende måte.

Komiteen registrerer at statsråden i sitt svarbrev til Riksrevisjonen ikke er uenig i konklusjonene og anbefalingene fra Riksrevisjonen, og vil følge opp gjennom

styring og videreutvikling av forvaltningen av klimatilpasningsbistanden.

Komiteen forventer at Stortinget fremover får et bedre grunnlag for å vurdere om norsk bistand til klimatilpasning bidrar til reelle, målbare og varige forbedringer for mennesker og samfunn som rammes hardest av klimaendringene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil trekke frem at det er kritikkverdig at Norge har så mye som tredoblet bistanden til klimatilpasninger, fra 1,06 mrd. kroner i 2020 til 3,18 mrd. kroner i 2026, til tross for manglende oversikt, som Riksrevisjonen trekker frem i undersøkelsen.

Disse medlemmer viser til at bistanden har økt kraftig. Samtidig trekker Riksrevisjonen frem at Utenriksdepartementet mangler en helhetlig oversikt over hvilke resultater den fører til. Disse medlemmer mener at dette er kritikkverdig.

Disse medlemmer viser videre til at Riksrevisjonen viser til at Utenriksdepartementet heller ikke har en korrekt og helhetlig oversikt over størrelsen på den norske klimatilpasningsbistanden eller hvilke resultater som oppnås.

Disse medlemmer vil påpeke at Riksrevisjonen i undersøkelsen viser til at over 340 millioner er rapportert feil. 10 av de 20 bistandsavtalene som Riksrevisjonen kontrollerte, var feilkategorisert som klimatilpasning.

Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonen presiserer at Stortinget ønsker rapportering om både gode og dårlige resultater av bistand. Men Riksrevisjonen påpeker at det er lite systematisk rapportering til Stortinget, og påpeker at det er heller ikke de samme avtalene som det blir rapportert om fra år til år.

Disse medlemmer viser videre til en av Riksrevisjonens konklusjoner som blant annet stadfester at rapporteringen til Stortinget heller ikke gir et helhetlig bilde av hvilke resultater som oppnås. Riksrevisjonen presiserer at rapporteringen til Stortinget kun inneholder gode resultater, og rapporteringen er ikke balansert.

Disse medlemmer vil videre trekke frem at Riksrevisjonen påpeker at rapporteringen heller ikke sier noe 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. Riksrevisjonen påpeker også at feilkategorisering innebærer overrapportering av Norges bistand til klimatilpasning under Parisavtalen.

Disse medlemmer syns det er svært kritikkverdig at manglende informasjon kan gjøre det vanskelig for Stortinget å vurdere om bistanden gir resultater, ifølge Riksrevisjonen. Blant annet er resultater i Malawi og Mosambik vanskelige å dokumentere, ifølge Riksrevisjonen. Svak kunnskap om resultater er en vedvarende

utfordring, ifølge Utenriksdepartementet, og bistandsavtaler handler også mindre om klimatilpasning enn forventet, ifølge Riksrevisjonen.

Disse medlemmer vil trekke frem at dette ikke er første gang Riksrevisjonen slår alarm om norsk bistand. Tidligere rapporter har også påpekt store svakheter i kontroll over midlene, men regjeringen har tydeligvis ikke lært. Disse medlemmer mener at det er helt nødvendig å kutte kraftig i budsjettene, og kan ikke akseptere at skattebetalernes penger brukes på en slik lemfeldig måte, uten god kontroll, nøytral rapportering og manglende fokus på mål- og resultatorientering.

Disse medlemmer mener at det norske folk, relevante utviklingsland og sårbare befolkningsgrupper har krav på at regjeringen tar ansvar for en fornuftig bruk av bistandsmidler, gir en balansert rapportering til Stortinget om både gode og dårlige resultater og har fokus på mål og resultater i arbeidet for å oppnå matsikkerhet, bekjempe sult og redusere sårbarhet og forebygge humanitære kriser.

Disse medlemmer mener avslutningsvis at undersøkelsen viser en grunnleggende mangel på kontroll på måloppnåelse. Mange midler går ikke til riktig formål, effekt og resultater måles ikke på en tilfredsstillende måte, og rapportering er svært mangelfull. Disse medlemmer mener derfor rapporten viser sterkt kritikkverdig forvaltning av offentlige midler.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:4 (2025–2026) – Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til klimatilpasning i utviklingsland – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 26. februar 2026

Per-Willy Amundsen

leder

Jonas Andersen Sayed

ordfører

