



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring – oppdatert

Dokument 3:11 (2017–2018)



Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Trykte eksemplarer kan bestilles fra
Departementenes sikkerhets-
og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
tlf. 22 24 99 60

ISBN 978-82-8229-450-8

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS.

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Gradert rapport *Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring* – Dokument 1, tillegg nr. 1 (2016–2017), ble overlevert Stortinget 18. oktober 2016. Rapporten omtalte vesentlige svakheter i Politidirektoratets og Forsvarets objektsikring. I sin behandling av rapporten vedtok Stortinget å be Riksrevisjonen følge opp saken og komme tilbake til Stortinget med en statusrapport om objektsikring per 29. mai 2017.

Målet med denne undersøkelsen har vært å gi Stortinget informasjon om utvikling siden 2014 og status for objektsikring ved utgangen av 2017, herunder om Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har bedret objektsikringen, slik Stortinget forutsetter. Med objektsikring menes både grunnsikring av skjermingsverdige objekter og sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret ved Heimevernet.



Funn og anbefalinger

Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har ikke i nødvendig grad sørget for at grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret er i samsvar med sikkerhetsloven og Stortingets forutsetninger

- Tre år etter tidsfristen som Stortinget har fastsatt, senest innen 1. januar 2015, er grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i politiet og Forsvaret fortsatt mangelfull
- Det vil ta lang tid før grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret er i samsvar med sikkerhetsloven og Stortingets forutsetninger. Tidsetsimatene er usikre og vil være avhengig av prioriteringer og bevilgninger.
- Forsvarsdepartementets plan om etablering av grunnsikring for de skjermingsverdige objektene innen 2025 er ikke i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger
- Justis- og beredskapsdepartementet har ikke sørget for at finansieringen av grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet står i forhold til de estimerte kostnadene
- Stortinget er ikke blitt informert om kostnadene ved etablering av grunnsikring av de skjermingsverdige objektene i politiet

Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har bedret oppfølgingen av politiets og Forsvarets bruk av sikringsstyrker, men det gjenstår vesentlige utfordringer

- Manglende felles forståelse av objektsikringsinstruksen
- Svakheter ved prosessen med utpeking av sivile nøkkelobjekter
- Svakheter ved Heimevernets operative evne
- Manglende avklaringer og analyser av politiets og Heimevernets kapasitet til å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker

Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet:

- Sørger for forpliktende framdriftsplan og finansiering, slik at permanent grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret blir etablert i tråd med Stortingets forutsetninger
- Iverksetter nødvendige midlertidige tiltak for skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret i samsvar med sikkerhetsloven, fram til permanent grunnsikring er etablert
- Sikrer felles forståelse av objektsikringsinstruksen mellom departementene
- Avklarer og sørger for at politiet og Heimevernet har nødvendig kapasitet, hver for seg og sammen, til å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker

Riksrevisjonens undersøkelse av
oppfølging av objektsikring
– oppdatert

Dokument 3:11 (2017–2018)

Til Stortinget

Riksrevisjonen la 29. mai 2018 fram Dokument 3:11 (2017–2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring*, der kapittel 4 til 9 ble rapportert gradert til Stortinget.

Riksrevisjonen har etter den lukkede høringen 22. oktober og kontroll- og konstitusjonskomiteens brev til Forsvarsministeren 23. oktober 2018, i samarbeid med Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet en ugradert rapportversjon av kapittel 4–9, der det som fortsatt er gradert, er «sladdet».

Riksrevisjonen vil gjøre oppmerksom på at siden ikke hele rapporten kan rapporteres ugradert, vil denne versjonen kunne gi et misvisende bilde. Det er for eksempel ikke mulig å presentere deler av Heimevernets operative evne ugradert.

På Stortingets forespørsel legger Riksrevisjonen fram Dokument 3:11 (2017–2018) oppdatert med hele vedlegg 3, der gradert informasjon er skjermet ved bruk av «sladding».

Dokumentet har etter dette følgende inndeling:

- oppsummering av hovedfunn, Riksrevisjonens merknader, anbefalinger, departementenes oppfølging og Riksrevisjonens sluttmerknad
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsrådene
- vedlegg 2: statsrådenes svar
- vedlegg 3: rapport om revisjonsavdelingens undersøkelse og vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdigg** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdigg** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 20. november 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

| | | |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1 | Bakgrunn | 7 |
| 2 | Hovedfunn | 10 |
| 3 | Riksrevisjonens merknader | 11 |
| 4 | Riksrevisjonens anbefalinger | 15 |
| 5 | Departementets oppfølging | 15 |
| 6 | Riksrevisjonens sluttmerknad | 17 |
| Vedlegg 1: Brev fra Riksrevisjonen til statsrådene | | 19 |
| Vedlegg 2: Svar fra statsrådene | | 23 |
| Vedlegg 3: Rapport | | 37 |
| 1 | Innledning | 47 |
| 2 | Metodisk tilnærming og gjennomføring | 61 |
| 3 | Revisjonskriterier | 63 |
| 4 | Grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet | 76 |
| 5 | Grunnsikring av skjermingsverdige objekter i Forsvaret | 89 |
| 6 | Politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker | 98 |
| 7 | Forsvarets sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker | 109 |
| 8 | Politiets og Forsvarets forhåndsplanlagte bistand til sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker | 128 |
| 9 | Vurderinger | 136 |
| Vedlegg | | 143 |
| Utbrett: Undersøkelsens bakgrunn, formål, funn og anbefalinger. | | |

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring

1 Bakgrunn

Etter terrorhendelsen 22. juli 2011 forventet Stortinget bedre samarbeid mellom politiet og Forsvaret. *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig* (objektsikringsinstruksen) var et av tiltakene for å bedre samarbeidet og tydeliggjøre ansvaret. Politiet og Forsvaret skal ved bruk av sikringsstyrker sikre og beskytte viktige områder og fast og rørlig eiendom (objekter) når situasjonen tilsier det. I tillegg er det krav om at skjermingsverdige objekter skal være beskyttet og sikret, for eksempel med fysiske stengsler og barrierer (permanent grunnsikring) i henhold til sikkerhetsloven og *forskrift om objektsikkerhet*.

Dokument 1 (2016–2017) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen og kontroll for budsjettåret 2015*, med vedlagt gradert rapport *Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring – Dokument 1, tillegg nr. 1 (2016–2017)*, ble overlevert Stortinget 18. oktober 2016. Rapporten omtalte vesentlige svakheter i Politidirektoratets og Forsvarets objektsikring.

I behandlingen av Innst. 483 S (2016–2017) vedtok Stortinget å be Riksrevisjonen følge opp saken og komme tilbake til Stortinget med en statusrapport om objektsikring per 29. mai 2017.

Riksrevisjonen har med bakgrunn i Stortingets vedtak gjennomført undersøkelsen *Oppfølging av objektsikring*. Målet med undersøkelsen har vært å gi Stortinget informasjon om utvikling siden 2014 og status for objektsikring ved utgangen av 2017, herunder om Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har bedret objektsikringen, slik Stortinget forutsetter. Med objektsikring menes både grunnsikring av skjermingsverdige objekter og sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret ved Heimevernet.

Sentrale revisjonskriterier i undersøkelsen er:

- Sikkerhetsloven
- *Forskrift om objektsikkerhet*
- Innst. 483 S (2016–2017)
- Objektsikringsinstruksen

Den graderte rapporten ble forelagt Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ved brev 23. mars 2018. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har i brev av henholdsvis 17. og 18. april 2018 gitt kommentarer til rapporten. Relevante kommentarer er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 3. mai 2018, justis-, beredskaps- og innvandringsministerens svar 23. mai 2018 og forsvarsministerens svar 22. mai 2018 følger som vedlegg. Rapportens kapittel 1-3 ligger vedlagt, mens rapportens kapittel 4-9 er oversendt Stortinget gradert.

1.1 Nærmere om objektsikring

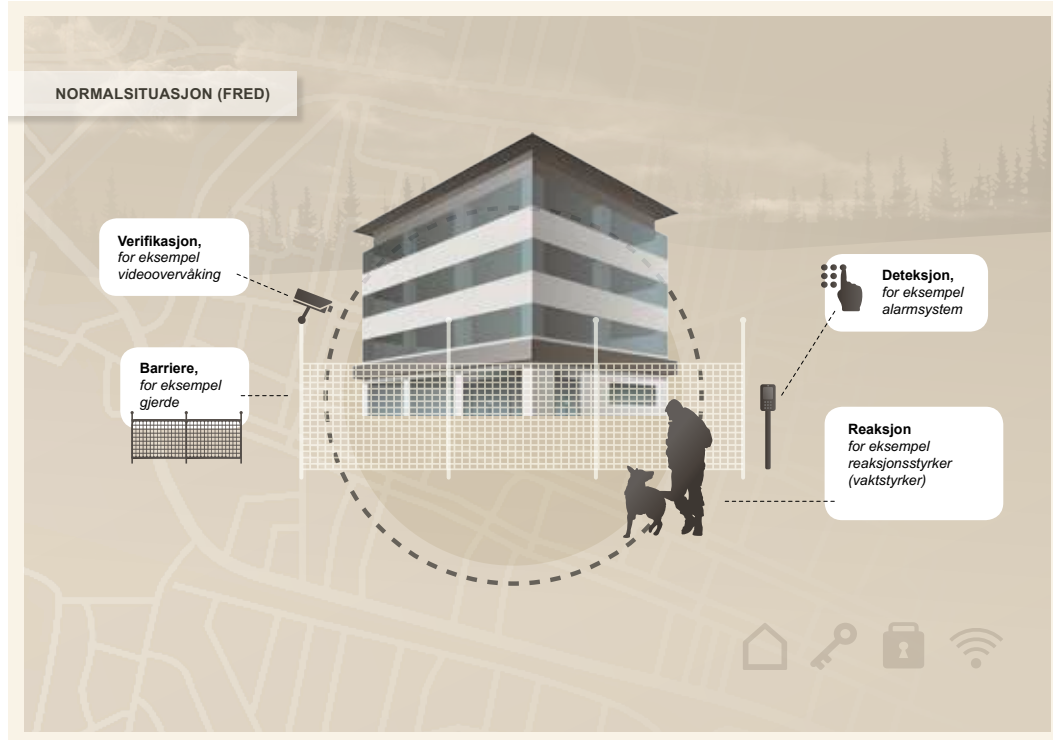
Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for samordning av samfunnssikkerhet i sivil sektor. Departementet har ansvaret for å sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrensene og departementer i sivil sektor. Forsvarsdepartementet har ansvaret for å sikre statssikkerheten, det vil si statens eksistens, suverenitet og integritet, samt sikre politisk handlefrihet. Forsvarsdepartementet har videre forvaltningsansvaret for sikkerhetsloven og objektsikringsinstruksen.

Både grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret, og politiets og Heimevernets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker, er en del av samfunns- og statssikkerheten.

Skjermingsverdige objekter har betydning for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og forsvar av Norge. Dette er objekter som skal ivareta kritiske funksjoner for samfunnet, har symbolverdi eller hvor angrep på objektene kan utgjøre en fare for miljøet eller befolkningens liv og helse. Eksempelvis vil de skjermingsverdige objektene i politiet ha avgjørende betydning for samfunnets sikkerhet og politiets beredskap. Sikkerhetsloven stiller krav til permanent grunnsikring for skjermingsverdige objekter. Handlinger mot objekter kan skje uten varsel, eller med så kort varsel at grunnsikringen må være egnet til å avverge eller forsinke trusler. Det er derfor viktig at departementene ivaretar sitt overordnede ansvar for etablering av grunnsikring for skjermingsverdige objekter.

Forebyggende grunnsikring av skjermingsverdige objekter omfatter tiltak som kan redusere muligheten for at en sikkerhetstruende hendelse inntreffer, og som på forhånd kan redusere konsekvensene av mulige hendelser. Figur 1 viser at grunnsikring av skjermingsverdige objekter skal bestå av barrierer, deteksjon, verifikasjon og reaksjon.

Figur 1 Grunnsikring av skjermingsverdige objekter

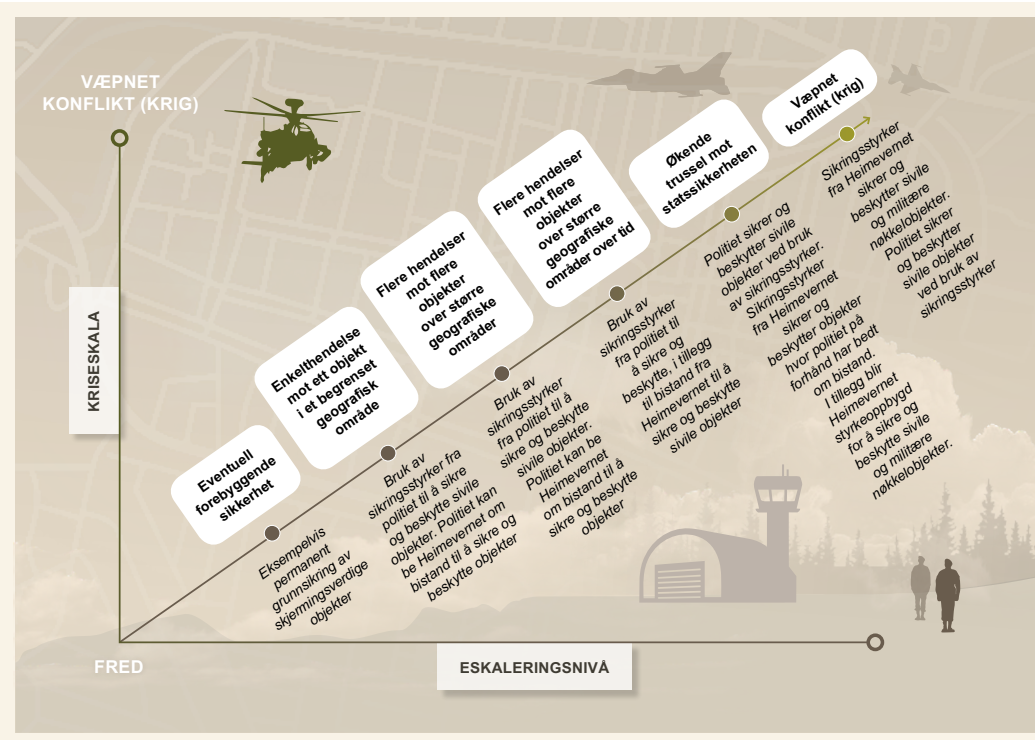


Kilde: Riksrevisjonen

Sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker er et beredskapstiltak som skal iverksettes ved indikasjoner om økte trusler for sikkerhetstruende hendelser, for å heve objektets sikringsnivå, eller som et tiltak for å gjenopprette objektets normaltilstand. I fred, krise og krig har politiet ansvaret for å sikre og beskytte sivile objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet. Dette gjennomføres som et ledd i bekjempelse av kriminalitet. Ved behov kan politiet gjennom bistandsinstruksen anmode Forsvaret om å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet. I krig har Forsvaret ansvaret for å sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet. Politiets sikring mot en samfunnsikkerhetstrussel (kriminalitet) og Forsvarets militære sikring mot en statssikkerhetstrussel kan også skje samtidig, dersom det foreligger trusler mot både samfunnsikkerheten og statssikkerheten.

Figur 2 viser en utvikling fra fred (normalsituasjon) med eventuelle krav om forebyggende sikkerhet, eksempelvis i form av grunnsikring av skjermingsverdige objekter, til en utvikling hvor ett eller flere objekter er truet. Utviklingen av hendelser og en økende krise fører til en økende trussel mot statssikkerheten, som kan føre til krig. Det vil være økende behov for bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret etter hvert som krisen eskalerer.

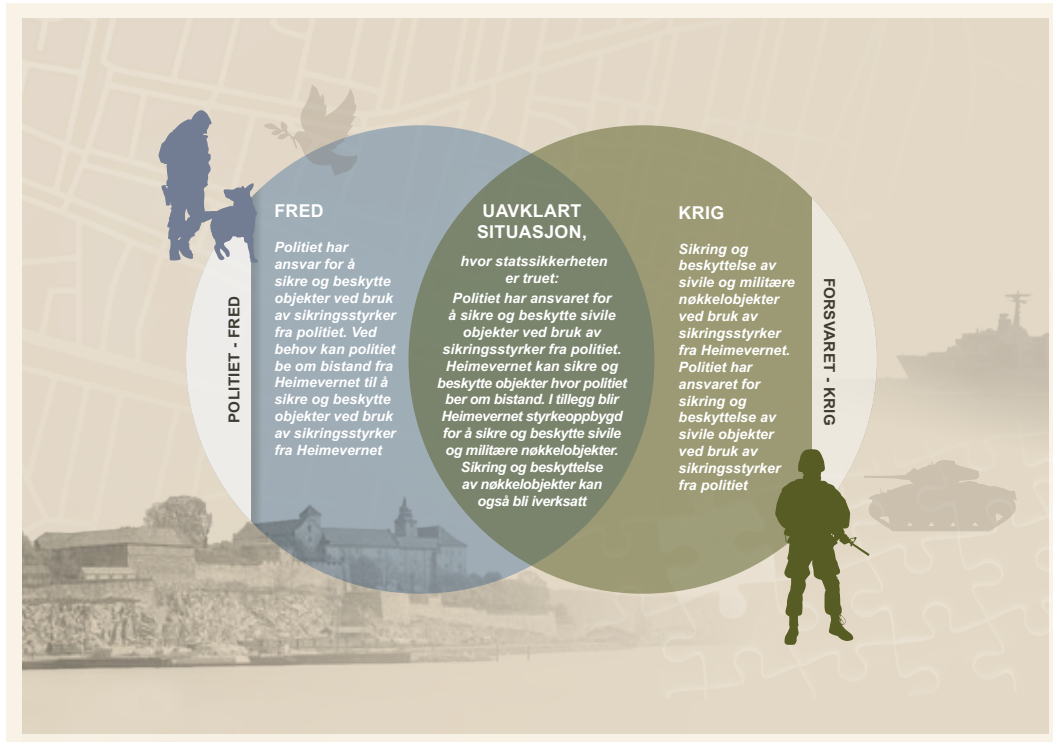
Figur 2 Bruk av sikringsstyrker ved økt trusselnivå



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 3 viser sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker i fred, krise og krig. I uavklarte situasjoner, eksempelvis hybride hendelser, er det krevende å fastslå om en situasjon er av sivil eller militær karakter. Hybride trusler er statlige eller ikke-statlige aktørers trussel om, eller bruk av, en kombinasjon av politiske, militære og økonomiske maktmidler. Hensikten er å destabilisere samfunnet, svekke myndighetenes styringsevne og eventuelt berede grunnen for militære operasjoner. Det kan være utfordrende å avdekke om en hendelse som rammer en kritisk samfunnsfunksjon, er en planlagt handling som ledd i en militær operasjon, en kriminell handling eller en systemfeil.

Figur 3 Sikring og beskyttelse av objekter i fred, krise og krig



Kilde: Riksrevisjonen

2 Hovedfunn

- Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har ikke i nødvendig grad sørget for at grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret er i samsvar med sikkerhetsloven og Stortingets forutsetninger
 - Tre år etter tidsfristen som Stortinget har fastsatt, senest innen 1. januar 2015, er grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i politiet og Forsvaret fortsatt mangelfull
 - Det vil ta lang tid før grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret er i samsvar med sikkerhetsloven og Stortingets forutsetninger. Tidsetsimatene er usikre og vil være avhengig av prioriteringer og bevilgninger.
 - Forsvarsdepartementet har fortsatt ikke en totaloversikt over tilstanden på grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i forsvaret
 - Forsvarsdepartementets plan om etablering av grunnsikring for de skjermingsverdige objektene innen 2025 er ikke i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger
 - Justis- og beredskapsdepartementet har ikke sørget for at finansieringen av grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet står i forhold til de estimerte kostnadene
 - Stortinget er ikke blitt informert om kostnadene ved etablering av grunnsikring av de skjermingsverdige objektene i politiet
- Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har bedret oppfølgingen av politiets og Forsvarets bruk av sikringsstyrker, men det gjenstår fortsatt mye før Stortingets vedtak og forutsetninger er oppfylt
 - Manglende felles forståelse av objektsikringsinstruksen

- Svakheter ved prosessen med utpeking av sivile nøkkelobjekter
- Svakheter ved Heimevernets operative evne
- Manglende avklaringer og analyser av politiets og Heimevernets kapasitet til å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker

3 Riksrevisjonens merknader

Bedre objektsikring, herunder grunnsikring av skjermingsverdige objekter og sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker, var ett av kjernepunktene i oppfølgingen av terrorhendelsen 22. juli 2011. Denne undersøkelsen viser at objektsikringen ikke er bedret i tilstrekkelig grad siden Riksrevisjonens forrige undersøkelse fra 2015. Det er svært alvorlig at manglene ved grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i politiet og Forsvaret fortsatt ikke er i henhold til kravene i sikkerhetsloven. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar for samfunns- og statssikkerheten.

3.1 Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har ikke i nødvendig grad sørget for at grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret er i samsvar med sikkerhetsloven og Stortingets forutsetninger

Riksrevisjonen ser svært alvorlig på at verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Forsvarsdepartementet har sørget for å bedre den permanente grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret, slik Stortinget forutsetter. Tre år etter tidsfristen som Stortinget fastsatte, senest innen 1. januar 2015, er grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i politiet og Forsvaret fortsatt ikke i henhold til kravene.

3.1.1 Grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i politiet er fortsatt mangelfull

Riksrevisjonens forrige undersøkelse viste at det ikke var etablert permanent grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i politiet i henhold til sikkerhetsloven og *forskrift om objektsikkerhet*. I den lukkede høringen kom det lite fram om den faktiske tilstanden for grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene. Undersøkelsen viser at det på tidspunktet for den lukkede høringen fortsatt var mangler ved grunnsikringen av de fleste skjermingsverdige objektene i politiet.

Justis- og beredskapsdepartementet har per 31. desember 2017 fortsatt ikke sørget for at grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene er i henhold til sikkerhetsloven og *forskrift om objektsikkerhet*. Det gjenstår et betydelig arbeid før alle de skjermingsverdige objektene vil være sikret i henhold til kravene. Justis- og beredskapsdepartementet har i liten grad sørget for en overordnet plan for etablering av permanent grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i politiet. Videre foreligger det i liten grad konkrete planer for kompensierende tiltak i påvente av å få på plass tilstrekkelig grunnsikring. Mangelfull grunnsikring av de skjermingsverdige objektene kan føre til at viktige og kritiske samfunnsfunksjoner i politiet faller bort ved uønskede hendelser. Dette kan få alvorlige følger for den nasjonale krisehåndteringen og beredskapen.

Stortinget forutsatte at gjennomføring av sikkerhetstiltak på bakgrunn av fastsatt sikkerhetsklassifisering skal skje så raskt som mulig og senest innen 1. januar 2015. Det vil ta flere år før tilfredsstillende grunnsikring er etablert for politiets skjermingsverdige objekter.

På tidspunktet for den lukkede høringen, var kostnadene til grunnsikringstiltak på nåværende lokasjoner for skjermingsverdige objekter i politiet estimert til 530 millioner

kroner, inkludert sikringstiltak for alle operasjonssentralene. Verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Politidirektoratet informerte om dette beløpet i den lukkede høringen. I ettertid har Justis- og beredskapsdepartementet bedt Politidirektoratet om å finne alternative grunnsikringstiltak for å redusere de estimerte kostnadene. Per 31. desember 2017 er kostnadsestimatet derfor redusert til 350 millioner kroner. I kostnadsanalysen er det lagt til grunn at det er tilstrekkelig å iverksette minimum av grunnsikringstiltak på eksisterende lokasjoner i påvente av nye bygg. Stortinget har ikke fått informasjon om kostnadene ved etablering av grunnsikring av de skjermingsverdige objektene i politiet.

Stortinget forutsatte ved behandlingen av den forrige undersøkelsen, at det er statsråden selv som må legge fram et budsjett for Stortinget som reflekterer behovet for å sikre skjermingsverdige objekter, jf. Innst. 483 S – Tillegg 1 (2016–2017). Justis- og beredskapsdepartementet har i statsbudsjettet for 2018 ikke prioritert særskilte midler til grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet. Manglende prioriteringer i 2018 fører til at igangsetting av grunnsikringstiltak er forskjøvet i tid. Justis- og beredskapsdepartementet legger til grunn at utgifter til grunnsikring av skjermingsverdige objekter skal dekkes over politiets driftsbudsjett. Det er imidlertid usikkert hvordan politiet skal klare dette.

Riksrevisjonen ser svært alvorlig på at grunnsikring av skjermingsverdige objekter ikke er prioritert av Justis- og beredskapsdepartementet.

3.1.2 Grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret er fortsatt mangelfull

Riksrevisjonens forrige undersøkelse viste at det ikke var etablert permanent grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret i henhold til kravene i sikkerhetsloven og *forskrift om objektsikkerhet*. Det var heller ikke utarbeidet en samlet oversikt over tilstanden på grunnsikringen for disse objektene. I den lukkede høringen uttalte forsvarsministeren at alle skjermingsverdige objekter i Forsvaret har en form for permanent grunnsikring. Ut over dette kom det lite fram om den faktiske tilstanden på grunnsikringen. Det ble heller ikke informert om hvor lang tid det vil ta før de skjermingsverdige objektene i Forsvaret har grunnsikring i henhold til sikkerhetsloven med forskrift. Undersøkelsen viser at på tidspunktet for den lukkede høringen var grunnsikringen for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret ikke i henhold til kravene i sikkerhetsloven.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Forsvarsdepartementet i november 2016 igangsatte prosjektet *Hele landet – sikring av skjermingsverdige objekter (Hele landet – SVO)* for å få oversikt over tilstanden, samt bedre tilstanden, på grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret. Prosjektet har en estimert kostnadsramme på 435 millioner kroner.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet per 31. desember 2017 fortsatt ikke har en helhetlig oversikt over tilstanden på grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret. Gjennom prosjektet er tilstanden for kun en firedel av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret kartlagt. Det vil ta flere år før tilstanden for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret er kartlagt. Kartleggingen per 31. desember 2017 viser at grunnsikringen for disse objektene ikke er i henhold til kravene i sikkerhetsloven. Det er mangler både ved barrierer, deteksjon, verifikasjon og reaksjon. Per 31. desember 2017 har ingen av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret fått bedre grunnsikringen som følge av prosjektet.

Prosjektet *Hele landet – SVO* er planlagt ferdigstilt i 2025. Dette betyr at grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret tidligst vil kunne komme

på et tilfredsstillende nivå ti år etter fristen som Stortinget har satt. Det foreligger i liten grad konkrete planer for kompensierende tiltak i påvente av å få på plass grunnsikring i henhold til kravene. Prosjektet omfatter kun fysiske grunnsikringstiltak, og ikke krav om reaksjon. Det er uklart om prosjektet vil føre til at grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene vil bli i henhold til sikkerhetsloven og *forskrift om objektsikkerhet*.

Mangelfull grunnsikring av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret kan føre til at viktige og kritiske funksjoner kan falle bort ved uønskede hendelser. Dette kan få svært alvorlige følger for den nasjonale krisehåndteringen, når riket er i væpnet konflikt, væpnet konflikt truer eller når Norges selvstendighet står i fare.

Riksrevisjonen ser svært alvorlig på at Forsvarsdepartementet ikke i nødvendig grad har sørget for å bedre grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret.

3.2 Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har bedret oppfølgingen av politiets og Forsvarets bruk av sikringsstyrker, men det gjenstår fortsatt mye før Stortingets vedtak og forutsetninger er oppfylt

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har bedret oppfølgingen av Politidirektoratets og Forsvarets arbeid med å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker. Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har utarbeidet kriterier for hvilke objekter som skal pekes ut, og hvilke objekter som skal prioriteres. I tillegg har Politidirektoratet bedret arbeidet med å lage oversikt over hvilke objekter politiet skal sikre og beskytte ved bruk av sikringsstyrker. Også politiets og Forsvarets arbeid med objektplaner og felles øvelser/treninger er bedret.

Riksrevisjonen ser imidlertid svært alvorlig på at det fortsatt er vesentlige utfordringer på området tre år etter forrige undersøkelse, og det gjenstår mye før Stortingets vedtak og forutsetninger er oppfylt. Manglende avklaring av politiets og Forsvarets kapasitet medfører at det fortsatt er risiko for at politiet og Heimevernet ikke vil være i stand til å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker.

3.2.1 Manglende felles forståelse av objektsikringsinstruksen

Verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Forsvarsdepartementet har sikret en felles forståelse av objektsikringsinstruksen. Undersøkelsen viser at objektsikringsinstruksen framstår som uklar. Dette kan føre til misforståelser og uklarheter i politiet og Forsvaret, og mellom politiet og Forsvaret. Intensjonene med innføring av objektsikringsinstruksen var å bedre samarbeidet og tydeliggjøre ansvaret mellom politiet og Forsvaret ved sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker.

Justis- og beredskapsdepartementet har siden Riksrevisjonens forrige undersøkelse sett behov for å endre instruksen. Forsvarsdepartementet har imidlertid ikke sett behov for dette, og har ikke vært villig til å revidere instruksen. Det er uheldig at departementene ennå ikke har avklart viktige spørsmål om objektsikringsinstruksen som skal fastsette ansvarsforholdet og samarbeidet mellom de to sektorene. Manglende avklaringer og prosesser som tydeliggjør forståelsen for bruk av objektsikringsinstruksen, kan få betydning for politiets og Forsvarets evne til å sikre og beskytte objekter.

3.2.2 Svakheter ved Forsvarets prosess med utpeking av sivile nøkkelobjekter

Forsvaret skal beslutte hvilke sivile og militære objekter som skal bli utpekt som sivile og militære nøkkelobjekter. Nøkkelobjekter er objekter med avgjørende betydning for forsvarsevnen og det militære forsvar i krig. Undersøkelsen viser at Forsvaret ikke har rådført seg med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og

fylkesmennene i nomineringen av sivile nøkkelobjekter, til tross for at dette ble pekt på som en utfordring både i Riksrevisjonens forrige undersøkelse og i den lukkede høringen. Dette kan føre til at sivile objekter, som er nødvendig for forsvarsevnen, ikke blir pekt ut som nøkkelobjekter.

Forsvarsdepartementet og Forsvaret har i liten grad igangsatt prosesser som sikrer at sivile nøkkelobjekter blir pekt ut som skjermingsverdige, til tross for at det i den forrige undersøkelsen ble vist til at dette var en utfordring. Mangelfull forebyggende sikring, herunder krav til permanent grunnsikring, kan få konsekvenser for den forebyggende statssikkerheten.

3.2.3 Fortsatt svakheter ved Heimevernets operative evne

Den forrige undersøkelsen viste at det var svakheter ved den operative evnen i Heimevernet. Forsvarsdepartementet redegjorde i liten grad for Heimevernets operative evne i den lukkede høringen.

Undersøkelsen viser at det fortsatt er svakheter ved den operative evnen i Heimevernet. Hovedutfordringen i Heimevernet er mangler ved visse materiell-kategorier. Det er også mangler ved Heimevernets bemanning og kompetanse. Undersøkelsen viser at Heimevernets områdestruktur har lavere bemanning enn det Stortinget forutsetter i Innst. 50 S (2017–2018). I tillegg er det mangel på befal i Heimevernet. Videre mangler Heimevernet kritisk materiell, og det er flere av heimevernsområdene som har mindre stridsviktig materiell enn det Forsvaret stiller krav om, herunder ammunisjon.

Den operative evnen vil ha betydning for Heimevernets kapasitet til å sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter. I væpnet konflikt, når væpnet konflikt truer, eller når Norges selvstendighet eller sikkerhet står i fare vil Heimevernet ha ansvaret for territoriell overvåking og kontroll, sikre mottak av allierte styrker og sikring og beskyttelse av sivile og militære nøkkelobjekter. Undersøkelsen viser at Heimevernet i disse scenariene ikke vil ha tilstrekkelig kapasitet til å sikre og beskytte alle sivile og militære nøkkelobjekter og samtidig sikre alle objekter som politiet har forhåndsplanlagt med bistand fra Forsvaret.

3.2.4 Manglende avklaringer og analyser av politiets og Heimevernets kapasitet til å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker

Undersøkelsen viser at verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Forsvarsdepartementet har gjennomført nødvendige avklaringer og analyser av kapasiteten i politiet og Heimevernet til å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker, hver for seg og sammen. På grunn av manglende ressurser og kapasitet i politiet, vil politiet være avhengig av bistand fra Heimevernet til å sikre og beskytte sivile objekter i fred og krise. Forsvaret vil imidlertid i en krisesituasjon måtte prioritere å sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter framfor å bistå politiet. Dagens trusselvurderinger tilsier at det kan oppstå uavklarte situasjoner, hybride hendelser, hvor både politiets og Heimevernets kapasitet kan bli utfordret. Etter Riksrevisjonens vurdering må Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ta høyde for at både samfunns- og statssikkerheten kan bli satt på prøve samtidig, og departementene må ha planer for dette.

Verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Politidirektoratet har oversikter som viser politiets kapasitet til å sikre og beskytte objekter. Det er heller ikke avklart hvilke krav og hvilket ambisjonsnivå som legges til grunn for politiets sikring og beskyttelse av objekter. Behovet for å avklare dette framkom allerede i forarbeidene til objekt-sikringsinstruksen fra 2012. Det er kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet

fortsatt ikke har avklart dette, siden det er politiet som vil sikre og beskytte objekter i de fleste scenarier. Det er dermed risiko for at politiet ikke har den nødvendige kapasiteten til også å ivareta denne oppgaven.

4 Riksrevisjonens anbefalinger

Skjermingsverdige objekter er objekter som kan ha betydning for sikkerhetspolitisk krisehåndtering, forsvar av riket, kritiske funksjoner for det sivile samfunn, symbolverdi og mulighet for å utgjøre en fare for miljøet eller befolkningens liv og helse. Skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret har stor betydning for samfunns- og statssikkerheten.

Riksrevisjonen mener at det fortsatt er betydelige mangler ved objektsikringen, herunder grunnsikring av skjermingsverdige objekter og bruk av sikringsstyrker.

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) har et særlig ansvar i beredskapsarbeidet. RSU skal blant annet se til at koordineringen mellom departementene fungerer, og at framdriften er i tråd med Stortingets forutsetninger.

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet:

- Sørger for forpliktende framdriftsplan og finansiering, slik at permanent grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret blir etablert i tråd med Stortingets forutsetninger
- Iverksetter nødvendige midlertidige tiltak for skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret i samsvar med sikkerhetsloven, fram til permanent grunnsikring er etablert
- Sikrer felles forståelse av objektsikringsinstruksen mellom departementene
- Avklarer og sørger for at politiet og Heimevernet har nødvendig kapasitet, hver for seg og sammen, til å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker

5 Departementets oppfølging

5.1 Justis-, beredskaps- og innvandringsministerens svar

Justis-, beredskaps- og innvandringsministeren (justisministeren) merker seg i brev av 23. mai 2018 funnene og anbefalingene Riksrevisjonen har gjort, og legger dette til grunn i det videre arbeidet innenfor objektsikringsområdet. Dokumentet vil være et sentralt og nyttig grunnlag for det videre forbedringsarbeidet.

Justisministeren viser til at han tar Riksrevisjonens merknader og funn alvorlig. Ifølge justisministeren gjenstår det fortsatt et betydelig arbeid før de skjermingsverdige objektene i politiet har en permanent grunnsikring som fullt ut tilfredsstillende ønsket sikringsnivå.

Justisministeren viser til at det i 2018 er bevilget 660 millioner kroner for å starte etableringen av politiets beredskapssenter, som vil ivareta sikringsbehovet for flere av politiets skjermingsverdige objekter. Videre blir det vist til at regjeringen over flere år har bevilget betydelige midler til pågående arbeid med relokalisering av IKT-infrastruktur i politiet.

Justisministeren viser til at igangsatt arbeid med grunnsikring i politiet i større grad enn tidligere gjør det mulig å redusere avhengigheten som enkelte av politiets skjermingsverdige objekt (funksjoner) har til fysiske lokasjoner. Det er blant annet sett på tiltak som reduserer behovet for fysisk sikring av bestemte lokasjoner gjennom økt redundans, mindre avhengighet mellom funksjon og bestemt fysisk lokasjon samt økt funksjonalitet/fleksibilitet i IKT-løsningene. De 20 mill. kronene som er foreslått bevilget i revidert nasjonalbudsjett for 2018 vil primært gå til slike tiltak.

Justisministeren deler Riksrevisjonens vurdering om at oppfølgingen av arbeidet med å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker er bedret. Justisministeren merker seg Riksrevisjonens merknader og anbefalinger om manglende felles forståelse av objektsikringsinstruksen, samt manglende avklaringer og analyser av politiets kapasitet til å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker, herunder krav og ambisjonsnivå til politiets sikringsarbeid.

Justisministeren ser behov for å gjennomgå og eventuelt revidere instruksen med sikte på blant annet å tydeliggjøre ansvarsforhold samt forståelsen og samarbeidet mellom de to sektorene. En gjennomgang av objektsikringsinstruksen vil bli iverksatt i tett samarbeid mellom justis- og forsvarsektoren i inneværende år.

Justisministeren erkjenner at en omfattende og langvarig objektsikring ved bruk av sikringsstyrker vil være krevende og utfordre både politiets kapasitet og øvrig oppgaveløsning i kritiske situasjoner. Justisministeren vil derfor initiere et arbeid som avklarer, analyserer og fastsetter ambisjonsnivået til politiets objektsikringsarbeid ved bruk av sikringsstyrker.

5.2 Forsvarsministerens svar

Forsvarsministeren merker seg i brev av 22. mai 2018 Riksrevisjonens vurdering om at objektsikringen i 2017 ikke var bedret i tilstrekkelig grad siden den forrige undersøkelsen i 2015. Forsvarsministeren ser svært alvorlig på de gjenstående utfordringene, og vil gi arbeidet med å følge opp Riksrevisjonens funn og merknader høy prioritet.

Forsvarsministeren er enig med Riksrevisjonen i at det vil ta flere år før grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i Forsvaret tilfredsstillende kravene i sikkerhetsloven og *forskrift om objektsikkerhet*. Ifølge forsvarsministeren er grunnsikringen for samtlige skjermingsverdige objekter i Forsvaret planlagt ferdigstilt innen 2025.

Forsvarsministeren mener at prosjektet *Hele landet - sikring av skjermingsverdige objekter (Hele landet - SVO)* ivaretar Riksrevisjonens anbefaling om en forpliktende framdriftsplan og finansiering, slik at permanent grunnsikring blir etablert. Det vil også bli sett nærmere på eventuelle midlertidige tiltak som kan iverksettes for å oppnå en tilstrekkelig sikring inntil prosjektet *Hele landet - SVO* er ferdigstilt.

Forsvarsministeren viser til at det de senere år er igangsatt tiltak innen permanent grunnsikring i forsvarssektoren som beløper seg til totalt 2 milliarder kroner. Tiltakene har ifølge forsvarsministeren ført til at man har kommet vesentlig lengre på området enn det som var situasjonen for noen år siden. Forsvarsministeren uttaler at det siden 2015 er igangsatt, eller under igangsetting, prosjekter for å bedre grunnsikringen med en total kostnadsramme på om lag 1,6 milliarder kroner.

Forsvarsministeren merker seg at Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Forsvarsdepartementet har bedret oppfølgingen av Forsvarets arbeid med å sikre objekter ved bruk av sikringsstyrker. Videre ser forsvarsministeren alvorlig på de

gjenstående svakhetene og manglene som Riksrevisjonen peker på innenfor objektsikring med sikringsstyrker, og vil prioritere oppfølging av disse.

Forsvarsministeren deler Riksrevisjonens vurdering av at det fortsatt er svakheter og mangler i Heimevernets operative evne. Ifølge forsvarsministeren vil styrking av Heimevernets operative evne fortsatt bli gitt høy prioritet framover.

Forsvarsministeren viser også til at det vil være hensiktsmessig å vurdere revisjon av objektsikringsinstruksen. Forsvarsdepartementet vil ta initiativ til at instruksen blir gjennomgått i et tett samarbeid mellom forsvars- og justissektoren.

Forsvarsministeren uttaler at Forsvarsdepartementet har fått bekreftet fra Forsvaret Riksrevisjonens funn om at dialogen med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og fylkesmennene ikke har vært tilstrekkelig ved utpeking av sivile nøkkelobjekter. Ifølge forsvarsministeren har Forsvaret informert om at det fra og med 2018 er lagt større vekt på rådføring med DSB og fylkesmennene i utpeking av sivile nøkkelobjekter.

Forsvarsministeren viser til at det er naturlig å vurdere om et objekt som blir utpekt som nøkkelobjekt også bør bli utpekt som skjermingsverdig objekt. Ifølge forsvarsministeren igangsatte Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2017 arbeidet med at sivile nøkkelobjekter, som ikke har status som skjermingsverdige objekter, får dette. Forsvarsministeren viser til at dette arbeidet vil gis ytterligere prioritet, og at øvrige ansvarlige departementer vil bli involvert.

Forsvarsministeren viser videre til at på bakgrunn av Riksrevisjonens rapport vil beregninger av kapasitetsbehovet kvalitetssikres og nødvendige analyser gjøres. Ifølge forsvarsministeren vil politiet bli invitert med i kvalitetssikringen.

6 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at både forsvarsministeren og justisministeren slutter seg til Riksrevisjonens funn og merknader. Riksrevisjonen ser positivt på at begge statsrådene anerkjenner behovet for gjennomgang og eventuell revidering av objektsikringsinstruksen, for å tydeliggjøre ansvarsforholdet samt forståelsen og samarbeidet mellom de to sektorene.

Riksrevisjonen merker seg at statsrådene er enige i at det fortsatt gjenstår et betydelig arbeid. Det vil ta tid før grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i politiet og Forsvaret er i henhold til sikkerhetsloven og *forskrift om objektsikkerhet*.

Riksrevisjonen registrer at forsvarsministeren viser til at tidsfristen som i sin tid ble satt for å etablere permanent grunnsikring i henhold til lov og forskrift var for optimistisk og basert på et ufullstendig beslutningsgrunnlag. Riksrevisjonen gjør oppmerksom på at det ikke er fremmet noen forslag til endringer av tidsfrister overfor Stortinget.

Riksrevisjonen konstaterer at justisministeren ikke gir en fullgod forklaring på hvilke midlertidige tiltak som skal iverksettes for skjermingsverdige objekter i politiet for å sikre disse inntil permanent grunnsikring etter sikkerhetsloven er etablert.

Riksrevisjonen merker seg at justisministeren legger til grunn at grunnsikring skal finansieres over politiets driftsbudsjett. Manglende forpliktende framdriftsplan og finansiering vil kunne føre til at etablering av grunnsikring av skjermingsverdige

objekter i politiet etter lov og forskrift blir ytterligere forskjøvet i tid. Dette vil være uheldig.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. mai 2018

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Arild Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsrådene



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Vår dato
03.05.2018
Deres dato

Vår referanse
2017/01301-23
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf rrevl § 18 (2)

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Dokument 3:11 (2017-2018) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:11 (2017–2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring*.

Dokumentet er basert på en gradert rapport som ble oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 23. mars 2018, og på departementets svar 17. april 2018. Jeg vil takke Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet for samarbeidet om utarbeidelsen av et ugradert Dokument 3 til Stortinget.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 23. mai 2018.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg:

Dokument 3:11 (2017-2018) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring

FORSVARSDEPARTEMENTET
Postboks 8126 DEP
0032 OSLO

Dokument 3:11 (2017-2018) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:11 (2017–2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring*.

Dokumentet er basert på en gradert rapport som ble oversendt Forsvarsdepartementet ved brev av 23. mars 2018, og departementets svar 18. april 2018. Jeg vil takke Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet for samarbeidet om utarbeidelsen av et ugradert Dokument 3 til Stortinget.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 23. mai 2018.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg:
Dokument 3:11 (2017-2018) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring

Vedlegg 2

Statsrådenes svar



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis-, beredskaps- og innvandringsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Deres ref.

Vår ref.
17/5055 - SS

Dato
23.05.2018

Dokument 3:11 (2017-2018) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring

1. INNLEDNING

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 03.05.18, vedlagt utkast til ovennevnte dokument.

Med bakgrunn i Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Innst. 483 S (2016–2017), har Riksrevisjonen gjennomført undersøkelsen *Oppfølging av objektsikring*. Undersøkelsen viser at det er flere utfordringer, primært innenfor objektsikring etter sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet.

Justisdepartementet legger funnene Riksrevisjonen har gjort i undersøkelsen til grunn for det videre arbeid. Dokumentet vil være et sentralt og nyttig grunnlag for det videre forbedringsarbeid. Vi har gitt innspill underveis i prosessen, og har inntrykk av at Riksrevisjonen har tatt hensyn til de fleste av våre innspill.

Nedenfor følger mine kommentarer til undersøkelsen, herunder hvordan Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

2. GRUNNSIKRING AV POLITIETS SKJERMINGSVERDIGE OBJEKTER

Riksrevisjonens merknader og funn er alvorlige. Det er riktig som Riksrevisjonen påpeker at det fortsatt gjenstår et betydelig arbeid før alle de skjermingsverdige objektene i politiet har en permanent grunnsikring som fullt ut tilfredsstillende ønsket sikringsnivå. Departementet orienterte Stortinget om at det gjenstår arbeid i Prop. 1S (2016-2017) og Prop. 1S (2017-2018). Som Riksrevisjonen påpeker, vil det ta lang tid før

Postadresse: Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo
Kontoradresse: Gullhaug Torg 4A Telefon: 22 24 31 00
Org. nr.: 972 417 831

alle objektene har en grunnsikring som tilfredsstillende ønsket sikringsnivå. Likevel er det viktig at det etterlatte inntrykket ikke blir at ingen sikring er på plass eller at objektene er dårlig sikret, selv om det gjenstår et betydelig arbeid. Det pågår mange prosesser i politiet som vil bedre grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene.

Jeg merker meg Riksrevisjonens merknad om at Justisdepartementet ikke har sørget for at finansieringen av grunnsikringen av politiets skjermingsverdige objekt står i forhold til de estimerte kostnadene, samt at departementet legger til grunn at utgifter til grunnsikring av skjermingsverdige objekter skal dekkes over politiets driftsbudsjett. Etter gjeldende forskrift om objektsikkerhet er det objekteneier som skal dekke kostnadene til sikringstiltak. Likevel er det, i tillegg til at politiets driftsbudsjett de senere år har fått betydelige økninger, bevilget betydelige midler til direkte og indirekte sikring av skjermingsverdige objekter. I 2018 ble det bevilget 660 mill. kroner for å starte etablering av politiets beredskapssenter. Som det fremgår av Prop. 1S (2017-2018) for departementet ivaretar beredskapssenteret sikringsbehovet for flere av politiets skjermingsverdige objekter. Det hadde vært ønskelig at beredskapssenteret hadde blitt etablert tidligere. At beredskapssenteret ennå ikke er på plass medfører, som Riksrevisjonen påpeker, at flere av politiets skjermingsverdige objekter ikke har en permanent grunnsikring som tilfredsstillende ønsket sikringsnivå. Etablering av en permanent grunnsikring på nåværende lokasjon som tilfredsstillende ønsket sikringsnivå, vil medføre investeringskostnader som langt på vei tilsvarer totalkostnadene ved et nytt beredskapssenter. Investeringene på nåværende lokasjon ville dessuten hatt meget kort levetid. Regjeringen har også over flere år bevilget betydelige midler til pågående arbeid med relokalisering av IKT-infrastruktur i politiet. Jeg viser også til at regjeringen i revidert nasjonalbudsjett 2018 foreslår å bevilge 20 mill. kroner til objektsikring.

Objektsikring har etter departementets syn i for stor grad blitt likestilt med fysisk sikring av materielle gjenstander. Sikkerhetsloven krever en helhetlig tilnærming til objektsikring som balanserer menneskelige, teknologiske og organisatoriske sikringstiltak. Balansert bruk av sikringstiltak er viktig for å oppnå sikringsambisjonen i et kost-nytte perspektiv, men også for at sikringstiltakene ikke skal bli mer inngripende enn nødvendig. For eksempel kan organisatoriske endringer redusere behovet for kostbare fysiske sikringstiltak. En klar overvekt av de skjermingsverdige objektene er såkalte IKT-objekter, der den skjermingsverdige funksjonen er avhengig av IKT-infrastruktur. Dersom objektsikringen i for stor grad blir likestilt med fysisk sikring, kan det føre til liten oppmerksomhet på sikring i det logiske domenet, noe flere hendelser i den senere tid har vist oss viktigheten av.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) skal på Justisministerens og Forsvarsministerens vegne ivareta de utøvende funksjoner for den forebyggende sikkerhetstjeneste.¹ I dette ansvaret ligger blant annet at NSM har et fag- og tilsynsansvar for sikkerhetsloven, og er i samme lov gitt en rekke oppgaver. Jeg mener

¹ Kronprinsreg.res. 4. juli 2003

det derfor er relevant for den generelle diskusjonen om objektsikkerhet å se hen til hva direktøren for NSM, Kjetil Nilsen, sa under den åpne kontrollhøringen 20. mars 2017. Nilsen uttalte blant annet at objektsikkerhetsregelverkets krav til sikring er funksjonelle, og at en risikovurdering skal ligge til grunn for valg av sikringstiltak.

Nilsen sa videre at regelverket ikke gir bestemmelser om hvor høyt og tykt f.eks. et gjerde skal være, men snarere at objekteier må ha vurdert om et gjerde er en hensiktsmessig barriere sett i forhold til andre tiltak. Nilsen sa videre at det er viktig å understreke at sikringstiltakene ikke skal være for inngripende, og at de i stor grad er overlatt til objekteiers eget skjønn.

Virksomheten må altså selv vurdere sikringstiltak på bakgrunn av objektets egenart, risikovurdering og hvilken risiko som aksepteres. Likevel er mange av den oppfatning at regelverkets krav til permanent grunnsikring inneholder absolutte og konkrete sikringstiltak.

Jeg mener derfor det er viktig, av hensyn til den generelle diskusjonen om objektsikring, å understreke at objektsikring ikke er ensbetydende med fysisk sikring. Sikringen av objekter skal være basert på risiko, og det finnes flere måter å håndtere risiko på. Fysisk sikring og vakt- og reaksjonsstyrker er ikke alltid det virkemidlet som gir best virkning. Det vil være tilfeller hvor andre tiltak for å ivareta den samfunnskritiske funksjonen er bedre egnet. Eksempelvis ved å gjøre seg mindre avhengig av det enkelte objekt gjennom å ha flere objekter som kan drive den samme funksjonen. Det er dette funksjonelle perspektivet det er viktig at vi ikke mister i sikringsarbeidet.

Arbeidet med sikring av skjermingsverdige objekter har vært krevende for politiet og har medført vesentlige investeringer, f.eks. ved at IKT-infrastruktur som understøtter kritiske kommando- og kontrollfunksjoner må flyttes. Slike prosesser kan ta tid, uavhengig av økonomiske årsaker.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen oppgir estimater fra politiet som blant annet omfatter grunnsikringstiltak for de av politiets skjermingsverdige objekter som det pr. i dag ikke foreligger tidfestede sikringsplaner for. Politiets estimater inneholder sikringstiltak for alle operasjonssentralene ut fra politiets ønskede sikringsnivå for disse. Jeg vil for ordens skyld gjøre oppmerksom på at langt fra alle operasjonssentraler er klassifisert som skjermingsverdig objekt etter sikkerhetsloven.

Det er riktig som Riksrevisjonen opplyser at departementet har bedt politiet se på alternative sikringstiltak for den skjermingsverdige funksjonen enkelte operasjonssentraler er ment å ivareta. Det er lagt ned et betydelig arbeid i politiet de siste årene med sikte på å bedre robusthet så vel som funksjonalitet i tekniske løsninger. Dette gjør at det nå i større grad enn tidligere er mulig å redusere avhengigheten enkelte av politiets skjermingsverdige objekt (funksjoner) har til fysiske

lokasjoner. Dette var en av årsakene til at departementet ba politiet vurdere alternative sikringstiltak. Politiet har derfor blant annet sett på tiltak som reduserer behovet for fysisk sikring av bestemte lokasjoner gjennom økt redundans, mindre avhengighet mellom funksjon og en bestemt fysisk lokasjon samt økt funksjonalitet/fleksibilitet i IKT-løsningene. De 20 mill. kroner som regjeringen i revidert nasjonalbudsjett foreslår å bevilge til objektsikring i politiet vil primært gå til slike tiltak.

Riksrevisjonen har lagt til grunn gjeldende sikkerhetslov med forskrifter i sin undersøkelse. Stortinget vedtok 27. februar 2018 ny lov om nasjonal sikkerhet. Forsvarsdepartementet (FD), i samarbeid med JD, er godt i gang med arbeidet med utarbeidelse av forskrifter til den nye loven. Som påpekt av Riksrevisjonen vil arbeidet med sikring av skjermingsverdige objekter i politiet ta lang tid. For departementet har det derfor vært relevant å se mot de nye bestemmelsene. I de nye bestemmelsene søker man å unngå at objekt- og infrastrukturens sikkerhet i for stor grad blir sett på som fysisk sikring av materielle gjenstander. Dette synliggjøres tydeligst gjennom det nye utpekings- og klassifiseringsregimet. Denne endringen vil trolig medføre at enkelte av politiets nåværende skjermingsverdige objekter blir avklassifisert. Endringen kan også medføre at andre objekter og infrastruktur blir klassifisert med andre beskyttelseskrav enn i dag.

3. OBJEKTSIKRINGSINSTRUKSEN

Jeg deler Riksrevisjonens vurdering om at Justis- og beredskapsdepartementet har bedret oppfølgingen av Politidirektoratets arbeid med å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker. Det er i samsvar med instruksens utarbeidete kriterier for hvilke objekter som skal utpekes og hvilke objekter som skal prioriteres. I tillegg er det utarbeidet oversikt over hvilke objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker, utarbeidet objektplaner og stilt krav til øvelser. Jeg er tilfreds med Riksrevisjonens positive vurdering og omtale av arbeidet på dette området, og viser for øvrig til at Politidirektoratet jevnlig og på en god måte følger opp etterlevelse av instruksens overfor politidistriktene.

Jeg har merket meg Riksrevisjonens merknader og anbefalinger knyttet til manglende felles forståelse av objektsikringsinstruksens, samt manglende avklaringer og analyser av politiets kapasitet til å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker, herunder krav og ambisjonsnivå til politiets sikringsarbeid. Jeg ser, i likhet med Riksrevisjonen, behov for å gjennomgå og eventuelt revidere instruksens med sikte på blant annet å tydeliggjøre ansvarsforhold samt forståelsen og samarbeidet mellom de to sektorene. En gjennomgang av objektsikringsinstruksens vil iverksettes i inneværende år, i tett samarbeid mellom justis- og forsvarssektorene.

I spørsmålet om politiets kapasitet minner jeg om at det i gjeldende objektsikringsinstruks fremgår at det ved forhåndsplanlegging av objektsikring skal tas utgangspunkt i en realistisk vurdering av hvilke ressurser som er tilgjengelige for ulike situasjoner.

Videre skal det tas hensyn til at sikringsstyrker raskt må kunne omprioriteres fra forhåndsutpekte objekter til andre objekter.

Etter min vurdering må politiets arbeid være kunnskapsstyrt og etterretningsdrevet, og den aktuelle trussel som skal avverges eller forebygges må være dimensjonerende for all politiinnsats. Ressurs- og kapasitetsmessige hensyn gjør dette helt nødvendig. Det må erkjennes at en omfattende og langvarig objektsikring ved bruk av sikringsstyrker vil være krevende og utfordre både politiets kapasitet og øvrig oppgaveløsning i kritiske situasjoner. Trusselvurderinger og etterretningsrapporter fra Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten og politiet for øvrig må være førende for politiets arbeid. Dette muliggjør målrettede tiltak for å forebygge og avverge alvorlig hendelser, herunder at viktige objekter opprettholder sin virksomhet og funksjonalitet i kritiske situasjoner.

I lys av dette perspektivet, vil jeg initiere et arbeid som avklarer, analyserer og fastsetter ambisjonsnivået til politiets objektsikringsarbeid ved bruk av sikringsstyrker.

4. AVSLUTNING

Jeg legger Riksrevisjonens merknader og anbefalinger til grunn for det videre arbeid innenfor objektsikringsområdet.

Med vennlig hilsen



Tor Mikkel Wara

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
0032 OSLO

U.off.: offl. § 5.2

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

2016/3021-67/FD II 2/TBT

22.05.2018

Dokument 3:11 (2017-2018) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring - forsvarsministerens uttalelse

Innledning

Jeg viser til brev av 3. mai 2018 fra Riksrevisjonen med utkast til Dokument 3:11 (2017-2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring*.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter både politiets og Forsvarets objektsikring. Jeg kommenterer her det som sorterer under Forsvarsdepartementet, mens justis-, beredskaps- og innvandringsministeren vil kommentere det som sorterer under Justis- og beredskapsdepartementet.

Dokument 3:11 (2017-2018) er basert på en gradert rapport som også fulgte som vedlegg til brevet. Forsvarsdepartementet uttalte seg i brev av 18. april 2018 til et utkast til den graderte rapporten departementet hadde mottatt fra Riksrevisjonen. Forsvarsdepartementet anbefalte flere justeringer i rapporten. Jeg tar til etterretning at Riksrevisjonen kun har tatt hensyn til et mindretall av de anbefalte endringene.

Overordnet tilbakemelding

Forsvarssektoren har de senere årene igangsatt, og har under igangsetting, tiltak innen permanent grunnsikring som beløper seg til totalt over to mrd. kroner. I tillegg er det på fagområdet objektsikring gjennomført en rekke tiltak innen regelverksarbeid, forbedring av arbeidsprosesser og samarbeid, utpeking av objekter, utarbeidelse av sikringsplaner, øving på sikring og forbedring av sikringsstyrkenes operative evne. Noen av tiltakene ble iverksatt som en følge av Riksrevisjonens undersøkelse av objektsikring i 2015. Til sammen medfører alle tiltakene at vi nå har kommet vesentlig lenger på dette området enn hva som var situasjonen for noen år siden.

Jeg merker meg Riksrevisjonens vurdering om at objektsikringen i 2017 ikke var bedret i tilstrekkelig grad siden den forrige undersøkelsen i 2015. Jeg ser svært alvorlig på de gjenstående utfordringene, og vil gi arbeidet med å følge opp Riksrevisjonens funn og merknader høy prioritet. De fleste forholdene er allerede under oppfølging, og for de andre vil oppfølgingen starte i løpet av kort tid.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Forsvarsdepartementet har bedret oppfølgingen av Forsvarets arbeid med å sikre objekter ved bruk av sikringsstyrker. Dette er i samsvar med tidligere forsvarsminister Ine M. Eriksen Søreides informasjon til Stortinget i 2017 om at status var forbedret siden Riksrevisjonens undersøkelse i 2015. Jeg viser her til det som ble opplyst under de to høringene om saken i Kontroll- og konstitusjonskomiteen i 2017 samt i debatten ved Stortingets behandling av innstillingene fra komiteen.

Riksrevisjonens undersøkelse bekrefter tidligere forsvarsministers opplysninger til Stortinget om at vi fortsatt ikke er i mål. Hun sa 20. juni 2017 under Stortingets behandling av Innst. 483 S (2016–2017)¹ at «Jeg har ikke på noe tidspunkt – og det framgår heller ikke av referatene² – sagt at alle feil skulle være rettet opp. Jeg har tvert imot sagt at mye arbeid gjenstår, selv om mye arbeid er på plass.».

Forebyggende grunnsikring av Forsvarets skjermingsverdige objekter

Jeg ønsker å understreke at alle Forsvarets skjermingsverdige objekter har en form for grunnsikring. Selv om arbeidet med å sikre objektene har kommet lenger nå enn det var i 2015 er jeg enig med Riksrevisjonen i at det ennå vil ta flere år før grunnsikringen av samtlige skjermingsverdige objekter tilfredsstillende oppfylles i sikkerhetsloven og objektsikkerhetsforskriften. Siden 2015 er det igangsatt eller under igangsetting prosjekter som har til hensikt å bedre grunnsikringen med en total kostnadsramme på om lag 1,6 mrd. kroner. Det pågår i tillegg prosjekter for 900 mill. kroner for å erstatte radiolinjenettet med fibernett, noe som vil øke redundansen og redusere antallet skjermingsverdige objekter. I tillegg til disse summene kommer store beløp til sikring som inngår som en integrert del av prosjektene for nybygg.

Jeg registrerer at Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Forsvarsdepartementet, i tillegg til sikringsprosjektene nevnt ovenfor, har igangsatt et eget infrastrukturprosjekt (*Hele landet – sikring av skjermingsverdige objekter*) på 435 mill. kroner som har til hensikt å skaffe en tilstandsoversikt og sørge for at de skjermingsverdige objektene blir sikret i samsvar med sikkerhetsloven.

Tilstandsoversikten utvikles fortløpende og forventes ferdigstilt senest i 2022, mens etableringen av selve grunnsikringen for samtlige skjermingsverdige objekter er planlagt ferdigstilt innen 2025. Jeg vil påpeke at arbeidene knyttet til ulike enkeltobjekter gradvis vil slutføres de kommende årene. 2025 markerer tidspunktet for når arbeidene med samtlige objekter i prosjektet vil være ferdig.

Stortinget fikk i 2017³ informasjon om at arbeidet med å sikre de skjermingsverdige objektene i henhold til regelverket vil fortsette de kommende årene. Listen over skjermingsverdige objekter oppdateres årlig, og det vil naturligvis ta noe tid å få på plass sikringstiltak etter at nye objekter er utpekt. Jeg mener tidsfristene som i sin tid ble satt av Jens Stoltenbergs andre regjering for å etablere permanent grunnsikring i henhold til lov og forskrift var for optimistiske og basert på et ufullstendig beslutningsgrunnlag.

Det kan også nevnes at forsvarssektoren har hatt en markant kompetanseøkning hva angår risikovurderinger og skadevurderinger, samt utpeking og klassifisering av skjermingsverdige objekter. Dette har ført til en reduksjon av antall skjermingsverdige objekter, samt at

¹ Innst. 483 S (2016–2017) Dokument 1, tillegg nr. 1 (2016–2017)) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring

² Referatene fra høringene 21. mars 2017 og 29. mai 2017.

³ Prop. 1 S (2017–2018) Forsvarsbudsjettet for 2018

klassifiseringsnivået på en rekke objekter er redusert. Jeg forventer at denne utviklingen vil fortsette. Dette vil kunne føre til reduserte sikringsbehov, i tillegg til at en rekke objekter vil kunne oppnå en tilfredsstillende sikring tidligere enn først antatt.

Det er Forsvarsdepartementets klare målsetning at det nevnte infrastrukturprosjektet vil sørge for at grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene vil bli i henhold til regelverket. Jeg mener derfor infrastrukturprosjektet ivaretar Riksrevisjonens anbefaling om en forpliktende fremdriftsplan og finansiering slik at permanent grunnsikring av skjermingsverdige objekter i Forsvaret blir etablert. Jeg nevner også at forebyggende sikkerhet er prioritert i Iverksettelsesbrevet til langtidsplanen for forsvarssektoren 2017–2020 ved at det har blitt et eget strategisk mål i etatsstyringen av sektoren.

Forsvarets objektsikring med sikringsstyrker

Jeg er tilfreds med at Riksrevisjonen bekrefter informasjonen som ble gitt til Stortinget i 2017 om forbedringer i objektsikringen med sikringsstyrker. Det har siden 2015 blitt bedre arbeidsprosesser for slik sikring både internt i Forsvaret og i samarbeidet med politiet. Regjeringen har generelt prioritert å styrke samarbeidet mellom politiet og Forsvaret, og en rekke forskjellige tiltak er iverksatt.

Når det gjelder planer for de objektene der politiet ber om forhåndsplanlagt bistand fra Forsvaret, har andelen objekter med objektplan økt fra 25 pst. ved undersøkelsen i 2015, til 72 pst. ved høringen 29. mai 2017 og 94 pst. ved Riksrevisjonens nye undersøkelse. Også for forberedelsene til militær sikring av nøkkelobjekter i sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt er det klare forbedringer. Ved undersøkelsen i 2015 var det planer for sikring av om lag halvparten av nøkkelobjektene. Ved høringen 29. mai 2017 hadde dette økt til 87 pst. mens det ved den nye undersøkelsen er 91 pst. Det skjer årlig en viss utskifting av objektene på listene, og det vil naturlig ta noe tid fra et objekt blir utpekt til det foreligger en ferdig objektplan.

Til forskjell fra 2015 er det nå også utpekt et vesentlig antall sivile nøkkelobjekter. Denne økningen er innenfor Heimevernets kapasitet til sikring. Det er totalt sett færre nøkkelobjekter nå enn for 5-6 år siden, og langt færre hvis vi sammenligner med årene før objektsikringsinstruksen kom i 2012. Antallet objekter som politiet har forhåndsutpekt for Forsvarets sikringsbistand har også gått ned de siste årene. Heimevernet har god status på øving på objektsikring i forhold til kravene.

Jeg ser alvorlig på de gjenstående svakhetene og manglene som Riksrevisjonen påpeker innenfor objektsikring med sikringsstyrker, og vil prioritere oppfølging av disse. De fleste vil kunne utbedres innen relativt kort tid. Videre styrking av Heimevernets operative evne er et løpende arbeid som regjeringen vil fortsette å gi høy prioritet videre fremover.

Objektsikringsinstruksen var utarbeidet i tett samarbeid mellom forsvars- og justissektorene da den kom i 2012. Den medførte klargjøring av forhold som det var registrert mye usikkerhet om i sivile og militære beredskapsmiljøer. Den førte også til revitalisering av et arbeid som hadde vært preget av lav aktivitet over mange år. I henhold til instruksen fastsatte forsvarssjefen i 2013 nærmere bestemmelser for oppfølgingen i Forsvaret. Jeg ser det som viktig at det er felles forståelse av instruksen. Som det fremgikk av brev fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet 20. november 2017 er det hensiktsmessig å vurdere revisjon av instruksen etter at Riksrevisjonens rapport foreligger.

Forsvarsdepartementet vil derfor nå ta initiativ til at instruksen gjennomgås i et tett samarbeid mellom forsvars- og justissektorene, der den også ses i lys av resultatene fra Riksrevisjonens undersøkelse.

Ved innføringen av objektsikringsinstruksen i 2012 fikk Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesmennene en noe mindre sentral rolle i utpekingen av nøkkelobjektene enn de hadde tidligere. Dette har sammenheng med at definisjonen av begrepet nøkkelobjekt ble justert i den nye instruksen. Formålet med justeringen var å få definisjonen i samsvar med reglene i krigens folkerett. Den forrige definisjonen inkluderte også objekter som kun hadde betydning for sivilsamfunnet. Nøkkelobjekter skal være sivile og militære objekter med avgjørende betydning for forsvarsevnen og det militære forsvar i krig, og som er å anse som lovlige militære mål i krig.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesmennene har i henhold til instruksen likevel fremdeles viktige rådgiverfunksjoner. Forsvaret rapporterer om en generelt god og forbedret dialog med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesmennene, herunder også i arbeidet relatert til sivile nøkkelobjekter. Forsvarsdepartementet har likevel fra Forsvaret fått bekreftet Riksrevisjonens funn om at dialogen med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesmennene ikke har vært tilstrekkelig detaljert når det gjelder utpeking av hvert enkelt av de sivile nøkkelobjektene. Forsvaret har informert om at det fra og med 2018 blir lagt sterkere vekt på rådføring med fylkesmennene, blant annet som følge av at heimevernsdistriktene gis en mer direkte rolle i nomineringen av nøkkelobjekter. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap vil også bli involvert i å støtte arbeidet med utpeking på et mer detaljert nivå.

Det er et delvis sammenfall i kriteriene for utpeking av skjermingsverdige objekter som skal sikres med grunnsikring i henhold til sikkerhetsloven og nøkkelobjekter som skal sikres med militære sikringsstyrker i væpnet konflikt. Det gjør at det er naturlig å vurdere om et objekt som blir utpekt som nøkkelobjekt også bør utpekes som skjermingsverdig objekt. Arbeidet med dette ble igangsatt i 2017 i Forsvaret og Forsvarsdepartementet for de sivile nøkkelobjektene som ikke allerede hadde status som skjermingsverdige objekter. Dette arbeidet vil gis ytterligere prioritet, og øvrige ansvarlige departementer vil bli involvert. Det er departementet som det enkelte objektet sorterer under som har myndighet til å beslutte om det faktisk skal utpekes som skjermingsverdig objekt i henhold til sikkerhetsloven.

Riksrevisjonen påpekte i en revisjon av Heimevernets operative evne i Dokument 1 (2015–2016) mangler i bemanning, materiell og logistikk samt trening og øving. Tidligere forsvarsminister Søreide uttrykte at Riksrevisjonens funn ga et godt bilde av mange av utfordringene Heimevernet stod overfor. Det fremgår av Riksrevisjonens nye undersøkelse at det fortsatt er svakheter i Heimevernets operative evne. Jeg deler Riksrevisjonens vurdering av at det fortsatt finnes svakheter og mangler.

Arbeidet i Landmaktutredningen⁴ har bekreftet og belyst flere grunnleggende utfordringer ved dagens landstyrker som gjør at disse ikke har den reaksjonsevne, kampkraft, mobilitet og utholdenhet som er nødvendig for å møte dagens og fremtidens utfordringer. Langtidsplanen for forsvarssektoren 2017–2020⁵ og Landmaktproposisjonen representerer et viktig løft for Forsvaret, hvor regjeringen har snudd den langvarige, negative utviklingen og lagt det nødvendige grunnlaget for å bygge det Forsvaret vi trenger. Regjeringen har i første del av planperioden blant annet igangsatt arbeidet med å ta igjen det mangeårige etterslepet på vedlikehold og beredskapsmateriell, og startet den videre moderniseringen av Heimevernet. Stortinget vedtok ved behandlingen av Innst. 50 S (2017–2018) til Prop. 2 S (2017–2018) en områdestruktur i Heimevernet på 37 000 mannskaper. Det foregår allerede en tilpassing av organisasjonen til dette. Første finansiering av de vedtatte endringene skal behandles i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2018. Gjennomføringen av den vedtatte strukturen krever investeringer, og tilpasningen vil ta noe tid. Forsvarsdepartementet har gitt

⁴ Prop. 2 S (2017–2018) Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet — Landmaktproposisjon

⁵ Prop. 151 S (2015–2016) Kampkraft og bærekraft — Langtidsplan for forsvarssektoren

oppdrag til Forsvaret om å etablere en balansert og bærekraftig forsvarsstruktur i tråd med iverksettelsesbrevets strukturmål for 2020, hvor videreutvikling av Heimevernet er blant områdene som skal prioriteres.

Heimevernets budsjett ble i 2017 styrket med 191 mill. kroner til å innhente etterslepet innenfor vedlikehold, reservedeler, ammunisjon og beredskapsbeholdninger, samt anskaffelse av nytt sperremateriell for sikring av objekter. Dette bidrar til økt operativ evne også for å ivareta objektsikring. I 2017-regnskapet utgjorde Heimevernets driftsutgifter 1 439 mill. kroner, en økning i reelle kroner fra 2016 på om lag 210 mill. kroner. Forsvarsdepartementets regnskapsanalyse viser at det har vært en økning i Heimevernets regnskapsførte driftsutgifter på 326 mill. kroner oppgitt i reelle 2017-kroner i perioden 2014–2017, en økning på 29 pst.

Riksrevisjonens undersøkelse gjelder objektsikring utført av Heimevernets områdestyrker. Dette er Forsvarets primære ressurs for objektsikring. Ved vurdering av Forsvarets totale potensielle kapasitet til objektsikring bør også andre deler av Forsvaret tas med i vurderingen. Avhengig av situasjonen kan det også være aktuelt å benytte for eksempel Heimevernets innsatsstyrker (som har den korteste reaksjonstiden) og ulike avdelinger i forsvarsgrenene (herunder garnisonenes ordinære vaktstyrker) til objektsikring. Etter terrorhandlingen 22. juli 2011 ble Hans Majestet Kongens Garde benyttet til sikring av objekter i Oslo sammen med Heimevernet.

Det er ikke noe krav til at samtlige objekter på listene skal kunne sikres samtidig. I en reell situasjon kan det være aktuelt å sikre et utvalg av objektene på listene og også sikre objekter som ikke er forhåndsutpekte på listene. Det vil foretas en situasjonsbestemt prioritering av hvilke objekter som skal sikres avhengig av type trussel, geografisk trusselbilde, type objekter som er truet og objektenes ulike prioritetsklasser. Sikringsstyrker vil kunne overføres mellom distriktene. Hvis det skulle oppstå en situasjon med samtidig behov for Forsvarets bistand til politiets objektsikring og militær sikring av nøkkelobjekter vil en situasjonsbestemt prioritering styres fra ulike nivåer, og om nødvendig på regjeringsnivå.

Forsvaret har gjort beregninger av kapasitetsbehovet knyttet til objektsikring med sikringsstyrker. Stortinget ble i 2017 orientert om Heimevernets kapasitet til objektsikring under høringene knyttet til behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse av objektsikring 2015. I sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt vil Heimevernet også ha andre oppdrag enn objektsikring, blant annet territoriell overvåking og kontroll og sikring av mottak av allierte styrker. På bakgrunn av Riksrevisjonens rapport vil de beregninger som er gjort av kapasitetsbehovet kvalitetssikres. Politiet vil bli invitert med i kvalitetssikringen.

Forsvarsdepartementets oppfølging

Nedenfor følger en oppsummering basert på Riksrevisjonens fire anbefalinger i Dokument 3:11 (2017-2018). Denne må ses i sammenheng med omtalen ovenfor av hvordan arbeidet med objektsikring videreføres samt hvordan Riksrevisjonens funn og merknader følges opp. Forsvarsdepartementet vil før sommeren gi Forsvaret og øvrige berørte etater i sektoren i oppdrag å iverksette de tiltak som ikke allerede er igangsatt.

Anbefaling nr. 1: Sørge for forpliktende framdriftsplan og finansiering, slik at permanent grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret blir etablert i tråd med Stortingets forutsetninger.

Oppfølging:

Prosjektet *Hele landet–sikring av skjermingsverdige objekter* som startet i 2016 videreføres i henhold til fastsatt framdriftsplan for å skaffe en tilstandsoversikt for samtlige objekter og en

sikring i samsvar med sikkerhetsloven. Det er planlagt å benytte 435 mill. kroner til prosjektet. I tillegg kommer ulike andre prosjekter som overgang fra radiolinje til fibernett og at sikring av nybygg inngår i byggeprosjektene.

Anbefaling nr. 2: Iverksette nødvendige midlertidige tiltak for skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret i samsvar med sikkerhetsloven, fram til permanent grunnsikring er etablert.

Oppfølging:

De skjermingsverdige objektene i forsvarssektoren har allerede en form for grunnsikring, og det jobbes kontinuerlig for å finne løsninger for å forsere de allerede igangsatte planene for etablering av grunnsikring, slik at flest mulig av Forsvarets skjermingsverdige objekter oppnår et tilstrekkelig sikringsnivå. Det vil bli sett nærmere på ytterligere midlertidige tiltak som eventuelt kan iverksettes for å oppnå en tilstrekkelig sikring inntil prosjektet *Hele landet – sikring av skjermingsverdige objekter* gjør dette permanent. Tiltakene vil iverksettes etter særskilte vurderinger for de enkelte objekter og der kostnadene står i et rimelig forhold til det som oppnås ved tiltaket.

Anbefaling nr. 3: Sikre felles forståelse av objektsikringsinstruksen mellom departementene

Oppfølging:

Det skal i 2018 gjennomføres et arbeid for gjennomgang og eventuelle endringer i instruksen i tett samarbeid mellom forsvars- og justissiden. Eventuelle uklarheter må fjernes og felles forståelse sikres.

Anbefaling nr. 4: Avklare og sørge for at politiet og Heimevernet har nødvendig kapasitet, hver for seg og sammen, til å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker

Oppfølging:

På bakgrunn av Riksrevisjonens rapport vil de beregninger som er gjort av kapasitetsbehovet kvalitetssikres, og nødvendige analyser må gjøres. Politiet skal inviteres med i dette arbeidet. Regjeringens arbeid med å styrke Heimevernets operative evne fortsetter basert på den vedtatte langtidsplanen for forsvarssektoren, øvrige beslutninger som berører Heimevernet og pågående prosjekter. Forsvarsdepartementet har gitt oppdrag til Forsvaret om å etablere en balansert og bærekraftig forsvarsstruktur i tråd med iverksettelsesbrevets strukturmål for 2020, hvor videreutvikling av Heimevernet er blant områdene som skal prioriteres. Forbedringstiltakene forventes i løpet av langtidsplanperioden å medføre en forbedring av Heimevernets operative evne. Forsvarsdepartementet vurderer som del av den ordinære etatsstyringen behov for eventuelle ytterligere forbedringstiltak knyttet til Heimevernets kapasitet og operative evne.

Med hilsen



Frank Bakke-Jensen

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av oppfølging
av objektsikring

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Innledning | 47 |
| 1.1 | Bakgrunn | 47 |
| 1.2 | Mål og problemstillinger | 48 |
| 1.3 | Ansvar, myndighet og organisering | 50 |
| 1.4 | Objektsikring som en del av samfunns- og statssikkerheten | 52 |
| 1.5 | Nærmere om objektsikring | 55 |
| 1.5.1 | Grunnsikring av skjermingsverdige objekter | 55 |
| 1.5.2 | Sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret | 57 |
| 1.5.3 | Politiets sikring og beskyttelse av sivile objekter | 57 |
| 1.5.4 | Forsvarets sikring og beskyttelse av sivile og militære nøkkelobjekter | 58 |
| 1.5.5 | Sikring og beskyttelse av sivile objekter hvor politiet på forhånd har bedt Heimevernet om bistand til å sikre og beskytte ved bruk av sikringsstyrker | 59 |
| 2 | Metodisk tilnærming og gjennomføring | 61 |
| 2.1 | Statistikk | 61 |
| 2.2 | Dokumentanalyse | 61 |
| 2.3 | Intervjuer | 62 |
| 2.4 | Spørreundersøkelse | 62 |
| 3 | Revisjonskriterier | 63 |
| 3.1 | Oppfølging av objektsikring | 63 |
| 3.2 | Forsvarsdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av objektsikring | 63 |
| 3.3 | Permanent grunnsikring av skjermingsverdige objekter | 64 |
| 3.3.1 | Utpeking av skjermingsverdige objekter | 64 |
| 3.3.2 | Permanent grunnsikring for de skjermingsverdige objektene | 66 |
| 3.3.3 | Tilsyn og påleggskompetanse | 68 |
| 3.4 | Politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker | 68 |
| 3.4.1 | Utpeking av objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker | 69 |
| 3.4.2 | Lister og oversikter over utpekte objekter | 69 |
| 3.4.3 | Objektplaner | 69 |
| 3.4.4 | Politiets kapasitet til sikring og beskyttelse av objekter | 70 |
| 3.5 | Forsvarets sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker | 70 |
| 3.5.1 | Utpeking av sivile og militære nøkkelobjekter | 71 |
| 3.5.2 | Liste og oversikter over utpekte objekter | 71 |
| 3.5.3 | Objektplaner | 71 |
| 3.5.4 | Heimevernets operative evne | 72 |
| 3.6 | Forsvarets bistand til politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker | 73 |

| | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.6.1 | Politiets utpeking av forhåndsdefinerte objekter skal meddeles til Forsvaret | 74 |
| 3.6.2 | Oversikter og lister over forhåndsdefinerte objekter | 74 |
| 3.6.3 | Objektplaner | 74 |
| 3.6.4 | Felles øvelser mellom politiet og Forsvaret | 74 |
| 3.6.5 | Kapasitet og ressurser til å sikre og beskytte forhåndsdefinerte objekter | 75 |
| 4 | Grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet | 76 |
| 4.1 | Nominering og utpeking av skjermingsverdige objekter | 76 |
| 4.2 | Antall skjermingsverdige objekter | 77 |
| 4.3 | Tilstanden på grunnsikringen til de skjermingsverdige objektene i politiet | 78 |
| 4.3.1 | Status ved den forrige undersøkelsen og det som ble opplyst i den lukkede høringen 29. mai 2017 | 78 |
| 4.3.2 | Status for grunnsikringen på de skjermingsverdige objektene på tidspunktet for den lukkede høringen | 78 |
| 4.3.3 | Status på grunnsikringen for de skjermingsverdige objektene per 31. desember 2017 | 80 |
| 4.4 | Økonomiske kostnader og finansiering av grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i politiet | 83 |
| 4.4.1 | Estimerte kostnader til etablering av grunnsikringstiltak for de skjermingsverdige objektene | 83 |
| 4.4.2 | Finansiering av grunnsikringstiltak | 85 |
| 4.4.3 | Tidsperspektivet for etablering av permanent grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i politiet | 88 |
| 5 | Grunnsikring av skjermingsverdige objekter i Forsvaret | 89 |
| 5.1 | Nominering og utpeking av skjermingsverdige objekter | 89 |
| 5.2 | Antall skjermingsverdige objekter | 89 |
| 5.3 | Tilstanden på grunnsikringen til de skjermingsverdige objektene i Forsvaret | 90 |
| 5.3.1 | Status ved den forrige undersøkelsen og det som ble opplyst i den lukkede høringen 29. mai 2017 | 90 |
| 5.3.2 | Status for grunnsikringen på de skjermingsverdige objektene på tidspunktet for den lukkede høringen | 91 |
| 5.3.3 | Status grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret per 31. desember 2017 | 91 |
| 5.4 | Kostnader og finansiering av grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret | 95 |
| 5.4.1 | Estimerte kostnader og finansiering av grunnsikringstiltak for de skjermingsverdige objektene | 95 |
| 5.4.2 | Finansiering av drift av grunnsikringstiltak | 96 |
| 5.4.3 | Tidsperspektivet | 96 |
| 6 | Politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker | 98 |
| 6.1 | Utpeking av objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker | 98 |
| 6.2 | NSMs liste over sivile skjermingsverdige objekter blir lagt til grunn ved politiets utpeking av objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker | 99 |

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.2.1 | Utpeking av skjermingsverdige objekter i øvrige sektorer | 99 |
| 6.2.2 | Oversikt over skjermingsverdige objekter | 99 |
| 6.2.3 | Objektene grunn sikring har betydning for politiets bruk av sikringsstyrker | 100 |
| 6.3 | Antall objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker fra politiet | 102 |
| 6.4 | Politiets kapasitet til sikring og beskyttelse av objekter | 103 |
| 6.5 | Objektplaner | 105 |
| 6.6 | Politidistriktene koordinering av planer og samarbeid med andre aktører | 105 |
| 6.7 | Styring og oppfølging | 106 |
| 6.8 | Behov for å revidere objektsikringsinstruksen | 107 |
| 7 | Forsvarets sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker | 109 |
| 7.1 | Utpeking av sivile og militære nøkkelobjekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet | 109 |
| 7.1.1 | Rådføring og samarbeid med DSB i utpekingen av sivile nøkkelobjekter | 109 |
| 7.1.2 | Rådføring og samarbeid med fylkesmannsembetene og politidistriktene i utpekingen av sivile nøkkelobjekter | 109 |
| 7.2 | Antall nøkkelobjekter | 111 |
| 7.3 | Nominering av sivile og militære nøkkelobjekter som skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven | 113 |
| 7.4 | Objektplaner | 114 |
| 7.5 | Heimevernets operative evne | 115 |
| 7.5.1 | Heimevernets operative evne i den forrige undersøkelsen og under den lukkede høringen 29. mai 2017 | 115 |
| 7.5.2 | Status Heimevernets operative evne 31. desember 2017 | |
| 7.5.3 | Operativ evne til å sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter | 116 |
| 7.5.4 | Bemanning | 117 |
| 7.5.5 | Treningsnivå og kritisk kompetanse | 121 |
| 7.5.6 | Materiell, logistikk og forsyningsikkerhet | 122 |
| 7.6 | Styring og oppfølging | 125 |
| 7.6.1 | Økonomiske forutsetninger | 125 |
| 8 | Politiets og Forsvarets forhåndsplanlagte bistand til sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker | 128 |
| 8.1 | Utvelgelse av objekter som politiet på forhånd har bedt Forsvaret om bistand til å sikre og beskytte | 128 |
| 8.2 | Antall objekter som politiet på forhånd har bedt Forsvaret om bistand til å sikre og beskytte | 129 |
| 8.3 | Objektplaner | 130 |
| 8.4 | Felles øvelser og treninger mellom politiet og Forsvaret | 131 |
| 8.5 | Kapasitet og operativ evne til å sikre og beskytte objekter som er forhåndsplanlagt med bistand fra Forsvaret | 133 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 9 Vurderinger | 136 |
| 9.1 Grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret er ikke i samsvar med sikkerhetsloven og Stortingets forutsetninger | 136 |
| 9.1.1 Mangelfull grunnsikring av de skjermingsverdige objektene i politiet | 136 |
| 9.1.2 Mangelfull grunnsikring av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret | 138 |
| 9.2 Justis- og beredskapsdepartementets og Forsvarsdepartementets oppfølging av politiets og Forsvarets bruk av sikringsstyrker | 139 |
| 9.2.1 Manglende felles forståelse av objektsikringsinstruksen | 139 |
| 9.2.2 Politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker | 140 |
| 9.2.3 Forsvarets sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker | 140 |
| 9.2.4 Politiets og Forsvarets forhåndsplanlagte bistand til sikring og beskyttelse av objekter | 142 |

Tabelloversikt

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabell 1 Tidslinje for behandlingen av Riksrevisjonens rapport om revisjon av Heimevernets operative evne og Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring | 47 |
| Tabell 2 [REDACTED] | 81 |
| Tabell 3 [REDACTED] | 84 |
| Tabell 4 [REDACTED] | 119 |

Figuroversikt

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figur 1 Organiseringen med relevante departementer, virksomheter og regionale aktører. | 51 |
| Figur 2 Bruk av sikringsstyrker ved økt trusselnivå | 53 |
| Figur 3 Sikring og beskyttelse av objekter i fred, krise og krig | 54 |
| Figur 4 Permanent grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret | 56 |
| Figur 5 Politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet | 58 |
| Figur 6 Forsvarets sikring og beskyttelse av sivile og militære nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet | 59 |
| Figur 7 Sikring og beskyttelse av sivile objekter hvor politiet på forhånd har bedt Forsvaret om bistand til å sikre og beskytte objektet ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet | 60 |
| Figur 8 [REDACTED] | 90 |
| Figur 9 [REDACTED] | 102 |
| Figur 10 [REDACTED] | 102 |
| Figur 11 [REDACTED] | 103 |
| Figur 12 Antall personell i kategoriene IP3 og IP4 per 31.12.2017. Tallene til høyre for stolpene viser antall personell i forhold til antall objekter (kategori A og B) som skal sikres og beskyttes med sikringsstyrker per politidistrikt. | 104 |
| Figur 13 [REDACTED] | 111 |
| Figur 14 [REDACTED] | 111 |

Ordliste og forkortelser

| Forkortelse | Forklaring |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Balansert sikring | Avstemming av ulike sikringstiltak |
| BDU | Brukerdefinert utvikling |
| DIF | Driftsenhet i Forsvaret |
| DOS | Days of supplies |
| DSB | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap |
| EBA | Eiendom, bygg og anlegg |
| FB | Forsvarsbygg |
| FD | Forsvarsdepartementet |
| FD REBA | Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg |
| FKO | Forsvarets kompetansesenter for objektsikring |
| FLO | Forsvarets logistikkorganisasjon |
| FOH | Forsvarets operative hovedkvarter |
| Forebyggende sikkerhetstjeneste | Planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og kontroll av forebyggende sikkerhetstiltak som søker å fjerne eller redusere risiko som følge av sikkerhetstruende virksomhet. |
| FPVS | Forsvaret personell- og vernepliktsenter |
| FST | Forsvarsstaben |
| Grunnsikring | Sikkerhetstiltak som planlegges, gjennomføres og vedlikeholdes for å beskytte skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven. Tiltakene skal bestå av en kombinasjon av barrierer, deteksjon, verifikasjon og reaksjon. |
| IVB LTP | Iverksettelsesbrev til Langtidsplanen |
| IP3 | Innsatspersonell 3: Særskilt utviklingsenhet i politiet |
| IP4 | Innsatspersonell 4: Vanlig, patruljerende politi |
| JD | Justis- og beredskapsdepartementet |
| KLAR | Klar til strid |
| Kombattante styrker | Militære enheter som er aktive i kamp / stridende |
| KOP | Komplett operativ organisasjonsplan |
| NKSB | Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg |

| | |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| NSM | Nasjonal sikkerhetsmyndighet |
| Nøkkelobjekter | Sivile og militære objekter, som har avgjørende betydning for forsvarsevnen og det militære forsvar i krig, og som er å anse som lovlige militære mål i krig. |
| Objekteier | Virksomhet eller person som eier eller på annen måte råder over skjermingsverdig objekt. |
| Objekter | Med «objekter» menes ethvert fysisk objekt som krever sikring og beskyttelse ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret i fred, krise og krig mot anslag og angrep av kriminell eller militær karakter. «Objekter» omfatter områder og fast og rørlig eiendom, uavhengig av om objektene er offentlige eller private eller sivile eller militære. |
| Objektsikring/sikring og beskyttelse | Aktive operative tiltak som potensielt kan innebære maktbruk ved bruk av styrker rettet mot en konkret trussel. |
| Objektsikringsinstruksen | Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig |
| Operativ evne | Forsvarets reaksjonsevne, mobilitet, stridsevne og utholdenhet. Forsvarets operative evne er blant annet avhengig av øvelses- og treningsnivå, kvaliteten og kvantiteten på materiell og egnetheten til ledelsesfunksjonalitet og kommando- og kontrollapparatet. |
| Perimetersikring | Fysisk sikring av et bestemt område |
| PBU | Personlig bekledning og utrustning |
| Reaksjon | Reaksjon som en del av grunnsikringen, skal sikre objektets funksjonalitet ved en sikkerhetstruende hendelse, eller sikre forutsetninger for gjenopprettelse av funksjonalitet etter en slik hendelse. |
| Redundans | Duplisering av informasjon/funksjon for å unngå eller redusere risiko for tap |
| RKR | Resultat- og kontrollrapporteringen i forsvarssektoren |
| Sabotasje | Tilsiktet ødeleggelse, lammelse eller driftsstopp av utstyr, materiell, anlegg eller aktivitet, eller tilsiktet uskadeliggjøring av personer, utført av eller for en fremmed stat, organisasjon eller gruppering. |
| Sikkerhetstruende virksomhet | Forberedelse til, forsøk på og gjennomføring av spionasje, sabotasje eller terrorhandlinger, samt medvirkning til slik virksomhet. |

| | |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sikringsstyrker | Personer og enheter fra politiet eller Forsvaret som har til oppgave å beskytte et objekt mot en mulig eller konkret trussel. |
| Skjermingsverdig objekt | Eiendom som må beskyttes mot sikkerhetstruende virksomhet av hensyn til rikets eller alliertes sikkerhet eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. |
| SVO | Skjermingsverdige objekter |
| Tidsregnskap | Den tiden det tar fra man oppdager hendelser til reaksjon er på plass ved objektet (skal være mindre enn den tiden det tar å kompromittere objektet) |
| Terrorhandlinger | Ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. |

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Etter terrorhendelsen 22. juli 2011 forventet Stortinget bedre samarbeid mellom politiet og Forsvaret. *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig* (objektsikringsinstruksen) var et av tiltakene for å bedre samarbeidet og tydeliggjøre ansvaret. Politiet og Forsvaret skal ved bruk av sikringsstyrker sikre og beskytte områder og fast og rørlig eiendom (objekter) når situasjonen tilsier det. I tillegg er det krav om at skjermingsverdige objekter hele tiden skal være beskyttet og sikret, for eksempel med fysiske stengsler og barrierer (permanent grunnsikring) i henhold til sikkerhetsloven og *forskrift om objektsikkerhet*.¹

I Innst. 210 S (2012–2013) *Redegjørelse av statsministeren og justis- og beredskapsministeren i Stortingets møte 28. august 2012 om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen* framgikk det at arbeidet med sikring av objekter som kan være spesielt utsatt for angrep, skulle bli styrket, blant annet ved etablering av objektsikringsinstruksen. Instruksen ble fastsatt 24. august 2012. Hensikten med instruksen er å fastsette bestemmelser for ansvarsforhold og samarbeid om politiets og Forsvarets objektsikring ved bruk av sikringsstyrker slik at viktige objekter skal opprettholde sin virksomhet og funksjonalitet i kritiske situasjoner.²

Justiskomiteen viser i Innst. 425 S (2012–2013) *Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen* til at den enkelte virksomhet har et selvstendig ansvar for både egenbeskyttelsen og beskyttelsen av samfunnskritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner som de forvalter. Samtidig skal politiet og Forsvaret være i stand til å kunne utøve beskyttelse av viktige objekter når trusselsituasjonen tilsier at det er behov for det. Når det gjelder tiltak for å styrke beskyttelsen mot terrorangrep, merket komiteen seg at regjeringen blant annet vil prioritere arbeidet med utpeking og beskyttelse av skjermingsverdige objekter mot spionasje, sabotasje og terrorhandlinger. Regjeringen skulle også sørge for at politiet og Forsvaret har et koordinert planverk for beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker. Komiteen støttet disse tiltakene.

Dokument 1 (2016–2017) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen og kontroll for budsjettåret 2015*, med vedlagt gradert rapport *Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring – Dokument 1, tillegg nr. 1 (2016–2017)*, ble overlevert Stortinget 18. oktober 2016. Rapporten omtalte vesentlige svakheter i Politidirektoratets og Forsvarets objektsikring.

I Dokument 1 (2016–2017), jf. Innst. 483 S (2016–2017), ble det konstatert at Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ikke hadde sørget for å styrke og bedre samarbeidet mellom politiet og Forsvaret, slik Stortinget forutsatte og instruksen krever. Viktige tiltak som skal sikre godt samarbeid og gode forberedelser var ikke gjennomført. Det var dermed risiko for at viktige objekter ikke kunne opprettholde sin virksomhet og funksjonalitet i kritiske situasjoner. De to departementene hadde heller ikke sørget for at Politidirektoratet og Forsvaret hadde etablert en permanent grunnsikring for egne skjermingsverdige objekter i henhold til sikkerhetsloven og *forskrift om objektsikkerhet*.

1) Innst. 483 S (2016–2017) *Dokument 1, tillegg nr. 1 (2016–2017)*.

2) Objektsikringsinstruksen § 1.

I Innst. 483 S (2016–2017) er kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall enig i Riksrevisjonens funn og konklusjoner i Dokument 1, tillegg nr. 1 (2016–2017). Flertallet viser til at Riksrevisjonen ser det som svært alvorlig at forbedringsarbeidet med objektsikring og grunnsikring ikke sikres framdrift uavhengig av omstillingsprosessene. Flertallet mener at de alvorlige funnene og konklusjonene viser at regjeringen ikke har evnet å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger om objektsikring. Objektsikring, som er utpekt som en svært sentral del av beredskapen, både av Den særskilte komité og Gjørvt-kommisjonen, er ikke fulgt opp. Flertallet konstaterer at verken Forsvarsdepartementet eller Justis- og beredskapsdepartementet har oppfylt Stortingets forutsetninger eller instruksens krav.³

I forbindelse med Stortingets behandling ble det besluttet å gjennomføre åpen kontrollhøring 20. og 21. mars 2017 samt lukket kontrollhøring 29. mai 2017. Stortinget i plenum behandlet saken lukket den 19. juni og åpent den 20. juni, jf. Innst. 483 S (2016–2017) og Innst. 483 S (2016–2017) – *Tillegg 1*.

I behandlingen av Innst. 483 S (2016–2017) vedtok Stortinget å be Riksrevisjonen følge opp saken og komme tilbake til Stortinget med en statusrapport om objektsikring per 29. mai 2017.⁴

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å gi Stortinget informasjon om utvikling siden 2014 og status for objektsikring ved utgangen av 2017, herunder om Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har bedret objektsikringen, slik Stortinget forutsetter.

Problemstillinger

1. Har Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet sørget for å bedre den permanente grunnsikringen av egne skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret?
2. Har Justis- og beredskapsdepartementet sørget for å bedre politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet?
3. Har Forsvarsdepartementet sørget for å bedre Forsvarets sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet?
4. Har Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet sørget for å bedre politiets og Forsvarets forhåndsplanlagte bistand til sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet?

Revisjonsobjektene er Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Problemstilling 1 omhandler i hovedsak oppfølging av sikkerhetsloven og *forskrift om objektsikkerhet*. Problemstillingene 2, 3 og 4 omhandler i hovedsak oppfølging av objektsikringsinstruksen.

Denne undersøkelsen legger til grunn gjeldende sikkerhetslov. Stortinget vedtok 27. februar 2018 ny sikkerhetslov, *Lov om nasjonal sikkerhet*. Dato for ikrafttredelse er ikke bestemt.

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) er regjeringens organ for å diskutere og ta beslutninger i viktige graderte sikkerhets- og beredskapsspørsmål, og ledes av

3) Innst. 483 S (2016–2017) *Dokument 1, tillegg nr. 1 (2016–2017)*.

4) Innst. 483 S (2016–2017) *Dokument 1, tillegg nr. 1 (2016–2017)*.

statsministeren. De faste medlemmene består Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet. Utvalget betjenes av Statsministerens kontor (SMK). Dette endrer ikke ansvarsfordelingen mellom SMK og departementene, siden det er sektorprinsippet som er gjeldende.⁵ RSU vil derfor ikke bli omtalt særskilt i denne undersøkelsen.

Med sikringsstyrker menes i denne undersøkelsen Heimevernet og politiet. Heimevernet er Forsvarets primærressurs for sikring og beskyttelse av objekter. I Heimevernet inngår områdestrukturen, det vil si de ordinære heimevernssoldatene, mens innsatsstyrkene ikke er omfattet av undersøkelsen. Hans Majestets Kongens Garde, politiets spesialstyrke (Delta) og Forsvarets spesialstyrker var ikke omfattet av Riksrevisjonens forrige undersøkelse, og er dermed heller ikke relevant for denne undersøkelsen. Undersøkelsen omhandler ikke politiets eller Forsvarets personsikring.

Undersøkelsen omhandler ikke trusselscenarier, hvor grunnsikring av skjermingsverdige objekter eller sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker ikke er relevante.

Både Riksrevisjonens undersøkelser om revisjon av *Heimevernets operative evne* og *Politiets* fra 2014 og *Forsvarets objektsikring* fra 2015 inngår i denne oppfølgingsrevisjonen. Framstilling og vurdering av status og utvikling tar derfor utgangspunkt i data fra henholdsvis 2014 og 2015, som er tidspunktet for revisjonene. Tabell 1 viser relevante datoer for behandlingen av disse undersøkelsene.

5) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-sekretariat-for-regjeringens-sikkerhetsutvalg-rsu/id2427856/> 20.3.2018.

Tabell 1 Tidslinje for behandlingen av Riksrevisjonens rapport om revisjon av Heimevernets operative evne og Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring

| Relevant rapport | Aktivitet | Dato |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Riksrevisjonens rapport om revisjon av Heimevernets operative evne- Dokument 1 (2015-2016) | Riksrevisjonens Dokument 1 (2015-2016) behandles i Stortinget, jf. Innst. 144 S (2016-2017) | 13. desember 2016 |
| Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring – Dokument 1, tillegg nr. 1 (2016–2017) | Utkast til rapport sendes Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben samt Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet | 18. mars 2016 |
| | Svar på utkast til rapport mottas fra Justis- og beredskapsdepartementet | 21. april 2016 |
| | Svar på utkast til rapport mottas fra Forsvarsdepartementet | 25. april 2016 |
| | Brev sendes til Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet vedrørende Dok. 1 | 16. juni 2016 |
| | Endelig rapport sendes til departementene | 23. juni 2016 |
| | Svar mottas fra Forsvarsministeren | 15. juli 2016 |
| | Svar mottas fra Justisministeren | 15. august 2016 |
| | Dok. 1 oversendes Stortinget | 18. oktober 2016 |
| | Åpen høring | 20. og 21. mars 2017 |
| | Lukket høring | 29. mai 2017 |
| | Innstilling 483 S (2016-2017) | 13. juni 2017 |
| | Vedtak om oppfølgingsundersøkelse | 20. juni 2017 |

1.3 Ansvar, myndighet og organisering

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for samordning av samfunnssikkerhet i sivil sektor.⁶ Videre har Justis- og beredskapsdepartementet ansvaret for å sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrensene og departementer i sivil sektor.⁷

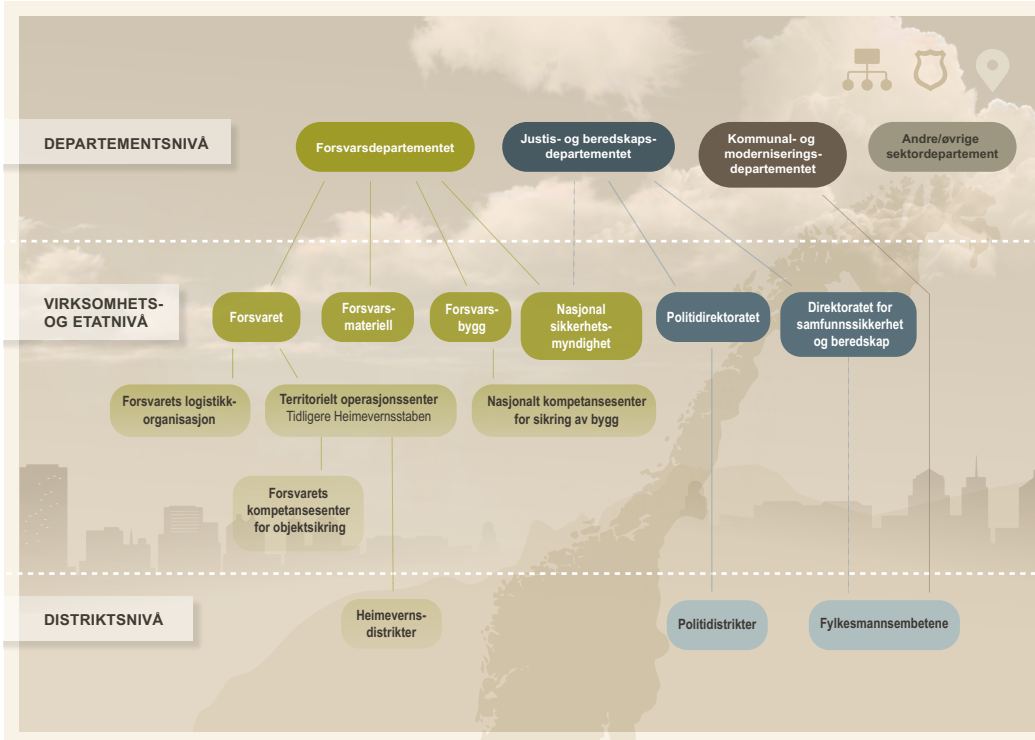
Forsvarsdepartementet har forvaltningsansvaret for sikkerhetsloven og *instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig* (objektsikringsinstruksen).

Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet skal påse at underliggende virksomheter følger kravene i sikkerhetsloven og objektsikringsinstruksen. De to departementene skal sørge for at underliggende virksomheter (objekteierne) etablerer permanent grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i henhold til sikkerhetsloven, og at Politidirektoratet og Forsvaret sikrer og beskytter objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret. Politidirektoratet ved politidistriktene og Forsvaret ved Heimevernet og heimevernsdistriktene har ansvaret for å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker.

6) *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (samfunnssikkerhetsinstruksen).

7) Prop. 1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet.

Figur 1 Organiseringen med relevante departementer, virksomheter og regionale aktører.



Kilde: Riksrevisjonen

Justis- og beredskapsdepartementet har etatsstyringsansvaret for Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, se figur 1.

Politidirektoratet har ansvaret for styring og oppfølging av politidistriktene. Det er tolv politidistrikter underlagt Politidirektoratet, se vedlegg 1.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har ansvaret for å understøtte Justis- og beredskapsdepartementet i samordningen av samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet. Fylkesmennene er regionalaktør med ansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylkene, se vedlegg 1.

Forsvarsdepartementet har styringsansvaret for Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Nasjonal sikkerhetsmyndighet, se figur 1.

Forsvaret blir ledet av Forsvarsstaben (FST) og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). FST har gjennomførings- og oppfølgingsansvaret for Forsvaret.⁸ FOH er Forsvarets utøvende operative ledd, og utøver operativ kommando over Forsvarets styrker.⁹ Heimevernet er en av Forsvarets Driftsenheter i Forsvaret (DIF). Heimevernet blir ledet av Heimevernsstaben og Territorielt operasjonssenter (TOS). Heimevernet består av elleve distrikter, se vedlegg 1. Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har ansvaret for å forvalte og ivareta Forsvarets logistikk- og forsyningsberedskap til Heimevernet.¹⁰ Forsvarets kompetansesenter for objektsikkerhet (FKO) har en rådgivende rolle for objektsikkerhet, herunder grunnsikring av skjermingsverdige objekter i Forsvaret.

8) Prop 1 S (2017–2018) for Forsvarsdepartementet.

9) Prop 1 S (2017–2018) for Forsvarsdepartementet.

10) Prop. 1 S (2017–2018) for Forsvarsdepartementet.

Forsvarsmateriell har ansvaret for materiellanskaffelser og -forvaltning i forsvarssektoren, inkludert materiell til Heimevernet.¹¹

Forsvarsbygg forvalter forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg (EBA), og er totalleverandør av eiendomstjenester for Forsvaret, herunder grunnsikring av skjermingsverdige objekter.¹² Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg (NKSB), er en oppdragsfinansiert avdeling underlagt Forsvarsbygg, som er rådgiver for beskyttelse og sikring av eiendom, bygg og anlegg både i forsvarssektoren og staten for øvrig.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er underlagt Forsvarsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet har instruksjonsmyndighet overfor Nasjonal sikkerhetsmyndighet i saker innenfor Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.¹³ Nasjonal sikkerhetsmyndighet har, i henhold til sikkerhetsloven med forskrift, overordnet tilsyns-, påleggs- og veiledningsmyndighet for virksomhetenes arbeid med skjermingsverdige objekter.

Alle departementer har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap innenfor egen sektor, og for å samordne samfunnssikkerhetsarbeidet med arbeidet i andre departementer og sektorer.¹⁴

1.4 Objektsikring som en del av samfunns- og statssikkerheten

Utformingen av norsk sikkerhetspolitikk legger til grunn et sikkerhetsbegrep som omfatter individets sikkerhet, samfunnssikkerhet og statssikkerhet. Samfunnssikkerheten er samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier, funksjoner og som setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan bli utløst av naturen, være et utslag av teknisk eller menneskelig feil eller bevisste handlinger. Trusler mot individ- og samfunnssikkerheten, for eksempel i form av terroranslag og angrep i det digitale rom, kan i ytterste konsekvens utvikle seg til å true statssikkerheten. Dette viser behovet for tett sikkerhets- og beredskapssamarbeid på tvers av sektorene og behovet for sivil-militært samarbeid (totalforsvarskonseptet).¹⁵

Sikkerhets- og forsvarspolitikken skal ivareta statssikkerheten, det vil si statens eksistens, suverenitet, integritet samt sikre politisk handlefrihet. Også sivile samfunnssikkerhetsbehov skal ivaretas i alvorlige situasjoner, det vil si i situasjoner som ut fra trusselbildet er definert som en statssikkerhetssituasjon.¹⁶

Objektsikring, herunder både grunnsikring av skjermingsverdige objekter samt politiets og Forsvarets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker, er en del av samfunns- og statssikkerheten. Grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret har betydning for den forebyggende samfunns- og statssikkerheten.

Forsvaret sikrer mot militære trusler i krig (statssikkerhet), og politiet mot kriminelle trusler (samfunnssikkerhet). Politiets bruk av sikringsstyrker blir aktuelt ved trusler mot samfunnssikkerheten, for eksempel i form av terroranslag mot sivile eller militære objekter. Trusler mot samfunnssikkerheten kan i ytterste konsekvens utvikle seg til å

11) Prop. 1 S (2017–2018) for Forsvarsdepartementet.

12) *Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg* (FD REBA).

13) Prop. 1 S (2017–2018) for Forsvarsdepartementet.

14) Prop. 1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet.

15) IVP LTP PET 5. desember 2017.

16) IVP LTP PET 5. desember 2017.

true statssikkerheten. Ved en økende trussel mot statssikkerheten og eventuell væpnet konflikt (krig), skal sikringsstyrker fra Heimevernet sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter.

Figur 2 Bruk av sikringsstyrker ved økt trusselnivå



Kilde: Riksrevisjonen

Figuren viser en utvikling fra fred (normalsituasjon) med eventuelle krav om forebyggende sikkerhet, eksempelvis i form av grunnsikring av skjermingsverdige objekter, til en utvikling hvor ett eller flere objekter er truet. Utviklingen av hendelser og en økende krise fører til en økende trussel mot statssikkerheten, som kan føre til krig. Det vil være økende behov for bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret etter hvert som krisen utvikler seg/eskalerer.

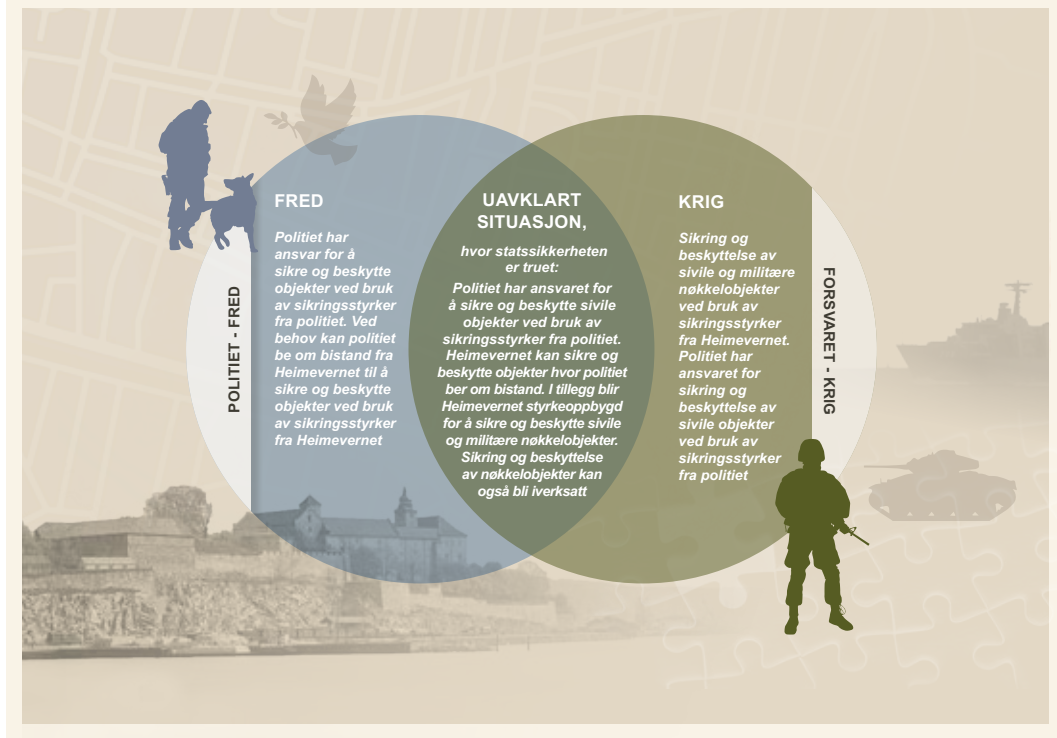
Figur 2 viser en forenklet, lineær utvikling i eskaleringsnivå. Framstillingen av utviklingen som lineær vil imidlertid ikke være gjeldende for alle situasjoner. I tillegg behøver det ikke å ha skjedd en faktisk hendelse, det kan også være etterretningsbasert informasjon som fører til bruk av sikringsstyrker.

Terrorhandlinger mot objekter kan skje uten forvarsel, eller med så kort varsel at grunnsikringen må være egnet til å avverge eller forsinke trusselen. En økning av konfliktnivået vil ha betydning for behovet for sikringsstyrker fra politiet og Heimevernet. Dette vil igjen ha konsekvenser for politiets kapasitet og Heimevernets operative evne til å gjøre de øvrige oppgavene som er tillagt virksomhetene.

Figur 3 viser sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker i fred, krise og krig. I fred har politiet ansvaret for å sikre og beskytte sivile objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet. Ved behov kan politiet gjennom bistandsinstruksen anmode Forsvaret om å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet. I krig har Forsvaret ved Heimevernet ansvaret for å sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker. Politiets sikring mot en

samfunnssikkerhetstrussel (kriminalitet) og Forsvarets militære sikring mot en statssikkerhetstrussel kan også skje samtidig, dersom det foreligger trusler mot både samfunnssikkerheten og statssikkerheten.

Figur 3 Sikring og beskyttelse av objekter i fred, krise og krig



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 3 viser at det kan oppstå uavklarte situasjoner, hvor statssikkerheten er truet eller er i ferd med å bli truet. Uavklarte situasjoner vil ha betydning for både politiets og Heimevernets kapasitet og operative evne. I uavklarte situasjoner er det krevende å fastslå om en situasjon er av sivil eller militær karakter.¹⁷ I Prop. 1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet, blir det vist til at det kan være krevende å avdekke om en hendelse som rammer en kritisk samfunnsfunksjon, er en planlagt handling som ledd i en militær operasjon, en kriminell handling eller en systemfeil. I en slik uavklart situasjon, før krig, vil belastningen i de innledende faser med å møte trusler i hovedsak tas av politiet, med unntak for de objektene hvor politiet anmoder Forsvaret om bistand til å sikre og beskytte. Dette innebærer at de som skal sikre samfunnet og være i beredskap for å møte det endrede trusselbildet, må gis nødvendige virkemidler og forutsetninger for å løse oppdraget.

Sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter vil være aktuelt når riket er i krig, eller krig truer, eller rikets selvstendighet eller sikkerhet står i fare. Det kan også være aktuelt å møte en trusselsituasjon med militær sikring og beskyttelse, uten at det nødvendigvis kan konstateres væpnet angrep eller at terskelen for væpnet konflikt er overskredet.

Uavklarte situasjoner og situasjoner som krever langvarig objektsikring vil også utfordre kapasiteten. Eksempel på uavklarte situasjoner kan være hybride trusler. Hybride trusler er statlige eller ikke-statlige aktørers trussel om, eller bruk av, en kombinasjon av politiske, militære og økonomiske maktmidler. Hensikten er å

17) Prop. 1 S (2017–2018) Justis- og beredskapsdepartementet.

destabilisere samfunnet, svekke myndighetenes styringsevne og eventuelt berede grunnen for militære operasjoner.¹⁸

1.5 Nærmere om objektsikring

1.5.1 Grunnsikring av skjermingsverdige objekter

Forebyggende objektsikkerhet er hjemlet i sikkerhetsloven med tilhørende *forskrift om objektsikkerhet*. For skjermingsverdige objekter er det krav om permanent grunnsikring.

Det er kun objekter som er definert som skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven, det blir stilt krav til permanent grunnsikring av i henhold til *forskrift om objektsikkerhet*. Det er departementene som har ansvaret for å utpeke og klassifisere skjermingsverdige objekter i sine sektorer. I tillegg til sikkerhetsloven er det enkelte sektorlovverk som stiller krav til forebyggende sikkerhet. For disse sektorene vil sektorlovverket gjelde, dersom ikke objektene er definert som skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven. Sektorregelverkets krav til sikring vil også gjelde når objektet er pekt ut som skjermingsverdig etter sikkerhetsloven.¹⁹ Eksempel på slike sektorlovverk er lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven), lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) og lov om elektronisk kommunikasjon (ekom-loven).

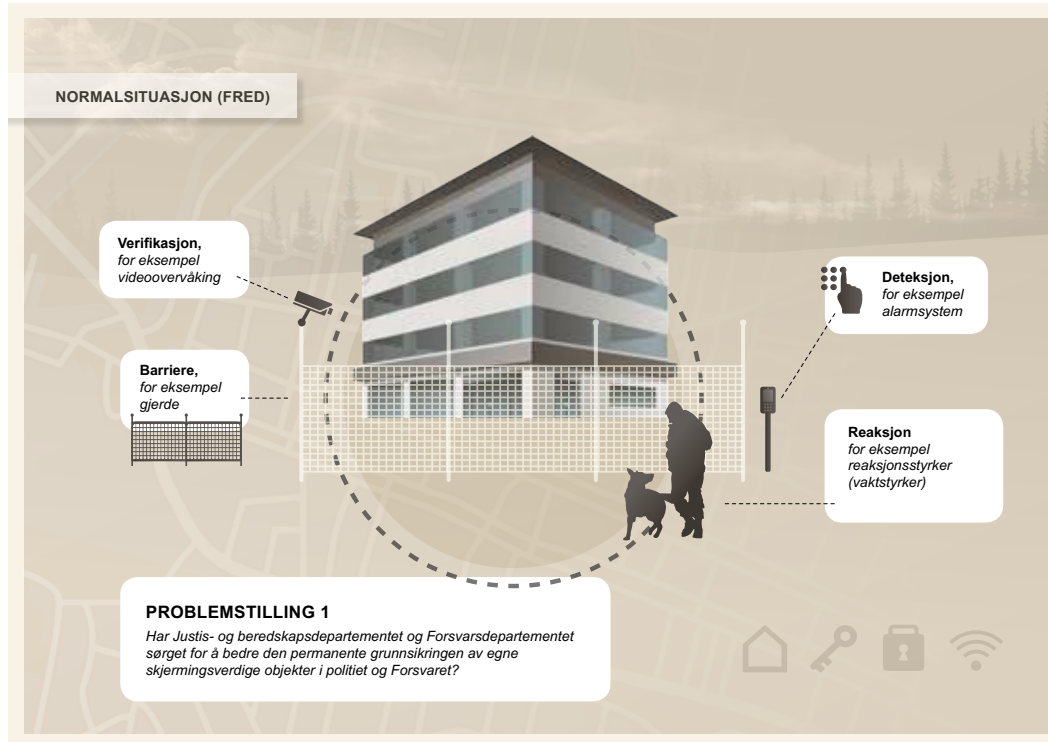
Forsvaret og politiet er, i likhet med alle eiere av skjermingsverdige objekter, pålagt å etablere permanent grunnsikring for egne objekter.

Figur 4 illustrerer grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret. Videre illustrerer figuren problemstilling 1 i undersøkelsen som gjelder spørsmålet om Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har bedret den permanente grunnsikringen av egne skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret.

18) Prop. 1 S (2017–2018) Justis- og beredskapsdepartementet.

19) *Forskrift om objektsikkerhet* § 1-3 første ledd.

Figur 4 Permanent grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret



Kilde: Riksrevisjonen

Forebyggende grunnsikring av skjermingsverdige objekter omfatter tiltak som kan redusere muligheten for at en sikkerhetstruende hendelse inntreffer, og som på forhånd redusere konsekvensene av mulige hendelser. Grunnsikringen skal bestå av barrierer, deteksjon, verifikasjon og reaksjon.²⁰

Barrierer skal forhindre eller redusere muligheten for at sikkerhetstruende hendelser kan inntreffe. Barrierene kan være av fysisk, elektronisk eller administrativ art.

Deteksjonstiltak skal avdekke hvorvidt etablerte barrierer brytes eller blir forsøkt brutt fra innsiden eller utsiden.

Verifikasjonstiltak tar sikte på å etablere en situasjonsforståelse hvis en sikkerhetstruende hendelse inntreffer. Disse tiltakene har som formål å kunne identifisere og avdekke aktører, identifisere skadeomfang og identifisere de midler som eventuelt er anvendt av en aktør.

Et annet krav i grunnsikringen av skjermingsverdige objekter er reaksjon. Reaksjonstiltaket skal sikre opprettholdelse av objektets funksjonalitet ved en sikkerhetstruende hendelse, eller sikre forutsetninger for gjenopprettelse av funksjonalitet etter en slik hendelse. Reaksjonstiltak kan for eksempel være i form av reaksjons- eller vaktstyrker. Sikringsstyrker kan ikke erstatte krav om reaksjon som en del av grunnsikringen av skjermingsverdige objekter. De øvrige grunnsikringstiltakene (barriere, deteksjon og verifikasjon) har til formål å forhindre, avverge eller forsinke et angrep inntil et reaksjonstiltak er iverksatt.²¹

20) Sikkerhetsloven § 17b.

21) *Veileder for objektsikkerhetsforskriften.*

Politiet er ved utrykninger til objekter ved akutte hendelser en reaksjonsstyrke. Dette er ikke det samme som en sikringsstyrke fra politiet. Hos Forsvaret er vaktstyrker i tilknytning til leirer (garnisoner) reaksjonsstyrker. Dette er ikke det samme som sikringsstyrker fra Heimevernet som vil komme til når en krisesituasjon tiltar.

Videre kan grunnsikring omfatte etablering av redundante løsninger. Det betyr at bortfall av funksjon vil bli erstattet med en tilsvarende funksjon, for eksempel at bortfall av strøm kan bli erstattet med strøm fra annen kilde.²²

1.5.2 Sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret

Sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker er et tiltak som skal iverksettes ved indikasjoner om økte trusler for sikkerhetstruende hendelser for å heve objektets sikringsnivå, eller som et tiltak for å gjenopprette objektets normaltilstand. Dette kan skje i form av å overvåke eller besitte et objekt for å beskytte dette mot sikkerhetstruende situasjoner.²³ Formålet med sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker er at viktige objekter skal kunne opprettholde sin virksomhet og funksjonalitet i kritiske situasjoner.²⁴

1.5.3 Politiets sikring og beskyttelse av sivile objekter

Politiet skal beskytte personer, eiendommer og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet.²⁵ Politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker gjennomføres som ledd i bekjempelse av kriminalitet i fred, krise og krig.

Figur 5 illustrerer politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet. Videre illustrerer figuren problemstilling 2 i undersøkelsen som gjelder spørsmålet om Justis- og beredskapsdepartementet har sørget for å bedre politiets sikring og beskyttelse ved bruk av sikringsstyrker fra politiet.

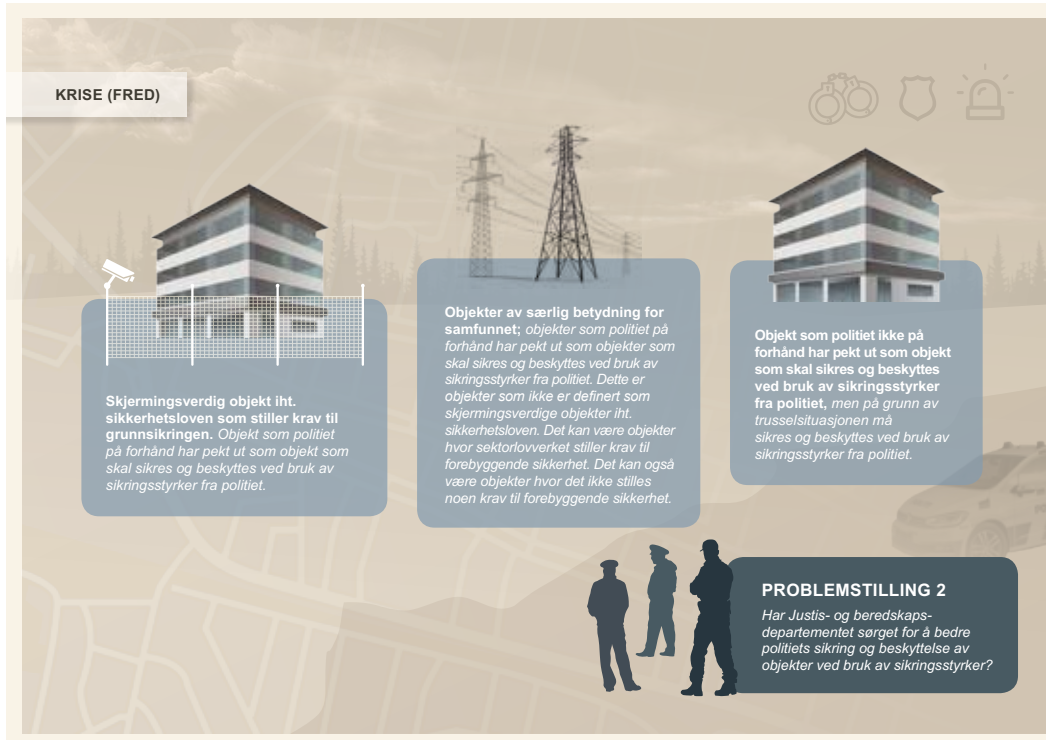
22) Prop. 1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet.

23) *Veileder for objektsikkerhetsforskriften.*

24) Objektsikringsinstruksen.

25) *Lov om politiet* (politiloven) § 2 (1) 1. punkt.

Figur 5 Politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet



Kilde: Riksrevisjonen

Politiets skal på forhånd ha pekt ut objekter som de mener bør sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker fra politiet, jf. objektsikringsinstruksen § 4. Dette er skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven. I tillegg kan politiet peke ut objekter som er av særlig betydning for samfunnet, herunder samfunnskritiske funksjoner. Dette er objekter med funksjoner som samfunnet er avhengig av for å kunne fungere, og som er avgjørende for å sikre samfunnssikkerhet og beredskap. Dette kan være objekter hvor forebyggende sikkerhet er hjemlet i sektorlovverket eller objekter som ikke har noen form for krav til forebyggende sikkerhet.

I tillegg vil det på grunn av trusselsituasjonen kunne være objekter som politiet må sikre og beskytte ved bruk av sikringsstyrker, selv om objektene ikke er pekt ut på forhånd, se figur 5 .

1.5.4 Forsvarets sikring og beskyttelse av sivile og militære nøkkelobjekter

Forsvaret skal forberede og gjennomføre sikring av nøkkelobjekter i en sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Sikring av nøkkelobjekter skal kun iverksettes dersom Norge er i væpnet konflikt, en væpnet konflikt truer, eller når Norges selvstendighet eller sikkerhet står i fare. Sivile og militære nøkkelobjekter er objekter med avgjørende betydning for forsvarsevnen og det militære forsvar i krig. Disse objektene er å anse som lovlige militære mål i krig.²⁶

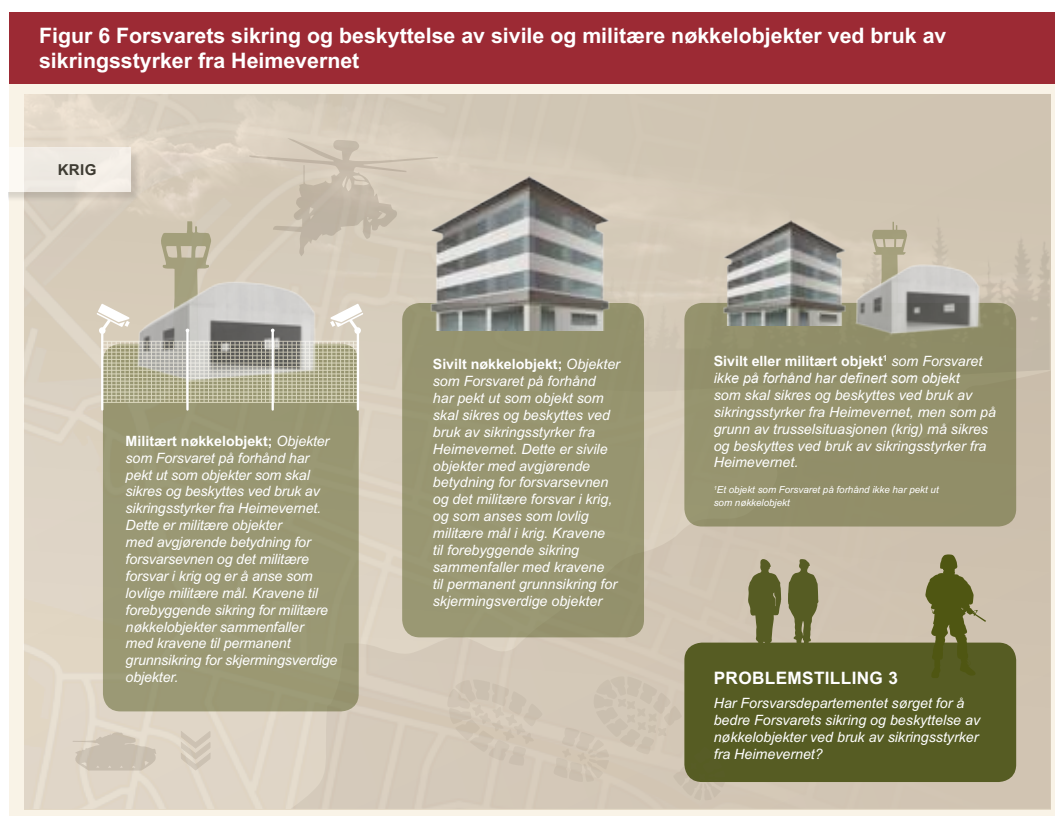
Militære og sivile nøkkelobjekter er objekter som Forsvaret på forhånd har pekt ut som objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet i væpnet konflikt eller krig. Sivile og militære nøkkelobjekter vil ikke ha status som nøkkelobjekter før riket er i væpnet konflikt (krig), eller væpnet konflikt truer eller når rikets selvstendighet eller sikkerhet står i fare. I tillegg kan det bli aktuelt å sikre og beskytte objekter som på forhånd ikke er pekt ut som militære eller sivile

26) Prop. 1 S (2017–2018) for Forsvarsdepartementet.

nøkkelobjekter. Kravene til forebyggende sikring for sivile og militære nøkkelobjekter sammenfaller med kravene til permanent grunnsikring for skjermingsverdige objekter.

Sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter er en av Heimevernets dimensjonerende oppgaver, og skal dermed ha operativ evne for å sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter i krise og krig.

Figur 6 illustrerer Forsvarets sikring og beskyttelse av sivile og militære nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet. Videre viser figuren problemstilling 3 i undersøkelsen som gjelder spørsmålet om Forsvarsdepartementet har sørget for å bedre Forsvarets sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet.



Kilde: Riksrevisjonen

1.5.5 Sikring og beskyttelse av sivile objekter hvor politiet på forhånd har bedt Heimevernet om bistand til å sikre og beskytte ved bruk av sikringsstyrker

Politiet kan på forhånd (før kriser inntreffer) be Forsvaret om bistand til å sikre og beskytte sivile objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet. Politiets anmodning om bistand skjer i henhold til reglene i bistandsinstruksen. I tillegg kan Politiet anmode om bistand til sikring av objekter som politiet på forhånd ikke har bedt Forsvaret om bistand til å sikre og beskytte. Forsvaret kan i henhold til bistandsinstruksen yte bistand til politiet ikke bare i fred og krise, men også i krig. Bistand til politiets sikring og beskyttelse av sivile objekter er ikke lagt til grunn som krav til Heimevernets operative evne, og er dermed ikke dimensjonerende for bemanningen av områdestrukturen, materiell og logistikk eller krav til trening og øvelser.

Figur 7 illustrerer sikring og beskyttelse av sivile objekter som politiet på forhånd har bedt Forsvaret om bistand til å sikre og beskytte ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet. Videre viser figuren problemstilling 4 i undersøkelsen som gjelder spørsmålet om Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har sørget for å bedre politiets og Forsvarets arbeid med Forsvarets bistand til politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Heimevernet.



Kilde: Riksrevisjonen

Objektene, som politiet kan be Forsvaret om bistand til å sikre og beskytte, kan være skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven med krav om grunnsikring, eller de kan være objekter av særlig betydning for samfunnet, herunder samfunnskritiske funksjoner. Objektene av særlig betydning for samfunnet kan ha krav om forebyggende sikringstiltak i henhold til sektorlovverket, eller ikke være omfattet av noen form for krav til forebyggende sikkerhet.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er det gjennomført dokumentanalyse, intervjuer med relevante aktører, spørreundersøkelser og analyser av statistikk.

2.1 Statistikk

For å belyse status og utvikling under problemstilling 2, 3 og 4 er det innhentet aktuell statistikk og rapportering for perioden 2014 til 2017.

Det er i hovedsak brukt statistikk for å belyse problemstilling 3 og 4 om Forsvarets bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet. Statistikken er hentet fra SAP, Forsvarets personell- og vernepliktsenter og Forsvarets styrkeregister. Statistikk for bemanning og materiell tar utgangspunkt i gjeldende KOP (komplett operativ organisasjonsplan) for Heimevernet for 2017. Forsvarets gjeldende KOP for 2017 bygger på forrige langtidsplan *Et Forsvar for vår tid (2012–2016)*²⁷ og ikke nåværende langtidsplan *Kampkraft og bærekraft*²⁸ eller landmaktutredningen²⁹. For antall heimevernssoldater i områdestrukturen legges besatte stillinger til grunn.

Politiet har i mindre grad enn Forsvaret relevant statistikk som belyser problemstillingene i undersøkelsen. Det er innhentet statistikk over antall innsatspersonell i kategori 3 (særskilt utviklingsenhet) og 4 (vanlig, patruljerende politi) for de ulike politidistriktene for å belyse problemstillingene 2 og 4. Det foreligger kun statistikk over antall innsatspersonell i kategori 4 for 2017, fordi dette ikke tidligere har blitt rapportert. Det er derfor kun mulig å vise utvikling over tid for innsatspersonell i kategori 3.

Statistikk er innhentet i perioden august 2017 til januar 2018. Det har ikke vært mulig å hente ut statistikk som viser status for Heimevernets operative evne på tidspunktet for den lukkede høringen 29. mai 2017. Det nærmeste tidspunktet er status per august 2017. Det blir derfor lagt til grunn statistikk for perioden 2014 til august 2017.

2.2 Dokumentanalyse

Det er gjennomført dokumentanalyse av relevante styringsdokumenter for å belyse samtlige problemstillinger i undersøkelsen. Videre er det gjennomført analyse av andre relevante dokumenter, herunder referater fra åpen og lukket høring og åpen og lukket stortingsbehandling samt oversikter, rutiner og planer for politiets og Forsvarets objektsikring.

Det er i all hovedsak benyttet dokumentanalyse for å belyse problemstilling 1 om Justis- og beredskapsdepartementets og Forsvarsdepartementets styring og oppfølging av permanent grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret. Dette er blant annet belyst gjennom analyser av styringsdokumenter, lister over skjermingsverdige objekter i de ulike virksomhetene og tilstanden på grunnsikringen for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret og politiet.

27) Prop. 73 S (2011–2012), jf. Innst. 388 S (2011–2012)

28) Prop. 151 S (2015–2016), jf. Innst. 62 S (2016–2017) *Kampkraft og bærekraft - langtidsplan for forsvarsektoren*

29) Prop. 2 S (2017–2018) jf. Innst. 50 S (2017–2018) *Videreutvikling av Hæren og Heimevernet - Landmaktproposisjon*

Dokumentanalyse er også benyttet for å belyse bruken av sikringsstyrker i problemstilling 2, 3 og 4. I forbindelse med disse problemstillingene er også *instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig* (objektsikringsinstruksen) analysert.

2.3 Intervjuer

For å belyse samtlige problemstillinger i undersøkelsen er det gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Justis- og beredskapsdepartementet (JD)
- Forsvarsdepartementet (FD)
- Politidirektoratet (POD)
- Forsvarsstaben (FST)
- Forsvarets operative hovedkvarter (FOH)
- Heimevernsstaben
- Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)
- Forsvarets kompetansesenter for objektsikring (FKO)
- Forsvarsbygg, herunder Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg (NSKB)
- Forsvarsmateriell (FMA)
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Intervjuene er gjennomført i perioden september til oktober 2017. Det er også gjennomført intervju med tre politidistrikter og tre heimevernsdistrikter i samme periode. Intervjuobjektene er fagmyndigheter på området. Ledelsesnivået er representert i samtlige intervjuer. Alle intervjuer er verifisert og lagt til grunn som de respektive instansenes offisielle uttalelser.

Alle intervjuobjekter omtales ved den benevnelsen de hadde på intervjutidspunktet. Dette betyr at rapporten omtaler Territorielt operasjonssenter som Heimevernsstaben.

2.4 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført spørreundersøkelser til alle politidistrikter, heimevernsdistrikter og fylkesmannsembeter for å belyse bruken av sikringsstyrker i problemstillingene 2, 3 og 4. Spørreundersøkelsene er gjennomført i perioden november til desember 2017. Det var til sammen 40 respondenter: 12 politidistrikter, 11 heimevernsdistrikter og 17 fylkesmannsembeter. Alle respondentene har svart. Spørreundersøkelsene er besvart på ledelsesnivå.

3 Revisjonskriterier

3.1 Oppfølging av objektsikring

Dokument 1 (2016–2017) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjonen og kontroll for budsjettåret 2015*, med vedlagt gradert rapport *Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring – Dokument 1, tillegg nr. 1 (2016–2017)*, ble overlevert Stortinget 18. oktober 2016. Rapporten omtalte vesentlige svakheter i Politidirektoratets og Forsvarets objektsikring.

I behandlingen av Innst. 483 S (2016–2017) vedtok Stortinget å be Riksrevisjonen følge opp saken og komme tilbake til Stortinget med en statusrapport om objektsikring per 29. mai 2017.

3.2 Forsvarsdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av objektsikring

Stortinget har i sin behandling av *bevilgningsreglementet*, jf. Innst. S. nr. 187 (2004–2005), fastsatt mål- og resultatstyring i staten som gjeldende prinsipp. Grunnleggende styringsprinsipper er konkretisert i *reglement for økonomistyring i staten* §§ 4 og 7. Departementene og underliggende virksomheter skal ha tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter.

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og deres underliggende virksomheter plikter ifølge *reglement for økonomistyring i staten* § 5 å utarbeide budsjettforslag som gir grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål, og som bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte. Det enkelte departement skal i forslaget til statsbudsjett beskrive de resultater som tilsiktes oppnådd, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.³⁰ Departementet har ansvar for at utgiftsbevilgningene disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til forutsatte resultater.³¹ Budsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak. Bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene.³²

Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker i Innst. 483 S – Tillegg 1 (2016–2017) at «for skjermingsverdige objekter i justissektoren er det statsråden selv som må legge fram et budsjett for Stortinget som reflekterer behovet for å sikre skjermingsverdige objekter. En del av å ta beredskap på alvor er å faktisk bevilge de ressursene som er nødvendig».

Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har et overordnet ansvar for at virksomhetene gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og departementenes fastsatte mål og prioriteringer. Departementene har videre ansvar for at virksomhetene rapporterer pålitelig informasjon, samt at

30) *Bevilgningsreglementet* § 9.

31) *Bevilgningsreglementet* § 10.

32) *Bevilgningsreglementet* § 3.

styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 1.2.

Forventninger om å bedre rapporteringen ble synliggjort i Stortingets behandling av Riksrevisjonens rapport om objektsikring. I Stortingets behandling viser flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 483 S (2016–2017) til statsministerens uttalelse om at «regjeringen ikke var klar over situasjonen før Riksrevisjonens rapport ble kjent. Fordi både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har vært prioritert» økonomisk, har regjeringens antakelse vært at beredskapsarbeidet har vært i rute. Komiteens flertall viser til at Gjørsv-kommisjonen pekte ut dette som en særskilt utfordring for enhver regjering, og at oppfølging av at resultater er oppnådd framfor antakelser om dette, er av avgjørende betydning.

Videre registrerer flertallet at feilrapportering fra Politidirektoratet blir omtalt som en vesentlig grunn til at objektsikringsarbeidet ikke ble gjennomført. Flertallet mener feilrapportering på et så viktig område er alvorlig, men også at et system som ikke fanger opp en slik feil, eller hvor hele systemet kollapser som følge av en slik feil, ikke er robust nok.³³

I Innst. 483 S (2016–2017) viser komiteens flertall til at ansvaret for objektsikring er fordelt på flere, og at Forsvarsdepartementet også har ansvar for en betydelig del av dette, blant annet for objektsikringsinstruksen. Forsvaret rapporterer jevnlig til Forsvarsdepartementet om status for sikring av nøkkelobjekter. Komiteen uttaler videre: «Det tyder på at regjeringen i dette tilfellet hadde informasjon om at Stortingets vedtak og forutsetninger ikke var tilfredsstillende fulgt opp innen tidsfristene som var oppgitt. Denne informasjonen kom ikke til Stortinget».³⁴

I Stortingets behandling av rapporten om objektsikring viser flertallet i Innst. 483 S (2016–2017) til at sjef Heimevernet opplyste at han ikke hadde tilstrekkelige ressurser. «Budsjetten som var lagt fram siden regjeringen Solberg tiltrådte, bærer heller ikke preg av at objektsikring er gitt prioritet». Flertallet forutsetter likevel at regjeringen lojalt følger opp de vedtak Stortinget har gjort på bakgrunn av det viktige arbeidet som ble utført av den særskilte komité og Gjørsv-kommisjonen.

Ved behandlingen av Innst. 483 S (2016–2017) vedtok Stortinget å be regjeringen underrette Stortinget om hvilke forbedrende tiltak som er iverksatt for å sikre at instruksens krav og Stortingets forutsetninger er innfridd. Både Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet svarte på dette i sine respektive Prop. 1 S for budsjettåret 2018.

3.3 Permanent grunnsikring av skjermingsverdige objekter

3.3.1 Utpeking av skjermingsverdige objekter

Etter *lov om forebyggende sikkerhetstjeneste* (sikkerhetsloven) § 17, jf. *forskrift om objektsikkerhet* § 2-1, skal departementene, herunder Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, utpeke skjermingsverdige objekter innen sine myndighetsområder. Virksomheter og etater, herunder Politidirektoratet og Forsvaret, plikter overfor departementene å foreslå hvilke objekter som er skjermingsverdige på sine sektorer. Utvelgelsen av skjermingsverdige objekter skal skje på grunnlag av en skadevurdering, og det skal tas særlig hensyn til objektets:

33) Innst. 483 S (2016–2017).

34) Innst. 483 S (2016–2017).

- Betydning for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og forsvar av riket,
- Betydning for kritiske funksjoner for det sivile samfunn,
- Symbolverdi,
- Mulighet for å utgjøre en fare for miljøet eller befolkningens liv og helse.

Der det finnes tilsynsorgan for sektoren, kan disse foreslå skjermingsverdige objekter uavhengig av objekteiers forslag. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) kan også foreslå skjermingsverdige objekter for departementene.³⁵ Videre skal NSM i samarbeid med fagdepartementene ivareta nødvendig koordinering, slik at det blir tatt hensyn til tverrsektoriell avhengighet ved utvelgelse og klassifisering.³⁶

I skadevurderingen skal det også tas hensyn til akseptabel tidsperiode for funksjonssvikt, mulighet til å gjenopprette funksjonalitet, og hensyn til objektets betydning for andre objekter.³⁷ Når skjermingsverdige objekter må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner, skal en av følgende klassifiseringsgrader benyttes:

- a) MEGET KRITISK nyttes dersom det kan få avgjørende skadefølger for rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om objektet får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse av uvedkommende.
- b) KRITISK nyttes dersom det alvorlig kan skade rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om objektet får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse av uvedkommende
- c) VIKTIG nyttes dersom det kan skade rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om objektet får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse av uvedkommende.³⁸

Vedkommende departement skal fastsette klassifiseringsgrad for objekter innen sitt myndighetsområde. Klassifisering av skjermingsverdige objekter skal skje etter en vurdering, slik det er beskrevet i sikkerhetsloven § 17 a. Det skal også tas hensyn til at det ikke skal brukes høyere klassifiseringsgrad enn nødvendig, bare skjermingsverdige deler av objektet skal omfattes av klassifiseringen, og objektet kan inndeles i forskjellige klassifiseringsgrader. Ved klassifisering skal det tas hensyn til objektets betydning for andre objekter.³⁹

Ved endring av forhold som er relevant for skadevurderingen av objektet i henhold til sikkerhetsloven § 17, skal vedkommende fagdepartement foreta en ny skadevurdering og eventuelt en omklassifisering. Det forutsettes at objekteier melder inn forhold som tilsier ny skadevurdering.⁴⁰

Dersom et objekt er avhengig av andre objekter for å kunne fungere etter sin hensikt, skal dette meddeles virksomhet som rår over det understøttende objekt. I meddelelsen skal avhengighetsgrad og skadefølger beskrives slik at dette kan inngå i vurderingsgrunnlaget ved klassifisering av det understøttende objektet.⁴¹

Dersom et objekt foreslås som skjermingsverdig hos en virksomhet som ikke er underlagt sikkerhetsloven, skal det departementet som har ansvar for vedkommende sektor ta initiativ til å bringe saken inn for Forsvarsdepartementet for å avgjøre om

35) *Forskrift om objektsikkerhet* § 2-1.

36) *Forskrift om objektsikkerhet* § 2-4.

37) *Sikkerhetsloven* § 17.

38) *Sikkerhetsloven* § 17 a.

39) *Forskrift om objektsikkerhet* § 2-2.

40) *Forskrift om objektsikkerhet* § 2-3.

41) *Forskrift om objektsikkerhet* § 2-1.

sikkerhetsloven skal gjøres gjeldende for den aktuelle virksomheten, jf. sikkerhetsloven § 2 tredje ledd.⁴²

De enkelte departementer skal føre register over skjermingsverdige objekter og klassifiseringen av disse innen eget myndighetsområde. Alle skjermingsverdige objekter skal meldes til NSM med angivelse av klassifiseringsgrad. Videre skal omklassifisering meldes til NSM.⁴³

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. 483 S (2016–2017), at arbeidet med å peke ut objekter i henhold til sikkerhetsloven ser ut til å være vektlagt ulikt i departementene. Komiteen registrer at Olje- og energidepartementet ikke har pekt ut noen skjermingsverdige objekter på sitt ansvarsområde til tross for at de er eierdepartement for kraftforsyning og oljeinstallasjoner.⁴⁴ Komiteen har i Innst. 483 S (2016–2017) merket seg at det ser ut til å være uklarheter om hvem som skal sørge for at det enkelte fagdepartement gjør denne viktige jobben. Det ble fra både justis- og beredskapsministeren, forsvarsministeren og statsministeren presisert at det er den enkelte eier av objektene som skal sikres, som har ansvaret for å melde dem inn. Da statsministeren under den åpne kontrollhøringen 21. mars 2017 fikk spørsmål om hvem som har ansvar hvis ikke objekter meldes inn, svarte statsministeren: «Da ligger det et ansvar til NSM å påtale hvilke objekter de mener man må samfunnssikre – og levere.» Komiteen har ikke inntrykk av at NSM har den samme forståelsen, men går ikke videre i sin omtale av denne saken. Komiteen mener at statsministeren bør klargjøre dette viktige forholdet.

3.3.2 Permanent grunnsikring for de skjermingsverdige objektene

Objekteier plikter å beskytte objekter med sikkerhetstiltak. Sikkerhetsloven § 17 b og *forskrift om objektsikkerhet* § 3-1 omtaler krav til permanent grunnsikring av de skjermingsverdige objektene. Sikkerhetstiltakene skal planlegges, gjennomføres og vedlikeholdes som permanent grunnsikring for objektene. Grunnsikringen skal oppfylle kravene innen den aktuelle klassifiseringsgrad, og tiltakene skal bestå av en kombinasjon av barrierer, deteksjon, verifikasjon og reaksjon som er tilpasset det enkelte objekt.⁴⁵

Objekteier plikter å beskytte objektet med sikkerhetstiltak. Sikkerhetstiltakene skal bestå av en kombinasjon av barrierer, deteksjon, verifikasjon og reaksjon som i sum tilfredsstillende følger følgende krav:

- a) Objekt klassifisert MEGET KRITISK skal beskyttes slik at tap av funksjon, ødeleggelse og rettsstridig overtakelse avverges.
- b) Objekt klassifisert KRITISK skal beskyttes slik at tap av funksjon og ødeleggelse begrenses, og rettsstridig overtakelse av vesentlige funksjoner avverges.
- c) Objekt klassifisert VIKTIG skal beskyttes slik at tap av funksjon og ødeleggelse begrenses.⁴⁶

Sikkerhetstiltakene som skal implementeres etter sikkerhetsloven § 17b skal planlegges, gjennomføres og vedlikeholdes som permanent grunnsikring for objektene. Objekteier skal også planlegge for, og gjennomføre påbygging av grunnsikringen ved økt risiko, jf. *forskrift om sikkerhetsadministrasjon* § 3-4.⁴⁷

42) *Forskrift om objektsikkerhet* § 2-1 sjettede ledd.

43) *Forskrift om objektsikkerhet* § 2-4.

44) Innst. 483 S (2016–2017).

45) Sikkerhetsloven § 17 b.

46) Sikkerhetsloven § 17 b.

47) *Forskrift om objektsikkerhet* § 3-1.

Grunnsikringen skal oppfylle kravene innen den aktuelle klassifiseringsgrad, jf. sikkerhetsloven § 17b. Tiltakene skal, som nevnt over, bestå av en kombinasjon av barrierer, deteksjon, verifikasjon og reaksjon som er tilpasset det enkelte objekt:

- Barrierer skal forhindre eller redusere muligheten for at sikkerhetstruende hendelser kan inntreffe. Barrierene kan være av fysisk, elektronisk eller administrativ art.
- Deteksjonstiltak skal etableres for å avdekke hvorvidt etablerte barrierer brytes eller blir forsøkt brutt fra innsiden eller utsiden.
- Verifikasjonstiltak skal ta sikte på å etablere en situasjonsforståelse hvis en sikkerhetstruende hendelse inntreffer. Tiltakene skal ha som formål å kunne identifisere og avdekke aktører, identifisere skadeomfang og identifisere de midler som eventuelt er anvendt av en aktør.
- Reaksjonstiltak skal sikre opprettholdelse av objektets funksjonalitet ved en sikkerhetstruende hendelse, eller sikre forutsetninger for gjenopprettelse av funksjonalitet etter en slik hendelse. Aktuelle reaksjonstiltak skal være forberedt som en del av grunnsikringen.⁴⁸

Sikkerhetstiltakene skal også ta sikte på å redusere muligheten for etterretningsaktivitet mot objektet.⁴⁹

Forskrift om objektsikkerhet trådte i kraft 1. januar 2011 og har i § 5-2 overgangsbestemmelser for gjennomføring:

- Første gangs fastsettelse av sikkerhetsklassifisering skal skje senest innen 1. januar 2013.
- Gjennomføring av sikkerhetstiltak på bakgrunn av fastsatt sikkerhetsklassifisering skal skje senest innen 1. januar 2014. Gjennomføringen kan etter søknad til Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) utsettes til 1. januar 2015.

Objekteier skal dekke egne kostnader som følge av tiltak eller pålegg i eller i medhold av sikkerhetslovens kapittel 5 og *forskrift om objektsikkerhet*. Objekteier kan i særlige tilfeller søke om dispensasjon fra sikkerhetstiltak der dette anses forsvarlig. Slik søknad avgjøres av vedkommende fagdepartement, om nødvendig etter konsultasjon med NSM.⁵⁰

Objekteiere for skjermingsverdige objekter plikter å legge til rette for at sikringsstyrker kan forberede, øve og gjennomføre tiltak på og ved objekter for å beskytte dette.⁵¹

Den særskilte komité peker i Innst. 207 S (2011–2012) på at objekteier har et selvstendig ansvar for å sikre sine arealer og verdier, jf. sikkerhetsloven § 17 b.

I Innst. 207 S (2011–2012) fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli, er det tydelige merknader som understreker dette. Komiteen uttaler følgende om forskriften om objektsikkerhet:

«Gjennomføringen av sikkerhetstiltak på bakgrunn av fastsatt sikkerhetsklassifisering mv. skal skje så raskt som mulig, og senest tre år etter ikrafttredelsen, det vil si i løpet av 2013. Komiteen understreker betydningen av at dette følges opp innen de angitte tidsfristene.»⁵²

48) *Forskrift om objektsikkerhet* § 3-1.

49) Sikkerhetsloven § 17 b.

50) *Forskrift om objektsikkerhet* § 4-1.

51) *Forskrift om objektsikkerhet* § 3-5.

52) Innst. 483 S (2016–2017).

Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen viser i Innst. 483 S (2016–2017) til at bedre objektsikring var et av kjernepunktene i oppfølgingen av hendelsen 22. juli 2011.

3.3.3 Tilsyn og påleggskompetanse

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) skal koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden.⁵³ Videre skal NSM innhente og vurdere informasjon av betydning for gjennomføringen av forebyggende sikkerhetstjeneste. NSM skal også føre tilsyn med sikkerhetstilstanden i virksomheter, herunder kontrollere at den enkeltes plikter i eller i medhold av loven overholdes, og eventuelt gi pålegg om forbedringer.⁵⁴

Ifølge *forskrift om objektsikkerhet* § 4-3 skal NSM føre tilsyn med at utvelgelse og klassifisering av skjermingsverdige objekter skjer i henhold til sikkerhetsloven og *forskrift om objektsikkerhet*, og eventuelt gi nødvendige pålegg i samsvar med sikkerhetslovens § 9 litra c.⁵⁵

Forskrift om objektsikkerhet § 1-3 gir videre hjemmel for at der det finnes relevante og tilstrekkelige bestemmelser innenfor sektorlovgivningen, og det er etablert tilsynsorgan, går disse foran bestemmelsene i *forskrift om objektsikkerhet*. Hvert enkelt departement som er gitt myndighet etter denne forskriften, kan delegere myndigheten videre til et tilsynsorgan for sektoren.⁵⁶ Der det finnes tilsynsorganer med ansvar for forebyggende sikkerhet i en sektor, skal dette tilsynsorganet føre tilsyn med at sikkerhetstiltakene hos objekteierne tilfredsstillende funksjonelle kravene i sikkerhetsloven kapittel 5 og *forskrift om objektsikkerhet*.⁵⁷

Ifølge *forskrift om objektsikkerhet* § 4-3 skal NSM føre overordnet tilsyn som sikrer implementering av sektorovergrepene harmoniserte sikkerhetstiltak i henhold til denne forskriften.

3.4 Politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker

Politiet skal beskytte objekter mot forhold som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet, jf. objektsikringsinstruksen § 4. Politiet skal beskytte personer, eiendommer og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og, enten alene eller sammen med andre myndigheter, verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet. Dette innebærer at de skal yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig. Politiet skal på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane. Videre skal de samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette, jf. politiloven § 2.

Politiets ansvar for beskyttelse av objekter mot kriminelle anslag, som er avgrenset mot Forsvarets ansvar etter objektsikringsinstruksen § 3 om beskyttelse av objekter mot angrep av militær karakter, endres i prinsippet ikke i krise og krig.⁵⁸

53) Sikkerhetsloven § 8.

54) Sikkerhetsloven § 9.

55) *Forskrift om objektsikkerhet* § 4-3.

56) *Forskrift om objektsikkerhet* § 1-3.

57) *Forskrift om objektsikkerhet* § 4-3.

58) Objektsikringsinstruksen § 4.

For militære objekter skal politiet normalt basere seg på Forsvarets egensikring, men slik at politiets myndighet er overordnet Forsvaret i forhold som medfører samarbeid mellom militær og sivil myndighet.⁵⁹

Formålet med sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker er at viktige objekter skal kunne opprettholde sin virksomhet og funksjonalitet i kritiske situasjoner.⁶⁰

3.4.1 Utpeking av objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker

Politiet beslutter hvilke objekter som skal utpekes, og den enkelte politimester har i eget distrikt ansvar for planlegging av objektsikring. Politiets planer for objektsikring skal koordineres med andre relevante myndigheter, herunder fylkesmenn, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Politiet skal også ha nødvendig kontakt med private virksomheter. Planene skal også koordineres med Forsvaret for å avklare berøringspunkter mellom politiets objektsikring og Forsvarets objektsikring av nøkkelobjekter, jf. objektsikringsinstruksen § 4.

Politidirektoratet skal fastsette nærmere bestemmelser om utpeking og klassifisering av objekter, samt prosedyrer for samarbeid med andre myndigheter og virksomheter.⁶¹

Politiets ansvar etter § 4 i objektsikringsinstruksen bygger på selvstendige hjemmelsgrunnlag, og er uavhengig av regelverk for forebyggende grunnsikring av objekter. Politiet skal ta hensyn til om objektene er underlagt forebyggende grunnsikringsregler etter annet regelverk.⁶²

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. 483 S (2016–2017) merket seg at Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har kommet til enighet om å legge NSMs liste over skjermingsverdige objekter i henhold til sikkerhetsloven samt DSBs rapport samfunnskritiske funksjoner (KIKS II) til grunn for politiets objektsikring. Komiteen vil bygge på den samme forståelsen. I DSBs rapport er det en oppstilling av blant annet vann- og matforsyning, el, elektronisk kommunikasjon og transportsystemer. DSB slår fast at samfunnskritiske funksjoner i hovedsak dreier seg om funksjoner vi ikke kan være foruten i mer enn syv dager.

3.4.2 Lister og oversikter over utpekte objekter

Politidirektoratet og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) skal ha totaloversikter over nøkkelobjekter og objekter som er av særlig betydning for samfunnet, innen egne ansvarsområder. De skal også ha totaloversikter over tilgjengelige sikringsstyrker innen egne ansvarsområder, jf. objektsikringsinstruksen §§ 3 og 4.

Forsvaret, politiet og NSM skal så langt det lar seg gjøre ha innsyn i hverandres objektslister. Nærmere regulering av slikt innsyn vil bli gitt i egne retningslinjer.⁶³

3.4.3 Objektplaner

For hvert forhåndsutpekt objekt som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker fra politiet, skal det normalt utarbeides en objektplan, basert på en risiko- og sårbarhetsvurdering.⁶⁴

59) Objektsikringsinstruksen § 4.

60) Objektsikringsinstruksen.

61) Objektsikringsinstruksen § 4.

62) Objektsikringsinstruksen § 5.

63) Objektsikringsinstruksen § 5.

64) Objektsikringsinstruksen § 6.

Politidirektoratet skal føre tilsyn med at politidistriktene utarbeider egne objektplaner, jf. objektsikringsinstruksen § 4.

I Innst. 326 S (2016–2017) jf. St. meld 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet* blir det vist til at regjeringen vil ferdigstille politiets og Forsvarets planverk for objekter innmeldt fra politiet til Forsvaret. Det skal øves på sikring av objektene innenfor tilgjengelige ressursrammer.

3.4.4 Politiets kapasitet til sikring og beskyttelse av objekter

Politiet har ansvaret for å løse sine oppgaver med egne ressurser, jf. *instruks for Forsvarets bistand til politiet* (bistandsinstruksen) § 2. I situasjoner der egne ressurser ikke antas å være tilstrekkelige eller tilgjengelige, skal politiet snarest vurdere å be Forsvaret om bistand.⁶⁵

I forhåndsplanlegging av objektsikring skal det tas utgangspunkt i en realistisk vurdering av hvilke ressurser som er tilgjengelige for ulike typer situasjoner. Det skal tas hensyn til at sikringsstyrkene raskt må kunne omprioriteres fra forhåndsutpekte objekter til andre objekter.⁶⁶

Den særskilte komité er i Innst. 207 S (2011–2012) *Redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli* innforstått med at liv og helse må ha førsteprioritet ved politiets innsats. Iverksettelsen av politiets tiltak, herunder objektvakt hold for sikringsverdige objekter, må til enhver til vurderes ut fra trusselsituasjon, trusselbilde, ressurstilgang og skadepotensial. Komiteen understreker imidlertid behovet for en beredskapsplan for terrorangrep som ivaretar hensynet til liv og helse, og samtidig avsetter politiresurser til sikring av de mest utsatte objektene med tanke på å avverge nye angrep – nettopp av hensyn til liv og helse.

Justiskomiteen understreker i Innst. 326 S (2016–2017), jf. St. meld. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*, betydningen av at det er politiet som har ansvaret for den umiddelbare organiseringen og koordineringen av redningsaksjoner og ulykkes- og katastrofesituasjoner.

3.5 Forsvarets sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker

Forsvaret har i fred, krise og krig ansvaret for objektsikring (objekter og personer) innenfor militært område eller innenfor militært områdes umiddelbare nærhet, jf. lov om politimyndighet i det militære forsvar og forskrift om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar.

Forsvaret skal videre planlegge for objektsikring av nøkkelobjekter som del av planleggingen av militært forsvar mot væpnede angrep med hjemmel i folkerettsens regler om individuelt og kollektivt selvforsvar. Gjennomføring av objektsikring av nøkkelobjekter skal kun skje dersom riket er i krig eller krig truer, eller rikets selvstendighet eller sikkerhet står i fare, og skal kun gjennomføres ved bruk av kombattante militære sikringsstyrker. Ved gjennomføring skal sivile personer så langt mulig flyttes bort fra områder i nærheten av nøkkelobjekter. Når Forsvaret har etablert

65) *Instruks for Forsvarets bistand til politiet* § 2.

66) Objektsikringsinstruksen § 6.

objektsikring av et nøkkelobjekt, er objektet og objektets umiddelbare nærhet å anse som militært område.⁶⁷

Formålet med sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker er at viktige objekter skal kunne opprettholde sin virksomhet og funksjonalitet i kritiske situasjoner.⁶⁸

3.5.1 Utpeking av sivile og militære nøkkelobjekter

Forsvaret skal beslutte hvilke sivile og militære objekter som skal utpekes som nøkkelobjekter og hvilke av disse det skal forberedes objektsikring av. I vurderingen av sivile objekter skal Forsvaret rådføre seg og på annen måte samarbeide med berørte sivile myndigheter, herunder politiet, fylkesmennene, NSM og DSB.

Forsvarsdepartementet kan beslutte at bestemte objekter skal sikres og beskyttes på lik linje med nøkkelobjekter, jf. objektsikringsinstruksen § 3. Det forutsettes at alle nøkkelobjekter, både sivile og militære, er skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven.⁶⁹ Dersom et nøkkelobjekt ikke er pekt ut som skjermingsverdig, skal Forsvarsdepartementet og Forsvaret iverksette prosesser som sikrer at objektet blir pekt ut som skjermingsverdige. Dette gjelder både for virksomheter som er omfattet og ikke omfattet av sikkerhetsloven.⁷⁰

Forsvarets ansvar etter § 3 i objektsikringsinstruksen bygger på selvstendige hjemmelsgrunnlag, og er uavhengig av regelverk for forebyggende grunnsikring av objekter. Forsvaret skal ta hensyn til om objektene er underlagt forebyggende grunnsikringsregler etter annet regelverk.⁷¹

Nærmere bestemmelser om utpeking og klassifisering av nøkkelobjekter og prosedyrer for samarbeid med berørte sivile myndigheter skal fastsettes av Forsvaret. Forsvarsstaben fører på vegne av Forsvaret tilsyn med at ansvarlige enheter ivaretar nødvendig planlegging og forberedelse for sikring av nøkkelobjekter, jf. objektsikringsinstruksen § 3.

3.5.2 Liste og oversikter over utpekte objekter

Politidirektoratet og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) skal ha totaloversikter over nøkkelobjekter og objekter som er av særlig betydning for samfunnet, samt tilgjengelige sikringsstyrker, innen egne ansvarsområder, jf. objektsikringsinstruksen § 3 og 4.

Forsvaret, politiet og NSM skal så langt det lar seg gjøre ha innsyn i hverandres objektslister. Nærmere regulering av slikt innsyn vil bli gitt i egne retningslinjer.⁷²

3.5.3 Objektplaner

Forsvaret skal planlegge for objektsikring av nøkkelobjekter som del av planleggingen av militært forsvar mot væpnede angrep med hjemmel i folkerettens regler om individuelt og kollektivt selvforsvar, jf. objektsikringsinstruksen § 3.

For hvert objekt som er definert som et nøkkelobjekt, skal det normalt utarbeides en objektplan for iverksettelse av offensive sikringstiltak.⁷³

67) Objektsikringsinstruksen § 3, jf. lov om politimyndighet i det militære forsvar og forskrift om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar.

68) Objektsikringsinstruksen.

69) Direktiv for uttak og sikring av nøkkelpunkt.

70) Direktiv for uttak og sikring av nøkkelpunkt.

71) Objektsikringsinstruksen § 5.

72) Objektsikringsinstruksen § 5.

73) Objektsikringsinstruksen § 6.

3.5.4 Heimevernets operative evne

I forhåndsplanlegging av objektsikring skal det tas utgangspunkt i en realistisk vurdering av hvilke ressurser som er tilgjengelige for ulike typer situasjoner. Det skal tas hensyn til at sikringsstyrkene raskt må kunne omprioriteres fra forhåndsutpekte objekter til andre objekter.⁷⁴

Operativ evne er Heimevernets evne til å løse sine oppgaver og levere de kapasiteter det er forutsatt at Heimevernet skal bidra med i ulike typer situasjoner.⁷⁵ Dette handler blant annet om styrkenes reaksjonsevne, mobilitet, stridsevne og utholdenhet, som skal gjøre Heimevernet i stand til å reagere på egnet måte i en gitt situasjon. Den operative evnen er også avhengig av faktorer som øvelses- og treningsnivå, kvaliteten og kvantiteten på materiell og egnetheten til ledelseselementene og kommando- og kontrollapparatet.⁷⁶

Heimevernet skal være beredskapsklart, det vil si operativt i henhold til klartider og ha utholdenhet for å kunne løse pålagte oppgaver. Heimevernets bemanning, trening, materiell og logistikk skal være av en slik art at Heimevernet kan løse sine oppgaver i krise og krig.⁷⁷

Ifølge *lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven)* § 5 skal Heimevernet delta i territoriale operasjoner som en del av nasjonale fellesoperasjoner, og i vernet av heimtrakten.

De vernepliktiges tjeneste omfatter ordinær og ekstraordinær tjeneste. Denne tjenesteplikten går foran annen lovpålagt tjenesteplikt. Ved ekstraordinær tjeneste, slik som for vakthold og sikring av objekter og infrastruktur samt tjeneste for å ivareta andre vesentlige samfunnsinteresser, kan Forsvaret innkalle de vernepliktige. Ved særlige øvelser som skal styrke Forsvaret og beredskapstjeneste ved styrkeoppbygging er det Kongen i statsråd som bestemmer om vernepliktige skal kalles inn.⁷⁸

I forbindelse med behandlingen av Riksrevisjonens rapport om Heimevernets operative evne ser kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 169 S (2015–2016) svært alvorlig på at Riksrevisjonen har avdekket alvorlige mangler i Heimevernet som er rapportert særskilt til Stortinget i gradert rapport. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger i den graderte rapporten og vil uttrykke at regjeringen straks må legge en plan for hvordan de aktuelle manglene i Heimevernets operative evne kan forbedres. Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til at Forsvaret det siste året har hatt økt oppmerksomhet om beredskap og operativ evne som følge av den sikkerhetspolitiske utviklingen. Komiteen uttaler videre:

«Til tross for dette mener Riksrevisjonen at det er alvorlige mangler i Heimevernets operative evne når det gjelder bemanning, materiell og logistikk, samt trening og øving. Komiteen viser til at statsråden i sitt svar på rapporten opplyser om at det er satt i gang tiltak for å styrke rekruttering og bemanning av Heimevernet, avhjelpe materielletterslepet, bedre Heimevernets logistikk og styrketreningen av mannskapene. Komiteen forventer at de manglene som er avdekket, blir vektlagt i arbeidet med den nye langtidspanen.»⁷⁹

74) Objektsikringsinstruksen § 6.

75) Dokument 1, tillegg nr. 1 (2015–016) *Riksrevisjonens rapport om revisjon av Heimevernets operative evne*, jf. Innstilling 169 S (2015–2016).

76) Budsjettinnst. S nr. 7 (2001–2002).

77) Budsjettinnst. S nr. 7 (2001–2002).

78) *Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven)* § 17.

79) Innstilling 169 S (2015–2016).

Utenriks- og forsvarskomiteen viser i Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft, Langtidsplan for forsvarssektoren*, til at Heimevernet har et landsdekkende ansvar med hovedoppgaver innenfor vakthold og sikring av viktige objekter og infrastruktur.⁸⁰ Heimevernet skal bestå av en styrke på 37 000 soldater i Heimevernets områdestruktur, jf. Innst. 50 S (2017–2018).

Heimevernet skal være tilgjengelig på kort varsel, slik at enheter med god lokalkjennskap kan løse rene militære oppdrag, eller på anmodning støtte det sivile samfunn ved ulykker og større hendelser. Videre er det nevnt i Prop. 151 S (2015–2016), jf. Innst. 62 S (2016–2017), at Heimevernet raskt skal stille godt trent og øvd personell til vakthold og sikring av de høyest prioriterte militære og sivile objekter.

3.6 Forsvarets bistand til politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker

Etter objektsikringsinstruksen § 4, kan Forsvaret bistå politiet med objektsikring.

Ifølge *lov om politiet* § 27 a. kan Forsvaret bistå politiet ved forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur. Dette er tatt inn i *instruks for Forsvarets bistand til politiet* (bistandsinstruksen)⁸¹. Samfunnets behov for rask reaksjon skal være styrende for både politiet og Forsvaret ved hendelser, anslag og ulykker som truer innbyggernes liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser jf. bistandsinstruksen § 2. Forsvaret skal ved anmodning fra politiet yte bistand så langt det er mulig, uten at det går utover akutte militære oppdrag som er viktigere enn det oppdrag anmodningen gjelder jf. bistandsinstruksen § 2.

Etter terrorhendelsen 22. juli 2011 forventet Stortinget bedre samarbeid mellom politiet og Forsvaret. Objektsikringsinstruksen er ett av tiltakene for å bedre samarbeid og tydeliggjøre ansvaret.⁸²

I sin behandling av Meld. St. 29 (2011–2012) om samfunnssikkerhet viser justiskomiteen til at selv om Forsvarets primær oppgaver er å hevde Norges suverenitet, må man legge til grunn at alle Forsvarets tilgjengelige ressurser i utgangspunktet også kan stilles til rådighet for sivile myndigheters ivaretagelse av samfunnssikkerheten, avhengig av sivile myndigheters behov i en krisesituasjon⁸³. Komiteen peker på viktigheten av at politiet sikres bistand uten opphold, innenfor lovens rammer, når de ber Forsvaret om dette. Komiteen understreker at politiet hurtig ber om militær bistand når situasjonen tilsier det. Komiteen er opptatt av at man senker terskler og fjerner flaskehals, og mener det vil være en fordel at det utarbeides rutiner og forhåndsdefinerte situasjoner hvor Forsvaret skal bistå politiet ved anmodning. Komiteen mener videre at bruk av Forsvarets ressurser i fred vil måtte bero på et identifisert sivilt behov for bistand. Komiteen viser i Innst. 426 S (2012–2013) til at Forsvarets støtte til det sivile samfunn ble grundig vurdert i Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid* (Langtidsplanen 2012–2016), jf. Innst. 388 S (2011–2012). Langtidsplanen 2012–2016 legger til grunn at en av hovedprioriteringene er å videreutvikle forsvarssektorens evne til å bistå det sivile samfunnet i krisesituasjoner på en smidig og effektiv måte.

80) Innstilling 50 S (2017–2018).

81) Ny bistandsinstruks trådte i kraft 1. september 2017.

82) Innst. 483 S (2016–2017).

83) Jf. Innst. 426 S (2012–2013).

Utenriks- og forsvarskomiteen mener i Innst. 375 L (2015–2016) at Heimevernet er en viktig bistandsressurs for politiet i beredskapssituasjoner. Det er politiet som har ansvar for både å forebygge og bekjempe terror. Forsvaret vil kunne støtte politiet iht. bistandsinstruksen. Heimevernets oppgaver er å ha landsdekkende ansvar med hovedoppgaver innenfor vakthold og sikring av viktige militære og sivile objekter.

Flertallet i utenriks- og forsvarskomiteen, påpeker i Innst. 7 S (2016–2017) jf. Prop 1 S (2016–2017) at Heimevernet utgjør en potensielt betydelig ressurs for sivil sektor, og kan bli anmodet om å bistå sivile myndigheter ved naturkatastrofer, ulykker, leteaksjoner og terrorhendelser. Heimevernet er således viktig for Forsvarets oppgave om å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale oppgaver.

3.6.1 Politiets utpeking av forhåndsdefinerte objekter skal meddeles til Forsvaret

Politiets behov for forhåndsplanlagt bistand til objektsikring og hvilke objekter dette gjelder for, skal meddeles Forsvaret, jf. objektsikringsinstruksen § 4.

3.6.2 Oversikter og lister over forhåndsdefinerte objekter

Politidirektoratet og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) skal ha totaloversikter over nøkkelobjekter og objekter som er av særlig betydning for samfunnet, samt tilgjengelige sikringsstyrker, innen egne ansvarsområder, jf. objektsikringsinstruksen § 3 og 4.

3.6.3 Objektplaner

For hvert forhåndsutpekt objekt skal det normalt utarbeides en objektplan, basert på en risiko- og sårbarhetsvurdering. Det skal tas hensyn til at sikringsstyrkene raskt må kunne omprioriteres fra forhåndsutpekte objekter til andre objekter, jf. objektsikringsinstruksen § 6.

For de forhåndsdefinerte objektene skal politiet og Forsvaret i samarbeid utforme planverk for sikring.⁸⁴

3.6.4 Felles øvelser mellom politiet og Forsvaret

Politiets og Forsvarets samarbeid ved planlegging og gjennomføring av øvelser der Forsvarets bistand til politiet øves, jf. objektsikringsinstruksen § 6.

Politiets og Forsvarets samarbeid skal på alle nivåer tilstrebe gjensidig støtte og samarbeid, og skal sikre at personell med relevante funksjoner får opplæring i prinsipper og regelverk for bistand. Forsvaret og politiet skal jevnlig gjennomføre øvelser for å trene aktuelle bistandssituasjoner i tråd med trusselbildet og gjøre seg kjent med hverandres kapasiteter, jf. bistandsinstruksen § 9.

Den særskilte komité peker i Innst. 207 S (2011–2012) på at angrepene 22. juli viser at kriseresponsen må planlegges bedre, samordnes bedre og det må trenes mer. For å få best mulig utbytte av trening og øvelser, er det viktig at det er kultur for evaluering, læring og endring i nød- og beredskapsstatene.

Justiskomiteen har i Innst. 425 S (2012–2013) merket seg hvordan hendelser og øvelser har avslørt svakheter i prosedyrer og praksis knyttet til Forsvarets bistand til politiet. Komiteen mener at det er behov for å sikre bedre koordinering og mer effektiv samhandling mellom politi og forsvar. Dette krever både forbedringer i det formelle rammeverket og praktiske tiltak, særlig knyttet til felles øvelser og samtrening.

84) Objektsikringsinstruksen § 4.

3.6.5 Kapasitet og ressurser til å sikre og beskytte forhåndsdefinerte objekter

I forhåndsplanlegging av objektsikring skal det tas utgangspunkt i en realistisk vurdering av hvilke ressurser som er tilgjengelige for ulike typer situasjoner, jf. objektsikringsinstruksen § 6.

Den særskilte komité peker i Innst. 207 S (2011–2012) *Redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli* på betydningen av responstiden fra andre aktuelle samarbeidspartnere. Komiteen mener det er viktig at politiet initierer bistandsbehov på et så tidlig tidspunkt som mulig, samtidig som man må kunne forvente initiale tiltak i andre ansvarlige virksomheter.

4 Grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet

4.1 Nominering og utpeking av skjermingsverdige objekter

Den forrige undersøkelsen viste at det var behov for en ny gjennomgang av skjermingsverdige objekter i politiet. En av begrunnelsene for dette var ny politistruktur etter nærpolitireformen fra 1. januar 2016.⁸⁵

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i intervju at både departementet og Politidirektoratet vurderer behovet for flere eller andre skjermingsverdige objekter i politiet.⁸⁶ Det er Politidirektoratet (objekteier) som foreslår objekter som skjermingsverdige, mens det er Justis- og beredskapsdepartementet som tar den endelige avgjørelsen.

Politidirektoratet har utarbeidet et utkast til sikringsstrategi datert 15. desember 2017, som er sendt til Justis- og beredskapsdepartementet i kopi. Sikringsstrategien viser behov for grunnsikringstiltak for egne skjermingsverdige objekter og øvrige objekter hvor det er behov for sikringstiltak, og hvordan tiltakene anbefales løst.⁸⁷

[Redacted text block]

[Redacted text block]

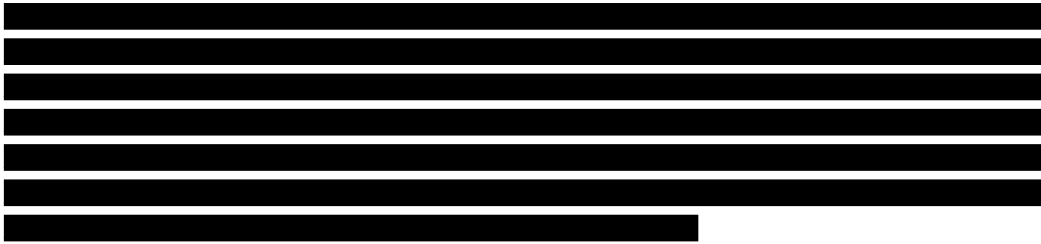
Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet vil nærpolitireformen kunne føre til endringer i antall skjermingsverdige objekter ved at det opprettes nye funksjoner som må skjermes, herunder eventuelle behov for å definere flere operasjonssentraler som skjermingsverdige objekter.⁸⁸ Reduksjon fra 27 til 12 operasjonssentraler har økt sårbarheten i form av større skadepotensial dersom funksjonen til den enkelte operasjonssentral skulle utsettes for en uønsket hendelse.⁸⁹ Også Politidirektoratet viser i intervju og i sikringsstrategien til behovet for å definere flere eller andre skjermingsverdige objekter i politiet, inkludert operasjonssentralene.⁹⁰

[Redacted text block]

85)
86)
87)
88)
89)
90)

[Redacted footnote content]

4.2 Antall skjermingsverdige objekter



Faktaboks 1

Politiet har følgende 12 skjermingsverdige objekter:



Kilde:

I tillegg til de tolv skjermingsverdige objektene i politiet viser Justis- og beredskapsdepartementet i intervju til Nødnettets betydning for politiets beredskap. Det er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som er objekteier for dette skjermingsverdige objektet. Ifølge departementet handler det pågående arbeidet med Nødnett om forholdene som er avdekket av Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom).⁹¹

Det er tolv operasjonssentraler i politiet, tre av disse er definert som skjermingsverdige objekter. Både Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet viser i intervju til politiets avhengighet av operasjonssentralene, og deres betydning for politiets beredskap. Justis- og beredskapsdepartementet har i forbindelse med Politidirektoratets arbeid med å utarbeide sikringsstrategien bedt direktoratet om å utarbeide en plan for sikringstiltak og kostnadsoverslag for alle politiets tolv operasjonssentraler, inkludert de ni som ikke er utpekt som skjermingsverdige objekter.⁹² Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju til at det er behov for sikringstiltak ved alle operasjonssentralene, uavhengig av om de er pekt ut som skjermingsverdige objekter eller ikke. Dette for å ivareta grunnleggende krav til sikkerhet, og som et ledd i departementets og direktoratets vurdering av om eventuelt flere operasjonssentraler bør bli pekt ut som skjermingsverdige objekter, for eksempel på grunn av kravene i forslaget til ny sikkerhetslov, samlokalisering av nødetatene, sårbarheter, skadevurderinger og kritikaliteter.⁹³

91)

92)

93)

4.3 Tilstanden på grunnsikringen til de skjermingsverdige objektene i politiet

4.3.1 Status ved den forrige undersøkelsen og det som ble opplyst i den lukkede høringen 29. mai 2017

Den forrige undersøkelsen viste at det ikke var etablert permanent grunnsikring for alle skjermingsverdige objekter i politiet i henhold til sikkerhetsloven med tilhørende forskrift.⁹⁴

[Redacted text block]

I den lukkede høringen informerte Justis- og beredskapsdepartementet i liten grad om den faktiske tilstanden for grunnsikringen på de skjermingsverdige objektene i politiet.⁹⁵

[Redacted text block]

Justis- og beredskapsministeren informerte i den lukkede kontrollhøringen og stortingsbehandlingen om at politiet må gjøre et arbeid der de vurderer andre løsninger som for eksempel redundans eller endring i operasjonsmønster ved krise, framfor kun å se på den fysiske sikringen på den enkelte lokasjon. Ifølge justis- og beredskapsministeren har det vært uhensiktsmessig å prioritere fysisk sikring av datasentrenes lokasjon før de har fått nødvendig oppgradering.⁹⁶

4.3.2 Status for grunnsikringen på de skjermingsverdige objektene på tidspunktet for den lukkede høringen

Status for grunnsikringen for de skjermingsverdige objektene i politiet var fortsatt ikke i henhold til kravene i sikkerhetsloven med tilhørende forskrift på tidspunktet for den lukkede høringen.⁹⁷ Dokumentanalyse viser at det var mangler ved grunnsikringen for ti av tolv skjermingsverdige objektene i politiet per mai 2017.⁹⁸ Dette kom ikke tydelig fram i den lukkede høringen.

Politidirektoratet viser i brev av 2. mai 2017, etter henvendelse fra Statsministerens kontor, til at direktoratet har rapportert til Justis- og beredskapsdepartementet at krav om grunnsikring for skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter ikke er på plass.⁹⁹

[Redacted text block]

94)
95)
96)
97)
98)
99)

[Redacted footnote content]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

En gjennomgang av NSMs tilsynsrapporter for årene 2015 og 2016 dokumenterer avvik når det gjelder objektsikring i justissektoren, inkludert i politiet. [Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Faktaboks 2 [Redacted]

[Redacted text block]

Kilde: [Redacted]

[Redacted text block]

Faktaboks 3

[Redacted text block]

Kilde: [Redacted]

4.3.3 Status på grunnsikringen for de skjermingsverdige objektene per 31. desember 2017

Justis- og beredskapsdepartementet er i Innst. 483 S (2016–2017) bedt om å rapportere til Stortinget om hvilke tiltak som er iverksatt for å bedre grunnsikringen for politiets skjermingsverdige objekter. Justis- og beredskapsdepartementet rapporterer i Prop. 1 S (2017–2018) at ett av politiets større infrastrukturobjekter ble flyttet i 2016 for å bedre sikkerheten. Ifølge departementet ble det i 2017 startet et tilsvarende arbeid med et annet av politiets objekter. Justis- og beredskapsdepartementet rapporterer også at enkelte skjermingsverdige objekter i politiet har blitt bedre sikret i 2017 ved at de er flyttet til andre lokaler. Ifølge departementet har de samlede aktivitetene ført til at objektene er bedre sikret i 2017 enn i 2016.

Videre rapporterer Justis- og beredskapsdepartementet at det fortsatt gjenstår et betydelig arbeid før alle de skjermingsverdige objektene i politiet er sikret i samsvar med sikkerhetsloven.¹⁰⁰ Departementet rapporterer om at arbeidet med sikring av skjermingsverdige objekter er krevende. Departementet viser til at det er flere årsaker til dette. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er flere skjermingsverdige objekter etablert før regelverket trådte i kraft. I tillegg viser departementet til at sikringstiltakene i noen tilfeller fører til vesentlige investeringer. Eksempelvis ved at IKT-infrastruktur, som understøtter kritiske kommando- og kontrollfunksjoner, må flyttes.¹⁰¹

Dokumentanalyser bekrefter Justis- og beredskapsdepartementets rapportering om at det fortsatt gjenstår et betydelig arbeid før alle de skjermingsverdige objektene er sikret i samsvar med kravene i sikkerhetsloven med tilhørende forskrift.¹⁰²

100) Prop. 1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet.

101) Prop. 1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet.

102) [Redacted]

Tabell 2

| [Redacted] | [Redacted] | [Redacted] |
|------------|------------|------------|
| [Redacted] | [Redacted] | [Redacted] |
| [Redacted] | [Redacted] | [Redacted] |
| [Redacted] | [Redacted] | [Redacted] |
| [Redacted] | [Redacted] | [Redacted] |
| [Redacted] | [Redacted] | [Redacted] |
| [Redacted] | [Redacted] | [Redacted] |
| [Redacted] | [Redacted] | [Redacted] |
| [Redacted] | [Redacted] | [Redacted] |

Kilde: [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

Per 31. desember 2017 har alle de skjermingsverdige objektene, som er planlagt relokalisert, mangler ved grunnsikringen i nåværende lokasjoner. Det er behov for å ivareta grunnsikring av de skjermingsverdige objektene i påvente av nye lokasjoner.¹⁰³

[Redacted]

[Redacted]

103) [Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Ifølge Politidirektoratet er enkelte grunnsikringstiltak iverksatt for de skjermingsverdige operasjonssentralene.¹⁰⁴ Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det er behov for å tenke alternativt når det gjelder grunnsikring av skjermingsverdige objekter. Tiltak som skal sikre opprettholdelse av objektets funksjonalitet er prioritert. Permanent grunnsikring, i form av fysisk sikring, er bare ett av tiltakene for å opprettholde funksjonaliteten. Departementet viser til at for enkelte objekter vil det være mer relevant å sikre redundans enn å sikre selve objektet fysisk. For å sikre operasjonssentralene funksjonalitet er det i 2017 gjennomført tiltak for å sikre redundans. Gjennom revidert nasjonalbudsjett i 2017 ble det bevilget 20 millioner kroner til sikringstiltak ved operasjonssentralene. Halvparten av midlene er brukt til å igangsette arbeidet med å etablere [Redacted] reservesentraler for operasjonssentralene. Den ene skal etter planen være klar til bruk i 2018. [Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Selv om det er gjennomført tiltak for operasjonssentralene, viser dokumentanalyse at det fortsatt gjenstår grunnsikringstiltak for de skjermingsverdige operasjonssentralene per desember 2017. [Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

104) [Redacted footnote text]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

4.4 Økonomiske kostnader og finansiering av grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i politiet

4.4.1 Estimerte kostnader til etablering av grunnsikringstiltak for de skjermingsverdige objektene

Den forrige undersøkelsen viste at arbeidet med å etablere permanent grunnsikring i henhold til kravene i sikkerhetsloven med tilhørende forskrift er kostnadskrevende. Videre viste undersøkelsen at tildelte budsjetter ikke samsvarte med kostnadene, og at det ikke var bestemt hvordan finansieringen av permanente grunnsikringssikringstiltak skulle skje. Det var heller ikke utarbeidet kostnadsestimat.¹⁰⁵

På tidspunktet for den lukkede høringen var grunnsikringstiltak på eksisterende lokasjoner, inkludert de skjermingsverdige objektene i politiet og de ni øvrige operasjonssentralene, estimert til 530 millioner kroner.¹⁰⁶ I dette estimatet inngår ikke investeringer til nye bygg. Verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Politidirektoratet informerte om dette beløpet i den lukkede høringen.¹⁰⁷

I ettertid har Justis- og beredskapsdepartementet bedt Politidirektoratet om å finne alternative grunnsikringstiltak for å redusere kostnadene. Departementet utdyper dette med at fysisk grunnsikring er kostbart, og at redundans kan være en mindre kostbar

105)
106)
107)

[Redacted footnote content]

form for grunnsikring.¹⁰⁸ På bakgrunn av dette har Politidirektoratet vurdert alternative grunnsikringstiltak i form av redundans for operasjonssentralene. I tillegg har Politidirektoratet vurdert at det er tilstrekkelig å iverksette minimum av grunnsikring på eksisterende lokasjoner i påvente av nye bygg.¹⁰⁹

[Redacted text block]

Tabell 3

| Estimerte kostnader for grunnsikringstiltak på eksisterende lokasjoner | [Redacted] | Estimerte investeringskostnader for Nasjonalt Beredskapssenter | Sum estimerte kostnader |
|------------------------------------------------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 350 millioner kroner* | [Redacted] | 2, 62 milliarder kroner*** | [Redacted] kroner |

Kilde: [Redacted]

* [Redacted]

** [Redacted]

*** Prop. 1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet. Beløpet (kostnadsrammen) omfatter hele senteret, og ikke kun kostnader til grunnsikring

I Politidirektoratets sikringsstrategi framgår det at direktoratet har redusert de estimerte kostnadene for grunnsikringstiltak for de skjermingsverdige objektene på nåværende lokasjoner, inkludert sikringstiltak for de øvrige ni operasjonssentralene, fra om lag 500 millioner kroner til 350 millioner kroner over en fire års periode, se tabell 3.¹¹⁰

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted] Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet har det ikke vært definert egne midler til sikringstiltak for operasjonssentralene i forbindelse med nærpolitireformen.¹¹¹

108) [Redacted]

109) [Redacted]

110) [Redacted]

111) [Redacted]

I tabell 3 framgår det at Politiets nasjonale beredskapssenter har en kostnadsramme på 2,62 milliarder kroner (2017-kroner).¹¹² Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet er ikke enige om de faktiske utgiftene for etableringen av Politiets nasjonale beredskapssenter.¹¹³ Det er uenighet om både driftskostnadene, inkludert drift av grunnsikring, og om investeringer til redundans for de fire skjermingsverdige objektene skal finansieres over Politidirektoratets driftsbudsjett eller inngå i investeringene av nasjonalt beredskapssenter.¹¹⁴ Justis- og beredskapsdepartementet presiserer i brev av 17. april 2018 at uenigheten om finansiering kan håndteres og inndeckes på ulike måter.

I Prop. 1 S for 2018 er årlige merkostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling for det nasjonale beredskapssenteret foreløpig beregnet til 30 millioner kroner. Politidirektoratet mener imidlertid at denne beregningen ikke inkluderer alle driftskostnader, og at det må planlegges med høyere driftskostnader. Politidirektoratets beregninger viser behov for 68,5 millioner kroner i årlige merkostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. I tillegg mener Politidirektoratet at det er behov for 38,4 millioner kroner til grunnsikring i form av redundans for de fire skjermingsverdige beredskapsressursene.¹¹⁵

I grunnsikringen for det nasjonale beredskapssenteret blir det forutsatt at deler av beredskapsressursene kan etableres ved andre lokasjoner (redundans). Ifølge Politidirektoratet vil alternative lokasjoner kreve mer utstyr og driftsutgifter til leie av lager, men vil redusere kostandene til grunnsikring ved det nasjonale beredskapssenteret.¹¹⁶ Det er imidlertid uenighet mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet om redundans til grunnsikring av beredskapssenteret skal dekkes innenfor Politidirektoratets driftsbudsjett eller finansieres gjennom investeringsprosjektet for nasjonalt beredskapssenter.¹¹⁷ Justis- og beredskapsdepartementet mener at Politidirektoratet skal dekke 38,4 millioner kroner gjennom sitt driftsbudsjett til grunnsikring i form av redundans for de fire skjermingsverdige beredskapsressursene.¹¹⁸

4.4.2 Finansiering av grunnsikringstiltak

Dokumentanalysen viser at både Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har vært klar over at grunnsikringen for de skjermingsverdige objektene i politiet ikke er i henhold til kravene og at det ville bli kostnadskrevende å få på plass grunnsikring i henhold til kravene i sikkerhetsloven med tilhørende forskrift. Dokumentanalysen viser at Politidirektoratet allerede i 2013 informerte Justis- og beredskapsdepartementet om at det kan forventes store kostnader i forbindelse med implementering av grunnsikringstiltak for de skjermingsverdige objektene i politiet.¹¹⁹

I 2014 informerte Politidirektoratet Justis- og beredskapsdepartementet om at direktoratet ikke kan dekke investeringskostnadene for datahallene over driftsbudsjettet.¹²⁰ Ifølge Politidirektoratet ble utfordringer angående grunnsikring av politiets skjermingsverdige objekter også rapportert i 2015.¹²¹ Justis- og beredskapsdepartementet rapporterte imidlertid i Prop. 1 S (2015–2016) at samtlige virksomheter i justissektoren har rapportert at skjermingsverdige objekter er sikret i henhold til forskrift om objektsikkerhet. I etterkant av dette sendte Politidirektoratet brev til Justis- og beredskapsdepartementet, datert 20. november 2015, hvor de presiserer

112) Prop. 1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet.

113)
114)
115)
116)
117)
118)
119)
120)
121)

at politiets skjermingsverdige objekter ikke er ferdig sikret i henhold til krav som følger av sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet.¹²² Justis- og beredskapsdepartementet har i Prop. 1 S (2017–2018) rapportert at det fortsatt gjenstår et betydelig arbeid før de skjermingsverdige objektene i politiet er sikret i samsvar med sikkerhetsloven.

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2017 ble det bevilget 20 millioner kroner til arbeidet med å sikre politiets skjermingsverdige objekter.¹²³ Politidirektoratet hadde anmodet om 50 millioner kroner.¹²⁴

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i intervju i oktober 2017 at etablering av grunnsikring for politiets skjermingsverdige objekter i henhold til sikkerhetsloven med forskrift, er svært kostnadskrevenende. Departementet viser til at det ikke vil være tilstrekkelige økonomiske ressurser til å løse denne utfordringen i politiet for budsjettåret 2018. Ifølge departementet vil grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet kreve investeringer i milliardklassen. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet må det gjøres løpende budsjettavveininger, fordi det er flere oppgaver i sektoren som skal prioriteres. Grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet er derfor ikke prioritert i budsjettet for 2018.¹²⁵

Prop. 1 S (2017–2018) inneholder ingen særskilte midler til grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet på nåværende lokasjoner. Det er imidlertid bevilget 660 millioner kroner i 2018 for å starte etableringen av nasjonalt beredskapscenter.¹²⁶

Finansiering av grunnsikring av skjermingsverdige objekter gjennom Politidirektoratets driftsbudsjett

Justis- og beredskapsdepartementet viser i Prop. 1 S (2017–2018) til at utgifter til grunnsikring av skjermingsverdige objekter i utgangspunktet skal dekkes av objekteier. Videre viser departementet til at det ved innføringen av sikkerhetsloven med forskrift om objektsikkerhet ikke ble lagt til grunn at grunnsikring av skjermingsverdige objekter skulle føre til økte investeringsbehov.

Politidirektoratet viser i intervju til at grunnsikring av alle skjermingsverdige objekter vil medføre en betydelig kostnad. Politidirektoratet peker på manglende finansiering som en hovedutfordring, og at det er behov for at Justis- og beredskapsdepartementet bevilger egne midler til grunnsikring av skjermingsverdige objekter. Ifølge Politidirektoratet har ikke direktoratet handlingsrom til å bedre grunnsikring i henhold til sikkerhetsloven med tilhørende forskrift for politiets skjermingsverdige objekter gjennom driftsbudsjettet.¹²⁷

På grunn av manglende øremerkede midler til grunnsikring av skjermingsverdige objekter er Politidirektoratet avhengig av å finansiere dette med egne driftsmidler.¹²⁸

Tall fra Politidirektoratet viser at det er estimerte økonomiske behov for i overkant av 500 millioner kroner (523,9) til grunnsikring av skjermingsverdige objekter. Dette inkluderer også sikring av de ni operasjonssentralene som ikke er skjermingsverdige objekter.

122)

123)

124)

125)

126) Prop.1 S (2017–2018) for Justis- og beredskapsdepartementet

127)

128)

Av dette utgjør:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- 350 millioner kroner til etablering av grunnsikringstiltak for de skjermingsverdige objektene på nåværende lokasjoner, inkludert sikringstiltak for de ni øvrige operasjonssentralene.

Både Politidirektoratet, særorganene og politidistriktene blir betegnet som objekteiere for skjermingsverdige objekter i politiet.¹²⁹ Det er dermed de enkelte særorganene og politidistriktene som har ansvaret for grunnsikring av tilhørende skjermingsverdige objekter gjennom egne driftsmidler.¹³⁰

[REDACTED]

Politidirektoratet viser i sikringsstrategien til at direktoratet ikke vil pålegge politidistriktene (objekteierne) særlige kostnadsdrivende sikringstiltak under gjennomføringen av Nærpolitireformen i 2018, uten at det bevilges midler til dette.¹³¹

Ifølge Politidirektoratets sikringsstrategi skal hver objekteier utarbeide en femårig framdriftsplan. I framdriftsplanen skal det tas utgangspunkt i at politiet ikke er bevilget ekstraordinære midler i 2018 til grunnsikring av de skjermingsverdige objektene og sikringstiltak for operasjonssentralene.¹³²

Oslo politidistrikt mener det er utfordrende at sikkerhetsloven ansvarliggjør objekteierne uavhengig av om eieren har økonomisk handlingsrom til å iverksette grunnsikringstiltak eller ikke. Oslo politidistrikt tar i brev til Politidirektoratet opp at distriktet opplever at ansvar, myndighet og roller har vært mangelfullt definert.¹³³ Oslo politidistrikt viser i intervju til at det er Justis- og beredskapsdepartementet som er den overordnede objekteieren i justissektoren, og derfor bør ta et mer overordnet ansvar.¹³⁴

Ifølge beregninger fra Politidirektoratet mangler det 135,5 millioner kroner i bevilgninger for etablering av Datahall 2.¹³⁵ Dokumentanalyse viser at fordeling av investeringsutgiftene og driftsutgiftene ikke er avklart mellom de tre brukerne i justis- og beredskapssektoren.¹³⁶ Politidirektoratet opplyser i intervju at det er uklart om det vil bli bevilget tilstrekkelig med midler, hvordan kostnadene skal fordeles mellom brukerne og hvem som skal ha driftsansvaret for objektet. Politidirektoratet viser til at det er behov for at Justis- og beredskapsdepartementet tar et tydeligere ansvar i budsjettprosessene, og tar et helhetlig styringsansvar for å sikre helhetlig budsjettoppfølging mellom brukerne i justissektoren.¹³⁷

129)
130)
131)
132)
133)
134)
135)
136)
137)

[REDACTED]

4.4.3 Tidsperspektivet for etablering av permanent grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i politiet

Den forrige undersøkelsen viste at arbeidet med å etablere permanent grunnsikring i henhold til kravene i sikkerhetsloven vil ta tid.¹³⁸ Det estimerte tidspunktet for ferdigstilling av grunnsikringstiltak på skjermingsverdige objekter kom ikke tilstrekkelig fram i den lukkede høringen.¹³⁹

Både Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet opplyser i intervju at det vil ta flere år før tilfredsstillende grunnsikring er etablert for de skjermingsverdige objektene i politiet.¹⁴⁰ Politidirektoratet opplyser i intervju at det minimum kan ta ti år, med forbehold om at det kan ta lengre tid, før skjermingsverdige objekter i politiet har grunnsikring i henhold til kravene i sikkerhetsloven med tilhørende forskrift. Politidirektoratet viser til at tidshorizonten for etableringen av permanent grunnsikring i henhold til sikkerhetsloven er avhengig av finansieringen fra Justis- og beredskapsdepartementet.¹⁴¹

Politidirektoratet svarer i brev datert 9. juni 2017 til Justis- og beredskapsdepartementet om *Statsbudsjettet 2018* på spørsmål om hva som kan nedskaleres til et minimum når det gjelder grunnsikring av skjermingsverdige objekter eller skyves på til 2019 og samtidig imøtekomme sikkerhetslovens krav. Politidirektoratet viser til at kravet om å grunnsikre egne skjermingsverdige objekter har eksistert siden forskrift om objektsikkerhet trådte i kraft 1. januar 2011. Frist for gjennomføringen av sikringstiltakene ble satt til senest 1. januar 2014, som Justis- og beredskapsdepartementet fikk utsatt til 1. januar 2015. Politidirektoratet peker på at en eventuell nedskalering eller forskyving av midler til 2019, vil medføre at det tar enda lengre tid før kravene innfris.¹⁴²

138)
139)
140)
141)
142)

5 Grunnsikring av skjermingsverdige objekter i Forsvaret

5.1 Nominering og utpeking av skjermingsverdige objekter

Skjermingsverdige objekter i Forsvaret blir nominert av Forsvarets driftsenheter. Det er fra våren 2017 etablert en sharepoint-løsning med liste over de skjermingsverdige objektene, hvor driftsenhetene legger inn objekter til nominering direkte.

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) sender forslag til ny liste over skjermingsverdige objekter til Forsvarsstaben, som gjør sine vurderinger og prioriteringer før listen blir sendt til Forsvarsdepartementet for gjennomgang. Det er Forsvarsdepartementet som har det endelige ansvaret for utpeking og klassifisering av skjermingsverdige objekter og som godkjenner listen. Godkjenningen og klassifiseringen gjøres på bakgrunn av risikovurderinger og skadevurderinger utarbeidet av driftsenhetene. Listen over skjermingsverdige objekter og klassifiseringen av disse revideres årlig av departementet.¹⁴³

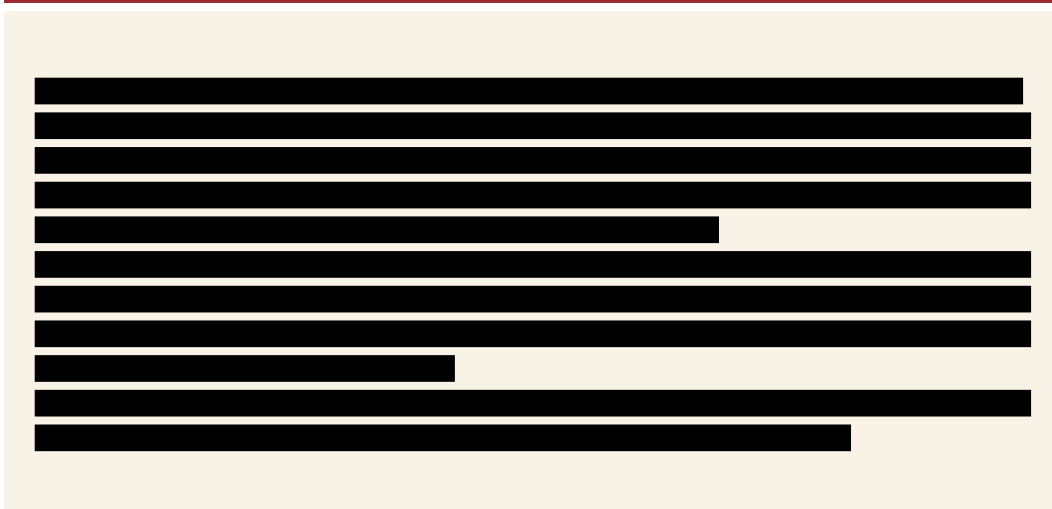
Forsvarsbygg ved Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg (NKSB) viser til at det er utfordringer ved at nominering av skjermingsverdige objekter gjøres av driftsenhetene. Grunnen til dette er at driftsenhetene har varierende kunnskap og kompetanse om hva som skal defineres som skjermingsverdige objekter, og hvilket klassifiseringsnivå objektene skal ha. Det har videre ført til flere runder med kvalitetssikring ettersom driftsenhetenes risikovurderinger er av varierende kvalitet. Dette har ført til at nominering av skjermingsverdige objekter i Forsvaret har tatt lang tid.¹⁴⁴ Ifølge Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er det en generell utfordring at virksomheter og etater har lav kompetanse når det gjelder risikoforståelse, utforming av skadevurderinger og utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsvurderinger.¹⁴⁵

5.2 Antall skjermingsverdige objekter

[Redacted content]

143)
144)
145)

Figur 8



Kilde: [redacted]

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

5.3 Tilstanden på grunnsikringen til de skjermingsverdige objektene i Forsvaret

5.3.1 Status ved den forrige undersøkelsen og det som ble opplyst i den lukkede høringen 29. mai 2017

Den forrige undersøkelsen viste at det ikke var etablert permanent grunnsikring for skjermingsverdige objektene i Forsvaret i henhold til kravene i sikkerhetsloven med forskrift. Den viste også at det ikke var utarbeidet en samlet oversikt over tilstanden på grunnsikringen for objektene.¹⁴⁶

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

I den lukkede høringen opplyste Forsvarsdepartementet og Forsvaret i liten grad om antall skjermingsverdige objekter som har eller som ikke har grunnsikring i henhold til kravene i sikkerhetsloven med tilhørende forskrift, og den faktiske tilstanden på grunnsikringen for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret. Det ble heller ikke

146) [redacted]

informert om hvor lang tid det vil ta før skjermingsverdige objekter i Forsvaret har etablert grunnsikring i henhold til sikkerhetsloven med forskrift.¹⁴⁷

5.3.2 Status for grunnsikringen på de skjermingsverdige objektene på tidspunktet for den lukkede høringen

Status for grunnsikringen for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret var fortsatt ikke i henhold til kravene i sikkerhetsloven med tilhørende forskrift på tidspunktet for den lukkede høringen. Forsvarsdepartementet hadde heller ikke oversikt over den faktiske tilstanden på grunnsikringen til de skjermingsverdige objektene i Forsvaret.¹⁴⁸

[Redacted text block]

En gjennomgang av NSMs tilsynsrapporter for årene 2015, 2016 og 2017, dokumenterer avvik ved objektsikringen i forsvarssektoren. [Redacted text block]

[Redacted text block]

Faktaboks 4 [Redacted text block]

[Redacted text block]

Kilde: [Redacted text block]

NSM viser i intervju til at oppfølgingstilsyn i enkelte tilfeller har vist at tilbakemelding fra virksomhetene om at avvik er lukket, ikke vært korrekt.¹⁴⁹

5.3.3 Status grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret per 31. desember 2017

Både den forrige rapporten og det som ble opplyst i den lukkede høringen viste at Forsvarsdepartementet ikke hadde oversikt over tilstanden på de skjermingsverdige objektene i Forsvaret.¹⁵⁰

Forsvarsdepartementet har på bakgrunn av dette igangsatt prosjektet *Hele landet – sikring av skjermingsverdige objekter (Hele landet – SVO)*, se Faktaboks 5, for å få

147) [Redacted text block]
148) [Redacted text block]
149) [Redacted text block]
150) [Redacted text block]

oversikt over tilstanden på grunnsikringen, samt iverksette tiltak for å forbedre grunnsikringen til de skjermingsverdige objektene.¹⁵¹

Faktaboks 5 Prosjekt Hele landet – SVO

Prosjekt *Hele landet – SVO* skal bedre grunnsikringen for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret. Prosjektet ledes av avdelingen *prosjekt og avhending* i Forsvarsbygg og får støtte av Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg (NKSB) og Forsvarets kompetansesenter for objektsikkerhet (FKO).

Forsvarsbygg fikk oppdrag fra departementet om å starte planleggingen av prosjektet 10. november 2016. Forsvarsdepartementet tildelte Forsvarsbygg midler i begynnelsen av 2017. Prosjektet er forventet avsluttet i 2025.

NKSB og FKO gjennomfører befaringer sammen med objekteierne i Forsvaret. NKSB utarbeider rapporter i etterkant som danner grunnlaget for beslutningsunderlagene til Forsvarsbygg. Beslutningsunderlagene skal beskrive identifiserte behov for å øke beskyttelse og sikringsnivået på objektene i henhold til lov og forskrift, og hvordan behovene anbefales løst.

Beslutningsunderlagene sendes til Forsvarsstaben som tar stilling til restrisiko, dvs. hvor mye tap av funksjon Forsvaret er villig til å akseptere, før det sendes til Forsvarsdepartementet for godkjenning. Når beslutningsunderlagene er godkjent av departementet oversendes gjennomføringsoppdrag til Forsvarsbygg. Først etter mottak av gjennomføringsoppdrag kan Forsvarsbygg iverksette tiltak.

Kilde: Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg

Per 31. desember 2017 har Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg (NKSB) gjennomført befaring av skjermingsverdige objektene [redacted]

[redacted] noe som tilsvarer 25 prosent.¹⁵²

Ifølge Forsvarsbygg vil det ikke være mulig å si noe om den helhetlige tilstanden for grunnsikringen til de skjermingsverdige objektene før alle objektene er befart. Befaringene vil etter planen pågå fram til vår/sommer 2018.¹⁵³ Forsvarsdepartementet viser imidlertid i brev av 18. april 2018 til at befaringsene vil pågå fram til 2022.

Dokumentanalyser viser at antallet skjermingsverdige objekter med mangelfull grunnsikring, og hvor grunnsikringen ikke er i henhold til kravene i sikkerhetsloven med tilhørende forskrift, er tilsvarende som på tidspunktet for den lukkede høringen. Dokumentanalysen viser at det per 31. desember 2017 ikke er igangsatt grunnsikringstiltak som følge av prosjektet *Hele landet – SVO*.¹⁵⁴

[redacted]

151) [redacted]
152) [redacted]
153) [redacted]
154) [redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Forsvarsbygg opplyser i intervju at det legges til grunn en skjønnsmessig vurdering av hvilke tiltak som vurderes som absolutt nødvendige i prosjekt *Hele landet – SVO*. Ifølge Forsvarsbygg må Forsvaret gjøre egne vurderinger av hvilke risikoer de er villige til å akseptere basert på anslag over kostnader til sikringstiltak.¹⁵⁵ Forsvarsstaben viser i intervju til at kompensierende eller andre tiltak blir vurdert, dersom kostnadene til grunnsikring etter lov og forskrift blir for høye.¹⁵⁶

Hensikten med prosjektet *Hele landet – SVO* er å foreslå og kostnadsberegne grunnsikringstiltak som tilfredsstiller kravene i sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet.¹⁵⁷ Forsvarsstaben opplyser i intervju at det er urealistisk å forvente at alle skjermingsverdige objekter i Forsvaret kan grunnsikres etter kravene i sikkerhetsloven med forskrift.¹⁵⁸ Også Forsvarsbygg opplyser at det ikke vil være mulig å sikre alle skjermingsverdige objekter i Forsvaret i henhold til kravene i sikkerhetsloven med forskrift, og at Forsvarsbygg forslag til tiltak gjennom prosjektet *Hele landet – SVO* ikke fullt ut vil være dekkende i henhold til de formelle kravene.¹⁵⁹

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Nærmere om reaksjonsstyrker

Reaksjonsstyrker inngår ikke i prosjektet *Hele landet – SVO*. Forsvarsdepartementet har ikke gitt føringer for reaksjonsstyrker som en del av grunnsikringen for

155) [Redacted]
156) [Redacted]
157) [Redacted]
158) [Redacted]
159) [Redacted]

skjermingsverdige objektene i Forsvaret.¹⁶⁰ Det er ikke bevilget midler til reaksjonsstyrker som en del av prosjektet *Hele landet – SVO*, jf. kapittel 5.4.

Ifølge Forsvarsdepartementet er det ikke krav om at departementer skal gi føringer om bruk av reaksjonsstyrker i sikkerhetsloven med tilhørende forskrift. Departementet mener imidlertid at reaksjonsstyrker kan være en del av en balansert sikring, der reaksjon inngår som et av kravene.¹⁶¹ Forsvarsstaben viser til at for å møte kravene i sikkerhetsloven med forskrift, må det etableres permanente fysiske grunnsikringstiltak, og balansert sikring i form av reaksjon som det er krav om i sikkerhetsloven med forskrift.¹⁶²

[Redacted text block]

[Redacted text block]

FKO opplyser at det ikke har vært tilstrekkelig tid på befaringsene i prosjektet *Hele landet – SVO* til å vurdere den faktiske operative evnen til de ulike reaksjonsstyrkene.¹⁶³ Forsvarsbygg forutsetter i beslutningsunderlaget at vaktstyrken har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, med unntak av der FKO har påvist mangler.¹⁶⁴ Videre blir det lagt til grunn at grunnsikringen er på et nivå som gir reaksjonsstyrkene tid til å komme før objektet er tatt (balansert sikring).

[Redacted text block]

Faktaboks 6 [Redacted]

[Redacted text block]

Kilde: [Redacted]

160) [Redacted]
161) [Redacted]
162) [Redacted]
163) [Redacted]
164) [Redacted]

Prosjekt AVA - Attraktive våpen og ammunisjon

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

5.4 Kostnader og finansiering av grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret

5.4.1 Estimerte kostnader og finansiering av grunnsikringstiltak for de skjermingsverdige objektene

Den forrige undersøkelsen viste at det ikke var utarbeidet estimat for hva etablering av permanente sikringstiltak i henhold til sikkerhetsloven med forskrift vil koste for de allerede eksisterende skjermingsverdige objektene. Forsvaret har heller ikke utarbeidet noen samlet plan for istandsetting av grunnsikringen av de ulike skjermingsverdige objektene.¹⁶⁵

I 2015, tidspunktet for Riksrevisjonens forrige undersøkelse, var grunnsikring av skjermingsverdige objekter planlagt finansiert gjennom Forsvarets egne driftsmidler, herunder midler til brukerdefinert utvikling (BDU-midler). Forsvarsdepartementet viser i intervju i oktober 2017 til at det framkommer av forskrift om objektsikkerhet, at objekteier er ansvarlig for etablering av grunnsikring i henhold til sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet innenfor egne budsjetttrammer. Forsvarsdepartementet forventet derfor at Forsvaret som objekteier benyttet BDU-midler for å få på plass grunnsikring i henhold til de formelle kravene.¹⁶⁶

I den lukkede høringen 29. mai 2017 viste forsvarsministeren til at det er øremerket 450 millioner kroner til grunnsikring av skjermingsverdige objekter gjennom prosjektet *Hele landet – SVO*, og at Forsvarsdepartementet i tillegg planlegger å bevilge om lag 900 millioner kroner til fibernett for å erstatte dagens radiolinjenett. Videre anslo Forsvarsministeren at Forsvarsdepartementet til sammen vil bruke rundt 1,6 milliarder kroner til grunnsikring i forsvarsektoren fram mot år 2025.¹⁶⁷

165) [Redacted]

166) [Redacted]

167) [Redacted]

Prosjektet *Hele landet – SVO* har en investeringsramme på 450 millioner kroner, hvorav 15 millioner skal gå til sikringstiltak til et objekt som er eid av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Det vil si at totalt 435 millioner kroner er avsatt til skjermingsverdige objekter i Forsvaret.¹⁶⁸

I prosjektet *Hele landet – SVO* inngår ikke økonomiske midler til reaksjonsstyrker, som en del av grunnsikringen, siden prosjektet er forbeholdt fysisk sikring.¹⁶⁹ Ifølge Nasjonalt kompetansesenter for sikring av bygg (NKSB) og Forsvarets kompetansesenter for objektsikkerhet er dette en utfordring.¹⁷⁰

Forsvarsbygg opplyser at kostnadsestimatet for prosjektet *Hele landet – SVO* er på 435 millioner kroner. Ifølge Forsvarsbygg er dette basert på foreløpige tall, uten at alle de skjermingsverdige objektene i Forsvaret er befart og tiltak er foreslått. Dette er ifølge Forsvarsbygg et grovt kostnadsestimat. Det blir også bekreftet av Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben og gjennom dokumentanalyse.¹⁷¹ Forsvarsbygg understreker at etter hvert som prosjekter blir gjennomført, vil Forsvarsbygg få konkrete erfaringstall, som vil gi bedre kostnadsestimat. Ifølge Forsvarsbygg viser det, basert på de gjennomførte befaringene, at de foreslåtte grunnsikringstiltakene hittil har vist at det foreløpige kostnadsestimatet er realistisk.¹⁷²

Forsvarsbygg har i 2017 brukt 5 millioner kroner av kostnadsrammen på 435 millioner kroner i prosjektet *Hele landet – SVO*.¹⁷³ I Prop. 1 S (2017–2018) for Forsvarsdepartementet, jf. Innstilling 7 S (2017–2018), er det bevilget 87,2 millioner kroner i 2018 av midlene i prosjekt *Hele landet – SVO*. [REDACTED]

5.4.2 Finansiering av drift av grunnsikringstiltak

Forsvarsbygg viser i intervju til at etablering av grunnsikringstiltak kan føre til økt husleie for Forsvaret. Økt husleie estimeres i beslutningsunderlagene og er noe Forsvarsstaben må ta stilling til. Ifølge Forsvarsbygg godkjenner ikke Forsvarsdepartementet forslagene dersom ikke Forsvarsstaben godkjenner de framtidige husleiekostnadene. Midler til drift av grunnsikringen må ifølge Forsvarsbygg bevilges og prioriteres.¹⁷⁴

Forsvarsbygg viser i intervju til at Forsvaret har inngått en elektronisk sikringsavtale med Forsvarsbygg for adgangskontroll og overvåking. Forsvarsbygg vedlikeholder eksisterende løsninger på vegne av Forsvaret, men har ikke ansvar for oppgradering til nye elektroniske sikringsløsninger. Ifølge Forsvarsbygg vil omfanget av sikringsavtalen øke når prosjekt *Hele landet – SVO* er ferdigstilt. Dette gjelder også ved ferdigstillelse av nye prosjekter som kampflybasen på Ørland. Forsvarsbygg viser til at det er økonomisk ressurskrevende å drifte sikringstiltak. I sikringsavtalen er det satt en økonomisk ramme for midler til drift. Forsvarsbygg viser imidlertid til at det er utfordrende å holde seg innenfor denne økonomiske rammen.¹⁷⁵

5.4.3 Tidsperspektivet

Riksrevisjonens forrige undersøkelse viste at etablering av permanent grunnsikring i henhold til sikkerhetsloven med tilhørende forskrift har tatt tid.

168)
169)
170)
171)
172)
173)
174)
175)

Forsvarsbygg ved NKSB viser i intervju i september 2017 til at de tror de vil ha en totaloversikt over de skjermingsverdige objektene i Forsvaret i løpet av våren eller sommeren 2018.¹⁷⁶ Forsvarsdepartementet viser imidlertid i brev av 18. april 2018 til at befaringene vil pågå fram til 2022.

Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg viser til at prosjektet *Hele landet – sikring av skjermingsverdige objekter* er forventet ferdigstilt i 2025.¹⁷⁷ Forsvarsstaben viser i september 2017 til at det vil ta mellom åtte og ni år før alle skjermingsverdige objekter i Forsvaret vil ha tilfredsstillende grunnsikring i henhold til sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet. Forsvarsstaben legger da til grunn at antall skjermingsverdige objekter forblir statisk.¹⁷⁸ Dette framkommer også av dokumentanalyse.¹⁷⁹ [REDACTED]

Dokumentanalyse viser at prosjektet *Hele landet – SVO* er noe forsinket. Fra beslutningsunderlaget for Setermoen er utarbeidet av Forsvarsbygg til vedtak i Forsvarsdepartementet tar det i overkant av fire måneder. Forsvarsbygg oversender beslutningsgrunnlaget til Forsvarsdepartementet 29. juni 2017 og Forsvarsdepartementet vedtar gjennomføringsoppdraget 9. november 2017.¹⁸⁰ Forsvarsbygg har i sin framdriftsplan for prosjektet *Hele landet – SVO* lagt til grunn at Forsvarsdepartementet skulle vedta gjennomføringsoppdraget i august 2017. Denne framdriftsplanen la videre til grunn at grunnsikringstiltakene for de skjermingsverdige objektene på Setermoen skulle være ferdigstilt i løpet av desember 2018. Dette er imidlertid forskjøvet til begynnelsen av 2019.¹⁸¹

176) [REDACTED]
177) [REDACTED]
178) [REDACTED]
179) [REDACTED]
180) [REDACTED]
181) [REDACTED]

6 Politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker

6.1 Utpeking av objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker

Politiet skal beslutte hvilke objekter som skal pekes ut for sikring og beskyttelse ved bruk av sikringsstyrker. I Riksrevisjonens forrige undersøkelse om objektsikring ble det pekt på at politidistriktene manglet en felles metodikk og kriterier for hvilke objekter som skal pekes ut.

Politidirektoratet viste i den lukkede høringen til at de på bakgrunn av kritikken i Riksrevisjonens forrige undersøkelse, så ble det i mai 2016 sendt et oppdragsbrev til distriktene for å sørge for felles kriterier for utpeking av objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker. Politidirektoratet har i disponeringsskriv og oppdragsbrev for 2017 til politidistriktene gitt ytterligere beskrivelser av kriterier og rutiner for utpeking og rapportering av objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker.¹⁸² Politidirektoratet opplyser i intervju at det i tillegg er gjennomført flere møter med politidistriktene for å heve kunnskapen og kompetansen om hvilke objekter som skal pekes ut.¹⁸³

Dette bekrefter også politidistriktene i intervju.¹⁸⁴ Et politidistrikt opplyser blant annet at det har vært en positiv utvikling når det gjelder objektsikring etter innføringen av objektsikringsinstruksen.¹⁸⁵ Politidistriktet opplyser at det gradvis har blitt klarere for distriktet hvilke objekter som bør bli pekt ut til å bli sikret og beskyttet ved bruk av sikringsstyrker, og hva som inngår som samfunnets kritiske funksjoner.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

182)
183)
184)
185)

[Redacted footnote content]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

6.2 NSMs liste over sivile skjermingsverdige objekter blir lagt til grunn ved politiets utpeking av objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker

6.2.1 Utpeking av skjermingsverdige objekter i øvrige sektorer

[Redacted text block]

Politidirektoratet viser videre til at det er en utfordring at ingen departementer eller virksomheter har det overordnede ansvaret for å sikre at kritiske objekter og installasjoner er pekt ut som skjermingsverdige objekter. NSM har ikke dette ansvaret i dag, og den nye sikkerhetsloven vil heller ikke løse denne utfordringen. Politidirektoratet mener det burde være noen som har en overordnet rolle med tanke på objektsikring, og peker i denne forbindelse på at DSB sitter på god oversikt over viktige objekter og infrastruktur som bør skjermes i fred, krise og krig.

NSM opplyser i intervju at NSM kan foreslå overfor departementene aktuelle objekter som bør bli pekt ut som skjermingsverdige objekter, men at de ikke selv kan peke ut objekter, da dette er sektordepartementenes ansvar. Videre opplyser NSM at de nå sjeldnere foreslår objekter som bør bli pekt ut som skjermingsverdige objekter, enn det de gjorde tidligere.¹⁸⁶

[Redacted text block]

6.2.2 Oversikt over skjermingsverdige objekter

Politiet legger listen til NSM over skjermingsverdige objekter til grunn for objekter som skal prioriteres sikret og beskyttet ved bruk av sikringsstyrker.

186) [Redacted footnote]

NSM har ansvar for å sende lister over skjermingsverdige objekter til Politidirektoratet, som skal videresende listene med objekter til politidistriktene. Tidspunktet for når NSM har sendt lister over skjermingsverdige objekter til politiet har variert, og enkelte år har det ikke blitt sendt ut noen oppdatert liste. I 2014 og 2015 ble listen sendt ut på høsten, mens det i 2016 ikke ble sendt ut noen egen liste. I 2017 ble listen sendt til Politidirektoratet i mai, og den ble videresendt politidistriktene i juli 2017 til orientering.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

NSMs liste over sivile skjermingsverdige objekter er ikke synkronisert med styringshjulet til departementene og Politidirektoratets utsendelse av lister over objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker. Den siste listen fra NSM ble sendt i mai 2017, mens Politidirektoratet sendte gjeldende liste over objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker til politidistriktene i november 2017. Dette innebærer at endringer vedrørende de skjermingsverdige objektene fra mai–november ikke framgår av Politidirektoratets liste. Ifølge politidirektoratet blir listen over objekter oppdatert manuelt kun én gang i året.

6.2.3 Objektene grunn sikring har betydning for politiets bruk av sikringsstyrker

Politidirektoratet viser i intervju til at det er en utfordring at enkelte sektorer ikke er omfattet av sikkerhetsloven, men av særlovgivning. Direktoratet peker på at sikkerhetsloven stiller strengere krav til grunn sikring enn det sektorlovgivningen gjør. Dette fører til at de aktuelle sektorene ikke ønsker å nominere objekter som skjermingsverdige objekter i henhold til sikkerhetsloven, siden dette vil medføre betydelige kostnader til sikringstiltak, samt ekstra belastning med tanke på sikkerhetsklarering av personell. Politidirektoratet mener at ny sikkerhetslov ikke vil løse denne utfordringen.¹⁸⁷

Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og politidistriktene viser til at objekter, som ikke er skjermingsverdige etter sikkerhetsloven, ikke har de samme krav til grunn sikring. Dette får konsekvenser for sikringsstyrkene i politiet i form av behov for økte ressurser og kompensierende tiltak. En annen konsekvens er at objekteiere som ikke er underlagt sikkerhetsloven, heller ikke kan motta graderte trusselvurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste.¹⁸⁸ Politidirektoratet ønsker videre at det blir økt fokus på objekteiers ansvar. Hvilke sikringstiltak objekteier har iverksatt for sine objekter vil være dimensjonerende for sikringsstyrkene.¹⁸⁹

187) [Redacted]

188) [Redacted]

189) [Redacted]

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har ikke en helhetlig oversikt over tilstanden på grunnsikringen og hvilke tiltak som gjenstår for å tilfredsstillere kravene etter sikkerhetsloven med tilhørende forskrift for de skjermingsverdige objektene. Det er ingen rapportering til NSM om tilstandene på grunnsikringene for skjermingsverdige objekter. NSMs kjennskap til grunnsikringen av skjermingsverdige objekter baserer seg i hovedsak på utvalgte tilsyn.¹⁹⁰

NSM opplyser at det vil ta tid å få på plass grunnsikring på skjermingsverdige objekter.¹⁹¹ NSMs tilsyn viser at grunnsikringen ved flere av de skjermingsverdige objektene ikke er i henhold til objektenes klassifiseringsgrad.¹⁹² Dette er det samme som NSM viste til i den lukkede høringen 29. mai 2017.

I 2017 har NSM gjennomført kartleggingstilsyn ved samtlige departementer, med unntak av Statsministerens kontor (SMK). Disse tilsynene omhandler hvordan departementene følger opp underliggende virksomheter. For å kunne ha oversikt over den reelle sikkerhetstilstanden innen sitt myndighetsområde, er det ikke tilstrekkelig at departementene legger til grunn at objekteiere har etablert tilstrekkelige sikringstiltak. Ifølge NSM må departementene derfor foreta nødvendige kontroller med at objekteiere oppfyller kravene i sikkerhetsloven med tilhørende forskrift.¹⁹³

NSM opplyser i intervju at oppfølgingstilsyn i enkelte tilfeller har vist at tilbakemeldingen fra virksomheten om at avvik er lukket, ikke har vært korrekt. NSM kan pålegge virksomheter å lukke avvik og varsle overordnet departement. I svært alvorlige tilfeller kan NSM anmode Politiets sikkerhetsmyndighet (PST) om etterforskning, dersom avvik ikke blir lukket. NSM har siden 2015 anmeldt én virksomhet for ikke å ha etterkommet pålegg. NSM kan også trekke tilbake godkjenninger og tillatelser til virksomheter, men dette har ikke skjedd i tidsrommet 2015–2017.¹⁹⁴

Ifølge Oslo politidistrikt er det flere objekter som har gått ned i klassifisering eller blitt avklassifisert som skjermingsverdige objekter, muligens fordi det er kostbart å etablere grunnsikring i henhold til kravene i sikkerhetsloven med forskrift. Videre opplyser distriktet at det er en tendens til at objekteiere spekulerer i å bruke politiets styrker som sikring og beskyttelse i stedet for å etablere grunnsikring i henhold til kravene i sikkerhetsloven med forskrift. Distriktet peker på at objekteiere i stedet forventer at politiet er tidlig på plass med reaksjonsstyrker. Oslo politidistrikt peker på at ressursene til sikringsstyrkene er avhengig av om et objekt er grunnsikret eller ikke.¹⁹⁵

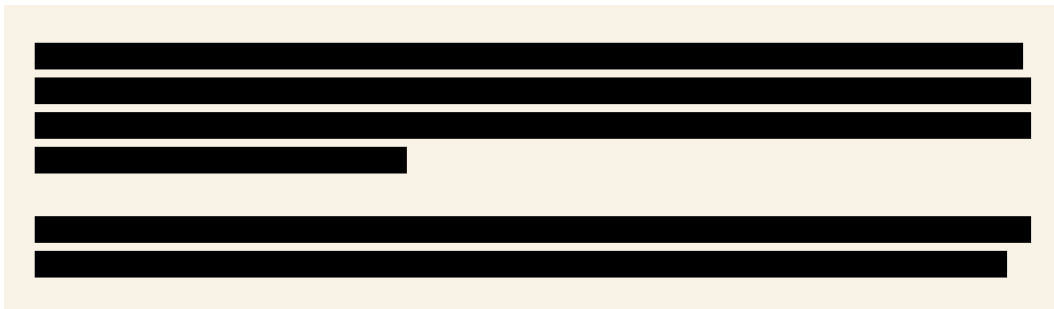
Oslo politidistrikt opplyser videre at det er en utfordring at distriktet ikke kan pålegge objekteiere å etablere tilfredsstillende grunnsikring av skjermingsverdige objekter. I tilfeller der distriktet opplever mangelfull grunnsikring, blir det meldt videre til NSM som må vurdere hva de skal pålegge objekteierne.¹⁹⁶

190)
191)
192)
193)
194)
195)
196)

6.3 Antall objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker fra politiet

[Redacted text]

Figur 9 [Redacted]

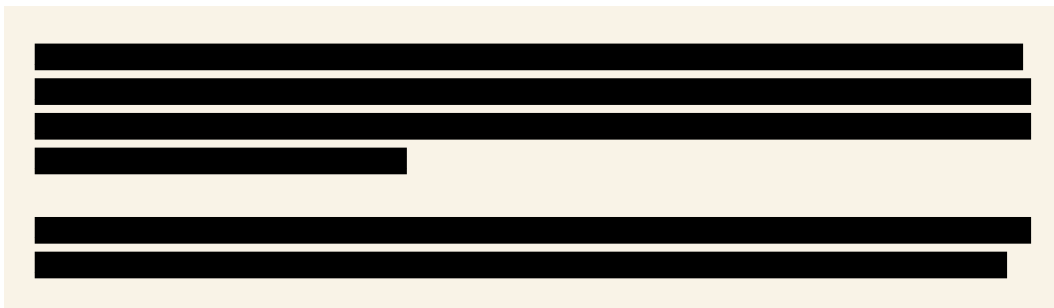


Kilde: [Redacted]

[Redacted text]

[Redacted text]

Figur 10 [Redacted]

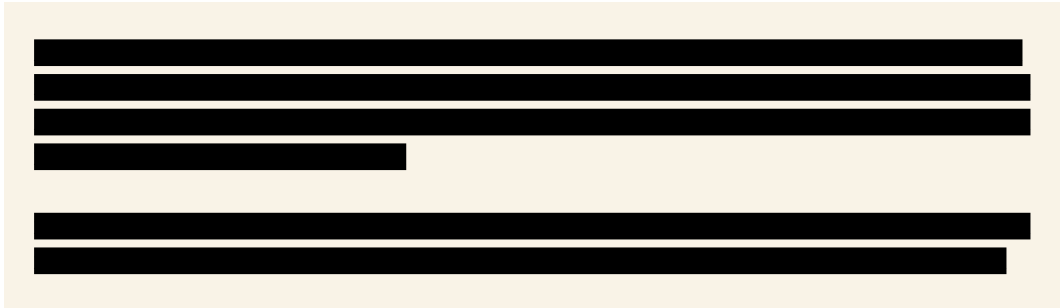


Kilde: [Redacted]

[Redacted text]

[Redacted text]

Figur 11 [Redacted]



Kilde: [Redacted]

[Redacted text]

6.4 Politiets kapasitet til sikring og beskyttelse av objekter

Politiet har ansvaret for å løse sine oppgaver med egne ressurser, jf. *instruks for Forsvarets bistand til politiet* (bistandsinstruksen) § 2. I Riksrevisjonens forrige undersøkelse om objektsikring framgikk det at politidistriktene ikke har tilstrekkelig ressurser til å sikre og beskytte alle objekter som står på politiets liste. Dette gjelder også de skjermingsverdige objektene etter sikkerhetsloven.

Politiet har i liten grad statistikk eller analyser som viser politiets kapasitet til å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker. Politiets statistikk over responstid viser først og fremst politiets evne til å reagere på hendelser (reaksjoner) og i mindre grad dets kapasitet til å sikre og beskytte objekter over tid.

I forarbeidet til objektsikringsinstruksen er det ikke definert hvordan landets politidistrikter skal dimensjoneres når det gjelder personell, materiell og kompetanse.¹⁹⁷ Politidirektoratet opplyser i intervju at det fortsatt er uklart hvilke krav og hvilket ambisjonsnivå som skal legges til grunn for sikringsstyrkene. I objektsikringsinstruksen er ikke krav og ambisjonsnivået for sikringsstyrkene avklart. Ifølge direktoratet er dette utfordrende.¹⁹⁸

Beredskapsplanleggere i politidistriktene utgjør totalt 38,5 årsverk i 2017.¹⁹⁹ Spørreundersøkelsen viser videre at det er stor variasjon mellom politidistriktene når

197)

198)

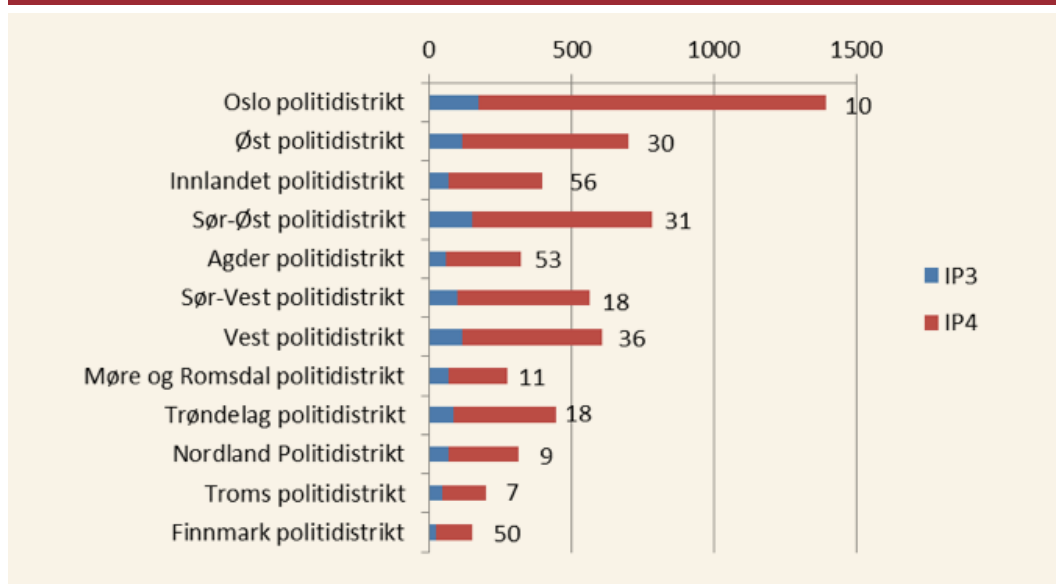
199)

det gjelder antall årsverk i denne type stilling, fra ni årsverk i Oslo politidistrikt til ett årsverk i henholdsvis Trøndelag og Nordland politidistrikt.

Ifølge Politidirektoratet har politidistriktene om lag 6 200 mannskaper trent for objektsikring i personellkategoriene IP3 og IP4. IP4 er vanlig, patruljerende politi, mens IP3 er personell som er mer trent og har ekstra materiell enn personell i kategori IP4. Mannskapet må minimum være IP4-godkjent for vaktoppdrag.²⁰⁰

Oversikt fra politiet viser at antall personell i kategori IP3 har økt de siste årene, fra 647 i november 2012 til 1066 ved årsskiftet 2017–2018. Tilsvarende oversikt over utviklingen i antall personell i kategori IP4 foreligger ikke, da 2017 er første året politidistriktene rapporter på dette.

Figur 12 Antall personell i kategoriene IP3 og IP4 per 31.12.2017. Tallene til høyre for stolpene viser antall personell i forhold til antall objekter (kategori A og B) som skal sikres og beskyttes med sikringsstyrker per politidistrikt.



Kilde: Riksrevisjonen og Politidirektoratet

Oslo politidistrikt har nesten dobbelt så mange personell i kategoriene IP3 og IP4 sammenlignet med Sør-Øst politidistrikt, som har nest flest personell i disse kategoriene. Den relative forskjellen mellom distriktene er større i personellkategori IP4 enn for IP3. Dersom en ser på antall personell i kategoriene IP3 og IP4 i forhold til antall objekter de ulike politidistriktene har ansvar for å sikre og beskytte med sikringsstyrker, er det Agder og Innlandet politidistrikter som har flest personell per objekt, med henholdsvis 53 og 56. Tilsvarende har Oslo, Nordland og Troms politidistrikter lavest antall personell per objekt, med henholdsvis 10, 9 og 7. Selv om det er mange forhold som kan påvirke politidistriktenes kapasitet til å sikre og beskytte objekter med sikringsstyrker, slik som type og størrelse på objekter, er antall personell per objekt en faktor som vil kunne ha avgjørende betydning for politidistriktenes evne til å sikre og beskytte objektene over tid.

Oslo politidistrikt understreker at det alltid vil være en politifaglig vurdering om hvilke objekter som er viktig ut fra gjeldende trussel. Politiet må prioritere å bruke ressursene på de objektene de vurderer som mest utsatt med tanke på trusselbildet.

200) [REDACTED]

Enkelthendelser er uproblematisk med tanke på ressurser, men ved større hendelser vil ressursene tømmes raskt, og politiet må prioritere livreddende innsats framfor objektsikring. Dette betyr at objekteiere må sikre seg selv fram til politiet har mulighet til å allokere ressurser dit. Politidistriktet peker på at en eventuell hybridkrig (uavklart situasjon) vil være spesielt ressurskrevende.²⁰¹

6.5 Objektplaner

For hvert objekt, både A- og B-objekter, som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker fra politiet, skal det normalt utarbeides en objektplan basert på en risiko- og sårbarhetsvurdering.²⁰² I Riksrevisjonens forrige undersøkelse ble det påvist klare mangler ved politidistriktenes utarbeidelse av objektplaner og at det kun var utarbeidet objektplaner for om lag halvparten av objektene.

Per 31. desember 2017 viser oversikt fra Politidirektorat at politidistriktene har utarbeidet objektplaner for vel 90 prosent av objektene, som er en noe lavere andel enn ved tidspunktet for den lukkede høringen. Andelen utarbeidede objektplaner var på tidspunktet for den lukkede høringen 97 prosent (██████████). Noen politidistrikter opplyser i spørreundersøkelsen at manglende objektplaner skyldes at nye objekter er blitt lagt til listen i løpet av siste halvdel av 2017, og at politidistriktene derfor ennå ikke har hatt muligheter for å prioritere dette arbeidet. I denne sammenheng peker noen av politidistriktene på at arbeidet med nærpoltireformen har vært ressurskrevende.

I mai 2016 sendte Politidirektorat et oppdragsbrev til politidistriktene om at det skulle utarbeides objektplaner for alle A- og B-objekter, og ny nasjonal planmal skulle benyttes. I spørreundersøkelsen svarer nesten alle politidistriktene at objektplanene er oppdaterte og utarbeidet etter politidirektoratets nye nasjonale mal. Kun to politidistrikter opplyser i spørreundersøkelsen at det gjenstår noen objekter hvor den nye malen ikke er benyttet. I den forbindelse blir det vist til at distriktene har prioritert å utarbeide planer for nye objekter framfor å revidere eksisterende planer og legge dem inn i ny mal.

6.6 Politidistriktenes koordinering av planer og samarbeid med andre aktører

I henhold til objektsikringsinstruksen skal politiets planer for objektsikring koordineres med andre relevante myndigheter, herunder fylkesmenn. Politiet skal også ha nødvendig kontakt med private virksomheter.

I Riksrevisjonens forrige undersøkelse om objektsikring ble det vist til at både Politidirektoratet og politidistriktene i liten grad samarbeidet med og koordinerte planer for objektsikring med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og fylkesmennene.

I den lukkede høringen ble det fra DSBs side opplyst at fylkesmennene har gitt uttrykk for at kontakten med politiet har blitt svekket etter at objektsikringsinstruksen trådte i kraft i 2012. DSB ga under høringen også uttrykk for at samarbeidet med Politidirektoratet og Forsvaret er godt. I høringen uttalte DSB at direktoratets rolle når det gjelder objektsikkerhet etter 2012 har vært å peke ut og konkretisere hvilke funksjoner som er kritiske for samfunnet.

201) ██████████

202) Objektsikringsinstruksen § 6.

Politidirektoratet opplyser i intervju at det har mange møtearenaer med DSB, og viser til at DSBs rapport om samfunnets kritiske funksjoner legges til grunn for objekter som bør sikres.²⁰³ DSB opplyser at de er lite involvert i vurderinger vedrørende utpeking av konkrete objekter, og at Politidirektoratet i liten grad har rådført seg med DSB.²⁰⁴

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet rådfører politidistriktene seg med fylkesmennene når det gjelder objektsikkerhet. Dette har imidlertid et varierende omfang, noe som blant annet kom fram under Stortingets behandling av forrige rapport om objektsikkerhet. Videre peker departementet på at fylkesmennenes kompetanse på dette området er varierende. På grunn av at fylkesmennene er en viktig aktør i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap regionalt, framhever departementet viktigheten av at politidistriktene tar initiativ til dialog med fylkesmennene om objektsikkerhet.²⁰⁵

I spørreundersøkelsen opplyser ti av tolv politidistrikter at de i stor grad har koordinert sine planer for objektsikring med aktuelle heimevernsdistrikter. Når det gjelder fylkesmannsembetene og andre aktuelle sektormyndigheter viser spørreundersøkelsen at dette har skjedd i mindre omfang.

I spørreundersøkelsene til heimevernsdistriktene og fylkesmannsembetene blir svarene fra politidistriktene i stor grad bekreftet. Svarene fra heimevernsdistriktene viser at vel to tredeler av de aktuelle politidistriktene har koordinert sine planer med heimevernsdistriktene i stor eller svært stor grad. Nesten to tredeler av fylkesmannsembetene svarer at dette har skjedd i liten eller i svært liten grad. Fylkesmannsembetene ble også stilt spørsmål om politidistriktene har etterspurt innspill fra embetene om objekter som skal sikres og beskyttes med sikringsstyrker. Her svarer elleve av fylkesmannsembetene nei, mens seks har svarer ja på dette spørsmålet. Av de embetene som svarer ja, opplyser samtlige at objektene det ble gitt innspill om, senere er pekt ut av politidistriktet.

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er det viktig at fylkesmennene får oversikt over objekter i fylket som skal sikres og beskyttes med sikringsstyrker fra politiet.²⁰⁶ I spørreundersøkelsen svarer kun 3 av 17 fylkesmannsembeter at de har fått tilsendt oversikter fra politidistriktene over hvilke objekter som er pekt ut for å sikres og beskyttes med sikringsstyrker. Ifølge DSB burde det vært en større grad av utveksling av opplysninger i forbindelse med utpeking og sikring av objekter fra politidistriktene til fylkesmennene, samt fra NSM til fylkesmennene over skjermingsverdige objekter. DSB viser til at det er fylkesmennene som har samordningsansvaret på sivil sektor i fylkene, og blant annet har ansvaret for beredskapsplanleggingen i fylket. Å ha oversikter over risiko og sårbarhet, herunder kritiske samfunnsfunksjoner, skjermingsverdige objekter og objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker, bør være sentralt og inngå i beredskapsplanleggingen i fylkene. DSB har fått tilbakemeldinger fra flere fylkesmenn om at manglende oversikt over objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker er en utfordring for beredskapsarbeidet i fylkene.²⁰⁷

6.7 Styring og oppfølging

Dokumentanalyse viser at objektsikring ved bruk av sikringsstyrker i politiet i liten grad ble fulgt opp av Justis- og beredskapsdepartementet overfor Politidirektoratet før

203)
204)
205)
206)
207)

Riksrevisjonens forrige rapport om objektsikring.²⁰⁸ Politidirektoratet uttaler i brev datert 11. juli 2016 til Justis- og beredskapsdepartementet at oppfølging av instruksen ikke har vært eller i liten grad vært tema i fagmøtene mellom departementet og Politidirektoratet. Politidirektoratet viser videre til at det er Justis- og beredskapsdepartementet som avgjør hvilke tema som skal tas opp i møter, og at departementet derfor også bør ta et ansvar for at rapporteringen på området har vært mangelfull.²⁰⁹

Dokumentanalyse viser at etter at Riksrevisjonens første rapport om objektsikring ble sendt departementene til uttalelse 18. mars 2016, har Justis- og beredskapsdepartementet i styringsdialogen fulgt opp objektsikring ved bruk av sikringsstyrker overfor Politidirektoratet.²¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i intervju at sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker i større grad er omtalt i tildelingsbrevene fra departementet til Politidirektoratet etter 2015. Videre opplyser departementet om at objektsikring er eget tema i hvert etatsstyringsmøte.²¹¹

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) opplyser i intervju at de ikke mottar styringssignaler fra Justis- og beredskapsdepartementet om objektsikring, siden objektsikring ikke inngår i arbeidet med samfunnssikkerhet. DSB rapporterer derfor heller ikke på dette området. DSB har i liten grad informasjon og oversikter over objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker.²¹²

I spørreundersøkelsen²¹³ opplyser om lag 80 prosent av fylkesmennene at det ikke er gitt styringssignaler eller satt krav til rapportering når det gjelder objektsikring. Dette blir også bekreftet av Justis- og beredskapsdepartementet i intervju, hvor det blir opplyst at det ikke avgjørt om kravene til samfunnssikkerhet og beredskap, herunder objektsikring, i større grad skal bli tatt inn igjen i tildelingsbrevene til fylkesmennene.

6.8 Behov for å revidere objektsikringsinstruksen

Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har ved flere anledninger de siste par årene pekt på behov for å revidere *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig* (objektsikringsinstruksen). Dette blant annet for å tydeliggjøre hvilke krav som settes til politiet og Forsvaret.²¹⁴

Dokumentanalysen viser at objektsikringsinstruksen framstår som uklar på flere områder. Dette kan føre til misforståelser i politiet og mellom politiet og Forsvaret. Dokumentanalysen viser at skillet mellom reaksjonsstyrker og sikringsstyrker i politiet er uklart.²¹⁵ Politiet er både reaksjonsstyrke og sikringsstyrke.²¹⁶ Politidirektoratet viser i internt notat datert 6. februar 2017 til at definisjonen i objektsikringsinstruksen er «personer og enheter fra politiet eller Forsvaret som har til oppgave å beskytte et objekt mot en mulig eller konkret trussel». I notatet framgår det at Politidirektoratet mener dette innbefatter patruljering, vakt/sikring, beskyttelse og reaksjon.²¹⁷

208)
209)
210)
211)
212)
213)
214)
215)
216)
217)



Politidirektoratet viser blant annet til at det i objektsikringsinstruksen blir brukt begreper som ikke er klart definerte. Det er blant annet forskjellige begreper for objekter, og det er usikkert om disse har samme betydning eller meningsinnhold.²¹⁸

Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har avklart at begrepene «viktige objekter og objekter som er av særlig betydning for samfunnet» er å forstå som samme begrep, og at Politidirektoratet legger dette til grunn i det videre arbeidet med objektsikring. Disse objektene omfatter skjermingsverdige objekter og objekter innen kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.

Det er videre uklart hva som menes med politiet i instruksen, om det er å forstå som Politidirektoratet, politidistriktene eller sikringsstyrkene i politiet. Instruksen skiller heller ikke mellom ulike myndighetsnivåer. Det er ikke tydelig skille når det gjelder samarbeid på virksomhets- eller regionsnivå.²¹⁹

Når det gjelder koordinering og samarbeid er det ulike krav i instruksen for Forsvaret og politiet, hvor politiet skal koordinere planer, mens Forsvaret skal samarbeide om utpeking av sivile objekter. Det er videre uklart hvilke av politiets planer som skal koordineres med fylkesmennene.

Dokumentanalyse viser også at objektsikringsinstruksen ikke er oppdatert med revidert politilov og revidert bistandsinstruks.²²⁰

I intervju opplyser Justis- og beredskapsdepartementet at objektsikringsinstruksen ikke er tilpasset politiets trusselbilde, arbeidsoppgaver og ansvar. Departementet peker blant annet på at instruksen ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til at politiet er dynamisk. Objektsikringsinstruksen tar utgangspunkt i statisk militær tenkning, og er i så måte bedre tilpasset Forsvaret enn politiet. Justis- og beredskapsdepartementet peker blant annet på at Forsvarsdepartementet ønsker klare føringer for hva Forsvaret skal bistå politiet med, mens politiet i en uavklart situasjon trenger tilgjengelige styrker og fleksibilitet til å fordele og omrokere styrkene, slik politiet anser det som hensiktsmessig. Videre mener departementet at instruksen bør omfatte etterretningen. Departementet peker i denne sammenhengen på politiets avhengighet av etterretningen for oppdatert trusselbilde ved sikring og beskyttelse av objekter.²²¹

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i intervju at det ved flere anledninger har vært i dialog med Forsvarsdepartementet om muligheten for revisjon av instruksen, men at Forsvarsdepartementet har meldt tilbake at det ikke er ønskelig.²²² Første gang Justis- og beredskapsdepartementet viste til behovet for å revidere instruksen var i forbindelse med tilbakemelding på foreløpig rapport om objektsikring den 21. april 2016. Etter dette brevet har både Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet flere ganger formidlet dette behovet til Forsvarsdepartementet, senest i brev av 25. oktober 2017.²²³ I svar til Justis- og beredskapsdepartementet viser Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonens pågående undersøkelse av politiets og Forsvarets objektsikring. Forsvarsdepartementet mener det ikke er hensiktsmessig med revisjon av objektsikringsinstruksen før Riksrevisjonens rapport om Oppfølging av objektsikring foreligger.²²⁴

218)
219)
220)
221)
222)
223)
224)

7 Forsvarets sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker

7.1 Utpeking av sivile og militære nøkkelobjekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet

Forsvaret skal beslutte hvilke sivile og militære objekter som skal utpekes som nøkkelobjekter og hvilke av disse det skal forberedes objektsikring av. I vurderingen av sivile objekter skal Forsvaret rådføre seg og på annen måte samarbeide med berørte sivile myndigheter, herunder Politidirektoratet, politidistriktene, fylkesmennene og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).²²⁵

I Riksrevisjonens forrige undersøkelse ble det pekt på behovet for å bedre Forsvarets samarbeid med DSB og fylkesmennene i utpekingen av sivile nøkkelobjekter.²²⁶

7.1.1 Rådføring og samarbeid med DSB i utpekingen av sivile nøkkelobjekter

I den lukkede høringen uttalte Forsvaret at de sivile nøkkelobjektene er vurdert i samarbeid mellom Forsvaret og DSB i 2016.²²⁷

Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju til nødvendigheten av at Forsvaret ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) samarbeider med DSB i utpekingen av sivile nøkkelobjekter. Dette har ifølge Justis- og beredskapsdepartementet blitt nedprioritert etter innføringen av objektsikringsinstruksen i 2012.²²⁸

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju i oktober 2017 at dialogen mellom Forsvaret, DSB og øvrige relevante sivile aktører om utpeking av sivile nøkkelobjekter er styrket.

DSB opplyser imidlertid i intervju at Forsvaret ikke har rådført seg med DSB i utpeking av sivile nøkkelobjekter.²²⁹ Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) viser til at Forsvaret i utpekingen av sivile nøkkelobjekter er avhengig av DSBs koordinerende rolle for samfunnssikkerhet og beredskap, og mener at DSBs bør få et større koordineringsansvar i utpekingen av sivile nøkkelobjekter. Dette blir også pekt på av heimevernsdistriktene i intervju.²³⁰

7.1.2 Rådføring og samarbeid med fylkesmannsembetene og politidistriktene i utpekingen av sivile nøkkelobjekter

[Redacted text block]

225) Objektsikring § 3.

226)

227)

228)

229)

230)

Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju i oktober 2017 til nødvendigheten av at heimevernsdistriktene samarbeider med fylkesmennene.²³¹ DSB opplyser i intervju i september 2017 at fylkesmannen må få en tydeligere rolle når det gjelder utpeking av sivile objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker, herunder de sivile nøkkelobjektene. Ifølge DSB ser ikke Forsvaret i tilstrekkelig grad fylkesmennene som en ressurs i arbeidet med å peke ut sivile nøkkelobjekter. DSB mener at Forsvaret ikke i tilstrekkelig grad forstår og heller ikke har god nok oversikt over sammenhengene i det sivile samfunnet.²³²

Forsvarsdepartementet opplyser i oktober 2017 at heimevernsdistriktene er i dialog med fylkesmennene og øvrige relevante sivile aktører.²³³ Heimevernsstaben erkjenner i intervju at dialogen med fylkesmennene trolig ikke har vært god nok. Ifølge Heimevernsstaben er det ingen fast rapportering fra heimevernsdistriktene om rådføring og samarbeid med fylkesmennene eller andre sivile etater.²³⁴

[Redacted text block]

På spørsmål om fylkesmannsembetene har blitt mer involvert i arbeidet med objektsikring etter 2015 svarer nesten to tredeler (11 av 17) at de er helt eller delvis uenig i denne påstanden. I den forbindelse viser flere av fylkesmannsembetene til at det er en utfordring at det ikke er noen regional myndighet som ivaretar det tverrsektorielle perspektivet ved samfunnssikkerhet og beredskap ved utpeking av sivile nøkkelobjekter.

[Redacted text block]

DSB opplyser i intervju i september 2017, at fylkesmannsembetene har et samordningsansvar på sivil sektor og ansvaret for beredskapsplanleggingen i fylkene. DSB mener at selv om det ikke er krav om dette, bør embetene få oversikter over kritiske objekter av særlig betydning for samfunnet (kritiske samfunnsfunksjoner), skjermingsverdige objekter og objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker, slik at dette kan inngå i beredskapsplanleggingen i fylkene. DSB har fått tilbakemeldinger fra flere fylkesmenn om at fylkesmannsembetene ikke får oversendt oversikter over objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker. Ifølge DSB ser ikke Forsvaret sammenhengen mellom utpeking av objekter og samfunnssikkerhet og beredskap, og dermed nytteverdien i å formidle lister og informasjon.²³⁵

[Redacted text block]

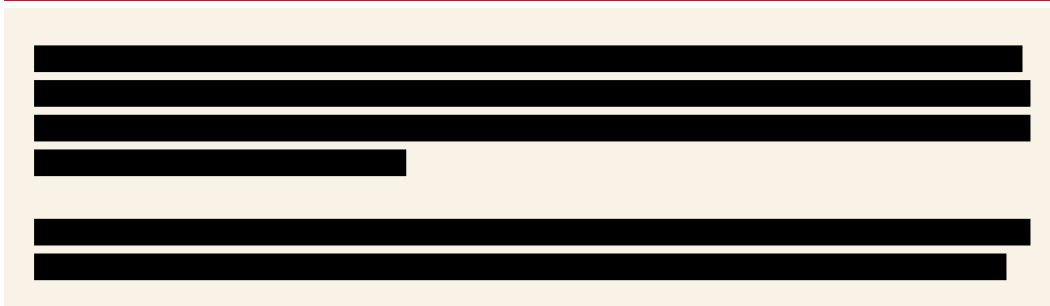
231)
232)
233)
234)
235)

[Redacted footnote content]

7.2 Antall nøkkelobjekter

Den forrige undersøkelsen viste at Forsvaret hadde pekt ut få sivile nøkkelobjekter, noe som kunne påvirke Forsvarets forsvarsevne.²³⁶

Figur 13



Kilde:

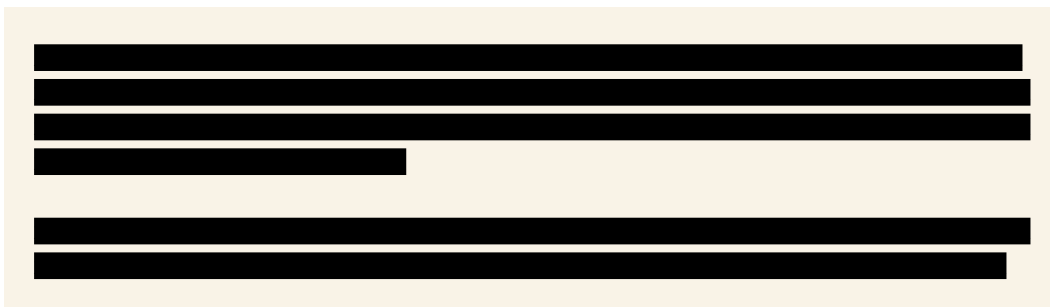
[Redacted text block]

[Redacted text line]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Figur 14



Kilde:

236)

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Totalforsvaret

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) uttalte i den lukkede høringen at det er betydelig behov for å se det sivile samfunns og Forsvarets behov under ett. Forsvaret er blitt mer avhengig av det sivile samfunn, og det er derfor behov for videreutvikling av totalforsvaret.²³⁷

Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju i oktober 2017 til at utpeking av sivile nøkkelobjekter er en sentral del av totalforsvaret. Forsvarets avhengighet av sivil sektor, herunder sivile skjermingsverdige objekter og objekter som er av særlig betydning for samfunnet (samfunnskritiske funksjoner), er en viktig del av Totalforsvarsprogrammet, se Faktaboks 7.²³⁸ Dette viser også DSB til i intervju.²³⁹

Faktaboks 7 Totalforsvarsprogrammet

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for Totalforsvarsprogrammet. Totalforsvarsprogrammet ble startet i 2016 og vil pågå fram mot 2020. Det moderniserte totalforsvarskonseptet skal omfatte gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret.

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at de andre departementene har fått økt forståelse for Forsvarets avhengighet av sivil sektor (det sivile samfunnet), herunder behovet for revitalisering av den delen av totalforsvaret som omfatter sivil støtte til Forsvaret.²⁴⁰

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) viser til at objektsikring er del av totalforsvaret, herunder utpeking av sivile nøkkelobjekter. Ifølge FOH er det nødvendig med en kartlegging av hvilke deler av det sivile samfunnet Forsvaret er avhengig av for å være operativ, herunder utpeking av sivile nøkkelobjekter. FOH peker på at videreutvikling av totalforsvaret kan føre til at flere sivile nøkkelobjekter blir utpekt. FOH viser til at Forsvaret er avhengig av at samfunnet (private bedrifter) og de ulike statlige sektorene og etatene fungerer i en krise.²⁴¹ Dette viser også heimevernsdistriktene til i intervju.

Spørreundersøkelsen viser at et flertall av både heimevernsdistriktene ([Redacted]) og politidistriktene ([Redacted]) er helt eller delvis enig i påstanden om at utpeking av sivile

237)
238)
239)
240)
241)

[Redacted footnote content]

nøkkelobjekter ikke er ivaretatt i totalforsvarskonseptet.²⁴²

Justis- og beredskapsdepartementet viser i intervju til at private bedrifter og det offentlige er sentrale aktører i totalforsvaret, og at Forsvaret i større grad enn tidligere er avhengige av private bedrifter. Justis- og beredskapsdepartementet framhever at det er avgjørende for totalforsvaret, at Forsvaret er tydelige på behovene fra det sivile samfunnet for å sikre operativ evne.²⁴³ Både FOH og Forsvarets logistikk organisasjon (FLO) viser til at Forsvaret i større grad enn tidligere skal kjøpe tjenester av samfunnet, herunder fra private bedrifter.²⁴⁴

7.3 Nominering av sivile og militære nøkkelobjekter som skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven

Det blir forutsatt at alle nøkkelobjekter, både sivile og militære, er skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven. Kriteriene for utpeking av skjermingsverdige objekter er delvis sammenfallende med kriteriene for uttak av nøkkelobjekter, det vil si behovet for beskyttelse mot blant annet sabotasje, tilsiktet ødeleggelse, lammelse eller driftsstopp som følge av væpnet angrep eller krigshandlinger.²⁴⁵ Dersom et nøkkelobjekt ikke er pekt ut som skjermingsverdig, skal Forsvarsdepartementet og Forsvaret sørge for å sette i gang prosesser som sikrer at objektene blir pekt ut som skjermingsverdige objekter. Dette gjelder objekter tilhørende alle virksomheter, også de som ikke er omfattet av sikkerhetsloven.²⁴⁶

Den forrige undersøkelsen viste at verken Forsvarsdepartementet eller Forsvaret hadde igangsatt prosesser for å få utpekt objekter i andre sektorer som skjermingsverdige med begrunnelse i Forsvarets behov.²⁴⁷

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det i hvert enkelt tilfelle må gjøres individuelle vurderinger av om sivile nøkkelobjekter bør bli pekt ut som skjermingsverdig objekter. Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) viser til at de ikke kan stille krav til, men kun anmode om at fagdepartementene utpeker de sivile nøkkelobjektene som skjermingsverdige objekter.²⁴⁸

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Forsvarsstaben, Heimevernsstaben og heimevernsdistriktene bekrefter i intervju at ikke alle militære eller sivile nøkkelobjekter er pekt ut som skjermingsverdige objekter.²⁴⁹ Det er ifølge FOH utfordringer ved at enkelte sektorer og objekter ikke er underlagt sikkerhetsloven.²⁵⁰ Mangelfull

242)
243)
244)
245)
246)
247)
248)
249)
250)

grunnsikring, som følge av at et objekt ikke er pekt ut som skjermingsverdig objekt etter sikkerhetsloven, kan få konsekvenser for Forsvaret. I tillegg kan manglende krav til grunnsikring føre til økt bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet ved sikring og beskyttelse av sivile nøkkelobjekter. Grunnsikringen skal beskytte objektet fram til sikringsstyrkene er på plass. Dersom objektene mangler grunnsikring vil objektet i realiteten være ubeskyttet fram til sikringsstyrker er på plass. Videre framhever FOH at bedre grunnsikring gir bedre tid til varsling.²⁵¹

Forsvarsstaben har i brev datert 17. november 2017 bedt Forsvarsdepartementet om å starte prosessen overfor sektordepartementene om å nominere sivile nøkkelobjekter som skjermingsverdige objekter. Saken er til behandling hos Forsvarsdepartementet. Dette er første gang det er sendt et slikt brev i forbindelse med nominering av sivile nøkkelobjekter som skjermingsverdige objekter.²⁵² Forsvarsdepartementet opplyser i brev av 18. april 2018 at for å kunne igangsette prosessen opp mot de ansvarlige departementer med å nominere de sivile nøkkelobjektene som skjermingsverdige, er det behov for mer informasjon om objektenes betydning for Forsvaret.

7.4 Objektplaner

Riksrevisjonens forrige undersøkelse om objektsikring viste at det forelå objektplaner for om lag halvparten (████████) av de sivile og militære nøkkelobjektene ██████████²⁵³

I den lukkede høringen den 29. mai 2017 ble det vist til at andelen objektplaner var økt til 87 prosent, ██████████

Analyser viser at objektplaner for nøkkelobjekter i stor grad er utarbeidet per 31. desember 2017. Tall fra Forsvaret viser at 91 prosent ██████████ av nøkkelobjektene har objektplaner. ██████████

██████████ Dette samsvarer også med spørreundersøkelsen til heimevernsdistriktene. Det er en økning i antall utarbeidede objektplaner for sivile og militære nøkkelobjekter sammenlignet med forrige undersøkelse og med tidspunktet for den lukkede høringen.

Heimevernsstaben viser i intervju til at det er heimevernsområdene som utarbeider objektplaner. Dette gjøres i forbindelse med øvelser og treninger og det er derfor begrenset med tid til å utarbeide planene. Befal har øvelser/trening hvert år, mens menige skal øve/trene to av tre år. Heimevernsstaben presiserer at heimevernsdistriktene evner å sikre og beskytte objekter uten at det foreligger objektplaner. Ifølge staben vil manglende planer medføre at det tar noe lengre tid å etablere sikringen og at sikringen i den innledende fasen ikke er like god.²⁵⁴ Dette ble også nevnt i den lukkede høringen av Forsvaret og Heimevernet. Forsvaret viste også i den lukkede høringen til at planarbeid gir merverdi i form av større forståelse for oppdraget og forståelse for hvilke ressurser som kreves i form av personell og materiell.

251) ██████████

252) ██████████

253) ██████████

254) ██████████

Forsvarsdepartementet viser i Prop. 1 S (2017–2018) at status er vesentlig bedre i 2017 enn den var i 2015, og framhever at det er normalt at det tar noe tid før nye utpekte objekter har objektplaner.

7.5 Heimevernets operative evne

7.5.1 Heimevernets operative evne i den forrige undersøkelsen og under den lukkede høringen 29. mai 2017

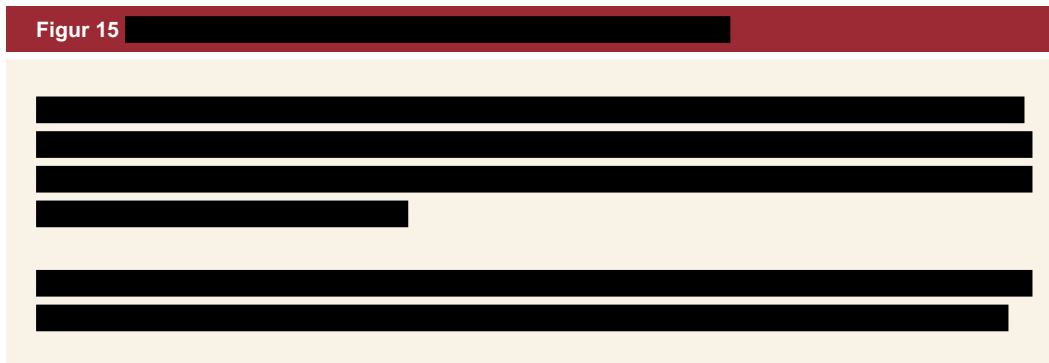
Det ble avdekket alvorlige mangler i *Riksrevisjonens rapport om revisjon av Heimevernets operative evne* (Dokument 1, tillegg nr. 1 (2015–2016)), jf. Innst. 169 S (2015–2016) *Dokument 1 (2015–2016)*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykte i Innst. 169 S (2015–2016) at regjeringen straks må legge en plan for hvordan de aktuelle manglene i Heimevernets operative evne skulle bedres.²⁵⁵

[Redacted text block]

Forsvarssjefen uttalte i den lukkede høringen at det hadde vært ganske store utfordringer med den operative evnen i Heimevernet, men at Forsvarsdepartementet og Forsvaret arbeidet med å bedre den.²⁵⁶ Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Heimevernet redegjorde i liten grad for Heimevernets faktiske operative evne i den lukkede høringen.²⁵⁷

[Redacted text block]

7.5.2 Status Heimevernets operative evne 31. desember 2017



Kilde: [Redacted]

[Redacted text block]

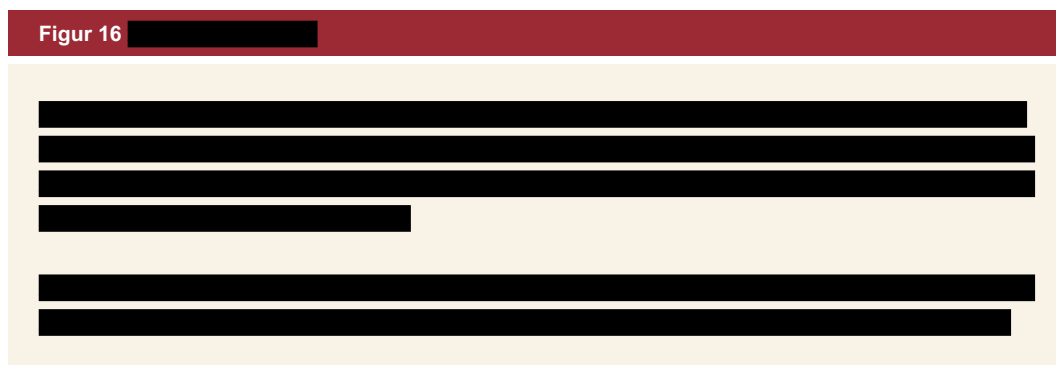
255) [Redacted]
256) [Redacted]
257) [Redacted]

7.5.3 Operativ evne til å sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter

Forsvarsministeren uttalte i den lukkede høringen at det at det ikke er fullgod operativ evne på alle områder, ikke medfører at Heimevernet er ute av stand til objektsikring. Dette er ikke et enten eller forhold. Objektsikring vil løses med den tilgjengelige operative evnen. Videre opplyste Heimevernsstaben i den lukkede høringen, at dersom Heimevernet blir satt til å beskytte alle nøkkelobjekter samtidig, er det kun dette Heimevernet har kapasitet til og ikke annet.²⁵⁸

Heimevernet rapporterer ikke på kapasitet til å sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter til Forsvaret. Forsvarsdepartementet og Forsvaret har derfor i liten grad oversikt, informasjon og analyser om den faktiske kapasiteten til å sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter.

Figur 16 viser heimevernsdistriktenes vurdering av egen operative evne til å sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter ved to ulike situasjoner i spørreundersøkelsen.



Kilde: [Redacted]

Figuren viser at heimevernsdistriktene vurderer sin egen operative evne som god og meget god dersom oppgaven til heimevernsdistriktene kun er å sikre og beskytte de sivile og militære nøkkelobjekter. Dersom det oppstår en situasjon der heimevernsdistriktene også må ivareta andre oppgaver, slik som territoriell overvåking og kontroll, samt sørge for mottak av allierte styrker, svarer [Redacted] heimevernsdistrikter at de vurderer den operative evnen til å sikre og beskytte nøkkelobjektene som [Redacted]. [Redacted] vurderer den operative evnen som god ved en samtidighetsutfordring.

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) viser i intervju til at Heimevernet ikke har kapasitet til å sikre alle nøkkelobjekter samtidig som andre oppdrag løses. Ifølge FOH er det opp til Forsvaret, basert på trusselsituasjonen og styrkestrukturen for Heimevernet å gjøre de nødvendige prioriteringene av hvilke sivile og militære nøkkelobjekter som skal sikres og beskyttes.²⁵⁹

Heimevernsstaben opplyser i intervju at heimevernsdistriktene har kapasitet til å sikre alle sivile og militære nøkkelobjekter, dersom det kun er objektsikring som skal utføres og ikke de andre oppgavene Heimevernet er gitt. Heimevernet har det territoriale ansvaret, deriblant sikring av mottak av allierte styrker, beskyttelse av akser og

258) [Redacted]

259) [Redacted]

være 100 prosent og ikke 90 prosent slik den er i dag.²⁶⁵ Dette ble også opplyst i den lukkede høringen.²⁶⁶

[Redacted text block]

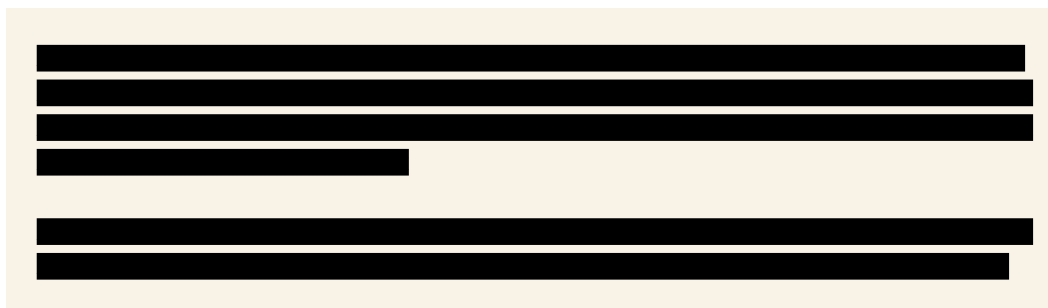
Forsvarsdepartementet viser i brev av 18. april 2018 til at antall vernepliktige vurderes som tilstrekkelig til å dekke Heimevernets behov. Departementet viser videre til at det kan være demografiske utfordringer med å fylle enkelte deler av Heimevernets områdestruktur.

Heimevernsstaben viser i intervju til at det er en utfordring at mannskapene blir overført sent til Heimevernet. Dette reduserer tjenestetiden i Heimevernet. En annen utfordring er at Heimevernet ikke umiddelbart kan nyttiggjøre seg av den kompetansen mannskapene har ervervet gjennom førstegangstjenesten. Heimevernsstaben opplyser at heimevernssoldatene i gjennomsnitt er 27 år når de kommer inn i Heimevernet, og at de i gjennomsnitt står i 10 år. Dette blir også bekreftet av analyser av tall fra Forsvaret per 31. desember 2017.²⁶⁷ Ifølge Heimevernsstaben har ikke Forsvarets personell- og vernepliktsenter (FPVS) kalt inn personer under utdanning. I tillegg er det slik at enkelte menige står i en udefinert reserve for Hæren noen år før de blir gjort tilgjengelige for Heimevernet.²⁶⁸ Forsvarsdepartementet opplyser i brev av 18. april 2018 at utfordringen er kjent, og at det arbeides med tiltak i tråd med Prop. 2 S (2017–2018) som vil sikre Heimevernet en raskere tilgang til vernepliktige etter at de har gjennomført førstegangstjeneste.

Områder med og under 90 prosent oppfylling av bemanning:

[Redacted text block]

Figur 17 [Redacted]



Kilde: [Redacted]

265)
266)
267)
268)

[Redacted footnote text]

[Redacted text block]

Heimevernstaben opplyser i intervju at bemanning i henhold til styrkestrukturen fortsatt er utfordrende for enkelte heimevernsdistrikter. Det gjelder spesielt for HV-17 *Finnmark*, hvor det er mangelfull bemanning. Utfordringen forsterkes ved at det er få som gjennomfører førstegangstjeneste fra fylket, noe som medfører lavt rekrutteringsgrunnlag.²⁶⁹

Antall heimevernssoldater per sivile og militære nøkkelobjekter

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Tabell 4 [Redacted]

| |
|------------|
| [Redacted] |
| [Redacted] |
| [Redacted] |
| [Redacted] |
| [Redacted] |
| [Redacted] |
| [Redacted] |

Kilde: [Redacted]
* Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid* jf. Innst. 388 S (2011–2012)
** Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft – Langtidsplan for forsvarssektoren*, jf. Innst. 62 S (2016–2017).
*** Prop. 2 S (2017–2018) *Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet – Landmaktproposisjon* jf. Innst. 50 S (2017–2018)

[Redacted text block]

[Redacted text block]

269) [Redacted]

[Redacted]

Befal

[Redacted]

[Redacted]

Forsvarsdepartementet viser i intervju i oktober til at hovedutfordringen knyttet til bemanning i Heimevernet er tilgang på kvalifisert befal. Dette viser også Forsvarsdepartementet til i Prop. 1 S (2017–2018). Forsvarsdepartementet viser til at styrkeproduksjonen av militært personell i forsvarsgrenene er forutsatt å dekke Heimevernets personellbehov i den operative strukturen. Ifølge Forsvarsdepartementet dekker imidlertid ikke tilgangen på befal fra forsvarsgrenene Heimevernets behov.²⁷⁰ Dette viser også Heimevernsstaben til i intervju, og utdyper dette med at Heimevernet i større grad må rekruttere fra andre forsvarsgrener enn Hæren.²⁷¹

Både Forsvarsstaben og Heimevernsstaben viser i intervju til behovet for å gi særskilt opplæring til personell uten formell befalsutdanning for å dekke befalsstillinger i styrkestrukturen.²⁷² Dette rapporterer også Forsvarsdepartementet i Prop. 1 S (2017–2018).²⁷³

Ifølge departementet har Heimevernet prioritert midler til troppførerkurs for å redusere antall lagførere og troppssjefer uten troppsførerutdanning i 2017.²⁷⁴ Heimevernsstaben viser imidlertid til at det er begrenset, hvor mye midler de kan bruke på å kurse befal.

[Redacted]

270) Prop. 1 S (2017–2018) for Forsvarssektoren.

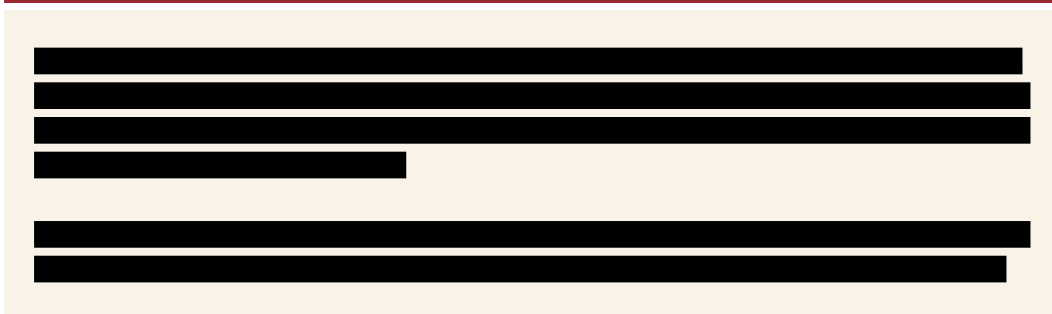
271) [Redacted]

272) [Redacted]

273) Prop. 1 S (2017–2018) for Forsvarssektoren.

274) [Redacted]

Figur 18



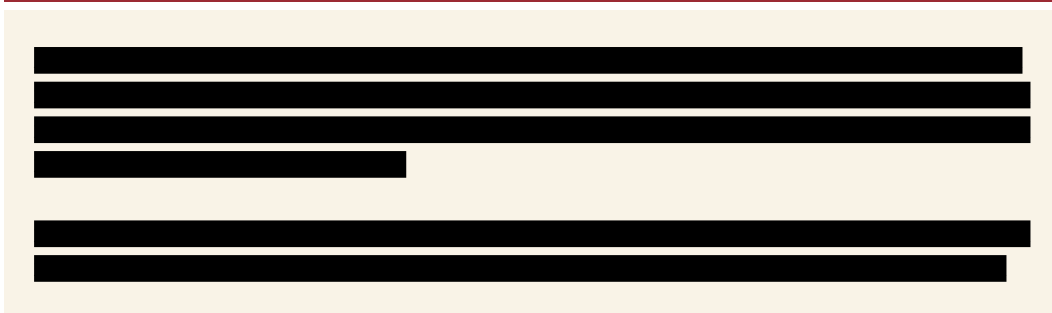
Kilde:

[Redacted text block]

7.5.5 Treningsnivå og kritisk kompetanse

[Redacted text block]

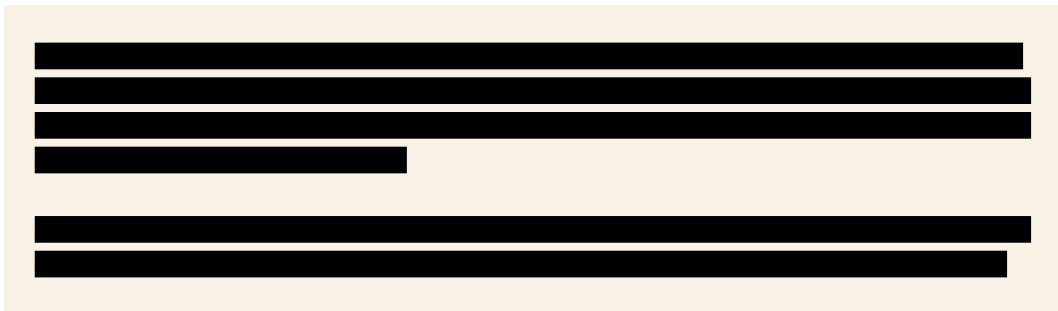
Figur 19



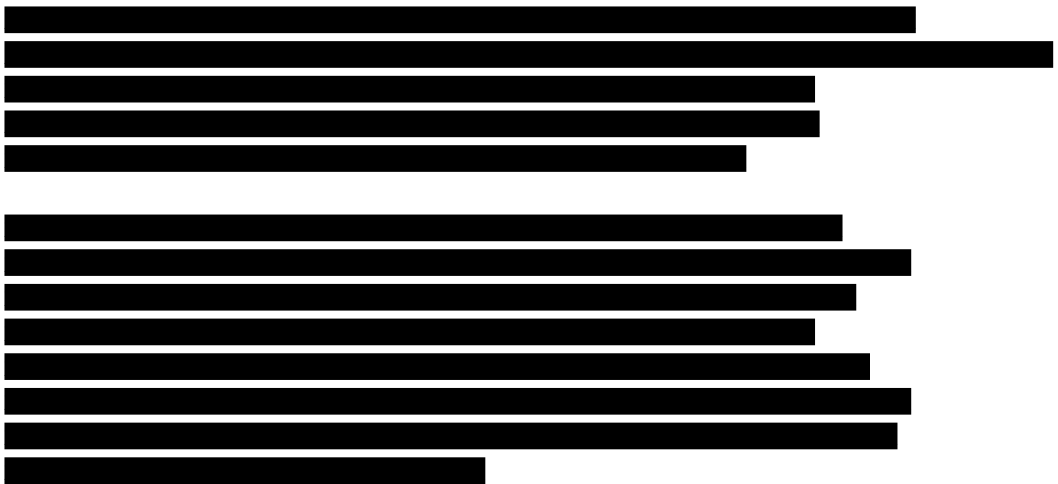
Kilde:

[Redacted text block]

Figur 20



Kilde: [redacted]



Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), Heimevernsstaben og Forsvarets kompetansesenter for objektsikring (FKO) viser til at det er en utfordring at heimevernsområdene har lav øvelse-/treningsmengde, noe som kan få konsekvenser for heimevernsområdenes operative evne.²⁷⁵ FOH og Heimevernsstaben viser i intervju til at det er økonomien som setter ambisjonsnivået for kravene til mengde trening/øvelse.²⁷⁶ FOH viser til at på grunn av stram økonomi må trening/øving på militære nøkkelobjekter prioriteres foran trening/øving med politiet.²⁷⁷

7.5.6 Materiell, logistikk og forsyningssikkerhet

Riksrevisjonens forrige undersøkelse om objektsikring viste at Heimevernets manglende materiell og logistikk får konsekvenser for evnen til å sikre og beskytte nøkkelobjekter. [redacted]

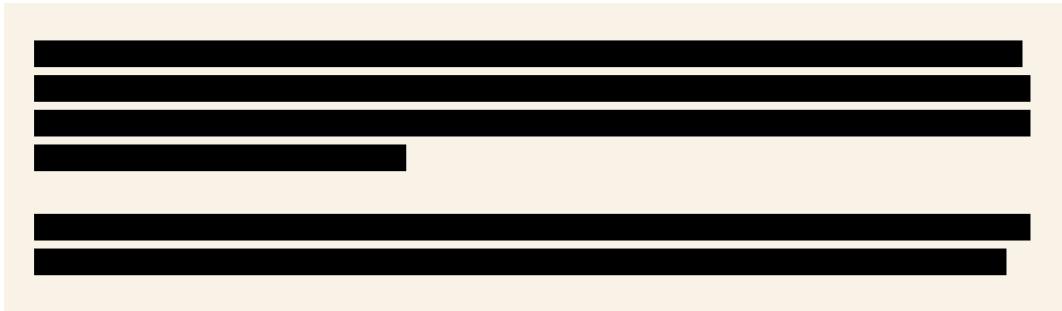
Forsvarsministeren uttalte i den lukkede høringen at det er vektlagt forbedringstiltak særlig innenfor materiell og logistikk for Heimevernet, noe som gjør at merknadene fra revisjonen i 2014 er imøtekommet.²⁷⁸



275)
276)
277)
278)

[Redacted text block]

Figur 21 [Redacted]



Kilde: [Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Forsvarsdepartementet viser i intervju i oktober til at flere av de manglene som ble pekt på i *Riksrevisjonens undersøkelse av Heimevernets operative evne* er bedret. Heimevernet er tilført nytt og moderne materiell, blant annet håndvåpen, samband, personlig beskyttelsesutstyr (hjelmer, stridsvekt, vernedrakt) og nattoptikk.²⁷⁹ Også Forsvarsstaben, FOH, Heimevernsstaben og FLO viser til at materiellsituasjonen er bedret. Disse viser til at materielldekningen er bedret som følge av investeringer og overføringer av materiell fra lager hos FLO til lager hos heimevernsdistriktene. Det har i tillegg vært en omfordeling til Heimevernet fra andre deler av Forsvaret.²⁸⁰

Logistikk

Forsvarsdepartementet viser i intervju til at tilstrekkelig logistikkberedskap er en utfordring for Heimevernet.²⁸¹

[Redacted text block]

279) [Redacted]
280) [Redacted]
281) [Redacted]

Det er inngått sivile logistikkavtaler for forhåndspakking og forsyning av forbruksmateriell i containere til Heimevernet, se faktaboks 8. Konseptet har vært under utvikling i om lag tre år, og er i implementeringsfasen.

Faktaboks 8 [redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

Kilde: [redacted]

Etter planen skulle konseptet være implementert ved utgangen av 2017. Dette er imidlertid forsinket. Ifølge Forsvarsdepartementet skal dette være på plass i løpet av 2018.²⁸² [redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

Forsyningssikkerhet

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det er utfordringer med [redacted] [redacted] av ammunisjon hos Heimevernet

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

282) [redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

7.6 Styring og oppfølging

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at sikring og beskyttelse av sivile og militære nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker ikke hadde nødvendig prioritet i Forsvaret før 2015. Ifølge departementet er dette prioritert i 2016 og 2017.²⁸³ Dette framkommer også av spørreundersøkelsen til heimevernsdistriktene. I spørreundersøkelsen svarer ni av elleve heimevernsdistrikter at det er helt eller delvis enig i at arbeidet med objektsikring er blitt prioritert i 2017.

Omfanget på rapporteringen på sikring og beskyttelse ved bruk av sikringsstyrker fra Heimevernet har økt etter Riksrevisjonens forrige undersøkelse om objektsikring. Videre har Forsvaret etablert bedre interne systemer for rapportering og oversikter over sivile og militære nøkkelobjekter og objektplaner.²⁸⁴

Forsvarsdepartementet rapporterer i Prop. 1 S (2017–2018) at departementet 1. september 2016 ga Forsvaret i oppdrag å gjennomføre en rekke forbedringstiltak basert på Riksrevisjonens anbefalinger. Arbeidet omfatter tiltak knyttet til arbeidet med nøkkelobjekter og tiltak knyttet til Forsvarets bistand til politiets objektsikring. Ifølge Forsvarsdepartementet er mange av tiltakene allerede gjennomført, mens andre er under gjennomføring.

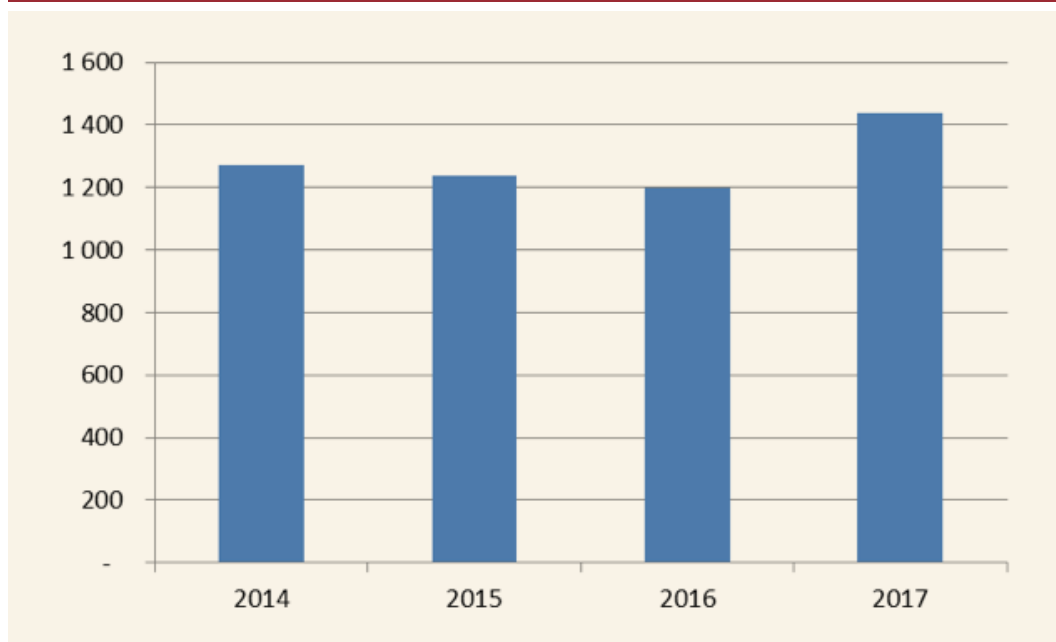
7.6.1 Økonomiske forutsetninger

Figur 22 viser utviklingen av driftsutgifter til Heimevernet i 2014–2016, og at driftsutgiftene er redusert i denne perioden.

283)
284)

[Redacted footnote text]

Figur 22 Utviklingen av Heimevernets driftsutgifter for perioden 2014–2017 (nominelle kroner) Alle tall i mill. kroner.



Kilde: Forsvarets årsrapporter 2014-2017

Figuren viser at det har vært en reduksjon av driftsmidlene til Heimevernet på 72,5 millioner kroner, noe som tilsvarer 6 prosent fra 2014 til 2016. Det har imidlertid vært en økning fra 2016 til 2017 på 20 prosent. I 2017 ble det gitt en ekstraordinær tildeling på om lag 191 millioner kroner for å håndtere etterslepet innen vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger, samt innkjøp av sperremateriell og ammunisjon.²⁸⁵

For 2018 er Heimevernet budsjettetert med 1 241,8 millioner kroner i driftsmidler. Ifølge Forsvarsdepartementet er dette en reduksjon på 138,7 mill. kroner sammenliknet med saldert budsjett for 2017, og omfatter budsjettekniske endringer som følge av etablering av Forsvarets kompetansesenter for objektsikring, finansiering av tilleggsutgifter til Forsvarets logistikk organisasjon og at Heimevernet skal effektivisere for 13,4 mill. kroner i 2018.²⁸⁶

Forsvarsdepartementet begrunner budsjettreduksjonen fra 2017 til 2018 med at etterslepet innenfor vedlikehold, reservedeler og beredskapsbeholdninger er prioritert i 2017, og at etterslepet i stor grad vil være tatt inn i løpet av 2017. Forsvarsdepartementet forslår derfor at midler som opprinnelig var planlagt for å ta inn etterslepet blir omdisponert til andre områder.²⁸⁷

Ifølge Forsvarsdepartementet er det bevilget 171 millioner kroner i 2017 til vedlikehold av materiell og anskaffelse av reservedeler og beredskapsbeholdninger til Heimevernet, herunder ammunisjon og om lag 30 millioner kroner til sperremateriell.

Departementet viser til at det er et pågående prosjekt for anskaffelse av nye feltvogner til Heimevernet til en verdi av 540 millioner kroner i perioden 2018–2020.²⁸⁸

285)

286) Prop.1 S (2017–2018), jf. Innst. 7 S (2017–2018).

287) Prop.1 S (2017–2018), jf. Innst. 7 S (2017–2018).

288) og Prop. 1 S (2017–2018).

Heimevernets behov blir som regel ivaretatt gjennom materiellprosjekter for Hæren, og det er begrenset med prosjekter som er direkte rettet mot Heimevernet. Det er Forsvaret som fordeler materiellet. Ifølge Forsvarsmateriell er det to materiellprosjekter for Heimevernet P5044 anskaffelse av feltvogner og P8308 anskaffelse av elektronisk målmateriell for skytebaner. Første leveranse av feltvogner til Heimevernet vil skje i løpet av 2018 med hovedleveranse i 2019. I tillegg opplyser Forsvarsmateriell at det er anskaffet personlig bekledning og utrustning (PBU) for 50,5 millioner kroner, samt soveposer og telt for 13 millioner til Heimevernet.²⁸⁹

Det er også bevilget midler til Heimevernet for anskaffelse av forbruksmaterieill til konseptet med de forhåndspakkede kontainerne. Ifølge FLO er det bevilget ca. 112 millioner kroner til materieill til og med 2017.²⁹⁰

Heimevernet har behov for mengder av materieill (volum) på grunn av Heimevernets størrelse. Dette gjør at det blir kostnadskrevenende. Mengden av materieill kan også få betydning for kapasiteten på leveranser og logistikk for resten av Forsvaret. En annen utfordring er at det er relativt færre soldater i Hæren enn i Heimevernet, noe som kan føre til at Heimevernet ikke lengre kan overta materieill, herunder personligbekledning og utrustning (PBU), siden Hæren har relativt mindre mengde materieill enn Heimevernets behov. Det er derfor behov for at Heimevernet i større grad må ha egne materiellprosjekt.²⁹¹

Det er mangel på ammunisjon i Heimevernet, se kapittel 7.5.6. FLO mener at utfordringene, behovene og kostnadene er større enn det som framgår av Prop. 151 S (2015–2016) Kampkraft og bærekraft, som i liten grad omhandler behovet og kostnadene for ammunisjon og drivstoff. Ifølge FLO er det over flere år ikke blitt bevilget midler til kjøp av ammunisjon til Heimevernet.²⁹²

Forsvarsdepartementet viser i brev av 18. april 2018 til at gjenanskaffelse av de fleste typer ammunisjon blir tatt over driftsbudsjettet. Ifølge departementet er det ikke egne øremerkede midler til gjenanskaffelse av ammunisjon. Finansieringen av dette må derfor gjøres innenfor den totale rammen til Heimevernet.

289)
290)
291)
292)

8 Politiets og Forsvarets forhåndsplanlagte bistand til sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker

8.1 Utvelgelse av objekter som politiet på forhånd har bedt Forsvaret om bistand til å sikre og beskytte

Etter objektsikringsinstruksen § 4, kan Forsvaret bistå politiet med objektsikring.

Politiet skal beslutte hvilke objekter som skal pekes ut for sikring og beskyttelse ved bruk av sikringsstyrker, og beslutte om og hvilke av objektene det vil be om forhåndsplanlagt bistand fra Forsvaret til å sikre og beskytte med sikringsstyrker. I Riksrevisjonens forrige undersøkelse om objektsikring ble det pekt på at det i liten grad forelå kriterier eller føringer for hvilke objekter det skal være planlagt med bistand fra Forsvaret. Det ble også påvist uklarheter i antall og for hvilke objekter politiet hadde bedt om forhåndsplanlagt bistand fra Forsvaret.

Politidirektoratet har i disponeringsskriv og oppdragsbrev for 2017 til politidistriktene gitt nærmere beskrivelse av kriterier og rutiner for utpeking og rapportering av objekter som skal sikres og beskyttes ved bruk av sikringsstyrker.²⁹³ I oppdragsbrevet framgår det at politiet så langt det er mulig skal be om bistand fra Forsvaret til vakt og sikring av sivile skjermingsverdige objekter utpekt etter sikkerhetsloven.

Politidistriktene er også gitt i oppdrag å oppdatere liste over forhåndsutpekte objekter med bistand fra Forsvaret. Oppdatert liste oversendes fra Politidirektoratet til Forsvaret en gang i året. Forsvarsstaben opplyser i intervju at det på distriktsnivå skjer utveksling av objektslister mellom de enkelte politidistriktene og heimevernsdistriktene.²⁹⁴ Videre peker Forsvarsstaben på at Politidirektoratet ikke har nivellert disse objektene med Forsvaret.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det ikke er kjent med hvilke kriterier Politidirektoratet har lagt til grunn for å velge ut objekter som Forsvaret skal bistå med å sikre og beskytte, utover det som framgår av overordnede regelverk som politiloven og objektsikringsinstruksen.

I intervju gir politidistriktene uttrykk for at de ikke er kjent med at Politidirektoratet har gitt føringer for hvilke objekter politidistriktene skal be om bistand til å sikre.²⁹⁵ Et av politidistriktene peker på at det er opp til distriktene selv å vurdere dette ut fra lokale forhold, og at politidistriktene i samarbeid med aktuelt heimevernsdistrikt finner ut hvilke objekter som er mest hensiktsmessig å be om bistand til å sikre og beskytte.

I spørreundersøkelsen er politidistriktene spurt om de har fastsatt egne kriterier for hvilke objekter de på forhånd skal be heimevernsdistriktet om bistand til å sikre og beskytte. Ti av tolv politidistrikter svarte at de har fastsatt slike kriterier. Elleve av tolv politidistrikter opplyser at objektets viktighet er et kriterium som vektlegges i stor eller i svært stor grad. Andre kriterier som vektlegges i stor grad er objektets størrelse og politidistriktets disponible mannskaper.

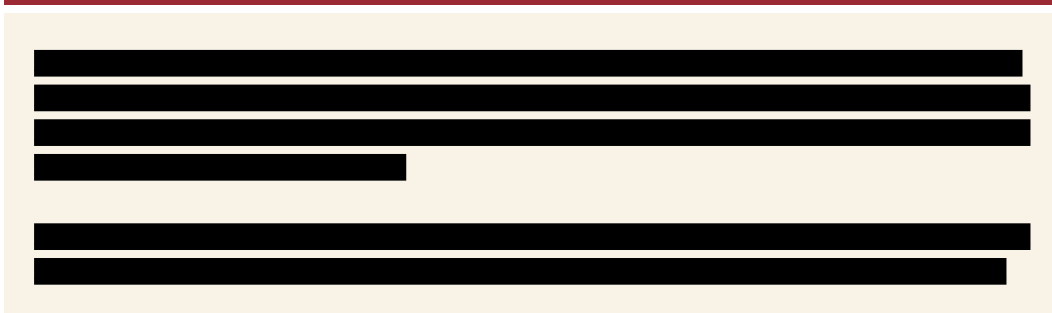
293)

294)

295)

8.2 Antall objekter som politiet på forhånd har bedt Forsvaret om bistand til å sikre og beskytte

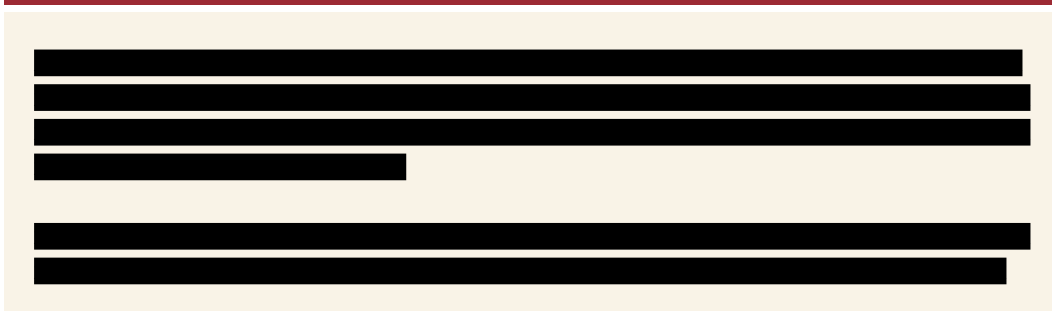
Figur 23



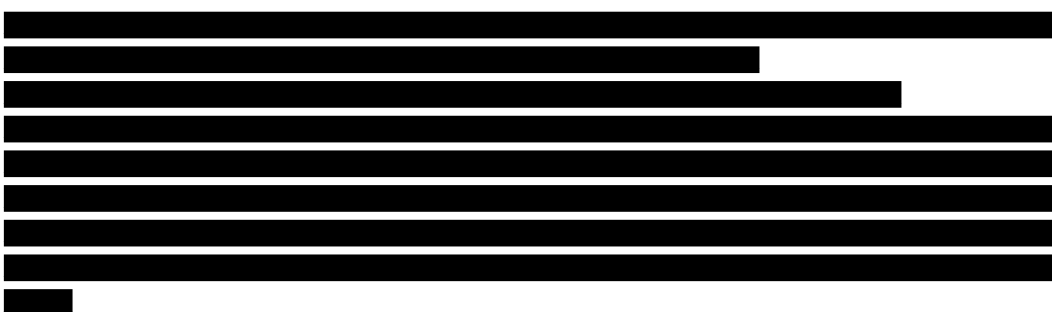
Kilde:



Figur 24



Kilde:



8.3 Objektplaner

For objekter som er pekt ut for å sikres og beskyttes med sikringsstyrker skal det normalt utarbeides en objektplan. For de objektene som er forhåndsplanlagt med bistand fra Forsvaret skal politiet og Forsvaret i samarbeid utforme planverk for sikring.²⁹⁶

Ifølge Riksrevisjonens forrige undersøkelse gjenstod det å utarbeide objektplaner for over halvparten av objektene det var forhåndsplanlagt med bistand fra Forsvaret. Videre hadde 10 av 11 heimevernsdistrikter og 22 av 26 politidistrikter ikke utarbeidet felles objektplaner.

[Redacted text block]

I spørreundersøkelsen opplyser heimevernsdistriktene at det er utarbeidet planer for 94 prosent av objektene som heimevernsdistriktene er forespurt av politiet om bistand til å sikre og beskytte. Kun to av heimevernsdistriktene opplyser at det er objekter hvor det ikke foreligger planer. Oslofjord HV-distrikt har planer for 67 prosent av objektene, mens Møre og Fjordane har planer for 75 prosent av objektene.

[Redacted text block]

Heimevernsstaben opplyser i intervju at det er politiets objektplan del 2 som skal utarbeides i samarbeid mellom politidistriktet og heimevernsdistriktet.²⁹⁷ Heimevernsstaben opplyser at heimevernsdistriktene ikke er pålagt å utarbeide egne planer for disse objektene. Distriktene kan bruke politiets planer dersom disse dekker Heimevernets behov. Heimevernsstaben understreker at det er politiet som i utgangspunktet er ansvarlig for sikringen av objektene, og at Heimevernet kun bistår politiet i dette arbeidet.

Oslo politidistrikt opplyser i intervju at de utarbeider objektplaner i samarbeid med heimevernsdistriktet for de objekter som er forhåndsplanlagt med bistand fra heimevernsdistriktet, og at det i dag foreligger planer for alle disse objektene.²⁹⁸ Politidistriktet viser til at heimevernsdistriktet kan ha tilgjengelig kapasitet i forbindelse med trening og øvelse til å befare objekter og utarbeide objektplaner.

Ifølge Oslo politidistrikt er utfordringen at politiet kan ha andre oppgaver når Heimevernet har øvelser og trening. Mange av områdesjefene i heimevernet har sivile dagtidsstillinger, og det kan derfor være utfordrende å få med områdesjefene på befaring av objekter utenom de årlige øvelsene/treningene.

296) Objektsikringsinstruksen § 4.

297) [Redacted]

298) [Redacted]

HV-02 Oslo og Akershus opplyser i intervju at for objekter der distriktet ikke har utarbeidet egne planer, benytter de politiets planverk.²⁹⁹ HV-02 bekrefter opplysningene fra politidistriktet om at det gjennomføres felles rekognosering med politiet på disse objektene, og at planene deretter blir ferdigstilt for gjennomlesing og kontroll.

8.4 Felles øvelser og treninger mellom politiet og Forsvaret

Politiet og Forsvaret skal samarbeide ved planlegging og gjennomføring av øvelser der Forsvarets bistand til politiet øves, jf. objektsikringsinstruksen § 6.

I Riksrevisjonens forrige undersøkelse om objektsikring ble det opplyst at politidistriktene ikke har kapasitet eller ressurser til å øve og trene på de objektene som var forhåndsplanlagt med bistand fra Forsvaret. Ifølge Politidirektoratet er øvelser og treninger ressurskrevende og politiets personell har begrenset antall timer avsatt til dette. Det framgikk videre av undersøkelsen at om lag halvparten av politidistriktene og heimevernsdistriktene ikke hadde gjennomført felles øvelser/treninger for å sikre disse objektene i 2015.

I den lukkede høringen opplyste Heimevernsstaben at det nå var gitt et oppdrag om at heimevernsdistriktene som minimum skal gjennomføre én treningsaktivitet i året med hvert av de aktuelle politidistriktene. Det ble også opplyst at Politidirektoratet hadde gitt tilsvarende føringer til politidistriktene. Ifølge sjefen for Heimevernet gjør dette at Heimevernets operative evne, og herunder evnen til å sikre aktuelle objekter alene eller i samarbeid med politiet, er styrket og vil bli ytterligere styrket i løpet av 2017.

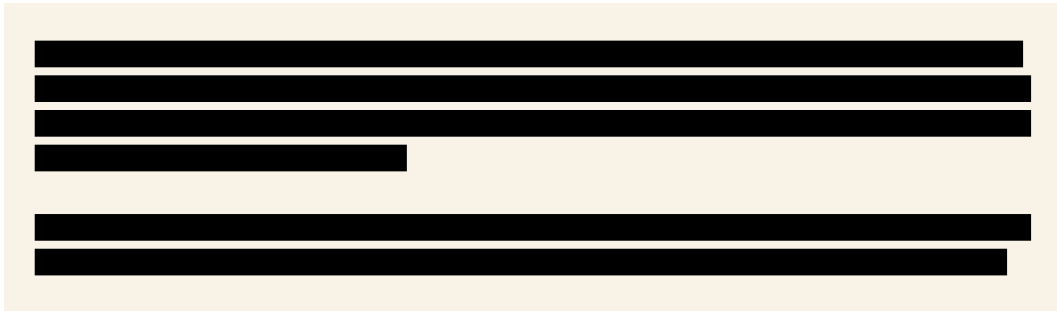
I Riksrevisjonens forrige undersøkelse om objektsikring framgikk det at 12 av 27 politidistrikter i 2015 hadde gjennomført felles øvelser/treninger med heimevernet. For 2016 rapporterte Politidirektoratet at åtte av tolv politidistrikter har øvd/trent på objektsikring sammen med heimevernsdistriktene. For 2017 rapporterer Politidirektoratet at ti av tolv politidistrikter har gjennomført felles øvelser/treninger med heimevernsdistrikter.³⁰⁰

Politidirektoratet opplyser i intervju at det er lagt opp til flere øvelser med Forsvaret, men direktoratet viser til at det er urealistisk å øve på alle objektene, og at det er opp til det enkelte politidistrikt hvilket øvelsesomfang det legges opp til. Ifølge Politidirektoratet er det gitt føringer om at distriktene skal gjennomføre minst én objektsikringsøvelse i året. Politidirektoratet opplyser at distriktene har begrenset kapasitet til å øve på grunn av gjennomføring av nærpoltireformen. I tillegg peker direktoratet på at Heimevernet trener i et begrenset antall dager og ikke alle heimevernsområdene trener hvert år.³⁰¹

Forsvarsstaben opplyser i intervju at det er en føring om at heimevernsdistriktene og politidistriktene skal øve på ett felles objekt årlig. En høyere ambisjon vil ifølge Forsvarsstaben være urealistisk både for politidistriktene og heimevernsdistriktene.³⁰²

299)
300)
301)
302)

Figur 25

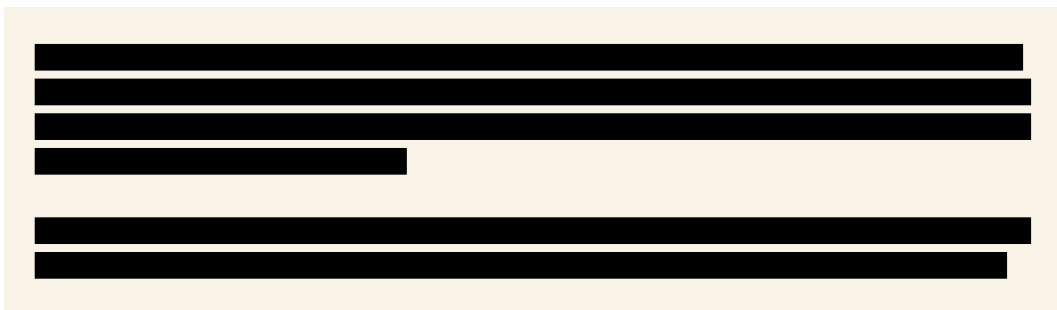


Kilde:



Figur 26 viser at alle politidistriktene, med unntak av politidistrikt, har øvd/trent på å sikre og beskytte objekter i perioden 1. januar 2017 – 1. desember 2017. Sør-Vest politidistrikt har bare gjennomført egne øvelser, det vil si ikke felles øvelser med Heimevernet. Dette innebærer at ti av tolv politidistrikter ifølge spørreundersøkelsen har gjennomført felles objektsikringsøvelser i den aktuelle perioden.

Figur 26



Kilde:



På spørsmål om hvilke utfordringer som kan ha betydning for muligheten til å øve/trene på å sikre og beskytte objekter, peker flere politidistrikter og heimevernsdistrikter på

manglende mannskap og at det ikke var satt av tilstrekkelig med tid til å øve/trene på objektsikring. Når det gjelder å gjennomføre felles øvelser ble det også pekt på som en utfordring å finne tidspunkter for øvelser/treninger som passer både for heimevernet og politiet.

De fleste politidistriktene og heimevernsdistrikter som i perioden 1. januar 2017 – 1. desember 2017 har øvd/trent på å sikre og beskytte objekter, opplyser i spørreundersøkelsen at øvelsene/treningen evalueres i ettertid. I de tilfeller det er gjennomført felles øvelser gjøres evalueringene i samarbeid med den andre parten. Ifølge både politidistriktene og heimevernsdistriktene resulterer evalueringene til at planverk justeres, og at prosedyrer og samarbeidsavtaler oppdateres. Enkelte heimevernsdistrikter peker generelt på at det er viktig med felles øvelser, slik at heimevernsdistriktet og politidistriktet blir kjent med hverandres løsninger og utfordringer.

8.5 Kapasitet og operativ evne til å sikre og beskytte objekter som er forhåndsplanlagt med bistand fra Forsvaret

I forhåndsplanlegging av objektsikring skal det tas utgangspunkt i en realistisk vurdering av hvilke ressurser som er tilgjengelige for ulike typer situasjoner, jf. objektsikringsinstruksen § 6. Når politidistriktene har bedt heimevernsdistriktene om forhåndsplanlagt bistand til sikring og beskyttelse av objekter, er dette etter en vurdering av at politidistriktets egen kapasitet ikke er tilstrekkelig til å sikre og beskytte de aktuelle objektene i gitte situasjoner. Mangler ved grunnsikringen av objektene vil også ha betydning for politidistriktenes dimensjonering av sikringsstyrker, og dermed også politiets behov for bistand fra Heimevernet, jf. kapittel 6.

Riksrevisjonens forrige undersøkelse om objektsikring viste at på grunn av manglende ressurser og kapasitet i politiet, vil politiet være avhengig av bistand fra heimevernsdistriktene i fred og krise. Undersøkelsen viste også at Forsvaret i en krisesituasjon vil prioritere nøkkelobjekter framfor å bistå politiet med sikring og beskyttelse av sivile objekter. Heimevernet er dimensjonert for militære oppgaver (statssikkerhet), ikke for sikring mot trusler mot samfunnssikkerheten. I den lukkede høringen ble det fra Forsvaret og Heimevernsstaben bekreftet at Forsvaret ikke er dimensjonert for å sikre både nøkkelobjektene og politiets objekter samtidig.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i intervju oktober 2017 at politiet ikke har tilstrekkelig mannskaper til å sikre objekter over tid. Videre peker departementet på at sikring og beskyttelse av objekter er både ressurs- og mannskapskrevende operasjoner. Politiet har i tillegg flere andre oppgaver som skal ivaretas i en krise, blant annet prioritere å redde liv og helse framfor å benytte mannskaper til objektsikring. Videre uttaler departementet at det også ved en enkelthendelse mot ett objekt i et begrenset geografisk område vil kunne være aktuelt å be om bistand fra Heimevernet. Dette vil avhenge av, for eksempel omfanget av objektet, avhengigheter og sammenfall med andre hendelser som større arrangement og statsbesøk.³⁰³ Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er det derfor utfordrende at Forsvaret i en økende krise, ved hybride hendelser, hybridkrig og i situasjoner som er i ferd mot å eskalere til krig, vil ha nok med å sikre nøkkelobjekter og andre militære oppdrag. Justis- og beredskapsdepartementet peker på behovet for å gjennomføre realistiske vurderinger i Forsvaret og i politiet om kapasitet, herunder kostnadsanalyser, både samlet og hver for seg.³⁰⁴

303) [REDACTED]
304) [REDACTED]

Forsvarsdepartementet opplyser i brev av 18. april 2018 at Forsvarets nøkkelobjektsikring kun skal skje dersom riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet står i fare. Det kan ikke utelukkes at det samtidig kan oppstå trusler av kriminell karakter som medfører at politiet trenger bistand til sin objektsikring. Siden kun Forsvaret kan ivareta sikring mot trusler av militær karakter vil Forsvaret i en situasjon der det foreligger trusler av både kriminell og militær karakter i de fleste tilfeller måtte prioritere behov for militær sikring av nøkkelobjektene. Videre mener Forsvarsdepartementet at det bør utvises forsiktighet med å benytte militære styrker til politimessig objektsikring i en væpnet konflikt, siden utplassering av styrkene kan medføre at en væpnet fiende oppfatter de aktuelle sivile objektene som lovlige militære mål.

Forsvarsstaben opplyser i intervju at det i dimensjoneringen av Heimevernet ikke er tatt hensyn til støtte til sikring og beskyttelse av sivile objekter for politiet.³⁰⁵

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Politidirektoratet bekrefter i intervju resultatene fra spørreundersøkelsen til politidistriktene og heimevernsdistriktene. Ifølge Politidirektoratet vil Forsvaret ved en eventuell krigssituasjon prioritere nøkkelobjekter, og vil ikke kunne bistå med sikring av forhåndsutpekte objekter. I tillegg vil politiet få andre oppgaver i en slik situasjon, og viser til at de forhåndsutpekte objektene da trolig vil bli nedprioritert både i Forsvaret og i politiet. Politidirektoratet viser til at politiet har behov for informasjon om Forsvarets ambisjonsnivå, og hvilke trusselsituasjoner og scenarier Forsvaret legger til grunn for prioritering av sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter.

305) [Redacted footnote]

Ifølge Forsvarsstaben har Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og Politidirektoratet gjennomført møter hvor ressursmessige utfordringer ved objektsikringen er diskutert. Ifølge Forsvarsstaben er begge parter innforstått med at det i enkelte sammenhenger vil være lite ressurser. Forsvarsstaben viser videre til at det mest sannsynlig vil være glidende overgang fra krise til krig, og at Forsvaret må prioritere nøkkelobjekter og ikke lengre vil være i stand til å prioritere sikring og beskyttelse av sivile objekter for politiet. Mobilisering av Heimevernet krever et beredskapstiltak for Forsvaret (kongelig resolusjon), og blir besluttet på bakgrunn av blant annet etterretningsinformasjon. Forsvarsstaben peker på at ledelsesapparatet da vil ha mulighet til å omdirigere styrker ut fra situasjonsbildet.³⁰⁶

9 Vurderinger

Bedre objektsikring, herunder grunnsikring av skjermingsverdige objekter og sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker, var ett av kjernepunktene i oppfølgingen av terrorhendelsen 22. juli 2011. Undersøkelsen viser at tilstanden på området totalt sett ikke i tilstrekkelig grad er bedret. Stortingets forutsetning om å bedre objektsikringen etter 22. juli 2011 er fortsatt ikke i nødvendig grad fulgt opp. Manglene ved grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i politiet og i Forsvaret er fortsatt betydelige, og grunnsikringen er ikke i henhold til kravene i sikkerhetsloven. Dette kan få konsekvenser for samfunns- og statssikkerheten. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har dermed ikke i nødvendig grad ivarettatt sitt overordnede ansvar.

9.1 Grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret er ikke i samsvar med sikkerhetsloven og Stortingets forutsetninger

Skjermingsverdige objekter har betydning for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og forsvar av Norge. Dette er objekter som skal ivareta kritiske funksjoner for samfunnet, har symbolverdi eller hvor angrep på objektene kan utgjøre en fare for miljøet eller befolkningens liv og helse.³⁰⁷ Sikkerhetsloven stiller krav til permanent grunnsikring for skjermingsverdige objekter. Handlinger mot objekter kan skje uten varsel, eller med så kort varsel at grunnsikringen må være egnet til å avværge eller forsinke trusler. Det er derfor viktig at departementene ivaretar sitt overordnede ansvar for etablering av grunnsikring for skjermingsverdige objekter.

Undersøkelsen viser at verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Forsvarsdepartementet har sørget for å bedre den permanente grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret, slik Stortinget forutsetter. Tre år etter tidsfristen, 1. januar 2015, er grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i politiet og Forsvaret fortsatt ikke henhold til kravene i sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet.³⁰⁸ Mangelfull grunnsikring av de skjermingsverdige objektene kan derfor få store konsekvenser i fred, krise og krig.

9.1.1 Mangelfull grunnsikring av de skjermingsverdige objektene i politiet

Riksrevisjonens forrige undersøkelse viste at det ikke var etablert permanent grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i politiet i henhold til sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet.³⁰⁹ I den lukkede høringen kom det lite fram om den faktiske tilstanden for grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i politiet.

Undersøkelsen viser at det på tidspunktet for den lukkede høringen fortsatt var mangelfull grunnsikring av de fleste skjermingsverdige objektene i politiet. Politiet har de samme skjermingsverdige objektene som i den forrige undersøkelsen og på tidspunktet for den lukkede høringen. Justis- og beredskapsdepartementet har per 31. desember 2017 fortsatt ikke sørget for at grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene er i henhold til sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet. Undersøkelsen viser at det gjenstår et betydelig arbeid før alle de skjermingsverdige objektene i politiet vil være sikret i henhold til kravene. Dette bekrefter Justis- og beredskapsdepartementet. De skjermingsverdige objektene har avgjørende betydning

307) Sikkerhetsloven §17.

308) Forskrift om objektsikkerhet § 5-2.

309)

for samfunnets sikkerhet og politiets beredskap. Mangelfull grunnsikring av de skjermingsverdige objektene kan føre til at viktige og kritiske samfunnsfunksjoner i politiet kan falle bort. Dette kan få alvorlige følger for den nasjonale krisehåndteringen og beredskapen.

Flere av de skjermingsverdige objektene i politiet, [REDACTED], [REDACTED] skal relokaliseres. De nye lokalene skal etter planen ha grunnsikring i henhold til sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet. Dette vil imidlertid ta flere år, og vil tidligst være på plass i 2021. [REDACTED]

[REDACTED] Det foreligger i liten grad konkrete planer eller strategier for hvordan grunnsikringen skal ivaretas fram til relokaliseringene. [REDACTED]

Operasjonssentralene er kritiske for politiets kommunikasjon. I krisesituasjoner er publikum også avhengig av operasjonssentralene for å kunne kontakte politiet. Selv om det er gjennomført noen tiltak for de skjermingsverdige operasjonssentralene i 2017, viser undersøkelsen at det fortsatt er store behov for grunnsikringstiltak for operasjonssentralene. Mange av de samme behovene for grunnsikringstiltak som forelå på tidspunktet for den lukkede høringen, er ennå ikke utbedret. Det foreligger ingen konkrete planer for implementering av grunnsikringstiltak for de skjermingsverdige operasjonssentralene. Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet er anbefalt å relokalisere alle operasjonssentralene, også de som ikke er pekt ut som skjermingsverdige. Grunnen til dette er at eksisterende bygningsmasse ikke tilfredsstillende til sikkerhet. Det foreligger imidlertid ingen konkrete planer for relokalisering av operasjonssentralene. Mangelfull grunnsikring øker sannsynligheten for at operasjonssentralene kan miste sine funksjoner ved angrep. Dette kan få store konsekvenser.

Stortinget forutsatte at gjennomføring av sikkerhetstiltak på bakgrunn av fastsatt sikkerhetsklassifisering skal skje så raskt som mulig og senest innen 1. januar 2015.³¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet erkjenner at det vil ta flere år før tilfredsstillende grunnsikring er etablert for politiets skjermingsverdige objekter. Undersøkelsen viser at estimert tidspunkt for ferdigstilling av grunnsikringstiltak er ti år etter fristen som Stortinget har satt. Dette forutsetter imidlertid tilstrekkelige bevilgninger.

På tidspunktet for den lukkede høringen var kostnadene til grunnsikringstiltak på nåværende lokasjoner for skjermingsverdige objekter i politiet estimert til 530 millioner kroner, inkludert sikringstiltak for alle operasjonssentralene. Verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Politidirektoratet informerte om dette beløpet i den lukkede høringen. I ettertid har Justis- og beredskapsdepartementet bedt Politidirektoratet om å finne alternative grunnsikringstiltak for å redusere de estimerte kostnadene. Per 31. desember 2017 er kostnadsestimatet redusert til 350 millioner kroner, som følge av alternative grunnsikringstiltak. I tillegg har Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet lagt til grunn at det er tilstrekkelig å iverksette minimum av grunnsikring på eksisterende lokasjoner i påvente av nye bygg.

Justis- og beredskapsdepartementet legger til grunn at utgifter til grunnsikring av skjermingsverdige objekter skal dekkes over politiets driftsbudsjett. Dette handler om

310) Forskrift om objektsikkerhet § 5-2 og Innst.207 S (2011–2012).

store beløp, og det er usikkert hvordan politiet skal klare dette innenfor egne driftsbudsjetter.

Justis- og beredskapsdepartementet har i statsbudsjettet for 2018 ikke prioritert særskilte midler til grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet. Det er ikke i samsvar med Stortingets forutsetninger i Innst. 483 S – Tillegg 1 (2016–2017), om at det er statsråden selv som må legge fram et budsjett for Stortinget som reflekterer behovet for å sikre skjermingsverdige objekter. Manglende prioriteringer i 2018 fører til at igangsetting av grunnsikringstiltak er forskjøvet, og at det dermed vil ta enda lengre tid før kravene i sikkerhetsloven er oppfylt.

9.1.2 Mangelfull grunnsikring av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret

Riksrevisjonens forrige undersøkelse viste at det ikke var etablert permanent grunnsikring for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret i henhold til kravene i sikkerhetsloven med forskrift. Det var heller ikke utarbeidet en samlet oversikt over tilstanden på grunnsikringen for disse objektene.³¹¹ I den lukkede høringen uttalte forsvarsministeren at alle skjermingsverdige objekter i Forsvaret har en form for permanent grunnsikring. Ut over dette kom det lite fram om den faktiske tilstanden på grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene. Det ble heller ikke informert om hvor lang tid det vil ta før de skjermingsverdige objektene i Forsvaret har grunnsikring i henhold til sikkerhetsloven med forskrift. Undersøkelsen viser at på tidspunktet for den lukkede høringen var grunnsikringen for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret ikke i henhold til kravene i sikkerhetsloven.

Antall skjermingsverdige objekter i Forsvaret er ikke vesentlig endret siden den forrige undersøkelsen og tidspunktet for den lukkede høringen. Det er et relativt stort antall skjermingsverdige objekter i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet igangsatte i november 2016 prosjektet *Hele landet – sikring av skjermingsverdige objekter (Hele landet – SVO)* for å få oversikt over tilstanden og for å bedre tilstanden på grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret. Prosjektet *Hele landet – SVO* har en estimert kostnadsramme på 435 millioner kroner. Prosjektet omfatter kun fysiske grunnsikringstiltak, og omfatter ikke kravet om reaksjon ved bruk av vaktstyrker. Midler til reaksjonsstyrker (vaktstyrker) inngår dermed ikke i prosjektet, til tross for at det er krav om dette i sikkerhetsloven.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet per 31. desember 2017 fortsatt ikke har en helhetlig oversikt over tilstanden for grunnsikringen for de skjermingsverdige objektene i Forsvaret. Gjennom prosjektet *Hele landet – SVO* er tilstanden på grunnsikringen kartlagt, men kun for en firedel av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret. Kartleggingen vil tidligst være ferdigstilt i 2022, seks år etter at prosjektet ble igangsatt.

Forsvarsdepartementet har på bakgrunn av prosjektet *Hele landet – SVO* vedtatt iverksetting av grunnsikringstiltak [REDACTED]

[REDACTED]. Ingen av disse grunnsikringstiltakene er igangsatt per 31. desember 2017. [REDACTED]

[REDACTED] Det er mangler ved både barrierer, deteksjon, verifikasjon og reaksjon. Per 31. desember 2017 har ingen av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret bedret grunnsikringen som følge av prosjektet *Hele landet – SVO*.

311) [REDACTED]

Undersøkelsen viser dermed at Forsvarsdepartementet fortsatt ikke har sørget for at grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene er i henhold til sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet. Det gjenstår et betydelig arbeid før alle de skjermingsverdige objektene i Forsvaret er sikret i henhold til kravene. Mangelfull grunnsikring av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret kan føre til at viktige og kritiske funksjoner kan falle bort. Dette kan få alvorlige følger for den nasjonale krisehåndteringen, når riket er i væpnet konflikt, væpnet konflikt truer eller når Norges selvstendighet står i fare.

Det er usikkert om prosjektet *Hele landet – SVO* faktisk vil føre til at grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene vil oppfylle kravene i sikkerhetsloven og forskrift om objektsikkerhet. Prosjektet omfatter kun fysiske grunnsikringstiltak, og ikke kravet om reaksjon.

Prosjektet *Hele landet – SVO* er estimert ferdigstilt i 2025. Dette betyr at grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i Forsvaret tidligst vil kunne komme på et tilfredsstillende nivå ti år etter fristen som Stortinget har satt. Det foreligger i liten grad konkrete planer for kompenserende tiltak i påvente av å få på plass grunnsikring.

9.2 Justis- og beredskapsdepartementets og Forsvarsdepartementets oppfølging av politiets og Forsvarets bruk av sikringsstyrker

Etter Riksrevisjonens forrige undersøkelse har både Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet bedret oppfølgingen av Politidirektoratets og Forsvarets arbeid med å sikre og beskytte objekter ved bruk av sikringsstyrker.

Undersøkelsen viser imidlertid at det fortsatt er utfordringer med Justis- og beredskapsdepartementets og Forsvarsdepartementets oppfølging av politiets og Forsvarets bruk av sikringsstyrker. Departementene har ikke sikret en felles forståelse av *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig* (objektsikringsinstruksen). Dette kan føre til misforståelser i politiets og Forsvarets arbeid med å sikre og beskytte objekter. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har heller ikke avklart nødvendige ressursbehov for bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret. Det er dermed fortsatt risiko for at politiet og Forsvaret ikke sikrer at viktige objekter opprettholder sin virksomhet og funksjon i kritiske situasjoner.

9.2.1 Manglende felles forståelse av objektsikringsinstruksen

Undersøkelsen viser at objektsikringsinstruksen framstår som uklar. Dette kan føre til misforståelser og uklarheter i politiet og Forsvaret og mellom politiet og Forsvaret. Intensjonene med innføring av objektsikringsinstruksen var å bedre samarbeidet og tydeliggjøre ansvaret mellom politiet og Forsvaret ved sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker.

Justis- og beredskapsdepartementet har siden Riksrevisjonens forrige undersøkelse bedt Forsvarsdepartementet om å revidere instruksen, uten at Forsvarsdepartementet har sett behov for dette. Det er uheldig at departementene ennå ikke har avklart viktige spørsmål om objektsikringsinstruksen som skal fastsette ansvarsforholdet og samarbeidet mellom de to sektorene. Manglende avklaringer og prosesser som tydeliggjør forståelsen for bruk av objektsikringsinstruksen, kan få betydning for politiets og Forsvarets evne til å sikre og beskytte objekter.

9.2.2 Politiets sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker

Politiets skal beslutte hvilke objekter som skal pekes ut for sikring og beskyttelse ved bruk av sikringsstyrker. I Riksrevisjonens forrige undersøkelse ble det pekt på at politidistriktene manglet felles metodikk og kriterier for hvilke objekter som skal pekes ut. Det var også behov for å bedre politiets arbeid med utpeking av objekter og utarbeidelse av planer for hvordan disse objektene skal sikres og beskyttes med bruk av sikringsstyrker.

Undersøkelsen viser at Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har utarbeidet kriterier for hvilke objekter som skal pekes ut, og hvilke objekter som skal prioriteres. I tillegg har Politidirektoratet bedret arbeidet med å lage oversikt over hvilke objekter politiet skal sikre og beskytte ved bruk av sikringsstyrker. Også politiets arbeid med objektplaner er bedret.

Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har ingen oversikter eller analyser som viser politiets kapasitet til å sikre og beskytte objekter, og de har dermed mangelfull informasjon om politiet har nødvendig kapasitet til å sikre og beskytte objekter. Undersøkelsen viser at det heller ikke er avklart hvilke krav og hvilket ambisjonsnivå som legges til grunn for politiets sikring og beskyttelse av objekter. Behovet for å avklare dette framkom allerede i forarbeidene til objektsikringsinstruksen. Det er politiet som i hovedsak vil ha ansvaret for og belastningen ved å sikre og beskytte objekter i de fleste situasjoner. Departementet har ennå ikke har avklart dette ambisjonsnivået.

Det er ingen departementer eller virksomheter som har ansvaret for helhetlig og tverrsektoriell kvalitetssikring av om de nødvendige sivile objektene er pekt ut som skjermingsverdige objekter. Manglende helhetlig utpeking av skjermingsverdige objekter og grunnsikring av skjermingsverdige objekter har betydning for politiets og Forsvaret sikring og beskyttelse av skjermingsverdige objekter ved bruk av sikringsstyrker. Mangelfull grunnsikring av skjermingsverdige objekter vil også få betydning for politiets kapasitet til å sikre og beskytte objekter. Både Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet bekrefter at manglende utpeking i ulike sektorer fører til at viktige og kritiske objekter ikke er prioritert når det gjelder bruk av sikringsstyrker fra politiet. Undersøkelsen viser at Olje- og energidepartementet fortsatt ikke har utpekt noen skjermingsverdige objekter.

9.2.3 Forsvarets sikring og beskyttelse av nøkkelobjekter ved bruk av sikringsstyrker

Forsvaret skal beslutte hvilke sivile og militære objekter som skal bli utpekt som sivile og militære nøkkelobjekter.³¹² Undersøkelsen viser at Forsvaret ikke har rådført seg med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i utpeking av sivile nøkkelobjekter, slik objektsikringsinstruksen forutsetter. Undersøkelsen viser også at heimevernsdistriktene i liten grad rådfører seg med fylkesmennene i nomineringen av sivile nøkkelobjekter, til tross for at dette ble pekt på som en utfordring både i Riksrevisjonens forrige undersøkelse og i den lukkede høringen. Dette kan føre til at nødvendige sivile objekter ikke blir pekt ut som nøkkelobjekter.

Den forrige undersøkelsen viste at Forsvaret hadde pekt ut for få sivile nøkkelobjekter, noe som kunne påvirke forsvarsevnen.³¹³ Undersøkelsen viser at antall sivile og militære nøkkelobjekter har økt med 45 prosent sammenlignet med forrige undersøkelse. Undersøkelsen viser også at det er en økning i antall utarbeidede

312) Objektsikringsinstruksen § 3.

313) [REDACTED]

objektplaner for sivile og militære nøkkelobjekter sammenlignet med forrige undersøkelse.

Riksrevisjonens forrige undersøkelse viste at verken Forsvarsdepartementet eller Forsvaret hadde nominert objekter i andre sektorer som skjermingsverdige med begrunnelse i Forsvarets behov.³¹⁴ Per 31. desember 2017 er det få sivile nøkkelobjekter som er pekt ut som skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven. Forsvarsdepartementet og Forsvaret har i liten grad igangsatt prosesser som sikrer at sivile nøkkelobjektet blir pekt ut som skjermingsverdige, til tross for at det i den forrige undersøkelsen ble vist til at dette var en utfordring. Dette er uheldig. Mangelfull forebyggende sikring, herunder krav til permanent grunnsikring, kan få konsekvenser for den forebyggende statssikkerheten.

Heimevernets operative evne

Heimevernet skal sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter i væpnet konflikt, når væpnet konflikt truer, eller når Norges selvstendighet eller sikkerhet står i fare. I forbindelse med behandlingen av *Riksrevisjonens rapport om Heimevernets operative evne* ser kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 169 S (2015–2016) svært alvorlig på at Riksrevisjonen har avdekket alvorlige mangler i Heimevernet.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

314) [Redacted footnote]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

9.2.4 Politiets og Forsvarets forhåndsplanlagte bistand til sikring og beskyttelse av objekter

Når politidistriktene har bedt heimevernsdistriktene om forhåndsplanlagt bistand til sikring og beskyttelse av objekter, er dette etter en vurdering av at politidistriktets egen kapasitet ikke er tilstrekkelig til å sikre og beskytte de aktuelle objektene i gitte situasjoner. Mangler ved grunnsikringen av objektene vil også ha betydning for politidistriktenes dimensjonering av sikringsstyrker, og dermed også politiets behov for bistand fra Heimevernet.

Politiet skal beslutte om, og hvilke objekter, de eventuelt vil be om forhåndsplanlagt bistand fra Forsvaret til å sikre og beskytte med sikringsstyrker. I Riksrevisjonens forrige undersøkelse om objektsikring ble det pekt på at det i liten grad forelå kriterier eller føringer for hvilke objekter det skal være planlagt med bistand fra Forsvaret. Undersøkelsen viser at det fortsatt er uklart hvilke kriterier politidistriktene legger til grunn ved utvelgelse av objekter med forhåndsplanlagt bistand fra Forsvaret. Denne uklarheten blir forsterket ved at det er mangelfull informasjon om og analyser av politiets og Heimevernets kapasitet til å sikre og beskytte objekter. Undersøkelsen viser også at Heimevernet fortsatt har store mangler i den operative evnen, noe som også kan få betydning for kapasiteten og evnen til å sikre og beskytte sivile objekter.

Antall objekter som politiet på forhånd har bedt Forsvaret om å sikre og beskytte var halvert fra den forrige undersøkelsen til tidspunktet for den lukkede høringen. Per 31. desember 2017 har politiet bedt Forsvaret om forhåndsplanlagt bistand for om lag 25 prosent av totalt antall objekter i politiet. Undersøkelsen viser at både utarbeidelse av objektplaner og felles øvelser/treninger er bedret.

Riksrevisjonens forrige undersøkelse viste at på grunn av manglende ressurser og kapasitet i politiet, vil politiet være avhengig av bistand fra heimevernsdistriktene i fred og krise. Forsvaret vil i en krisesituasjon vil prioritere å sikre og beskytte sivile og militære nøkkelobjekter framfor å bistå politiet. Heimevernet er dimensjonert for militære oppgaver, og ikke for å sikre og beskytte sivile objekter når samfunnssikkerheten er truet. Det vil være økende behov for sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret etter hvert som en krise utvikler seg. I tillegg kan det oppstå uavklarte situasjoner, hvor statssikkerheten er truet eller i ferd med å bli truet. Slike situasjoner vil utfordre kapasiteten både hos politiet og Forsvaret. Det er derfor uheldig at det ikke er gjort analyser av politiets og Heimevernets kapasitet til sikring og beskyttelse av objekter og at kapasiteten derfor fortsatt ikke er avklart.

Vedlegg

Vedlegg 1 Oversikt over tilhørende heimevernsdistrikter, politidistrikter og fylkesmannsembeter per 1. januar 2018

| Heimevernsdistrikt | Politidistrikt | Fylkesmannsembeter |
|-------------------------------|-----------------|--------------------|
| HV 01 Oslofjord | Øst | Østfold |
| | Sør-Øst | Vestfold |
| HV 02 Oslo og Akershus | Oslo | Oslo og Akershus |
| | Øst | |
| HV 03 Telemark og Buskerud | Sør-Øst | Telemark |
| | | Buskerud |
| HV 05 Opplandske | Innlandet | Hedmark |
| | | Oppland |
| HV 08 Agder og Rogaland | Agder | Agder |
| | Sør-Vest | Rogaland |
| HV 09 Bergenhus | Sør-Vest | Hordaland |
| | Vest | Sogn og Fjordane |
| | | Hordaland |
| HV 11 Møre og Fjordane | Vest | Sogn og Fjordane |
| | Møre og Romsdal | Møre og Romsdal |
| HV 12 Trøndelag | Trøndelag | Trøndelag* |
| HV 14 Sør-Hålogaland | Nordland | Nordland |
| HV 16 Nord-Hålogaland | Nordland | Nordland |
| | Troms | Troms |
| HV 17 Finnmark | Finnmark | Finnmark |


* Før 1. januar 2018 Sør- og Nord-Trøndelag fylkesmannsembeter.

**Vedlegg 2 Oversikt over tilhørende politi- og heimevernsdistrikter før og etter
1. januar 2016**

| Heimevernsdistrikt | Politidistrikt 2015 | Nye politidistrikt 2016 |
|-------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| HV 01 Oslofjord | Follo | Øst |
| | Østfold | |
| | Søndre Buskerud | Sør-Øst |
| | Vestfold | |
| HV 02 Oslo og Akershus | Oslo | Oslo |
| | Asker og Bærum | |
| | Romerike | Øst |
| | Follo | |
| HV 03 Telemark og Buskerud | Nordre Buskerud | Sør-Øst |
| | Søndre Buskerud | |
| | Telemark | |
| HV 05 Opplandske | Gudbrandsdal | Innlandet |
| | Hedmark | |
| | Vestoppland | |
| HV 08 Agder og Rogaland | Agder | Agder |
| | Rogaland | Sør-Vest |
| | Haugaland og Sunnhordland | |
| HV 09 Bergenhus | Haugaland og Sunnhordland | Sør-Vest |
| | Hordaland | Vest |
| | Sogn og Fjordane | |
| HV 11 Møre og Fjordane | Sogn og Fjordane | Vest |
| | Sunnmøre | Møre og Romsdal |
| | Nordmøre og Romsdal | |
| HV 12 Trøndelag | Nord-Trøndelag | Trøndelag |
| | Sør-Trøndelag | |
| HV 14 Sør-Hålogaland | Helgeland | Nordland |
| | Salten | |
| HV 16 Nord-Hålogaland | Midtre Hålogaland | Nordland |
| | Salten | |
| | Troms | Troms |
| | Midtre Hålogaland | |
| HV 17 Finnmark | Øst-Finnmark | Finnmark |
| | Vest - Finnmark | |

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 701 329





Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651