

STUDIENOTAT

AFGHANISTAN LÆRDOMAR FOR DEN SIVILE DELEN AV NANSEN-PROGRAMMET

Arne Strand

Seniorforskar

Bergen 30.03.2026

Denne rapporten er utarbeida av forfattaren som åleine er ansvarleg for innhaldet. Funn, tolkingar og konklusjonar speglar ikkje nødvendigvis Norad sine synspunkt.

Introduksjon og metode

Med utgangspunkt i sentrale lærdommar og identifiserte svakheiter frå Norges innsats i Afghanistan er målet med denne studien av den sivile delen av Nansen- programmet å identifisere problemstillingar og fallgruver i programmet si innretning og praksis, og foreslå korleis desse kan handterast innan dagens styrings og gjennomføringsrammer.¹

Etter innleiande samtale og gjennomgang av dokumentasjon om oppstart, innretning og detaljer om programmet, inkludert endringsteori og system for resultatmåling, vart det gjennomført 7 intervju med totalt 14 personar. Det inkluderte leiar, dei med ansvar for Norad sine tematiske hovudområde og kunnskaps/resultatstyring og risikoteama.

Ein innleiande observasjon er av ei fagleg sterkt Nansen-avdeling – med brei kunnskap og erfaring – med stor dedikasjon til og forståing av både teamet sitt totale ansvaret og mål-oppnåing, og sine egne tillagte oppgåver. Det er sidan 2022 utvikla eit genuint fagmiljø, med få utskiftingar til samanlikning med UD og ambassadar, som er svært viktig for kontinuitet i kontaktar, analyser og refleksjonar om resultat, prioriteringar og vegen vidare.

Afghanistan versus Ukraina, og dagens utfordringar

Det er nokon viktige skilnader frå Afghanistan til Ukraina som må med i vurderinga. Det første er statsfunksjon og bygging. Her er Ukraina inne i ei internt leia men utfordrande demokratiutvikling – også for oppnåing av EU medlemskap - medan det for Afghanistan var ein meir eksternt drive prosess utan klart definerte målsetjingar. Det andre er krigføringa. For Ukraina er det ein ytre fiende som driv målretta angrep mot m.a. infrastruktur og energiforsyning, og også forsøke undergrave tillit til staten. For Afghanistan var det ein intern/ekstern fiende som dreiv lokal krigføring med mål om regimeendring. Det tredje er endring i det internasjonale samfunnet, og donorane, sine roller. I Afghanistan la USA både militære og politiske føringar, i Ukraina er dei sentrale i freds-forhandlingar, men har redusert og ekskludert seg i militær og bistandstøtte. Her er EU meir dominerande, og økonomiske er dei nordiske landa og Baltikum viktige. Det fjerde er at same om det var/er mange bistandsaktørar i begge landa er den økonomisk støtta til Ukraina langt høgare og meir omfattande, og norsk støtte er lova vidareført til 2030.

For Noreg er det viktig å merke seg at (nesten) all bistands-forvaltning til Ukraina er lagt til Norad, i samarbeid med UD og Ambassaden i Kyiv. For Afghanistan var den i all hovudsak forvalta av UD frå Oslo; med sterk føring frå Utanriksministeren.

Fire faktorar som er endra sidan 2021 bør også med i ei slik analyse. Det første er USA si endra politiske og økonomiske rolle i verdspolitikken, med vektlegging av egen-interesser og ned -prioritering av multilaterale tiltak og kanalar. Det andre er ei meir negativ haldning til migrantar og asylsøklarar, og eit meir restriktivt Europa med større vektlegging av retur. Det tredje er at mange Europiske land, som USA, har gjennomført omfattande kutta i sine bistandsbudsjett. Med det som bakteppe har den norske regjeringa initiert «Prosjekt Vendepunkt» og signalisert endringar i norsk utviklingspolitikk som også kan påverke støtta til Ukraina. På toppen kjem ein meir uforutsigbar og pressa verdsøkonomi, påverka av den pågåande krigen i Midt-Austen. Den kan potensielt redusere støtta til Ukraina alt før 2030 – men kan også legge større press for auke i norsk støtte grunna auka olje/gas inntekter.

Lærdomar frå Afghanistan

Mellom dei sentrale lærdomane frå Afghanistan presentert i NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan 2015–2021 i forhold til bistand og statsbygging er:

- Politisk og sikkerheits messig innretta bistand styrt av Utanriksdepartementet, «remote» bistandsstyring i deler av perioden og mindre vektlegging av bistandsfaglege vurderingar.

¹ Norad (2026) *Mandat: Afghanistan-lærdommer for den sivile delen av Nansen-programmet*

- Systemisk korrupsjon, reduserte både utbytte av bistand og tillit til nasjonale myndigheter og donorar.
- Mangel på eigen initierte evalueringar medførte få endringar eller justeringar i bistanden/statsbygginga.
- Bistandsavhengig stat, med bistand kanalisert via fleirgjevarfond/ NGOar og svak nasjonal forvaltningskapasitet (forsøkt kompensert med eksterne konsulentar).
- Mangel på open og kunnskapsbasert debatt i Noreg om mål, midlar, metodar og resultat, samt læringskultur.

Oppsummert: Måla for ambisiøse, midlane forfeila, kunnskapen for svak og tidslinjene for korte. Det som fungerte bistands-messig var mindre og lokalt forankra prosjekt.

Nansen-programmet og Norad si forvaltning

Nansen- programmet for Ukraina har brei politisk støtte i Noreg. Stortingsmelding 8, 2023-2024, set innretning og legg rammene for programmet, og der er årlege justeringar av prioriteringar og økonomiske løyvingar.² Programmet var først satt til 2023 – 2027, men alt i 2024 utvida til 2030 og den økonomisk ramma var i januar 2026 på 274,5 mrd. kroner. Verdsbanken og FNs Utviklingsfond dokumenterer i februar 2026 at krigen sine samfunnsøkonomiske kostnadene for Ukraina har passert 6400 milliardar kroner.³

Stortingsmeldinga 8 er eksplisitt på kor viktig Ukraina sin forsvarskamp er for Noreg, som då legg føringar for norsk støtte:

Ukrainerne kjemper for sin overlevelse og sin frihet. Deres forsvarskamp mot Russlands aggresjon er samtidig en kamp for demokratiske verdier og europeisk sikkerhet. Derfor er Ukrainas forsvarskamp sentral også for norske interesser og Norges sikkerhet.

Målet med den norske støtta er at Ukraina sjølv kan bestemme over si eiga framtid; statsfinansiell stabilitet og kritiske samfunnsfunksjonar er oppretthaldne; styresett er forbetra, liv er berga, naud lindra og menneskeverd ivaretatt og menneskje i naud har fått naudsynt vern og assistanse i tråd med dei humanitære prinsippa. Ei viktig føring er at:

Norsk støtte skal vere etterspurt, effektiv og fleksibel og byggje på Ukraina sine egne prioriteringar.

Viktige prinsipp er at støtta vert gitt som innskot, ikkje lån, støtta er ubunden, utan krav til kjøp av norske varer og tenester; og skal vere behovsprøvd, med god koordinering med ukrainske styresmakter og internasjonale partnerar. Og det skal vere ein heilheitleg norsk innsats, med eit ordningsregelverk som legg til rette for samarbeid mellom humanitært og langsiktig bistand.

Som for Afghanistan er der eit klart skilje mellom militær og sivil bistand, men for Ukraina er forvaltningsansvaret for 92 % av bistanden lagt til Norad, ikkje Utanriksdepartementet. Gitt det totale omfanget av norsk støtte og dei mange kanalane som er nytta stiller dette store administrative og organisatoriske krav til Norad. Nansen-avdelinga utgjorde ved årsskifte 23 personar.

Avdelinga har ei dedikert leiargruppe, med støttefunksjonar i a) økonomar/controllers, b) jurist, og c) anti-korrupsjons ekspertise, med team for kunnskap og resultatstyring og for risikovurdering, og høve til å opprette «task forces» ved behov. Det er ei tematisk organisering i a) humanitær bistand; b) sivilsamfunn, rettar og styresett; c) motstands-dyktigheit, gjenoppbygging og privatsektor, og d) Moldova.

Før sommaren 2025 identifiserte Nansen programmet 4 scenarioa å planlegge og justere programmet etter, med eit ambisiøst mål om å «liggjje foran» i si analyse. Det første scenarioet er ein «lang krig» som fører til

² Meld. St. 8 (2023-2024) *Nansen-programmet for Ukraina*. Det Kongelige Utenriksdepartement, Oslo

³ The World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations (2026) *Ukraine Fifth Rapid Damage And Needs Assessment (RDN5)*, tilgjengeleg på:

<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099022026094036395>

utmattning; det andre ein «frosen konflikt» med moglege våpenkvile; det tredje ein «siger for Ukraina»; og det fjerde eit «nederlag for Ukraina». I alle desse scenariora kan det vere samtidig behov men forskjellig vektlegging av humanitær støtte, støtte til opprett-halding og utvikling av statsfunksjonar, samt konstant gjenoppbygging av øydelagde energiforsyningar og infrastruktur – og støtte til utvikling og ivaretaking av flyktingar og returnerte.

Dilemma identifisering og oppfølging av følgje-evaluering

Nansen avdelinga synest å ha ei god tilnærming til risikoforståing og dilemma-tenking rundt forvaltning av bistand i konflikt, reflektert i eit juli 2024 FAFO notat og interne diskusjonar.⁴ Eg merkar meg spørsmål om tverrgående omsyn og konfliktsensitivitet er godt nok ivare tatt, om nok vert gjort i å hindre korrupsjon og ivareta menneske og kvinnelege rettar. Her er spørsmål ved lokale bistandsaktørar sin nøytralitet og organisatorisk kapasitet. Ein viktig diskusjon er om samspel med Ukrainske styremakter og andre donorar, inkludert i kva grad – og kven innafor statsapparatet- som definerer nasjonale og lokale behov, og er del i å setje prioriteringar for bistand og i vurderingar av mål-oppnåing.

Samanlikna med Afghanistan vart det alt i 2024 gjennomført ei følgje-evaluering av den sivile delen av Nansen-programmet. Den var generelt positiv, men foreslo fire tiltak. Det eine var utvikling av ein endringsteori og eit tilpassa resultatrammeverk med utgangspunkt i Stortinget sine politiske mål; det andre var å utvikle ei meir strukturert tilnærming til resultatstyring av programmet, både mellom UD og Norad, internt i Norad og med eksterne partnarar; det tredje var konkrete tiltak for å styrke Nansen-avdelinga sin kapasitet til resultatstyring og læring, sikre at den har god kontekstforståing og ei hensiktsmessig oppfølging av gjennomføring av avtalane; og det fjerde var å utforske bruk av digitalisering for å oppnå effektivitet og kvalitetsforbetringar.

Nansen-avdelinga har følgd opp alle desse tilrådingane. Her er oppdatert endringsteori med skissert forventa resultat, og «outcome» på 2 nivå og med synleggjering av koplingar- dette vert kontinuerleg oppdatert. System for resultatstyring er på plass, her er ein forbetra portefølje-oversikt, forslag om strategiske evalueringar og kunnskaps-tiltak for 2026, avdelinga si kontekst og endringsforståing er prioritert og KI er nytta m.a. til analyse av utvikling og nyheiter. Her føreligg også ein kvartalsvis plan for å oppnå/revidere mål og prioriteringar gjennom 2026.

Problemstillingar for gjennomgang

Med utgangspunkt i lærdomar frå Afghanistan vert desse her vurdert oppimot bistand til Ukraina.

1) Politisk og sikkerheitsmessig innretta bistand styrt av Utanriksdepartementet, «remote» bistandsstyring i deler av perioden og mindre vektlegging av bistandsfaglege vurderingar.

Vurdering: Her er det ei stor endring. Ansvar er tillagt Norad – organisert i ei avdeling – som kan gje ei meir bistandsfagleg og heiltheitleg vurdering på innretting av både humanitær, utviklings og statsbyggingstøtte, og derav identifisering av «gaps» og moglege overlapping. Det sikra også meir systematisk oppfølging mot/med Ukrainske myndigheiter, inkludert koordinering og prioritering av deira behov, og ved at team-medlemmer er i Ukraina og føl opp norsk støtta prosjekt.

Moglege tiltak: Forståing av Ukrainsk kontekst, formell og uformell organisering og maktforhold er viktig for å sikre at deira prioriteringar er representative og balanserer regionar og grupper sine behov. Dette kan gjerast gjennom politisk-økonomiske- analyser (PØA), der forskjellige nettverks og maktfaktorar vert vektlagt. I motsetnad til Noreg vektlegg ein del andre land å prioritere eigeninteresser, som USA sin mineralavtale,⁵ eller binde bistand til kjøp av deira varer. Det kan vere ei utfordring å oppretthalde ein slik

⁴ Svein Erik Stave (2024) *Dilemmaer i forvaltning av bistand i konflikt. Tverrgående hensyn og konfliktsensitivitet i bistand til Ukraina*. FAFO, Oslo.

⁵ Raphael Deberdt and Philippe Le Billon (2026) *Minerals for peace or naked extractivism? Trump and resource imperialism in Ukraine*. Energy Resources & Social Science (133).

norsk posisjon, men det er då viktig å formidle – både i Ukraina og i Noreg – prinsippa for norsk bistandspolitikk, og at det tener Ukraina både i dag og på sikt.

2) Systemisk korrupsjon, reduserte både utbytte av bistand og tillit til nasjonale myndigheiter og donorar.

Vurdering: Dette er ei vedvarande utfordring i Ukraina, men der er større merksemd om kva utfordringar korrupsjon skaper for forsvarsevne og styresett. Godt støtta av eit aktivt sivilsamfunn/media og krav frå EU om systemendring og at korrupsjonssaker vert følgt opp. Det er likevel ein balansegang. Korrupsjonspåstandar vart aktivt brukt for å undergrave tillit til staten, og eit statsapparatet i ein pågåande krig kan ha trong for noko hemmelegald.

Mogeleg tiltak: Det er viktig med openheit om kva utfordringar korrupsjon skaper og at dette ikkje berre er å sikre at norske bistandsmidlar ikkje kjem på avvege eller forsterkar korrupte interesser – det er også å hindre korrupsjon i å underminere tilliten til Ukrainske myndigheiter og institusjonar. Her trengs ein kombinasjon av risikovurderingar, eigenkontroll av program/ prosjektmidlar og støtte til styrking av Ukrainsk «forebyggings-kompetanse» - inkludert i sivilsamfunn, media og stat - men med kritisk blikk på korleis dei jobbar og kva dei levere. Ein ny U4 rapport påpeikar at gjennomføring av EU tiltak ikkje er nok, det trengst breiare tiltak for å sikre breit samfunnsmessig eigarskap og derav kontroll.⁶

3) Mangel på eigen initierte evalueringar medførte få endringar eller justeringar i bistanden/statsbygginga.

Vurdering: Her er det mange og positive endringar så langt, og mykje meir systematisk refleksjon og organisering av kunnskaps og resultatstyringa i Nansen-avdelinga.

Mogelege tiltak: Det vert viktig at Nansen- avdelinga har: a) mandat/finansiering til å iverksette målretta gjennomgangar/evalueringar og kunnskapsinnhenting for å styrke eigen analyse-kapasitet; b) vidareføre eigen feltoppfølging/monitorering av prosjekt – inkludert kontakt med mottakarar; c) inkluderer krav til mottakarar om (gjerne uavhengig) gjennomgangar/evalueringar; og d) litt framoverlent; styrke den Ukrainske stat/forskarar sin evne til sjølv å evaluere bistandsprosjekt, inkludert deltaking i Norad initierte gjennomgangar.

4) Bistandsavhengig stat, med bistand kanalisert via fleirgjevarfond/ NGOar og svak nasjonal forvaltningskapasitet (forsøkt kompensert med eksterne konsulentar).

Vurdering: Ukraina er mindre bistands-avhengig enn Afghanistan og med ein betre fungerande stat. Men, ekstern bistanden har delvis tatt over økonomisk/forvaltningsansvar som på sikt vil falle på den Ukrainske staten, men i dag er kanalisert gjennom multilaterale fond; FN organisasjonar og internasjonale/Norske NGOar.

Mogelege tiltak: Det overordna er å gje seg tid til å heve blikket over enkeltprosjekt/kanalar og vurdere korleis norsk støtte - alt no, og medan konflikten pågår- kan bidra til at den Ukrainske staten og sivile organisasjonar vert i stand til å ta ansvar for eiga utvikling og finansiering. Det kan vere:

- Støtte tiltak som identifiserer og bygge kapasitet som før 2030 kan gje den ukrainske staten – sentralt og også lokalt – forvaltning og omstillingskapasitet, og auke skatteinntening og forvaltning, og implisitt møte krav til EU medlemskap;
- Kontinuerleg vurdere nivået på økonomisk støtte gjennom forskjellige kanalar, kva kan den Ukraina staten vidareføre på eigen hand og kva investeringar gjer best langsiktig verknad (type kraftverk, sol/vind) om støtta vert avslutta;

⁶ David Jackson, Oksana Huss and Oleksandra Keudel (2026) *At a crossroads: Sustaining Ukraine's anti-corruption future* Draft version 20/03/26, U4/CMI, Bergen

- Sikre betre informasjonsdeling og koordinering av bistanden, både mellom donorar og overfor Ukrainske myndigheiter, men vurder omfang og form for å ikkje skape unødige kanalar;
- Bruk aktivt scenario tenking for prioriteringsdiskusjonar, inkludert om a) støtta aukar; b) vert oppretthalde på same nivå; eller c) vert brått eller gradvis kutta, og i det vurderer kor mange mottakarar/kanalar Norad har kapasitet til å administrere og følgje forsvarleg opp;
- Ha ei «tenke på» liste, som: a) kva gaps er der mellom hum/utviklings støtte – kan der vere eit langsiktig perspektiv på det humanitære, b) returnigrasjon/reintegrering som x faktor gitt Ukraina sine demografiske utfordringar, returvilje og integrerings kapasitet, c) korleis styrke lokal deltaking og kapasitet.

5) Mangel på open og kunnskapsbasert debatt i Noreg om mål, midlar, metodar og resultat, samt læringskultur.

Vurdering: Nansen-programmet har eit klarare mandat og ansvarsavklaring enn det som var for Afghanistan, her er også meir openheit om utfordringar - som korrupsjon- og Nansen-avdelinga er godt rigga for risikovurdering, kunnskapsinnhenting og læring. Der er seminar for informasjonsdeling og debattar, prioritering av informasjon og å svare ut spørsmål om programmet.

Mogelege tiltak: Norad bør løpande synleggjere sine bistands prioriteringar overfor Ukraina, korleis det vert jobba, kva resultat er, men også kva de ser som (faglege) utfordringar og korleis dette vert adressert. Her er det viktig at ukrainsk diaspora er informert og inkludert, men også Ukrainske myndigheiter og sivilsamfunn – også som kanal for tilbakemeldingar og diskusjon om ansvarsoverføring.

Oppsummert: Måla for Afghanistan var for ambisiøse, midlane forfeila, kunnskapen for svak og tidslinjene for korte. Det som fungerte bistands-messig var mindre og lokalt forankra prosjekt.

Mål: Finne betre svar på kva mål som er oppnåeleg og formidle det, konstant kalibrere tiltak og fordeling av midlar utifrå mål-oppnåing, prioritere kunnskaps bygging (inkludert ressursar i eige team) og ta høgde for og justere utifrå scenarioendringar – og forankre og avklare Ukrainske prioriteringar og eigeansvar både sentralt og lokalt der.

Teamorganisering og ressurs-prioriteringar

Dette ligg ikkje eksplisitt i mandatet men eg finn det naturleg med ein ettertanke knytt til den innleiande kommentaren om fagmiljøet i Nansen-avdelinga, og styrken som ligg i eit team som eg opplever som både kunnskapsrike og søkjande. Men, som også har ei god forståing av kva mål Noreg ønskje å oppnå, og sterk vilje til å ta ansvar for det. Denne «teamkrafta» er vanskeleg å måle, det er noko som stadig må vernast og byggjast, og sikrast pausar for tenking og innovasjon i ein travel og stadig skiftande arbeidsdag.

Det ligg eit stort forvaltnings-messig ansvar på eit lite team. Ein styrke som er framheva er det tette samarbeidet med UD og Ambassaden i Kyiv, regelmessig formidling/forståing av endringar i Ukraina og intern informasjonsdeling. Men, avdelinga jobbar med ein pågåande og utforsigbar konflikt, det vert tatt risiko med å reise inn i ei konfliktzone, prosjekt må starte på nytt når det som er bygd opp igjen vert øydelagt. Det er viktig å erkjenne at dette er slitsamt over tid, det trengst pustepausar.

Mange ønskjer også tilgang til og informasjon frå teamet og leiar. Det må balanserast mot tid til gjennomføring av prioriterte oppgåver – og til analyse, endrings og leiings refleksjon. Kontinuitet i teamet er ein openberr styrke, men vurder også fortløpande trong for ny kunnskap og kva avlasting og støtte leiar og administrasjon treng for å stå løpet fram mot 2030.