

NOU

Norges offentlige utredninger **2023: 17**

Nå er det alvor

Rustet for en usikker fremtid



Norges offentlige utredninger 2023

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|--|
| 1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 10. Leve og oppleve
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i> |
| 2. Fremtidens apotek – fleksibelt og forsvarlig
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 11. Raskt og riktig
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> |
| 3. Mer av alt – raskere
<i>Olje- og energidepartementet</i> | 12. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i> |
| 4. Tid for handling
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 13. På høy tid
<i>Kultur- og likestillingsdepartementet</i> |
| 5. Den store forskjellen
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 14. Forsvarskommisjonen av 2021
<i>Forsvarsdepartementet</i> |
| 6. Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet
<i>Finansdepartementet</i> | 15. Bærekraftsrapport
<i>Finansdepartementet</i> |
| 7. Trygg barndom, sikker fremtid
<i>Barne- og familiedepartementet</i> | 16. Evaluering av pandemihåndteringen
<i>Statsministerens kontor</i> |
| 8. Fellesskapets sykehus
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i> | 17. Nå er det alvor
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> |
| 9. Generalistkommunesystemet
<i>Kommunal- og distriktsdepartementet</i> | |

Nå er det alvor

Rustet for en usikker fremtid

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. januar 2022

Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 5. juni 2023

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1565-7

Aksell AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Totalberedskapskommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. januar 2022 for å vurdere og fremme forslag til hvordan samfunnets samlede ressurser kan og bør innrettes for å videreutvikle samfunnssikkerhet og beredskap, og sikre best mulig samlet utnyttelse av beredskapsressursene. Kommisjonen gir med dette sin utredning.

Oslo 5. juni 2023

Harald Sunde
Leder

Anne Rygh Pedersen

Cecilie Daae

Elisabeth Vik Aspaker

Hanne Tangen Nilsen

Ola Yttre

Are Tomasgard

Christian Stav

Elise Lindeberg

Tone Grindland

Knut Arild Hareide

Ida Stuberg

Ellen Katrine Hætta

Anne Jødahl Skuterud

Jon Halvorsen

Odd Jarl Borch

Øyvind Ytrestøyl Foldal
Sekretariatsleder

Cato Rusthaug

Siri Grimsrud

Frode Bjerkås

Kaja Kolvig

Esben Oust Heiberg

Børre Rikardsen

Innhold

Del I	Innledning	15	Del II	Utfordringsbildet og arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap	37
1	Kommisjonens sammensetning, mandat og arbeid	17	3	Sikkerhets- og beredskapsutfordringene endres	39
1.1	Oppnevning og sammensetning av kommisjonen	17	3.1	Innledning	39
1.2	Kommisjonens mandat	17	3.2	Stormaktsrivalisering – en betydelig forverret sikkerhetspolitisk situasjon	39
1.3	Kommisjonens mandatforståelse ..	18	3.2.1	Russland er den største utfordringen for Norge	40
1.4	Kommisjonens arbeidsform og møtevirksomhet	20	3.2.2	Kina er en stadig økende utfordring	40
1.4.1	Kommisjonens møter og reiser	20	3.2.3	Nytt og mer dynamisk konfliktspekter	40
1.4.2	Skriftlige innspill og utredninger ..	22	3.2.4	Rivaliseringen påvirker handel og økonomi	40
1.5	Utredningens oppbygning	22	3.2.5	Rivaliseringen utfordrer småstatens vilkår	41
2	Kommisjonens hovedanbefalinger	24	3.3	Teknologisk utvikling	42
2.1	Prinsipiell vurdering av norsk beredskap	24	3.4	Klimaendringer og naturfare	43
2.1.1	Tillit og rettsstaten som fundament	24	3.4.1	Konsekvenser av klimaendringene i Norge	44
2.1.2	Globale trender som utfordrer norsk beredskap	25	3.4.2	Det grønne skiftet og en bærekraftig utvikling	44
2.1.3	Vi må ruste oss for en usikker fremtid	25	3.5	Demografiske endringer	44
2.1.4	Styrker i norsk beredskap	26	3.5.1	Lavere befolkningsvekst	45
2.1.5	Beredskap som investering i trygghet og sikkerhet	26	3.5.2	En aldrende befolkning	45
2.1.6	Vesentlige forbedringsområder	26	3.6	Andre samfunnsforhold	46
2.1.7	Tiden for å prioritere beredskap er nå	27	3.6.1	Migrasjon	46
2.2	Hovedanbefalinger: Et robust beredskapssystem	27	3.6.2	Økende sosial ulikhet	46
2.2.1	En motstandsdyktig og utholdende befolkning	27	3.6.3	Kriminalitet og utrygghet som samfunnsutfordring	47
2.2.2	Styrke lokalt og regionalt nivå i beredskapen	28	4	Arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap	49
2.2.3	Styrke tverrsektorielt samarbeid ..	29	4.1	Innledning	49
2.2.4	Tettere integrering av næringslivet	30	4.2	Tidligere utredninger på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet	51
2.2.5	Utvikle nasjonal situasjonsforståelse, ledelse og enhetlig rådsstruktur	31	4.2.1	Etablering av en sektorovergripende samordningsfunksjon ...	51
2.2.6	Utvide nordisk beredskaps-samarbeid	32	4.2.2	Samfunnssikkerhetsbegrepet	52
2.2.7	Videreutvikle grunnberedskapen..	33	4.2.3	Et taktskifte etter 22. juli 2011	52
2.2.8	Styrke beredskapsrollen til frivillige organisasjoner	33	4.3	Et motstandsdyktig samfunn	53
2.2.9	Forsterke arbeidet med infrastruktur og digital sikkerhet .	33	4.3.1	Rettsstatsprinsipper og grunnleggende samfunnsverdier .	54
2.2.10	Styrke forsyningssikkerheten	34	4.3.2	Høy tillit skaper et motstandsdyktig samfunn	54
2.3	Nå er det alvor	34	4.4	Virkemidler i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap	57

4.4.1	Kritiske samfunnsfunksjoner	57	5.6.1	Roller og ansvar på sentralt myndighetsnivå	82
4.4.2	Grunnleggende nasjonale funksjoner	59	5.6.2	Evnen til å vedlikeholde en tverrsektoriell og rettidig situasjonsforståelse på sentralt nivå	85
4.4.3	Forståelse av trussel- og risikobildet	62	5.6.3	Sammenhengen mellom kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner	86
Del III	Beredskapssystemene	65	5.6.4	Sentrale beredskapsdirektoraters rolle, ansvar og myndighet	87
5	En sammenhengende og robust beredskapsstruktur	67	5.6.5	Samordningsmekanismer på direktoratsnivå	91
5.1	Innledning	67	5.7	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	94
5.2	Lokalt nivå	67	5.7.1	Den sentrale beredskapsstrukturen må videreutvikles	94
5.2.1	Kommunenens ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap	67	5.7.2	Behov for å videreutvikle den nasjonale situasjonsforståelsen	96
5.2.2	Kommunenens evne til å ivareta ansvaret sitt	68	5.7.3	Arbeide for sammenslåing av rammeverkene for de kritiske samfunnsfunksjonene og de grunnleggende nasjonale funksjonene	97
5.2.3	Kommunale beredskapsråd	70	5.7.4	Behov for langsiktig planlegging av beredskapen	98
5.2.4	Kommunesamarbeid	70	6	Internasjonalt samfunns-sikkerhets- og beredskaps-samarbeid	100
5.2.5	Samarbeid mellom kommuner og nød- og beredskapsaktører	71	6.1	Innledning	100
5.3	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	72	6.2	Beredskapssamarbeid med EU	100
5.3.1	Krav om lokalt beredskapsråd	72	6.2.1	EØS-avtalen	100
5.3.2	Et styrket beredskapssamarbeid ..	73	6.2.2	EUs ordning for sivil beredskap ..	102
5.3.3	Etablering av en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering	73	6.2.3	Et europeisk samarbeid i utvikling	104
5.3.4	Kommunenens rammebetingelser må styrkes	73	6.2.4	Schengensamarbeidet og annet justispolitisk samarbeid	106
5.4	Regionalt nivå	74	6.3	Nordisk samarbeid	107
5.4.1	Statsforvalterens rolle, ansvar og myndighet	74	6.3.1	Nordisk ministerråd og Nordisk råd	107
5.4.2	Statsforvalterens evne til å ivareta ansvaret sitt	75	6.3.2	Finsk og svensk medlemskap i Nato	108
5.4.3	Fylkeskommunens ansvar, oppgaver og myndighet	77	6.4	FN	109
5.4.4	Regionalt samarbeid om samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering	78	6.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	110
5.4.5	Endringer i regional statlig forvaltning	79	Del IV	Sentrale beredskapsområder ..	113
5.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	79	7	Sammensatte trusler	115
5.5.1	Statsforvalterens ansvar og myndighet må tydeliggjøres	79	7.1	Risikoen for sammensatte trusler øker	115
5.5.2	Statsforvalterens veiledning og støtte til kommunene må styrkes ..	80	7.2	Regjeringens definisjon av sammensatte trusler	115
5.5.3	Fylkeskommunens ansvar og oppgaver må tydeliggjøres og ressurssettes	81			
5.5.4	Arbeidet med helhetlige regionale planer må videreutvikles	81			
5.5.5	Regional statsforvaltning må koordineres bedre	81			
5.6	Sentralt nivå	82			

7.3	Arbeid for å styrke motstandsdyktigheten mot sammensatte trusler	116	8.4	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	129
7.3.1	Situasjonsforståelse – en sentral utfordring	116	8.5	Kulturelle og språklige hensyn	130
7.3.2	Nødvendig med mer tverrsektoriell innsats og samordning	117	8.5.1	Den samiske befolkningen	130
7.3.3	Teknologi muliggjør bedre situasjonsforståelse	118	8.5.2	Innvandrerbefolkningen	131
7.3.4	Beredskapsprinsippene i møte med sammensatte trusler	118	8.6	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	132
7.4	Håndtering av sammensatte trusler på regionalt og lokalt nivå	119	8.7	Arbeidet med beredskap må ta hensyn til alle grupper	133
7.5	Påvirkning i informasjonsmiljøet og desinformasjon	119	8.7.1	Barn og unge i kriser	133
7.5.1	EOS-tjenestene har over tid advart mot påvirkningsoperasjoner	119	8.7.2	Universell utforming i beredskapsarbeidet	133
7.5.2	Ytringsfriheten blir utfordret av desinformasjon	120	8.8	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	133
7.5.3	Andre land og organisasjoner tar konkrete grep mot utilbørlig påvirkning og desinformasjon	120	8.9	Psykososial oppfølging i og etter kriser	134
7.5.4	Den norske beredskapen mot desinformasjon er fragmentert	121	8.9.1	Potensielle skader etter kriser og katastrofer	134
7.6	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	121	8.9.2	Det offentliges ansvar for psykososial oppfølging i kriser	135
7.6.1	Strategisk funksjon for å styrke regjeringens situasjonsforståelse	122	8.9.3	Andre viktige psykososiale støtteressurser	136
7.6.2	Tilgangen på graderte plattformer må forbedres	123	8.9.4	Behov for styrking av psykososial beredskap	137
7.6.3	Økt motstandsdyktighet mot påvirkning	123	8.10	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	138
7.6.4	Praktiseringen av beredskapsprinsippene må videreutvikles	124	9	Beredskap i nordområdene	140
7.6.5	Å sikre verdier bør være i fokus på regionalt og lokalt nivå	124	9.1	Innledning	140
8	Befolkningens egenberedskap og motstandsdyktighet	126	9.2	Styrket beredskap i nord er av særlig stor betydning	140
8.1	Innledning	126	9.2.1	Demografiske forhold	140
8.2	Egenberedskap og en mer motstandsdyktig befolkning	126	9.2.2	Klimaendringer	141
8.2.1	Rådene om egenberedskap har endret seg over tid	126	9.2.3	Transport og forsyningsikkerhet	141
8.2.2	Kommunikasjon om egenberedskap	127	9.2.4	Sikkerhetspolitisk betydning og nærheten til Russland	142
8.2.3	Tilpasning til regionale forhold og målgrupper	128	9.3	Konsekvenser og forutsetninger for beredskapsarbeidet i Nord-Norge	145
8.2.4	Sveriges arbeid med egenberedskap	128	9.3.1	Næringslivet	145
8.3	Befolkningens egenberedskap mot desinformasjon og utilbørlig påvirkning	129	9.3.2	Beredskapssamarbeid i nord	146
			9.3.3	Søk og redning	147
			9.4	Beredskap på Svalbard	147
			9.4.1	Organisering, roller og ansvar i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på Svalbard ..	148
			9.4.2	Utfordringsbildet	149
			9.4.3	Innspill til kommisjonen om Svalbard	150
			9.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	151
			9.5.1	Behov for styrket beredskap i nord	151
			9.5.2	Kommisjonens vurdering av beredskapen på Svalbard	152

10	Totalforsvaret	154	11.3.1	Økt vektlegging av krig som dimensjonerende for Sivilforsvaret	178
10.1	Innledning	154	11.4	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	179
10.2	Totalforsvaret før og nå	154	11.4.1	Vurdere Sivilforsvarets oppgaver og organisering	179
10.3	Modernisering av totalforsvaret ...	155	11.4.2	Videre satsing på varslings-, tilfluktsrom og evakuering	180
10.4	Natos forventninger til sivil beredskap i medlemslandene	156	11.4.3	Avklare ansvar for sivile beskyttelsestiltak i krig	180
10.5	Natos forsvarsplanleggingsproses..	158	11.4.4	Gjennomgang av sivilforsvarsoppgavene i norsk lov- og planverk	180
10.6	Vertslandsstøttekonseptet	158	11.4.5	Styrke arbeidet med sivile beskyttelsestiltak i totalforsvaret .	181
10.7	Planverk og øvelser	158	12	Næringslivets rolle i beredskapen	182
10.7.1	Nasjonalt beredskapssystem	159	12.1	Næringslivet som beredskapsaktør og beredskapsressurs	182
10.7.2	Ressurser og virkemidler i planleggingen av objektsikring	159	12.1.1	To perspektiver på næringslivets rolle i beredskap	182
10.7.3	Overordnede læringspunkter fra øvelser	159	12.2	Overordnede problemstillinger	183
10.8	Regionalt og lokalt totalforsvar	160	12.2.1	Næringslivets kapasiteter må være gripbare	184
10.8.1	Det regionale nivået	160	12.2.2	Næringslivets beredskapskapasiteter	185
10.8.2	Det lokale nivået	161	12.3	Ulike ordninger for beredskaps-samarbeid mellom myndighetene og næringslivet	186
10.9	Forsvarets støtte til samfunns-sikkerheten	162	12.3.1	Regelverkssporet	187
10.10	Totalforsvar og sivil-militært samarbeid i Sverige og Finland	164	12.3.2	Partnerskapssporet – næringsberedskapsavtaler og strategiske partnerskap	190
10.10.1	Totalforsvaret i Sverige	164	12.3.3	Samhandling mellom myndighetene og næringslivet	192
10.10.2	Totalforsvaret i Finland	166	12.4	Ordninger for offentlig-privat beredskapssamarbeid i Sverige og Finland	192
10.11	Totalforsvaret i en ny epoke	166	12.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	194
10.11.1	Vektlegging av motstandsdyktighet og det helhetlige utfordringsbildet	166	12.5.1	Styrke næringslivets rolle i det beredskapsmessige økosystemet	194
10.11.2	Beredskapslovverk	167	12.5.2	En ny modell for beredskaps-samarbeid mellom næringslivet og myndighetene	195
10.11.3	Forsvarets behov for sivil støtte	167	13	Forsyningssikkerhet	198
10.11.4	Totalforsvaret i møte med svensk og finsk medlemskap i Nato	169	13.1	Innledning	198
10.12	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	170	13.2	Forsyningssikkerheten i endring .	198
10.12.1	Samfunnets motstandsdyktighet må være førende for videreutviklingen	170	13.3	Ansvar og oppgaver innen forsyningssikkerhet	199
10.12.2	Forsvarets behov for understøttelse må avklares	170	13.4	Næringsberedskapsloven	200
10.12.3	Nordisk totalforsvarsintegrasjon ..	171			
10.12.4	Forsvarets bistand til samfunns-sikkerheten	171			
10.12.5	Regionalt og lokalt totalforsvarsarbeid må styrkes	171			
11	Sivile beskyttelsestiltak	173			
11.1	Innledning	173			
11.2	Sivilforsvaret	174			
11.2.1	Sivilforsvaret som forsterkningsressurs	175			
11.2.2	Endringer i ansvaret for sivile beskyttelsestiltak	175			
11.2.3	Varsling, evakuering og tilfluktsrom	176			
11.3	Utredninger om sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret	177			

13.5	Planforutsetninger for forsynings-sikkerheten	200	14.4.9	Anstrengte kraftsituasjoner	223
13.5.1	Endringer i risikobildet aktualiserer behovet for felles planforutsetninger	200	14.4.10	Kraftstrasjoner	223
13.5.2	Eksisterende dimensjonerende føringer	202	14.4.11	Myndighetenes arbeid med å håndtere utfall og svært anstrengte kraftsituasjoner	224
13.5.3	Utredning om behov for felles planforutsetninger	202	14.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	225
13.6	Diversifiserte globale verdikjeder bidrar til forsynings-sikkerheten ...	203	14.5.1	Norsk olje- og gassproduksjon må ses i en europeisk kontekst	225
13.7	Virkemidler for forsynings-sikkerhet	204	14.5.2	En velfungerende drivstoff- forsyning vil fortsatt være viktig ..	226
13.7.1	Egenberedskap	204	14.5.3	Kraftforsyningsberedskapen må styrkes	226
13.7.2	Forbruksrettede tiltak	204	14.5.4	Fremtidig modell for elsikkerhets- området må avklares	230
13.7.3	Produksjonsrettede tiltak	205	15	Elektronisk kommunikasjon ...	232
13.7.4	Importrettede tiltak	205	15.1	Innledning	232
13.7.5	Eksportrettede tiltak	205	15.2	Aktørbildet og myndighetsansvaret	232
13.7.6	Lagerhold	205	15.3	Regulering av ekomsektoren	233
13.7.7	Lageroppbyggingsplaner	206	15.4	Avhengigheten mellom kraft og ekom	234
13.8	Prioritering av samfunns- funksjoner	206	15.5	Natos forventning til robuste kommunikasjonssystemer	234
13.9	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	206	15.6	Risiko og sårbarhet i ekomsektoren	235
13.9.1	Behov for å styrke koordineringen av forsyningsberedskapen	207	15.7	Utbygging av bredbånd og mobilnett	236
13.9.2	Hjemmel til å gi forskrifter til næringsberedskapsloven	208	15.8	Styrking av infrastrukturen	237
13.9.3	Nye, felles planforutsetninger	208	15.8.1	Utviklingen i markedet	238
13.9.4	Behov for strategi for arbeidet med forsyningssikkerhet	209	15.8.2	Myndighetsfinansierte tiltak	238
13.9.5	Nødvendig med beredskapsanalyser	210	15.9	Mobildekning og bredbånd i distriktene	239
13.9.6	Behov for overordnede prinsipper for prioritering	210	15.9.1	Reservestrømkapasitet i mobilnett	240
14	Energiforsyning	212	15.10	Autonomi og motstandsdyktighet..	240
14.1	Innledning	212	15.10.1	Nasjonal autonomi	240
14.2	Olje- og gassproduksjon	212	15.10.2	Regional og lokal autonomi	242
14.3	Drivstofforsyning	214	15.11	Beredskapstiltak – grunnleggende tjenester i mobilnettene	243
14.4	Kraftforsyning	215	15.12	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	243
14.4.1	Ansvar og oppgaver	215	15.12.1	Fortsatt styrking av infrastrukturen	244
14.4.2	Egenskaper ved norsk kraftforsyning	216	15.12.2	Digital infrastruktur i kommuner og distrikt	245
14.4.3	Forsyningssikkerhet for strøm	216	15.12.3	Større vekt på autonomi og motstandsdyktighet	245
14.4.4	Elsikkerhet	217	15.12.4	Dimensjonerende scenarioer knyttet til svikt i ekinfra- strukturen	246
14.4.5	Europeisk samarbeid om energisikkerhet og beredskap	218	15.12.5	Prioritering ved ekomutfall	246
14.4.6	Utviklingstrekk som påvirker risiko og sårbarhet i energiforsyningen	219	15.12.6	Tverrsektorielt samarbeid mellom kraftsektoren og ekomsektoren ...	247
14.4.7	Kraftforsyningsberedskap	220	15.12.7	Egenberedskap for virksomheter	247
14.4.8	Beredskap for å håndtere hendelser som rammer kraftproduksjon	222			

16	Matforsyning	249	17.4	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	269
16.1	Innledning	249	17.4.1	Behov for beredskapsanalyse av verdikjeden for drikkevann	269
16.1.1	Ansvar og oppgaver	249	17.4.2	Etablere råd for drikkevannsberedskap	270
16.2	Verdikjeden for mat	250	17.4.3	Oppgradering av ledningsnett	270
16.2.1	Jordbruk	250	17.4.4	Krav til egenberedskap	270
16.2.2	Fiskeri og havbruk	251	18	Transport	271
16.2.3	Videreforedling	252	18.1	Innledning	271
16.2.4	Innsatsvarer	252	18.1.1	Rådgivende forum for sivil transportberedskap	272
16.3	Politiske og økonomiske rammebetingelser	252	18.2	Nasjonale transportkorridorer	272
16.4	Risikobildet for norsk matforsyning	252	18.3	Samfunnssikkerhet i Nasjonal transportplan	272
16.4.1	Risikofaktorer for mattryggheten..	253	18.4	Klimaendringer og det grønne skiftet	275
16.5	Matvareberedskap	253	18.5	Teknologiske endringer	275
16.5.1	Viktige elementer i matvareberedskapen	253	18.6	Veitransport	276
16.5.2	Selvforsyningsgrad og dekningsgrad	254	18.6.1	Digitale data om veinett, veitilstand og trafikkforhold	276
16.5.3	Restriktiv jordvernpraksis	255	18.7	Maritim transport	277
16.5.4	Potensial for omlegging av produksjon og forbruk	256	18.7.1	Skipsfartsberedskap	277
16.5.5	Beredskapslagring	257	18.7.2	Ferdsel i norske farleder og havområder	278
16.5.6	Matberedskap i Sverige og Finland	257	18.7.3	Havneinfrastruktur	279
16.5.7	Mattrygghet	258	18.8	Luftfart	279
16.6	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	259	18.8.1	Tilgjengelige flyplasser for rednings- og helseoppdrag	281
16.6.1	Usikkerhet om utviklingen i internasjonal handel	260	18.9	Jernbane	281
16.6.2	Det må legges til rette for nasjonal produksjon	260	18.10	Fylkeskommunenes ansvar for samferdsel og sivil transportberedskap	282
16.6.3	Omlegging av produksjon og forbruk ved kriser	261	18.11	Transport i totalforsvaret	283
16.6.4	Restriktiv jordvernpraksis	261	18.11.1	Transport i sikkerhetspolitisk krise og krig	283
16.6.5	Lagerholdet må styrkes	261	18.11.2	Transport via Sverige og Finland..	284
16.6.6	Matvareforsyningen til Nord-Norge	262	18.11.3	Tilgjengeliggjøring av transportressurser	284
16.6.7	Mattrygghet	263	18.12	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	285
16.6.8	Samordning av matvareberedskapen	263	18.12.1	Arbeidet med å integrere samfunnssikkerhet i Nasjonal transportplan må videreføres	285
16.6.9	Dimensjonering av matvareberedskap bør bygge på felles planforutsetninger	264	18.12.2	Kunnskapshull knyttet til sikkerhet må dekkes	286
17	Drikkevannsforsyning	265	18.12.3	Styrke fylkeskommunens evne til å ivareta oppgaver innen trafikk- og transportberedskap	286
17.1	Innledning	265	18.12.4	Avklare Forsvarets behov for sivile transportressurser	286
17.1.1	Ansvar og oppgaver	265	18.12.5	Utrede forutsetninger for å tilgjengeliggjøre ressurser i kriser	287
17.2	Risiko og sårbarhet i vannforsyningen	266			
17.3	Arbeidet med å sikre drikkevannsforsyning	267			
17.3.1	Forsyningssikkerhet – samarbeid mellom myndigheter og næringsliv	268			
17.3.2	Nødvann og beredskap	269			

18.12.6	Tilgjengelige flyplasser for rednings- og helseoppdrag	287	20.3	Forebyggende arbeid mot digitale hendelser	307
18.12.7	Behov for økt samordning	287	20.3.1	Nasjonale og internasjonale avhengigheter	307
19	Klimatilpasning og håndtering av naturfare	289	20.3.2	Digitale tjenesters motstandsdyktighet og robusthet	308
19.1	Innledning	289	20.3.3	Behov for klare rammer for arbeidet med digital sikkerhet	308
19.1.1	Klimarisiko	289	20.3.4	Arbeidet med digital sikkerhet i kommunene	309
19.2	Konsekvenser av klimaendringer for Norge	290	20.4	Beredskap for å håndtere digitale hendelser	310
19.3	Arbeidet med klimatilpasning i Norge	290	20.4.1	Ansvarsfordelingen ved hendelseshåndtering	310
19.3.1	Ansvar for og oppgaver i arbeidet med klimatilpasning og naturfare .	291	20.4.2	Utfordringer knyttet til hendelseshåndteringen	311
19.3.2	Klimarisikoutvalget	292	20.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	312
19.3.3	Riksrevisjonens kartlegging av myndighetenes arbeid med klimatilpasning	292	20.5.1	Behov for helhetlig plan	312
19.4	Naturfare	293	20.5.2	Sikkerhetspolitisk utvikling gir økt risiko	312
19.4.1	Evaluerings- og kvikkleireskredet i Gjerdrum	293	20.5.3	Flernasjonalt samarbeid om krav til digital sikkerhet	313
19.4.2	Kartlegging av og sikring mot naturfare	293	20.5.4	God risikostyring blir viktigere	313
19.4.3	Risiko- og sårbarhetsanalyser	295	20.5.5	Behov for nasjonal kraftsamling knyttet til kompetanse og utdanningsbehov	314
19.4.4	Digitale støtteverktøy	296	20.5.6	Etablere motstandsdyktighet og egenberedskap	314
19.4.5	Naturskadeforsikringsordningen .	296	20.5.7	Mer sentral styring av digitalisering i offentlig sektor	314
19.5	Beredskap for å håndtere naturhendelser utløst av ekstremvær	297	20.5.8	Håndtering av hendelser	315
19.5.1	Varsling og evakuering ved naturfare	299	21	Satellittbaserte tjenester	317
19.5.2	Kommunenes håndtering av naturfare	299	21.1	Innledning	317
19.6	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	300	21.2	Sentrale utviklingstrekk som påvirker norsk romvirksomhet	317
19.6.1	Arbeidet med klimatilpasning må forsterkes betydelig	300	21.3	Ansvar og oppgaver	318
19.6.2	Statlig veiledning og støtte	300	21.4	Behov for å tydeliggjøre myndighetsansvaret	319
19.6.3	Digitale verktøy	301	21.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	320
19.6.4	Regulering av vassdrag	301	21.5.1	Tydeliggjøre et myndighetsansvar for norsk romvirksomhet	320
19.6.5	Endre naturskadeforsikringsordningen	301	22	Nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten	322
19.6.6	Dimensjonere beredskapen for å håndtere katastrofale naturhendelser	302	22.1	Innledning	322
20	Digital sikkerhet	303	22.2	Nødetatene	322
20.1	Innledning	303	22.2.1	Brann- og redningsvesenet	323
20.2	Arbeidet med digital sikkerhet i utvikling	303	22.2.2	Helsetjenesten – akuttmedisinsk beredskap	326
20.2.1	Myndighetenes arbeid med digital sikkerhet	304	22.2.3	Politiet	328
20.2.2	EU og Natos arbeid med motstandsdyktighet mot digitale sårbarheter	306	22.2.4	Samvirke mellom nødetatene	329

22.3	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	332	23.6.2	Behov for bedre rammebetingelser	355
22.3.1	Samvirke mellom nødetatene må prioriteres	333	23.7	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	358
22.3.2	Brann- og redningsvesenet må gjøres i stand til å møte fremtidens utfordringer	334	24	Politiet	360
22.3.3	Dimensjoneringen av grunnberedskapen må være forutsigbar	335	24.1	Innledning	360
22.3.4	Redningstjeneste må være en større del av politiets grunnutdanning	336	24.2	Politiets samfunnsoppdrag og organisering	360
22.4	Den offentlig organiserte redningstjenesten	336	24.3	Roller og ansvar	360
22.4.1	Oppbygning av den offentlig organiserte redningstjenesten	336	24.3.1	Politiets beredskap	361
22.4.2	Antallet søk- og redningsaksjoner øker	339	24.3.2	Utfordringer med langvarige hendelser	363
22.4.3	Fremtidens søk og redning	340	24.4	Behov for å planlegge for politiets rolle i det øvre krisespektret	365
22.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	341	24.4.1	Forsvarets bistand til politiet	365
22.5.1	Lovfesting av organisering og verdigrunnlag	341	24.4.2	Politiets rolle i krig	365
22.5.2	Etablering av et nasjonalt kunnskapssenter	342	24.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	366
22.6	Behov for flere digitale fellesløsninger	343	24.5.1	Krisehåndtering og myndighet	367
22.6.1	Utvikling av felles situasjonsbilde	343	25	Helseberedskap	368
22.6.2	Forutsetninger for å utvikle felles digitale løsninger	344	25.1	Innledning	368
22.6.3	Behov for katastroferegister for personer som har vært involvert i større hendelser	346	25.1.1	Hva er en krise og hva er en helsekrise?	368
22.7	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	346	25.1.2	Roller og ansvar på helseberedskapsområdet	368
23	Frivillighetens rolle i beredskapen	348	25.2	Arbeidet med å videreutvikle helseberedskapen	369
23.1	Innledning	348	25.2.1	Behov for tydelige nasjonale ambisjoner og krav for helseberedskapen	370
23.2	Frivilligheten favner bredt	348	25.2.2	Bedre grunnlag for prioritering av helseressurser ved overbelastning i kriser	370
23.2.1	Bred frivillig deltakelse	349	25.2.3	Bedre utnyttelse av variabel og fleksibel beredskapskapasitet	371
23.3	Frivilligheten i endring	349	25.2.4	Forsyningssikkerhetsutfordringer for helsesektoren	372
23.3.1	Rekruttering og frafall	350	25.2.5	Kunnskapsberedskap innen helseberedskap	373
23.4	Samarbeid mellom offentlig sektor og frivilligheten	350	25.3	Helseberedskap på regionalt og lokalt nivå	374
23.4.1	Samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner	351	25.3.1	Nasjonal koordinering av tiltak i krisesituasjoner	374
23.4.2	Bedre samarbeid med det offentlige om helseberedskap	352	25.3.2	Utvikling og forbedringsområder i den akuttmedisinske kjeden	375
23.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	353	25.3.3	Kommuneoverlegen og kommunelegens rolle	378
23.6	Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner	353	25.3.4	Statsforvalterens samordningsfunksjon i helseberedskapen	378
23.6.1	Flere redningsoppdrag	354	25.4	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	379
			25.4.1	Tydeligere nasjonale ambisjoner for helseberedskapen	379

25.4.2	Bedre planer for å håndtere krevende og langvarige helsekriser	379	27.5.4	Kontantberedskap ved svikt i det elektroniske betalingssystemet	400
25.4.3	Helseberedskap på regionalt og lokalt nivå	380	27.5.5	Økonomisk beredskap i håndtering av kriser	401
25.5	Sivil-militær helseberedskap	381	28	Beredskapskunnskap og beredskapskompetanse	403
25.5.1	Roller og ansvar	382	28.1	Innledning	403
25.5.2	Arbeidet med å styrke den sivil-militære helseberedskapen	382	28.2	Behov for mer målrettet og helhetlig kunnskapsutvikling og kompetanseheving	403
25.5.3	Behov for å videreutvikle den sivil-militære helseberedskapen ...	384	28.2.1	Samfunnssikkerhet er et fagfelt i vekst	404
25.6	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	385	28.2.2	Nasjonale ambisjoner knyttet til kompetansebehov innenfor samfunnssikkerhet og beredskap	404
26	CBRNE-hendelser	386	28.2.3	Kunnskapsberedskap og kunnskapsutvikling fra hendelser	405
26.1	Innledning	386	28.2.4	Internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid	406
26.2	Utfordringsbildet for CBRNE-hendelser	386	28.3	Behov for økt beredskapskompetanse i samfunnet	407
26.2.1	Endringer i risikobildet knyttet til radiologiske og nukleære hendelser	387	28.3.1	Totalforsvarskurs i Norge	407
26.3	Roller og ansvar	387	28.3.2	Totalforsvarskurs i Norden	407
26.4	Sentrale CBRNE-ressurser	388	28.3.3	Beredskapskompetanse og beredskapsbidrag fra ungdom og unge voksne	408
26.4.1	Ressurser for deteksjon og situasjonsforståelse	390	28.4	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	409
26.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	390	28.4.1	Mer målrettet og helhetlig kunnskaps- og kompetanseutvikling	409
27	Finansielle tjenester	392	28.4.2	Tettere samarbeid om kurs og studier	409
27.1	Finansiell stabilitet og handlefrihet	392	28.4.3	Bedre kunnskapsberedskap og kunnskapsutvikling i kriser	410
27.1.1	Finansiell infrastruktur	392	28.4.4	Behov for økt beredskapskompetanse i samfunnet	410
27.1.2	Ansvar og oppgaver	392	29	Øvelser	412
27.1.3	Betalingssystemet	393	29.1	Innledning	412
27.1.4	Kontanter	393	29.2	Samarbeidsarenaer for øvelser	412
27.2	Utvikling i trussel- og risikobildet	394	29.3	Nasjonale øvelser	413
27.3	Sikkerhet og beredskap i finanssektoren	395	29.4	Kompetanseløp i forbindelse med øvelser	414
27.3.1	Regulatoriske rammeverk	395	29.5	Utfordringer knyttet til øvelser	414
27.3.2	Digital beredskap	396	29.5.1	Innretting og finansiering av øvelser	414
27.3.3	Internasjonalt beredskaps-samarbeid	396	29.5.2	Næringslivet	415
27.3.4	Tilsyn og evaluering etter øvelser og hendelser	397	29.5.3	Frivillig sektor	415
27.4	Økonomisk beredskap	398	29.6	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	416
27.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	398	29.6.1	Deltakelse fra sentrale aktører i øvelser	416
27.5.1	Beredskap for å sikre den finansielle infrastrukturen	399			
27.5.2	Et bevisst forhold til globale verdikjeder og utkontraktering	399			
27.5.3	Sikre implementering av internasjonal regulering av IKT-sikkerhet	400			

29.6.2	Øvelser må ses i sammenheng med andre virkemidler	417	31.6.1	Nedstengingen av samfunnet 12. mars 2020	428
30	Tilsyn	418	31.6.2	Den midlertidige koronalovent	429
30.1	Innledning	418	31.6.3	Forholdet mellom Stortinget og regjeringen under pandemien	429
30.2	Riksrevisjonens kontroll og undersøkelser	418	31.7	Andre lands beredskapslovgivning	430
30.3	Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid	419	31.8	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	431
30.4	Tilsyn med ivaretagelse av krav i sikkerhetsloven	420	31.8.1	Regelverksarbeidet under pandemien gir viktige læringspunkter	431
30.5	Beredskapsgjennomganger med statsforvalterne	420	31.8.2	Beredskapslovgivningen må dekke hele krisespektret	431
30.6	Tilsyn med kommunene	421	31.8.3	Behov for retningslinjer for regelverksarbeid underveis i krisen	433
30.7	Tilsyn med lokale rednings-sentraler	421	31.8.4	Beredskapshjemler må inngå i planverk og øvelser	433
30.8	Tilsyn med farlig stoff, eksplosiver og farlig gods	421			
30.9	Tilsyn med digital sikkerhet	422	Del V	Økonomiske og administrative konsekvenser	435
30.10	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger	422	32	Økonomiske og administrative konsekvenser	437
31	En beredskapslovgivning for hele krisespektret	424	32.1	Innledning	437
31.1	Innledning	424	32.2	Overordnet samfunnsøkonomisk analyse	438
31.2	Hjemmelsgrunnlag i krisesituasjoner	424	32.2.1	Utredning av avgiftsfritak på kjøretøy	438
31.2.1	Sektorregelverk	424	32.2.2	Utredning om forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering	439
31.2.2	Beredskapsloven	424			
31.2.3	Provisoriske anordninger	425	Referanseliste	440	
31.2.4	Ulovfestet nødrett	425			
31.3	Rettslige rammer for beredskapslovgivningen	425			
31.4	Beredskapslovutvalget	426			
31.5	Beredskapshjemmelutvalget	427			
31.6	Pandemihåndtering og den midlertidige koronalovent	428			

Digitale vedlegg:

1. Totalberedskapskommisjonen - spørreskjema.
2. Oversikt over skriftlige innspill som kommisjonen har mottatt.
3. Sellevåg, S.R., G.A. Birkemo, H. Brevik, M. Endregard, G. Enemo, T. Grunna, A. Johnsen, R. Lausund, O.J. Senstad, og Aa. Thuv (2022). *Styrker og svakheter ved dagens totalforsvar – oppdrag for Totalberedskapskommisjonen*. FFI-rapport 22/02620.
4. Von der Leyen, K., L.G. Almklov, S. Antonsen, T.A. Galloway, T.K. Haavik, H.S Høyem, L. Krehic og J.S. Rønnevik (2023a). *Et overordnet samfunnsøkonomisk blikk på Totalberedskapskommisjonens anbefalinger*. SØF-rapport 05/23, NTNU Samfunnsforskning.
5. Von der Leyen, K., L.G. Almklov, S. Antonsen, T.A. Galloway, T.K. Haavik, H.S Høyem, L. Krehic og J.S. Rønnevik (2023b). *Avgiftsfritak for kjøretøy som brukes av frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner*. SØF-rapport 06/23, NTNU Samfunnsforskning.
6. Von der Leyen, K., L.G. Almklov, S. Antonsen, T.A. Galloway, T.K. Haavik, H.S Høyem, L. Krehic og J.S. Rønnevik (2023c). *Samfunnsøkonomisk drøfting av en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering*. SØF-rapport 07/23, NTNU Samfunnsforskning.

Del I
Innledning

Kapittel 1

Kommisjonens sammensetning, mandat og arbeid

1.1 Oppnevning og sammensetning av kommisjonen

Kommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. januar 2022 for å vurdere hvordan de samlede beredskapsressursene kan benyttes best mulig.

Kommisjonen ble oppnevnt med følgende sammensetning:

- General (p) Harald Sunde (leder), Ringsaker
- Ordfører Anne Rygh Pedersen, Tønsberg
- Direktør Hanne Tangen Nilsen, Nittedal
- Konsernsjef Christian Stav, Steinkjer
- Sjøfartsdirektør Knut Arild Hareide, Oslo
- Politimester Ellen Katrine Hætta, Sør-Varanger
- Direktør Jon Halvorsen, Nordre Follo
- Direktør Cecilie Daae, Oslo
- Forbundsleder Ola Yttre, Skjåk
- Sikkerhetsdirektør Elise Lindeberg, Lillesand
- Ordfører Ida Stuberg, Inderøy
- Styreleder Anne Jødahl Skuterud, Gjerdrum
- Professor Odd Jarl Borch, Bodø
- Statsforvalter Elisabeth Vik Aspaker, Tromsø
- LO-sekretær Are Tomasgard, Lillestrøm
- Regiondirektør Tone Grindland, Stavanger

Kommisjonens sekretariat har bestått av følgende personer: Øyvind Ytrestøyl Foldal (leder), Cato Rusthaug, Siri Grimsrud, Frode Bjerkås, Kaja Kolvig, Esben Oust Heiberg og Børre Rikardsen.

1.2 Kommisjonens mandat

Kommisjonen fikk ved oppnevningen følgende mandat:

Å sørge for innbyggernes trygghet er en av statens viktigste oppgaver. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er helt sentralt for å skape og opprettholde denne tryggheten. Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjo-

ner, og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være utslag av tekniske eller menneskelige feil, eller av bevisste handlinger.

Arbeidet med samfunnssikkerheten favner vidt. Det omfatter utfordringer knyttet til blant annet terror, organisert kriminalitet og sammensatte trusler, digital og finansiell sikkerhet, spørsmål om nasjonalt eierskap, forsyningssikkerhet for kraft, vann og mat, klimatilpasning og arealplanlegging, transportsikkerhet, helseberedskap, migrasjon/flyktningstrømmer og sikkerhetspolitiske kriser.

En rekke aktører har ansvar innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Vi har operative ressurser innenfor brann, politi, helse, siviltforsvar, redningstjeneste og blant frivillige. Disse er, sammen med Forsvaret, spydspissene i arbeidet. Departementene har ansvaret innenfor sine sektorer. Kommunene har ansvaret for å identifisere risikoer innenfor kommunens grenser, og planlegge ut i fra disse. Statsforvalteren har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Storting og regjering, og skal være pådriver i samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket. Direktoratene og nasjonale faginstanser er statens faglige organer, ofte med ansvaret for viktige operative ressurser som politi, helsetjenesten osv. Private aktører har ansvar blant annet knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur, og innenfor totalforsvaret. Privat-offentlig samarbeid er derfor svært viktig innenfor samfunnssikkerhetsfeltet.

Komplekse verdikjeder kan gi avhengigheter og sårbarheter som utfordrer samfunnssikkerheten. Digitale tjenester avhenger av leveranser fra aktører i en lang rekke land. Forsyningskjeden for mat består av mange enheter på produsentnivå og få, store aktører innenfor distribusjon og innkjøp. Vi må kunne håndtere situasjoner der forstyrrelser i verdikjedene truer forsyningssikkerheten.

God samfunnssikkerhet og beredskap forutsetter samhandling og koordinering mellom

beredskapsaktører. Vi må utnytte ressursene best mulig, og vurdere behov på tvers av sektorgrenser og beredskapsområder.

Mot dette bakteppet nedsetter regjeringen en kommisjon som skal gjennomgå den samlede beredskapen i Norge.

1. Kommisjonen skal gi en prinsipiell vurdering av styrker og svakheter ved dagens beredskapssystemer. Den skal vurdere og fremme forslag til hvordan samfunnets samlede ressurser kan og bør innrettes for å videreutvikle samfunnssikkerhet og beredskap, og sikre best mulig samlet utnyttelse av beredskapsressursene. Kommisjonen skal gi tydelige og konkrete anbefalinger om hva som bør prioriteres i arbeidet med beredskap fremover.
2. Kommisjonens arbeid skal baseres på en vurdering av risiko og vesentlighet. Kommisjonen skal ta utgangspunkt i en vurdering av dagens utfordringsbilde nasjonalt og internasjonalt, og gi en vurdering av hvordan dette kan forventes å utvikle seg og påvirke samfunnssikkerhet og beredskap. Kommisjonen bør vurdere blant annet betydningen av teknologisk utvikling herunder digital sikkerhet, utviklingen av den sikkerhetspolitiske situasjonen, globalisering, urbanisering og klimaendringer.
3. Kommisjonens mandat omfatter hele samfunnssikkerhetsfeltet, herunder Svalbard, og hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitiske kriser til krig. Kommisjonen skal konsentrere innsatsen til det den selv anser som de mest sentrale utfordringene for Norge i et totalberedskapsperspektiv, enten det er bestemte sektorutfordringer eller tverrsektorielle problemstillinger.
4. Kommisjonen bør inkludere sivilt-militært samarbeid i sine vurderinger, og i den grad det anses formålstjenlig også omfatte totalforsvaret. Den bør også vurdere de særskilte ordningene vi har innenfor enkelte beredskapsområder, som atomberedskap og biologiske hendelser. I tillegg bør kommisjonen vurdere hvilke felles planforutsetninger som skal legges til grunn for forsyningssikkerheten, herunder innenfor digitale tjenester, kraft og verdikjeden for mat. Den bør også vurdere spesielle utfordringer og løsninger i områder preget av lavt folketall og store avstander.
5. Kommisjonen bør vurdere betydning av internasjonale forventninger til og forplik-

telser for norsk beredskap, samt hvordan utenlandske ressurser og bistand fra allierte og partnerland kan styrke vår beredskap. NATOs forventninger til motstandsdyktighet og EUs ordning for sivil beredskap bør inngå i en slik vurdering.

6. Kommisjonen bør ha et særlig fokus på tverrsektorielle utfordringer i samfunnssikkerhetsarbeidet.
7. Kommisjonen bør reflektere over prioriteringsutfordringer som vil komme som følge av strammere økonomiske rammer, og et mer komplekst trussel-/utfordringsbilde. Den bør også reflektere over økende betydning av den forebyggende delen av beredskapsarbeidet.
8. Kommisjonen bør, ut i fra en erkjennelse av at det verken er ønskelig eller mulig å forebygge enhver risiko, vurdere betydningen av risikoaksept.
9. Kommisjonen skal etablere nødvendig kontakt og samarbeid med relevante pågående prosesser, som forsvarskommisjonen som er nedsatt for å forberede grunnlaget for en ny langtidsplan for Forsvaret fra 2025 og videre arbeid innenfor forsvarssektoren, samt oppfølgingen av Koronakommisjonens arbeid.
10. Dersom det er behov for avklaringer eller å gjøre mindre endringer i mandatet, så skal kommisjonen ta dette opp med Justis- og beredskapsdepartementet som kan ta beslutning om nødvendige endringer.
11. Kommisjonen skal redegjøre for administrative og økonomiske konsekvenser av sine anbefalinger, og minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk. Kommisjonen skal følge utredningsinstruksens bestemmelser for øvrig.
12. Kommisjonen skal levere sin innstilling i form av en NOU til Justis- og beredskapsdepartementet 5. juni 2023.

1.3 Kommisjonens mandatforståelse

Kommisjonen legger til grunn at utredningens hovedmål er å foreslå konkrete anbefalinger og prioriteringer som bidrar til et samfunn med større evne til å forebygge, håndtere og motstå hendelser som kan ramme viktige samfunnsverdier. Nedenfor kommenteres punktene i mandatet hvor kommisjonen har sett behov for presiseringer og avgrensninger.

Mandatpunkt 1

Det fremgår av mandatpunkt 1 at kommisjonen skal «gi en prinsipiell vurdering av styrker og svakheter ved dagens beredskapssystemer». Dagens beredskapssystemer er et bredt og omfattende felt. Kommisjonen har søkt å finne en hensiktsmessig balanse mellom bredde og dybde. Presiseringen om at det skal gjøres en prinsipiell vurdering forstås av kommisjonen som at de mest vesentlige problemstillingene av betydning for beredskapen skal vurderes.

Kommisjonen mener at det er viktig å fremheve det som fungerer godt i dag og som antas å også kunne fungere godt for å møte fremtidige utfordringer. Videreutviklingen av beredskapstiltak må bygge på en oversikt over både styrker og svakheter. Samtidig er hovedmålet med utredningen å foreslå tiltak som bøter på svakheter og som videreutvikler beredskapen. Omtalen av styrker vil derfor være mer kortfattet enn omtalen av svakheter. Kommisjonen har valgt å konsentrere innsatsen mot de viktigste aktørene i et beredskapsperspektiv. Viktige grupper er blant annet operative ressurser på både sivil og militær side, kommuner, næringslivet, frivillige aktører, statsforvaltere, direktorater og departementer.

Mandatpunkt 2

Ifølge mandatpunkt 2 skal kommisjonens vurderinger «ta utgangspunkt i dagens utfordringsbilde og hvordan dette kan forventes å utvikle seg». Usikkerheten knyttet til hvordan ulike forutsetninger vil utvikle seg i fremtiden øker med tidshorisonten det planlegges for. Kommisjonen har valgt å operere med en tidshorisont på 10–20 år. Det fremgår også av mandatet at temaene som kommisjonen skal rette sin oppmerksomhet mot skal være basert på vurderinger av risiko og vesentlighet. Kommisjonen vurderer forutsetninger og strukturer for beredskapsarbeidet, inkludert betydningen av tillit og hvordan beredskapssystemene legger til rette for samhandling mellom forvaltningsnivåer og mellom offentlig, frivillig og privat sektor. I tillegg går utredningen gjennom beredskapsområder som er viktige for samfunnssikkerheten.

Mandatpunkt 3

Kommisjonens mandat omfatter hele samfunnssikkerhetsfeltet og hele krisespektret fra fred via sikkerhetspolitiske kriser til krig. Sivile myndigheter har primæransvaret for å ivareta samfunns-

sikkerheten, som blant annet omfatter å forebygge og håndtere naturhendelser, ulykker og tilsiktede handlinger som truer grunnleggende verdier og funksjoner og som setter liv og helse i fare. Forsvarets hovedoppgaver knytter seg til statssikkerheten, som handler om å sikre statens eksistens, suverenitet, territoriell integritet og politiske handlefrihet. Nasjonal sikkerhet omfatter statssikkerhetsområdet og en avgrenset del av samfunnssikkerhetsområdet som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Kommisjonen vurderer forhold som både angår samfunnssikkerheten og nasjonal sikkerhet. Behandling av spørsmål knyttet til sivile myndigheters rolle i forebygging og håndtering av trusler mot statssikkerheten, er søkt avstemt med Forsvarskommisjonen.

Kommisjonen legger særlig vekt på risiko på samfunnsnivå. Dette innebærer at for eksempel nødetatens evne til å håndtere dagligdagse hendelser blir vurdert der dette er uttrykk for systemutfordringer som kan ha betydning for evnen til å forebygge, håndtere og motstå uønskede hendelser. Andre eksempler på risiko som har betydning for samfunnsnivå er ekstraordinære hendelser som terrorangrep, storulykker og naturkatastrofer. Kommisjonen vurderer også mer saktegående utviklingstrekk og trusler, som for eksempel sammensatte trusler, som kan pågå over tid med et langsiktig mål om å svekke befolkningens tillit til myndighetene.

Mandatpunkt 4

Det fremgår av mandatpunkt 4 at kommisjonen bør «inkludere sivil-militært samarbeid i sine vurderinger, og i den grad det anses formålstjenlig også omfatte totalforsvaret». Totalforsvarskonseptet er en integrert del av det militære forsvaret av Norge, og en viktig del av den sivile beredskapen. Betydningen av det sivil-militære samarbeidet og totalforsvaret er derfor en sentral del av kommisjonens vurderinger. Kommisjonen ser særlig på problemstillinger knyttet til koordineringen mellom sentrale aktører, for eksempel næringslivet og myndighetene, for å sikre best utnyttelse av samfunnets samlede ressurser ved kriser.

Mandatpunkt 5

Det fremgår av mandatpunkt 5 at «[k]ommisjonen bør vurdere betydningen av internasjonale forventninger til og forpliktelser for norsk beredskap, samt hvordan utenlandske ressurser og

bistand fra allierte og partnerland kan styrke vår beredskap». Natos forventninger til motstandsdyktighet og EUs ordning for sivil beredskap er eksplisitt nevnt i mandatet. Kommisjonen har også valgt å vektlegge nordisk samarbeid knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap.

Mandatpunkt 7

Det fremgår av mandatpunkt 7 at kommisjonen bør «reflektere over [den] økende betydningen av den forebyggende delen av beredskapsarbeidet». Risiko kan reduseres både gjennom forebyggende og beredskapsmessige tiltak. Effektive forebyggingstiltak kan redusere behovet for beredskapstiltak, og kostnadene ved å forebygge kan være vesentlig lavere enn kostnadene ved å håndtere hendelser og reparere skader. Kommisjonen legger til grunn at vurderinger av beredskapsbehov må ta utgangspunkt i sårbarhetsvurderinger, hvor effektene av eventuelle forebyggende tiltak inngår som en integrert del. Det er derfor behov for en helhetlig tilnærming. Selv om utredningen i hovedsak retter oppmerksomheten mot beredskapstiltak som begrenser skadevirkningene som følger av uønskede hendelser, har refleksjoner rundt gjeldende og aktuelle forebyggende tiltak også vært en sentral del av vurderingsgrunnlaget.

Mandatpunkt 11

Det fremgår av mandatpunkt 11 at minst ett av kommisjonens forslag skal baseres på uendret ressursbruk. I hovedsak har ikke kommisjonen sett det som en del av mandatet å vurdere konkrete dimensjoneringsbehov innen ulike sektorer. Det krever sektorkompetanse og nærmere vurderinger, inkludert politiske vurderinger av hva som er akseptabel risiko. På noen områder har imidlertid kommisjonen foreslått en konkret styrking av beredskapen. Kommisjonen har heller ikke hatt grunnlag for å foreslå konkrete forslag til effektivisering som grunnlag for å frigi midler som kan brukes på andre områder. Flere av kommisjonens vesentligste anbefalinger vurderes imidlertid å ha begrensede økonomiske konsekvenser. Dette gjelder anbefalinger som handler om måter å arbeide på, for eksempel at beredskap kommer høyere på agendaen i relevante møtearenaer og beslutningsprosesser.

Andre presiseringer vedrørende mandatforståelsen

Kommisjonen vurderer også bakenforliggende faktorer i samfunnet som kan svekke eller styrke beredskapen og motstandsdyktigheten mot uønskede hendelser. Ett eksempel er betydningen av tillit. Norge er et åpent samfunn hvor innbyggerne har stor grad av tillit til hverandre og til myndighetene. Tillit gjør det enklere å samhandle på de fleste områder, også innenfor beredskapsområdet. Betydningen av tillit er ikke omtalt i mandatet, men kommisjonen ser nærmere på forutsetninger for tillit, hvordan tilliten i samfunnet kan styrkes, og hvordan for eksempel sammensatte trusler kan svekke tilliten i samfunnet. Svekket tillit til myndighetene eller svekket mellommenneskelig tillit kan påvirke oppslutning om beredskapstiltak og dermed samfunnets samlede beredskapsevne.

Kommisjonen vurderer også viktigheten av språklige og kulturelle hensyn, og hensyn til ulike grupper av befolkningen.

1.4 Kommisjonens arbeidsform og møtevirksomhet

Kommisjonen har benyttet flere ulike metoder for informasjonsinnhenting for å få et godt kunnskapsgrunnlag om status og utfordringer innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Metodene er valgt både for å nå mange interessenter, og for å kunne gå i dybden på enkelttemaer.

Kommisjonen har vært opptatt av å få innspill fra flest mulige grupper i samfunnet. Det gjelder blant annet myndigheter på alle nivåer, kunnskapsmiljøer, næringsliv og organisasjoner. Kommisjonen har invitert alle med interesse eller synspunkter om å gi innspill på kommisjonens nettsted. Innspillene kommisjonene har mottatt har vært viktige bidrag til arbeidet.

1.4.1 Kommisjonens møter og reiser

Totalberedskapskommisjonen startet arbeidet 8. februar 2022 og har totalt avholdt 21 samlinger med en til tre dagers varighet. De fleste samlingene har vært avholdt fysisk, med mulighet for digital deltakelse. Fire av samlingene er gjennomført som studiereiser til henholdsvis Lillehammer, Tønsberg, Bodø og Finnmark. De resterende samlingene har vært gjennomført i Oslo, der samlingene ofte har vært kombinert med besøk eller møter med relevante aktører innenfor samfunns-

sikkerhet og beredskap. Ved behov har kommisjonen også avholdt digitale møter.

Kommisjonen har gjennomført studiereiser til Brussel, Stockholm og Helsingfors. I tillegg har kommisjonen arbeidet i mindre arbeidsgrupper, som har møttes jevnlig digitalt. Møtene har vært en kombinasjon av interne møter, og møter der eksterne deltakere har vært invitert for å orientere om spesifikke temaer. Som eksempel reiste flere av kommisjonens medlemmer til Gjerdrum kommune for å få bedre innsikt i hvordan kvikkleireskredet i 2020 ble håndtert.

Parallelt med kommisjonens arbeid, har det pågått flere andre relevante prosesser. Kommisjonen har gjennomført to fellesmøter med Forsvarskommisjonen. Kommisjonen eller sekretariatet har i tillegg gjennomført møter med Energikommisjonen, Helsepersonellkommisjonen og Koronautvalget. Det er også gjennomført møte med arbeidsgruppen som gjennomfører en helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet.

Hele eller deler av kommisjonen har også møtt følgende aktører fysisk eller digitalt:

Agri Analyse
 Brannforbundet i Delta
 Cyberforsvaret
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
 Fagforbundet
 Finnmark Heimevernsdistrikt 17
 Finnmark politidistrikt
 Finnmark Røde Kors Hjelpekorps
 Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF)
 FORF Finnmark
 Forsvarets operative hovedkvarter
 Frivillighet Norge
 Försvarshögskolan (Sverige)
 Försvarsmakten (Sverige)
 Garnisonen i Sør-Varanger
 Helsedirektoratet
 Hovedredningssentralen
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Kirkenes sykehus
 Kriseutvalget for atomberedskap
 Kystvakten
 Longyearbyen lokalstyre
 Ministry of Economic Affairs and Employment (Finland)
 Ministry of the Interior (Finland)
 Myndigheten för psykologiskt försvar (Sverige)
 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (Sverige)

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress

Nasjonalt senter for Distriktsmedisin
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet
 National Emergency Supply Agency (Finland)
 NLFs flytjeneste
 Nord universitet
 Norges delegasjon til EU
 Norges delegasjon til Nato
 Norsk Radio Relæ Liga
 Norges Røde Kors
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Norsk brannbefals landsforbund
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Grotteforbund
 Norsk institutt for bioøkonomi
 Norske Alpine Redningsgrupper
 Nærings- og fiskeridepartementet
 Politidirektoratet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Prime Minister's Office (Finland)
 Redningsselskapet
 Rådet for matvareberedskap
 Sametinget
 Samfunnsbedriftene brann og redning
 Samvirkesenter Nord
 Security Committee and Secretariat of the Security Committee (Finland)
 Sivildforsvaret
 Sjømat Norge
 Speidernes beredskapsgruppe
 Statsforvalteren i Troms og Finnmark
 Statens vegvesen
 Statkraft
 Statnett
 Statsministerens kontor
 Stiftelsen Norsk Luftambulanse
 Svenska Röda Korset (Sverige)
 Svenskt Näringsliv (Sverige)
 Sysselimesteren på Svalbard
 Säkerhetspolisen (Sverige)
 Sør-Varanger kommune
 Telenor Svalbard
 Troms og Finnmark fylkeskommune
 Tensio AS
 Tolletaten
 Universitetssykehuset i Nord-Norge
 Yara International
 Øst-Finnmark sivilforsvarsdistrikt

Listen er ikke uttømmende. Kommisjonsmedlemmene har også deltatt på en rekke konferanser, møter og andre arrangementer med både organisasjoner og fagpersoner.

1.4.2 Skriftlige innspill og utredninger

Våren 2022 sendte kommisjonen ut et spørreskjema til relevante aktører, inkludert departementer, direktorater, statsforvaltere, fylkeskommuner, utvalgte kommuner, private bedrifter, universiteter og høyskoler og frivillige organisasjoner. Spørreskjemaet har gitt kommisjonen oppdatert informasjon og vurderinger knyttet til kommisjonens mandat fra mange interessenter. Undersøkelsen ble sendt til rundt 350 virksomheter, og over 200 virksomheter svarte.

Det ble blant annet spurt om effektiv bruk av samfunnets samlede beredskapsressurser, internasjonalt og nordisk samarbeid, sivilt-militært samarbeid, offentlig-privat samarbeid, offentlig-frivillig samarbeid, særskilte beredskapsordninger, forsyningssikkerhet, digital sikkerhet, øvelser, evaluering av hendelser, tilsyn, forebygging, risikoaksept, prioritering og vurdering av tiltak og virkemidler. Spørreskjemaet og en oversikt over de skriftlige innspillene som kommisjonen har mottatt følger som digitalte vedlegg til kommisjonens utredning. I etterkant av spørreundersøkelsen har kommisjonen fulgt opp deler av funnene i møter med de aktuelle virksomhetene eller ytterligere skriftlige spørsmål. Både de skriftlige innspillene og de etterfølgende møtene har vært svært viktige bidrag til kommisjonens arbeid.

Kommisjonen har også bestilt to utredninger. En kunnskapsoppsummering om styrker og svakheter ved dagens totalforsvar fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), og samfunnsøkonomiske vurderinger av kommisjonens foreslåtte anbefalinger, som er utført av NTNU Samfunnsforskning i samarbeid med Asplan Viak. Utredningene følger som digitale vedlegg.

1.5 Utredningens oppbygning

Utredningen er delt inn i fem deler. Utredningens del I består av kapitlene 1 og 2. Kapittel 1 gir en oversikt over kommisjonens sammensetning, mandat og arbeid. I kapittel 2 presenterer kommisjonen hovedanbefalingene sine.

Utredningens del II består av to kapitler. I kapittel 3 beskriver kommisjonen sentrale faktorer som påvirker arbeidet med sikkerhet og beredskap, slik som en mer usikker sikkerhetspolitisk situasjon, teknologisk utvikling, klimaendringene og naturfare og demografiske endringer. I tillegg er utviklingstrekk knyttet til andre samfunnsforhold som migrasjon, sosial

ulikhet og kriminalitetsutvikling beskrevet. Disse forholdene bidrar til å endre risikobildet som danner utgangspunktet for arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap. Dette arbeidet er nærmere beskrevet i kapittel 4. I denne beskrivelsen inngår viktigheten av tillit i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg beskrives blant annet sentrale virkemidler, inkludert de fire beredskapsprinsippene og nasjonale plangrunnlag.

I del III er beredskapssystemene som Norges arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er bygget på, beskrevet. Kommisjonen beskriver i kapittel 5 hvordan beredskapsstrukturen er i dag, og hvilke endringer kommisjonen mener er nødvendige for å utvikle en sammenhengende og robust beredskapsstruktur, på lokalt, regionalt og sentralt nivå. I kapittel 6 understrekes viktigheten av internasjonalt samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeid.

Del IV består av kapitlene 7 til 31 som omhandler kommisjonens situasjonsbeskrivelser og anbefalinger knyttet til beredskapsområder som kommisjonen har valgt å se nærmere på.

Risikoen for sammensatte trusler har økt. I kapittel 7 er dette beskrevet. Befolkningens egenberedskap og motstandsdyktighet har en avgjørende betydning for hele samfunnets motstandsdyktighet og er omtalt nærmere i kapittel 8. God beredskap i nordområdene blir viktigere. Nordområdene er preget av lange avstander, lav befolkningstetthet, harde værforhold og av nærheten til Russland. I kapittel 9 gjennomgår kommisjonen den nasjonale betydningen av nordområdene.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen påvirker det sivil-militære samarbeidet og totalforsvarskonseptet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 10. I kapittel 11 beskrives sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret.

Næringslivet i Norge er mangfoldig, og har både en egen beredskapsevne og ressurser som kan benyttes for beredskap og krisehåndtering. Kommisjonen beskriver næringslivets rolle i beredskapen og muligheten for å videreutvikle denne i kapittel 12.

Forsyningssikkerhet er en viktig forutsetning for beredskapen i Norge og er behandlet i kapittel 13. I kapitlene 14 til 18 gjennomgås henholdsvis energiforsyning, elektronisk kommunikasjon, matforsyning, drikkevannsforsyning og transport. Alle disse områdene er avgjørende for et vel fungerende samfunn, både i fred, krise og krig.

Klimaendringene og økt risiko for naturfare kan true samfunnssikkerheten og sette liv og

helse i fare. I kapittel 19 er arbeidet med klimatilpasning og håndtering av naturfare behandlet.

Digital sikkerhet, som er avgjørende for å ivareta velferdssamfunnet, kritiske samfunnsfunksjoner og nasjonale sikkerhetsinteresser, er temaet for kapittel 20. Satellittbaserte tjenester får stadig økt betydning og er omtalt i kapittel 21.

Sammen med kommunenes egne ressurser, mener kommisjonen at de tre nødetatene, brann- og redningsvesenet, politiet og helsetjenesten, den offentlig organiserte redningstjenesten og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner, utgjør selve grunnberedskapen i Norge. I kapittel 22 behandles nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten, mens kapittel 23 gjennomgår frivillighetens rolle i beredskapen.

Politiet har en særskilt rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I kapittel 24

omtaler kommisjonen dette nærmere. I kapittel 25 er helseberedskapens rolle beskrevet. Kapittel 26 inneholder en omtale av beredskap innen CBRNE-feltet.

Finansiell stabilitet og handlefrihet er grunnleggende for ethvert land. Kapittel 27 gjennomgår tematikken knyttet til finansielle tjenester.

I kapittel 28 beskriver kommisjonen viktigheten av beredskapskunnskap og beredskapskompetanse. Øvelser og tilsyn gir også læring til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette er beskrevet nærmere i henholdsvis kapittel 29 og kapittel 30. I kapittel 31 omtales viktigheten av en beredskapslovgivning for hele krisespektret.

Del V av utredningen inneholder en beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene av kommisjonens anbefalinger.

Kapittel 2

Kommisjonens hovedanbefalinger

Det har hvilt et dypt alvor over arbeidet til Totalberedskapskommisjonen. Konsekvensene av klimaendringene utgjør en svært bekymringsfull ramme for samfunnssikkerhet og beredskap, og påvirker samfunnsutviklingen i Norge og globalt. Vi har lagt bak oss en pandemi som har fått betydelige menneskelige, økonomiske og sosiale konsekvenser, ikke minst for barn og unge. Kort tid etter at kommisjonen begynte sitt arbeid i 2022, gikk Russland til krig mot Ukraina, noe som har forandret sikkerhetsarkitekturen i Europa.

Hver for seg og samlet tydeliggjør disse hendelsene behovet for beredskap både mot akutte og saktegående kriser, og mot så vel avgrensede som omfattende situasjoner der ulike kriser skjer samtidig. Totalberedskapskommisjonens mandat, arbeid og vurderinger gjenspeiler denne bredden.

Kommisjonen har drøftet både globale utviklingstrekk som utfordrer arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og konkrete beredskapsutfordringer innenfor en rekke områder som har stor betydning for befolkningen og samfunnet. For eksempel er terrortrusselen fortsatt aktuell, og organisert kriminalitet er en betydelig samfunnsutfordring.

Sammensatte trusler utfordrer tradisjonell sikkerhets- og beredskapstenkning. Digital og finansiell sikkerhet, spørsmål om nasjonalt eierskap og forsyningssikkerhet for kraft, vann, mat og elektronisk kommunikasjon, er temaer som må være høyt på dagsorden. Klimatilpasning og arealplanlegging, transport- og helseberedskap, migrasjon og sikkerhetspolitiske kriser, må også vurderes nøye i et samfunnssikkerhets- og beredskapsperspektiv.

Resultatet av kommisjonens arbeid er en bredt anlagt og omfattende utredning av samfunnssikkerhet og beredskap med konkrete anbefalinger for å ruste Norge for en usikker fremtid.

2.1 Prinsipiell vurdering av norsk beredskap

Totalberedskapskommisjonen har vurdert styrker og svakheter ved dagens beredskapssystemer. Kommisjonens prinsipielle vurdering av norsk beredskap tilsier et stort behov for å prioritere sikkerhet og beredskap, og at tiden for den prioriteringen er nå.

Hele krisespektret ligger til grunn for kommisjonens mandat. Kommisjonen har derfor drøftet *samfunnssikkerhet og beredskap* i fred, krise, konflikt og krig. *Befolkningsperspektivet* – befolkningens trygghet og sikkerhet – har vært det sentrale utgangspunktet for kommisjonens vurderinger i alle delene av krisespektret.

Samtidig er trusselbildet i endring. Sikkerhetssituasjonen preges av konkurranse, konfrontasjon og konflikter under terskelen for væpnet konflikt eller krig. Overgangene mellom fred og krig blir mindre tydelige og mer dynamiske, og sammensatte trusler tilslører skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet.

Totalberedskapskommisjonen har med dette som bakgrunn behandlet det *helhetlige* risiko-, sårbarhets- og trusselbildet og hvordan samfunnets samlede ressurser kan mobiliseres i beredskapsarbeidet, fra beredskapsplanlegging via krisehåndtering til normalisering. Kommisjonen har særlig vurdert hvordan samfunnets samlede ressurser kan mobiliseres og samvirke for å skape trygghet og sikkerhet for befolkningen. I dette bildet inngår totalforsvaret og militære og sivile beredskapsaktører, i tillegg til offentlige, private og frivillige aktører. Befolkningens egenberedskap, beredskapsvilje og -bevissthet er også en del av bildet.

2.1.1 Tillit og rettsstaten som fundament

Tillitssamfunnet og rettstaten er de viktigste rammene for befolkningens trygghet og sikkerhet, og er derfor fundamentet i kommisjonens arbeid og anbefalinger.

I alt beredskapsarbeid må vi bestrebe oss på å sikre tillitssamfunnet – for tillit mellom folk og mellom folk og myndigheter på alle nivåer er fundamentet beredskap bygges på. Tillit er en forutsetning for at beredskapsprinsippene om likhet, nærhet, ansvar og samvirke skal virke. I en beredskapssituasjon er det avgjørende at ulike aktører har tillit til hverandre. Tillit er også nært knyttet til autonomi. I en beredskapssituasjon er det for eksempel viktig at vi har en førstelinje som kan operere effektivt også i fravær av sentral styring. Usikkerhet preger alle kriser. Tillit til at informasjon som gis av ansvarlige aktører er troverdig og til at beredskapssystemene fungerer, er nødvendig for at folk skal møte kriser med sindighet og handling.

Rettsstaten sikrer likebehandling og setter grenser for statens maktbruk. Rettsstaten og tillitssamfunnet avhenger av hverandre. Tillit til rettsstaten gjør at befolkningen og institusjoner har tillit til at vedtak fattes på riktig grunnlag og at myndighetene følger opp egne vedtak på egnet måte. Vår demokratiske styreform og rettsstatsprinsippene er grunnleggende verdier som må omfattes av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Dagens og morgendagens beredskapsutfordringer må håndteres samtidig som hensynet til rettssikkerhet ivaretas.

2.1.2 Globale trender som utfordrer norsk beredskap

Kommisjonens drøfting av det helhetlige risiko-, sårbarhets- og trusselbildet tar utgangspunkt i fire faktorer som treffer Norge bredt: Stormaktsrivalisering, teknologisk utvikling, klimaendringene og demografiske endringer. Disse faktorene er utgangspunktet for kommisjonens vurdering av den samlede beredskapen i Norge i et perspektiv på 10 til 20 år.

Stormaktsrivaliseringen preger risikobildet. Kommisjonen drøfter hvordan rivaliseringen utfordrer vilkårene for et lite land som Norge, og hvordan Russland og Kina utfordrer det vestlige fellesskapet. Sammensatte trusler øker i omfang og betydning, og skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet tilsløres. Totalberedskapskommisjonen legger derfor til grunn et konfliktspekter som ikke skiller absolutt mellom fred og væpnet konflikt, men som i større grad tar inn over seg ulike grader av konkurranse, konfrontasjon og konflikt.

Teknologisk utvikling og den digitale revolusjonen har bidratt til økonomisk vekst, effektivisering og store sosiale muligheter. Samtidig har ny

teknologi skapt nye sårbarheter. Digitale trusler preger hverdagen vår. Teknologiu utviklingen er en av de viktigste driverne for samfunnsutviklingen, og endrer både mulighets- og risikobildet. I beredskapssammenheng er teknologiu utviklingen utfordrende, men den vil også gi store positive effekter.

Klimaendringene er en saktegående krise og en global utfordring som gradvis utsetter samfunnet vårt for større press. Klimaendringene omtales ofte som en trusselforsterker som bidrar til politisk og sosial ustabilitet i mange regioner, som igjen kan bidra til masse migrasjon som kan få følger også i Norge. I nordområdene vises resultatet av klimaendringene raskere og tydeligere enn andre steder i Norge. De samfunnsmessige tilpasningene for å håndtere klimaendringene skaper også omstillingsrisiko knyttet til det grønne skiftet, som har beredskapsmessige konsekvenser.

Befolkningsutviklingen i Norge fører til at det fremover vil være færre yrkesaktive og flere pensjonister. Dette utfordrer bærekraften i økonomien og velferdssystemene våre, og det kan utfordre vår beredskap. Urbaniseringen fortsetter, i Norge og globalt. Det er samtidig store geografiske forskjeller i befolkningsutviklingen. Befolkningsnedgang, spredt bosetting og aldring tenderer til å opptre samtidig – og har sammen med urbanisering betydning for innretningen av beredskapsarbeidet.

2.1.3 Vi må ruste oss for en usikker fremtid

Vi lever i en beredskapsmessig brytningstid. Trussel, risiko- og sårbarhetsbildet må forstås på en annen måte i dag enn for bare få år siden. Dette vil kreve mer av beredskapssystemet og -ressursene. Vi står i tillegg overfor knapphetsutfordringer som gjør at vi må sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Det er behov for større robusthet med tanke på lagring av kritiske innsatsfaktorer og økt egenberedskap. Vi har bak oss en lang periode med globalisering og stadig mer effektive, men komplekse internasjonale forsyningskjeder. Dette har gitt oss rimelige handelsvarer. Samtidig har våre egne lagre blitt bygget ned, og på enkelte områder har vi gjort oss avhengige av land og regioner vi ikke har interessefellesskap med. Dette utfordrer forsynings sikkerheten og har gjort det nødvendig med fornyet oppmerksomhet knyttet til hvordan vi håndterer internasjonal avhengighet.

I en tid hvor krig er tilbake i Europa, blir dette tydelig. Forutsetningen om åpne, globale forsyningslinjer kan ikke lenger legges til grunn. Vi må i større grad legge *føre-var-prinsippet* til grunn for

beredskapsarbeidet. Anbefalingene til kommisjonen blant annet når det gjelder forsyningssikkerhet, gjenspeiler dette.

2.1.4 Styrker i norsk beredskap

Kommisjonen mener at det er mye bra med dagens beredskap, og at Norge har et godt fundament for å utvikle beredskapen for en usikker fremtid. Norge har en sterk økonomi, et solid velferdssystem, et organisert og velfungerende arbeidsliv og et næringsliv med betydelige beredskapskapasiteter. Norge har en høyt utdannet befolkning og bosetting over hele landet. Det er beredskap i at det bor folk i hele landet.

Grunnberedskapen er fundamentet for vår evne til å forebygge og håndtere kriser i både fredstid, ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig. Befolkningen, kommunene, nødetatene, den offentlig organiserte redningstjenesten og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner er bærebjelkene. Mye fungerer godt i beredskapen knyttet til akutt, livreddende innsats. Nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten gir avgjørende bidrag til befolkningens sikkerhet og trygghet.

Kommisjonen mener at beredskapsprinsippene – ansvar, likhet, nærhet og samvirke – er velegnede og gode prinsipper. Prinsippene må beholdes og videreutvikles.

Totalforsvaret har blitt videreutviklet de siste årene. Både det militære forsvaret og den brede sivile beredskapen bidrar til å håndtere hendelser når det trengs. Gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og sivil side sikrer effektiv bruk av samfunnets samlede ressurser. Samtidig gjør trusselbildet det nødvendig å videreutvikle totalforsvaret. Utviklingen av totalforsvaret må derfor ha en tydeligere retning og skje mer enhetlig på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, inkludert privat og frivillig sektor.

På regionalt nivå er fylkesberedskapsrådene viktige arenaer for beredskap og krisehåndtering. Disse rådene viser at vi på regionalt nivå har klart å integrere offentlige, private og frivillige aktører i et felles arbeid for beredskap. Fylkesberedskapsrådene tjener som eksempel på hvilken form for strategisk og langsiktig beredskapssamarbeid det etter kommisjonens vurdering er nødvendig å etablere også på sentralt og lokalt nivå.

2.1.5 Beredskap som investering i trygghet og sikkerhet

På tross av de nevnte styrkene ser kommisjonen med bekymring på flere sider av landets beredskap. Vi lever i en urolig tid, og det langsiktige utfordringsbildet er krevende. Vi må derfor styrke beredskapen vår på en rekke områder. Kommisjonen mener at det nå kreves et takstките i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Vi må sikre at vi er i stand til å håndtere et klima med mer ekstreme værtyper, og aktivt forberede oss på de globale konsekvensene av klimaendringene, for eksempel risikoen for at den globale matproduksjonen svekkes. Terrortrusselen er fortsatt aktuell. Vi må ha beredskap mot digitale trusler, naturfare, utfall og bortfall i kraftnettet og i elektroniske kommunikasjonsnett. Vi må ha tilstrekkelig forsyningssikkerhet til å takle langvarig forsyningssvikt.

I nordområdene merkes klimaendringene tydeligst. I tillegg gir lange avstander, en spredt befolkning og nærheten til Russland særlige utfordringer. Kommisjonen foreslår en egen beredskapssatsning for nordområdene.

Samfunnssikkerhet og beredskap må utvikles i takt med endringer i trusselbildet. Russlands krigføring i Ukraina viser med all tydelighet hvilket press vårt samfunn, våre verdier og våre interesser i verste fall kan utsettes for. Vi må kunne tilpasse beredskapen vår også mot de aller mest krevende scenarioene, som atomhendelser og krig.

Alt dette vil kreve betydelig oppmerksomhet, planlegging, økonomiske prioriteringer og kollektiv anstrengelse. Men disse kostnadene må forstås som en investering i trygghet og sikkerhet.

2.1.6 Vesentlige forbedringsområder

Kommisjonen mener det er behov for vesentlige forbedringer i hvordan vi innretter vårt beredskaps- og krisehåndteringsarbeid. Norge er et ressursrikt land, og det er viktig å sikre god oversikt over ressursene og effektiv koordinering. Vi må også sikre at ressursene har faglig og utstyrsmessig bredde til å fungere i mange ulike hendelser.

Forbedringen starter med befolkningen og grunnberedskapen. Kommisjonen mener at det er behov for å forsterke rådene om egenberedskap, både når det gjelder antall dager befolkningen bør kunne klare seg selv ved forsyningssvikt og hvilke scenarioer det må tas høyde for.

Det er behov for å styrke myndighetenes evne til tverrsektoriell beredskapsplanlegging og situa-

sjonshåndtering. Et situasjonsbilde må kunne etableres på nasjonalt nivå, og ansvarlige myndigheter må settes i stand til å kommunisere til beredskapsaktørene og befolkningen på en sømløs og effektiv måte. Sikkerhetsgraderte kommunikasjonsløsninger er nødvendig.

Manglende integrering av næringslivet i beredskapen er en vesentlig svakhet. Landets samlede beredskapsressurser inkluderer næringslivets egenberedskap og kapasiteter for krisehåndtering. At næringslivet ikke er tilstrekkelig integrert i den nasjonale beredskapsstrukturen, gjør at det ofte er uklart for næringslivet hvor ansvaret ligger, og det er vanskelig for næringslivet å få tidskritisk informasjon i kriser. Departementene må også intensivere arbeidet med å utpeke virksomheter som skal underlegges sikkerhetsloven, og sørge for nødvendig veiledning, oppfølging og klarering mot private og andre virksomheter som er underlagt loven.

Klimaendringene er en av trendene som i størst grad truer samfunnssikkerheten og setter liv og helse i fare. Vi må øke takten når det gjelder forebygging gjennom klimatilpasning. Det er behov for å bygge beredskap som kan håndtere de globale konsekvensene og omfattende ekstremværhendelser og mer alvorlige naturfarer i Norge.

2.1.7 Tiden for å prioritere beredskap er nå

De globale utviklingstrendene, risiko- trussel- og sårbarhetsbildet gjør det nødvendig å endre hvordan Norge innretter beredskapen. Vi må sikre at samfunnsressursene brukes mer effektivt. Vi må endre den offentlige beredskapsstrukturen samtidig som vi tar vare på – og forsterker – det som fungerer godt. Alle relevante beredskapsressurser, også næringslivet, må integreres i det nasjonale beredskapsarbeidet. Ikke minst må vi prioritere sikkerhet og beredskap.

2.2 Hovedanbefalinger: Et robust beredskapssystem

Beredskapssystemet må tilpasses vår tids utfordringer for å kunne håndtere kriser i hele krisespektret. *Et robust beredskapssystem* kjennetegnes først og fremst av motstandsdyktighet mot alle former for fare, i hele krisespektret og så lenge situasjonen varer. Totalberedskapskommisjonens hovedanbefalinger kan oppsummeres i 10 punkter:

- en motstandsdyktig og utholdende befolkning
- styrke lokalt og regionalt nivå i beredskapen

- styrke tverrsektorielt samarbeid
- tettere integrering av næringslivet i den nasjonale beredskapsstrukturen
- utvikle nasjonal situasjonsforståelse, ledelse og enhetlig rådsstruktur
- utvide nordisk beredskapssamarbeid
- videreutvikle grunnberedskapen
- styrke beredskapsrollen til frivillige organisasjoner
- forsterke arbeidet med infrastruktur og digital sikkerhet
- styrke forsyningssikkerheten

2.2.1 En motstandsdyktig og utholdende befolkning

Befolkningens motstandsdyktighet er den mest grunnleggende faktoren i beredskapen. Dette favoriserer bredt, og omhandler alt fra husholdningenes egenberedskap til motstandsdyktighet mot digitale trusler og desinformasjon. Det handler også om sivile beskyttelsestiltak, beredskapskompetanse og psykososiale tiltak. Overordnet handler dette om hvordan hver enkelt forbereder seg, og om hvordan vi i fellesskap står sammen i møtet med kriser.

Kommisjonen vil her trekke frem egenberedskap og beredskapskompetanse.

Befolkningens egenberedskap

Befolkningens egenberedskap handler om evnen til å forberede seg på å håndtere uønskede hendelser. Det kan dreie seg om å ha lagre av matvarer og alternative varmekilder, men også om at de som er bosatt i nærheten av industriområder har kunnskap om betydningen av å lukke dører og vinduer og å stenge ventilasjon ved kjemikalieulykker.

Egenberedskap handler ikke bare om å ha et lager av nødvendigheter for å klare seg i en begrenset tidsperiode, men også om en mental eller psykologisk robusthet for å kunne motstå krevende situasjoner og forsøk på å bli påvirket av feil- og desinformasjon.

Myndighetene må etter kommisjonens vurdering i større grad rette oppmerksomheten mot Alvoret i risiko- og trusselbildet, og forsterke rådene om egenberedskap. Rådene bør derfor utvides med omtale av det øvre krisespektret. Dette omfatter både antall dager befolkningen må kunne klare seg selv ved forsyningssvikt, og en tydeliggjøring av hvilke scenarioer det må tas høyde for. Råd om egenberedskap må utformes på bakgrunn av en samordnet tilnærming der flere

myndigheter involveres, og rådene må gis av regjeringen.

Beredskapskompetanse i befolkningen

Kompetansen om beredskap i befolkningen må styrkes også utover kunnskap knyttet til egenberedskap. Skoleverk, frivillige organisasjoner og verneplikten er sentrale arenaer for å bygge beredskapskompetanse i samfunnet. Det samme gjelder undervisningssektoren, som må sørge for styrket utdanningskapasitet av kandidater med tverrfaglig samfunnssikkerhets- og beredskapskompetanse. Samarbeid mellom profesjonshøgskolene, fagskolene og universitetssektoren er viktig. Kommisjonen anbefaler å utrede hvilke behov samfunnet har for kompetanse innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i et 20-års perspektiv.

I tillegg mener kommisjonen at strategisk beredskapskompetanse må styrkes. Det er viktig at sentrale beredskapsressurser utvikler kunnskap om beredskapssystemene, trusselbildet og aktuelle sikkerhetspolitiske utfordringer. Kommisjonen anbefaler derfor at regionale kurs om totalforsvar, samfunnssikkerhet og beredskap må tilbys for sentrale beredskapsressurser på lokalt og regionalt nivå. Formålet er å etablere en bredere og mer enhetlig innsikt i samfunnssikkerhet og beredskap og i tillegg bidra til tverrspektoriell nettverk- og relasjonsbygging. I tillegg må det utvikles et nasjonalt kurs om totalforsvar, samfunnssikkerhet og beredskap for ledere i frivillige organisasjoner, næringslivet og myndigheter. Kurset må være tilpasset rollen og funksjonen deres, for å sikre bredere deltakelse enn dagens kurstilbud.

2.2.2 Styrke lokalt og regionalt nivå i beredskapen

God krisehåndtering forutsetter nærhet til hendelsen, lokalkunnskap og umiddelbar tilgang til ressurser. Lokal og regional beredskap må være robust, og kommisjonen mener spesielt at beredskapssamvirket på lokalt og regionalt nivå må styrkes. Dette innebærer styrking av kommunenes beredskapsarbeid og utvikling av statsforvalterens beredskapsrolle.

Styrke kommunenes beredskapsarbeid

Den grunnleggende byggesteinen i beredskapen er kommunene. Kommunene har en bred oppgaveportefølje, men er også veldig forskjellige på

mange måter. Uavhengig av innbyggertall, geografi og økonomi, har alle kommuner det samme ansvaret for kritiske tjenester til befolkningen og for å bygge beredskap for å ivareta disse tjenestene ved ulike utfordringer.

Kommunene står overfor store utfordringer i årene som kommer. Særlig vil demografiske endringer påvirke ressursene og rammebetingelsene de kommende tiårene – også når det gjelder å ivareta oppgaver innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommunenes beredskapsarbeid må styrkes slik at de er i stand til å innrette sin beredskap for å håndtere uønskede hendelser på lokalt nivå – i tett samarbeid med lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner og statsforvalteren, og andre viktige beredskapsaktører lokalt og regionalt.

Kommunale beredskapsråd er en viktig arena for å sikre nødvendig samordning av beredskapen lokalt. Kommisjonen mener at det må forskriftsfestes et krav om at alle kommuner skal være tilknyttet et beredskapsråd. Kommisjonen mener at det lokale beredskapsrådet, i tillegg til offentlige aktører må ha deltakere fra næringslivet og frivilligheten. Dette vil sikre at rådet samler alle relevante nød- og beredskapsaktører lokalt. Kommisjonen mener derfor at deltakelsen i det lokale beredskapsrådet må ta utgangspunkt i hvordan fylkesberedskapsrådene i dag er organisert.

Videre må lokale beredskapsplaner utvikles, og de må bygge på lokale og regionale sårbarhets- og risikoanalyser. Beredskapsplanene må ressurssettes, det vil si at planene er finansiert og at kapasitetene som er planlagt brukt i krisehåndteringen faktisk er tilgjengelige for formålet.

Utvidet samarbeid på kommunalt og regionalt nivå er også nødvendig, der enkeltkommuners ressurser alene ikke strekker til for å oppfylle lovpålagte oppgaver. Nabohjelp og formelt interkommunalt samarbeid er viktige satsningsområder. Det samme gjelder samarbeid med lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner både når det gjelder beredskapsplanlegging og krisehåndtering. I tillegg mener kommisjonen at det er behov for å etablere en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering som kan bistå i en periode inntil kommunen har fått på plass nødvendige ressurser.

Det kommunale selvstyret er et viktig prinsipp i Norge. Kommisjonen mener at nye pålegg fra statlige myndigheter innen beredskap, som fører til økt ressursbruk og krever finansiering, må følges av tilføring av friske midler til kommunene.

Utvikle statsforvalterens rolle

I dag har statsforvalteren etter kommisjonens vurdering en for svak rolle. Beredskapsansvaret er ikke tydelig nok og statsforvalteren mangler nødvendig myndighet til å kunne samordne beredskapsarbeidet mellom kommuner. Statsforvalteren har en svært viktig samordnings- og veiledningsrolle for kommunene. Mange kommuner har begrensede ressurser til beredskapsarbeid og krisehåndtering, og da er det viktig at statsforvalteren har kompetanse og ressurser for veiledning. Kommisjonen mener at statsforvalterens veiledningsrolle overfor kommunene må styrkes, og at statsforvalterens myndighet til å foreta tverrsektorielle prioriteringer ved kriser må tydeliggjøres.

Kommisjonen anbefaler derfor å styrke statsforvalterens rolle og tydeliggjøre ansvar og myndighet. Statsforvalteren må i større grad kunne legge til rette for samarbeid på tvers av kommuner. Dessuten må statsforvalterens økonomiske rammer økes for å styrke regionalt beredskaps-samarbeid og heve kompetansen. Til dette er det nødvendig at statsforvalterne tilføres friske midler som kan benyttes til regionalt samarbeid, kompetanseheving og økt kapasitet.

2.2.3 Styrke tverrsektorielt samarbeid

På sentralt nivå er det utfordringer knyttet til samarbeid på tvers av sektorgrensene i forvaltningen. Kommisjonen mener særlig at kapasitetene for beredskap og krisehåndtering må utvikles mer helhetlig og etter de samme overordnede føringene. Det er behov for mer systematisk langtidsplanlegging for sivil beredskap, felles forutsetninger for beredskapsplanleggingen og en tydeligere strategisk retning for våre nasjonale sikkerhets- og beredskapsbehov.

Utarbeide en nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi

Det er behov for å fastsette hva våre nasjonale sikkerhets- og beredskapsinteresser er, og prioritere deretter. En overordnet nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi må utarbeides. Videre må langtidsplan for forsvarssektoren og langtidsplan for sivil beredskap, som kommisjonen foreslår, være forankret i denne strategien. Statssikkerheten, samfunnssikkerheten og befolkningsperspektivet må ses i sammenheng. En nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi vil legge grunnlag for det strategiske ambisjonsnivået for sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Dette vil være regjeringens

overordnede strategi som gir føringer for alle andre sikkerhets- og beredskapsrelaterte strategier og planer.

Kommisjonen mener at en slik strategi vil kunne bidra til å knytte arbeidet med sikkerhet, forsvar, militær og sivil beredskap bedre sammen på tvers av sektorer, i tillegg til at en godt kommunisert strategi også vil vise befolkningen at myndighetene tenker helhetlig rundt samfunnets beredskapsutfordringer.

Totalberedskapskommisjonen foreslår at det er Statsministerens kontor som har ansvaret for en slik overordnet strategi.

Utarbeide langtidsplan for sivil beredskap

Ressursene må planlegges og prioriteres mer helhetlig. Stortinget vedtar langtidsplaner for forsvarssektoren og forplikter økonomiske ressurser over fireårsperioder for å sikre en balansert utvikling av Forsvaret. På sivil side skjer beredskapsplanleggingen gjennom de årlige budsjettene, og sektorvis.

Kommisjonen mener det er behov for en tilsvarende langtidsplan for sivil beredskap der Stortinget forplikter og prioriterer økonomiske ressurser over fireårsperioder for å sikre en balansert utvikling av samfunnssikkerhet og beredskap. Langtidsplanen for sivil beredskap må være tverrsektoriell, inkludere alle forvaltningsnivåer og utvikles og vedtas parallelt med langtidsplanen for forsvarssektoren. Langtidsplanen for sivil beredskap vil være et sentralt virkemiddel for mer langsiktig styring og planlegging av beredskapen. Planen må også dekke langsiktig utvikling av politiet.

Totalberedskapskommisjonen legger til grunn at en styrking av Forsvaret, som er foreslått av Forsvarskommisjonen, vil føre til et behov for også å styrke sivil beredskap. En langtidsplan for sivil beredskap som utarbeides parallelt med langtidsplanen for forsvarssektoren, vil være et viktig verktøy for å sikre at beredskapen og totalforsvaret utvikles helhetlig, synkront og langsiktig.

Scenariobasert beredskap

En tverrsektoriell langtidsplan for sivil beredskap må være basert på relevante krisescenarier.

Dette handler om dimensjonering av beredskapen, det vil si hva beredskapen skal være tilpasset. I utgangspunktet har ikke kommisjonen sett det som en del av mandatet å vurdere konkrete dimensjoneringsbehov i ulike sektorer – det krever sektorkompetanse og nærmere vurderin-

ger, inkludert politiske vurderinger, av hva som er akseptabel risiko og hva det samlede ambisjonsnivået skal være. Derimot er denne anbefalingen, og andre relevante anbefalinger i utredningen, ment å gi ansvarlige myndigheter og aktører et bedre grunnlag for å vurdere dimensjonerende behov og for å fastsette tydeligere ambisjoner for den samlede nasjonale beredskap.

Kommisjonen anbefaler at en scenariobasert tilnærming legges til grunn for hvordan norsk beredskap bygges.

Felles planforutsetninger

Tverrsektoriell langtidsplanlegging for sivil beredskap, må baseres på felles planforutsetninger. Kommisjonen mener at felles planforutsetninger vil kunne styrke totalforsvaret og gi en felles ramme for arbeidet med å ivareta beredskapen. Planforutsetningene vil slik sikre sammenhengende beredskapsplanlegging på alle nivåer og for samme mål. Kommisjonen mener at felles planforutsetninger må være basert på et felles trussel- og risikobilde hvor Forsvaret også bidrar.

I tillegg til felles dimensjonerende planforutsetninger mener kommisjonen at det er nødvendig med en strategi for hvordan forsyningsberedskapen skal styrkes. Det er også viktig at det etableres prioriteringsordninger for varer og tjenester ved mangelsituasjoner. For å legge til rette for styring ved en mangelsituasjon bør det utvikles prinsipper for prioritering på en rekke områder.

Enhetlig rammeverk og mer samordnet beredskapsarbeid

For at beredskaps- og krisehåndteringssystemene skal fungere når det gjelder som mest, er det avgjørende med kunnskap om de ulike aktørenes roller, ansvar, kompetanse og kapasiteter.

Grensen mellom statssikkerheten og samfunnssikkerheten tilsløres, og ordninger for å følge opp disse områdene er ikke tilpasset utviklingen. Departementene og berørte virksomheter må forholde seg til rammeverket både for kritiske samfunnsfunksjoner, etter samfunnssikkerhetsinstruksen, og for grunnleggende nasjonale funksjoner, etter sikkerhetsloven. Mangelen på et enhetlig rammeverk og metode for norsk forvaltnings arbeid med samfunnssikkerhet og nasjonal sikkerhet fører til dobbeltarbeid for virksomhetene. Det er mer ressurskrevende å forholde seg til to rammeverk som i stor grad overlapper, og som det føres tilsyn etter. Kommisjonen mener at ramme-

verkene for kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner må slås sammen.

2.2.4 Tettere integrering av næringslivet

Det er etter kommisjonens vurdering helt nødvendig å integrere næringslivet i nasjonal beredskap på en grunnleggende annerledes måte enn i dag.

Når beredskap drøftes blir næringslivet ofte sett på som en leverandør til myndighetene. Et slikt perspektiv er begrensende: næringslivet er i og for seg selv en beredskapskapasitet uavhengig av myndighetenes behov for leveranser.

Samtidig er myndighetene avhengige av næringslivets kapasiteter i beredskap og krisehåndtering. Infrastruktur, lagerbeholdninger og produksjon av varer og tjenester er ofte i privat eierskap.

Bygge partnerskap for beredskapsintegrasjon med næringslivet

Kommisjonen ser flere utfordringer knyttet til samarbeid mellom næringslivet og myndighetene. Blant annet må ikke anskaffelsesregelverket være til hinder for å bygge nødvendig beredskap. Varigheten på kontrakter med offentlig sektor er i noen tilfeller for kort til at slike investeringer blir regningssvarende, og da vil ikke næringslivet kunne tilby sine kapasiteter. Praktiseringen av anskaffelsesregelverket må derfor utredes.

Næringslivet er heller ikke tilstrekkelig representert i råds- og beslutningsstrukturen. Mangelen på etablerte fora og kontakt med for eksempel sentral kriseledelse kan føre til at næringslivet kommer sent i gang med koordinering, informasjonsutveksling og samhandling. Informasjonsdelingen mellom myndighetene og næringslivet er for svak.

I beredskapssammenheng er det avgjørende for myndighetene at næringslivets kapasiteter er gripbare i krisehåndtering. Dette betyr at kapasitetene som er identifisert faktisk kan benyttes i krisehåndteringen. Selv om ulike rekvisisjons-hjemler gir myndighetene full tilgang til alle ressurser når det kreves, er rekvisisjoner kun et virkemiddel høyt i krisespektret. Rekvisisjonsinstituttet er heller ikke planlagt, organisert og ledet gjennom daglig virke. Rekvirerte ressurser kan derfor ikke utgjøre annet enn nødvendige tillegg til kapasitet som allerede er trent, øvd og kompetent for formålet.

Når en krise inntreffer, er hele samfunnet avhengig av at næringslivet både har sterk nok

egenberedskap og at næringslivets ressurser er gripbare i krisehåndteringen.

Det er derfor behov for å utvikle et *partnerskap* mellom næringslivet og myndighetene for beredskap og krisehåndtering. Kommisjonen foreslår primært to tiltak for å sikre at næringslivet integreres i det nasjonale beredskapssystemet som en likeverdig partner med andre aktører. For det første må næringslivet integreres i den enhetlige rådsstrukturen på alle forvaltningsnivåer. For det andre bør det opprettes en nasjonal, integrert forsyningsberedskapsorganisasjon, hvor offentlige myndigheter og næringslivet skal være likeverdige partnere.

2.2.5 Utvikle nasjonal situasjonsforståelse, ledelse og enhetlig rådsstruktur

De fleste uønskede hendelser og kriser av et visst omfang har nasjonal betydning og nasjonale virkninger. Regjeringen involveres raskt selv om krisen er lokal og krisehåndteringen skjer regionalt og lokalt. Langvarige kriser, som koronapandemien, involverer alle nivåer og gjerne hele samfunnet. Kommisjonen mener det er et stort behov for å etablere mer velegnede strukturer for nasjonal situasjonsforståelse og informasjonsdeling, og for samordning og koordinering.

Etablere en funksjon for nasjonal og rettidig situasjonsforståelse

Både koronapandemien og krigen i Ukraina har avdekket flere forbedringsområder når det gjelder evnen til å etablere nasjonal situasjonsforståelse i en krise. Uten en felles nasjonal situasjonsforståelse forsterkes usikkerheten i en krisesituasjon. Informasjonen fra situasjonshåndteringsnivået til sentralt nivå, og informasjon tilbake, blir uklar. Nasjonal situasjonsforståelse blir slik vanskelig å opprette og vedlikeholde.

Evnen og viljen til å dele informasjon i og mellom de ulike nivåene må bli bedre. Det er viktig at det utvikles en informasjonsdelingskultur og at trussel- og risikoinformasjon graderes på et tilstrekkelig lavt nivå slik at den kan distribueres til dem som har behov for den. I tillegg er det for svak utbredelse av sikkerhetsgraderte kommunikasjonsverktøy. Dette må utbedres.

Kommisjonen ser behov for å styrke systemene for å sammenstille og analysere uønskede hendelser som inntreffer i ulike sektorer. Det er behov for bedre informasjonsdeling og formidling av erfaringer og utfordringer til og fra regjeringen og sektormyndigheter på sentralt

nivå og til og fra regionalt og lokalt nivå, og også til næringslivet. Også befolkningens situasjonsforståelse må ivaretas. Regjeringen har et særlig ansvar for å kommunisere med befolkningen i krisesituasjoner.

Kommisjonen mener at det må opprettes en funksjon som setter lederdepartementet i stand til å etablere og vedlikeholde et nasjonalt situasjonsbilde og en felles situasjonsforståelse. Den sentrale funksjonen må ha i oppdrag å analysere situasjonsbildet for å bygge situasjonsforståelse, og slik bidra til myndighetenes strategiske kommunikasjon.

Situasjonsbildet dannes av aktørene som er involvert, både aktørene der hvor hendelsen(e) skjer, andre krisehåndteringsaktører og for eksempel mediene. Samtidige hendelser kan være isolerte hendelser, men de kan også være en del av sammensatt virkemiddelbruk fra både statlige og ikke-statlige aktører. Hvorvidt hendelsen er isolert eller en del av sammensatt virkemiddelbruk, må analyseres slik at situasjonen forstås riktig.

Situasjonsforståelsen dannes ved at situasjonsbildet kommuniseres fra aktørene og til strategisk nivå, og deretter analyseres. Dette gjelder både ved isolerte hendelser og ved sammensatt virkemiddelbruk og det er analysen av situasjonen som vil gi beslutningstakerne den riktige forståelsen. Sammen med annen relevant informasjon bygges det slik en nasjonal, rettidig situasjonsforståelse.

Strategisk kommunikasjon innebærer at den nasjonale situasjonsforståelsen formidles til aktørene i krisehåndteringen og til befolkningen. I noen tilfeller vil den strategiske vurderingen av situasjonen tilsi at formidling må skje gjennom sikkerhetsgraderte kommunikasjonsløsninger. I andre tilfeller kan den fulle situasjonsforståelsen formidles ugradert.

En funksjon med et slikt ansvar må ses i sammenheng med anbefalingene nedenfor om å etablere et fast lederdepartement for krisehåndtering på sivil side og å opprette en gjennomgående og enhetlig rådsstruktur. I tillegg bør en slik funksjon ses i sammenheng med videreutvikling av Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS), som er én blant flere viktige samvirkeaktører for nasjonal situasjonsforståelse.

Etablere fast lederdepartement for krisehåndtering på sivil side

Kommisjonen mener det er et stort behov for tydelig kriseledelse gjennom ett fast sivilt lederdepartement for krisehåndtering. Fravær av et tyde-

lig lederdepartement kan føre til manglende sentral samordning, noe som igjen kan gi utslag i overlapp i dialogen mellom nasjonale, regionale og kommunale myndigheter. Ulempene ved manglende samordning på sentralt nivå forsterkes på regionalt og lokalt nivå, som må forholde seg til ukoordinerte bestillinger og rapporteringskrav fra ulike sektormyndigheter. Kommisjonen foreslår derfor å etablere et fast lederdepartement for sivil krisehåndtering. Kommisjonen mener at Justis- og beredskapsdepartementet bør ha denne rollen. Som fast lederdepartement blir det Justis- og beredskapsdepartementets oppgave å sikre at et nasjonalt situasjonsbilde er opprettet og kommunisert, og at krisehåndteringen er ledet og koordinert på nasjonalt nivå.

Opprette en gjennomgående og enhetlig rådsstruktur

Beredskapsstrukturen på de ulike offentlige forvaltningsnivåene må gjøres tydeligere og likere hverandre.

På regionalt nivå fremstår fylkesberedskapsrådene som hensiktsmessige samhandlingsarenaer. Her deltar også representanter fra næringslivet, noe som sikrer felles offentlig-privat situasjonsforståelse og samarbeid. I Sentralt totalforsvarsforum møtes offentlige virksomhetssjefer jevnlig, men privat sektor er ikke representert.

Kommisjonen er opptatt av en sammenhengende beredskapsstruktur, med formaliserte arenaer for tverrsektoriell koordinering og samordning. Kommisjonen anbefaler derfor at det opprettes en gjennomgående og enhetlig rådsstruktur på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Næringslivet og frivillige organisasjoner må være representert på alle nivåer i rådsstrukturen.

Dette innebærer at det må opprettes et sentralt beredskapsråd hvor offentlige myndigheter, næringslivet og frivillige organisasjoner er medlemmer. Dette rådet blir en videreutvikling av Sentralt totalforsvarsforum. Fylkesberedskapsrådene anbefales videreført. I tillegg innebærer anbefalingen at kommunale beredskapsråd bør forskriftsfestes som lokale beredskapsråd. Beredskapsrådene på de tre nivåene må benevnes på samme måte: Lokalt, regionalt og sentralt beredskapsråd.

Rådene skal, som navnene tilsier, være rådgivende, ikke operative organ. En gjennomgående og enhetlig rådsstruktur er ment å gi flere effekter. For det første at situasjonsforståelse og informasjonsdeling ivaretas. Utvikling av beredskapsplaner og risiko- og sårbarhetsanalyser vil styrkes.

I tillegg gir en gjennomgående rådsstruktur effekt på selve krisehåndteringen og på arbeidet som må gjøres i etterkant av en krise. Dette gjelder på alle nivåer, sentralt, regionalt og lokalt.

2.2.6 Utvide nordisk beredskapssamarbeid

Norges medlemskap i Nato og FN, og inngåtte avtaler med EU, danner utgangspunktet for Norges internasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeid. Både i EU og i Nato arbeides det mye med motstandsdyktighet og beredskap, og arbeidet skjer raskt. Det robuste beredskapssystemet i Norge kan ikke fungere uten et tett internasjonalt samarbeid. Kommisjonen mener derfor at det er viktig at Norge i større grad deltar i utviklingsarbeidet i FN, EU og Nato.

Samtidig må et mer robust beredskapssystem i Norge i større grad bygge på et nordisk perspektiv. Kommisjonen mener at satsing på et utvidet nordisk totalforsvars- og beredskapssamarbeid er svært viktig. Finsk og svensk Nato-medlemskap gir nye muligheter, og ikke bare når det gjelder militært samarbeid, Finsk og svensk Nato-medlemskap er en historisk mulighet som må benyttes for bygge et robust totalforsvars- og beredskapssystem mot alle typer farer i hele krisespektret.

Den nordiske dimensjonen er ikke minst viktig sett i lys av det nordiske næringslivets rolle i beredskapen. Et mer integrert, nordisk beredskapssamarbeid både på sivil og militær side og hvor næringslivet er involvert, vil styrke forsyningssikkerheten og gi økte muligheter for blant annet teknologisk samarbeid på tvers av landegrensene.

Mulighetene som ligger i et styrket nordisk beredskapssamarbeid er derfor gjennomgående pekt på i rapporten. Med Nato som en bærebjelke i forsvars- og sikkerhetspolitikken, og med Norges tette samarbeid med EU, som kommisjonen anbefaler å styrke, står nordisk samarbeid igjen som et av de viktigste strategiske satsningsområdene kommisjonen anbefaler tiltak innenfor.

Norsk initiativ for tettere nordisk beredskapssamarbeid

Totalberedskapskommisjonen vurderer at finsk og svensk Nato-medlemskap vil bidra til å åpne for et mer integrert nordisk samarbeid når det gjelder totalforsvar, samfunnssikkerhet og beredskap. Kommisjonen anbefaler derfor en styrking og videreutvikling av det nordiske samarbeidet.

2.2.7 Videreutvikle grunnberedskapen

Grunnberedskapen med nødetatene, frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner og den offentlig organiserte redningstjenesten er et eksempel på et samvirkesystem innen samfunnsikkerhet og beredskap som fungerer godt. Beredskap i dette systemet kjennetegnes av samarbeid på tvers av aktører og på tvers av skillet mellom offentlig, frivillig og privat virksomhet. Likevel er det viktig å videreutvikle dette systemet for å sikre at vi har en tilstrekkelig god og desentralisert beredskap i Norge.

Tilpasning av grunnberedskapen for nye utfordringer

Aktørene og tjenestene i grunnberedskapssystemet er i rask endring. Klimaendringene øker sannsynligheten for flere og mer alvorlige naturhendelser. Endringer i bosettingsmønster, befolkningsutvikling og alderssammensetning er faktorer som påvirker oppgaveløsningen til nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten. Teknologisk utvikling gir nye muligheter for oppgaveløsningen, blant annet knyttet til samhandling mellom nød- og beredskapsaktører. Den sikkerhetspolitiske utviklingen er også en del av utfordringsbildet som nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten må forholde seg til.

Alt dette påvirker både oppdragsmengde og oppgaveløsning, og endringene i sikkerhets- og beredskapsutfordringer vil stille nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten overfor nye krav og forventninger.

Nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten må være i stand til å tilpasse seg fremtidens utfordringer og muligheter. Kommisjonen anbefaler at den offentlig organiserte redningstjenestens organisering og verdigrunnlag lovfestes. Det må etableres et kunnskapssenter for redningstjenesten og samvirke, ved Hovedredningssentralen, som blant annet skal sikre kompetanse og kunnskapsbasert utvikling av den offentlig organiserte redningstjenesten og betydningen av samvirke. Kommisjonen mener videre at digitale fellesløsninger for nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten må prioriteres.

En godt rustet grunnberedskap er blant de viktigste forutsetningene for god krisehåndtering i hele krisespektret. Dimensjoneringen må derfor fastsettes på en slik måte at befolkningen har oversikt over beredskapen i sitt nærmiljø. Derfor foreslår kommisjonen blant annet å forskriftsfeste dimensjonering av grunnberedskapen der det

ikke allerede er gjort og å stille krav til oversikt over responstid og responskvalitet i grunnberedskapen.

2.2.8 Styrke beredskapsrollen til frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner er et sentralt element i beredskapen, spesielt for den offentlig organiserte redningstjenesten. Beredskapsinnsatsen til frivillige organisasjoner er svært viktig, og en tett integrasjon mellom det offentlige og frivillige organisasjoner bidrar til forankring av et situasjonsbilde fra staten til den enkelte innbygger. Samtidig ser kommisjonen at selv om frivilligheten ofte trekkes frem som viktig, prioriteres den sjelden.

Reell økonomisk satsning

Kommisjonen mener at dersom det ikke tas grep for å styrke og legge bedre til rette for den enkelte frivillige og de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene, kan dette føre til at organisasjonene i fremtiden ikke lenger kan bidra i beredskaps- og krisehåndteringsarbeidet på samme måte som i dag.

Kommisjonen anbefaler derfor at frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner styrkes gjennom en reell økonomisk satsing. Blant annet foreslår kommisjonen at tilskuddene økes.

I tillegg mener kommisjonen at frivilligheten ikke skal måtte betale for å bidra til å redde liv. Ny teknologi som er nødvendig for effektiv samhandling mellom frivillige og det offentlige, må være kostnadsfritt for frivillig sektor når det skal innføres. For eksempel vil dette gjelde fremtidig løsning for nød- og beredskapskommunikasjon.

Kunnskapen og kompetansen i frivillige organisasjoner er svært viktig, og kommisjonen mener derfor at frivillige organisasjoner må være representert i beredskapsrådene på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

2.2.9 Forsterke arbeidet med infrastruktur og digital sikkerhet

De teknologiske endringene skjer raskt og skaper betydelige sikkerhets- og beredskapsutfordringer. Sett i lys av utviklingen i trussel- og risikobildet er det behov for å forbedre hvordan risikostyring utøves både på myndighets- og virksomhetssiden. Det er behov for en vesentlig heving av innsatsen på forebygging og videreutvikling av våre teknologiske infrastrukturer og digitale tjenester.

Nasjonal strategi for digital infrastruktur

Risiko og sårbarheter i kompleks teknologi, sammenkoblede systemer, den premissgivende rollen til store internasjonale teknologiselskaper og det digitale trusselbildet har bidratt til at det som tidligere hovedsakelig var et avgrenset fagområde har utviklet seg til å bli et tema som angår hele samfunnet og som berører alle sektorer.

Konsekvensene av manglende digitalt sikkerhetsarbeid kan bli betydelige for den enkelte, virksomheter og samfunn. Risikostyring og egenberedskap er sentrale grep for å redusere digital risiko. Kommisjonen mener at det er behov for økt bevissthet om hvilken risiko som aksepteres og at det er viktig å styrke hele samfunnets digitale kompetanse, også i utdanningsløpet.

Kommisjonen anbefaler blant annet at myndighetene gjennomfører tverrsektorielle vurderinger av samfunnets digitale risiko og at det etableres en strategi og en egen langtidsplan for nasjonale digitale infrastrukturer. Det må også stilles krav til beredskapsmessig samarbeid mellom aktørene i ekomsektoren og kraftsektoren for å sikre tilgjengeligheten til kritiske digitale tjenester.

2.2.10 Styrke forsyningssikkerheten

Forsyningssikkerhet favner bredt og kommisjonen har behandlet dette innen ulike områder som digital infrastruktur, elektronisk kommunikasjon og i forbindelse med stormaktsrivalisering og globale forsyningskjeder. Konklusjonen er at det ikke er tilstrekkelig systematikk i det nasjonale arbeidet med å ivareta forsyningssikkerheten. Det eksisterer heller ikke felles planforutsetninger som sikrer koordinert planlegging på tvers av sektorene. Kommisjonen mener fravær av koordinering kan føre til at viktige problemstillinger knyttet til forsyningssikkerheten ikke blir identifisert og håndtert.

Kommisjonens mener at det må etableres en nasjonal, integrert forsyningsberedskapsorganisasjon, hvor offentlige myndigheter og næringslivet må være likeverdige partnere. Videre må Nærings- og fiskeridepartementet gis et tydeligere koordinerende ansvar for forsyningsberedskapen. Kommisjonen har også andre anbefalinger knyttet til dette temaet, for eksempel innen områdene matforsyning og energiforsyning, som trekkes frem under.

Matforsyning

Norsk matproduksjon er viktig for samfunnssikkerhet og beredskap. Samtidig er Norge avhengig av å importere mat og fôrvarer. Men vi kan ikke lenger være sikre på at de internasjonale forsyningskjedene alltid vil være velfungerende. Det er derfor nødvendig å styrke vår selvforsyningssevne, forstått som evne til å dekke matvarebehovet med innenlandsk produksjon og norske råvarer. Det er også behov for økt kunnskap om konsekvensene for norsk matsikkerhet av svikt i matproduksjonen i andre land.

Derfor mener kommisjonen at det må gjøres en risiko-, sårbarhets- og beredskapsanalyse for å kartlegge matvareberedskapen. Deretter må potensialet for omlegging av produksjon og forbruk på kort og lang sikt kartlegges, innenfor landbruk, havbruk og fiskeriene. Norge må også styrke lagerholdet og utarbeide lageroppbyggingsplaner for mat- og fôrkorn og andre kritiske innsatsfaktorer.

Energiforsyning

Energisikkerhet har tett sammenheng både med den spente sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og med det grønne skiftet. Norges betydning for europeisk energisikkerhet gjør at norske myndigheter må ha en offensiv tilnærming til det fordypede europeiske samarbeidet om energisikkerhet. Risiko og sårbarhet knyttet til elektrifiseringen og risiko knyttet til transport av gass må analyseres. I tillegg må det gjøres et nasjonalt løft for å sikre tilstrekkelig fornybar energi i årene fremover. Dette må inkludere konkrete målsetninger og tilhørende tiltak. Samtidig må beredskapsvurderinger knyttet til energibærere i transportsektoren ivaretas. Formålsbestemmelsen i energiloven må endres slik at den omfatter forsyningsikkerhet, og det må gis føringer til virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon innen energisektoren om å utføre beredskapsanalyser og sikre kontinuitetsplanlegging også for de øvre delene av krisespektret.

2.3 Nå er det alvor

Alvoret i den sikkerhetspolitiske situasjonen og de globale trendene som utfordrer den nasjonale beredskap en vår, gjør at det haster å styrke norsk beredskap.

Totalberedskapskommisjonen vil understreke behovet for å prioritere arbeidet med

motstandsdyktighet mot alle former for fare og så lenge situasjonen varer. De 10 tiltaksområdene som utgjør kommisjonens hovedanbefalinger for et mer robust beredskapssystem, vil gi retning og kraft i det nasjonale beredskapsarbei-

det, og gi effekt i hele landet og for hele befolkningen.

Samlet vil alle kommisjonens anbefalinger styrke norsk beredskap i en urolig tid og for en usikker fremtid.

Del II

Utfordringsbildet og arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

Kapittel 3

Sikkerhets- og beredskapsutfordringene endres**3.1 Innledning**

Utfordringsbildet verden og Norge står overfor er alvorlig og usikkert. Stormaktsrivalisering og klimautfordringer er eksistensielle trusler, som sammen med teknologiutvikling og demografiske utfordringer påvirker norsk sikkerhet og beredskap. Disse faktorene påvirker og forsterker hverandre og vil i tillegg kunne påvirke andre samfunnsforhold som økende sosial ulikhet, migrasjon og et endret kriminalitetsbilde. Tabell 3.1 gir en kortfattet beskrivelse av hvordan ulike faktorer kan påvirke samfunnsutviklingen.

Utviklingen knyttet til klima, teknologi, demografi og stormaktsrivalisering gjør at det må stilles større krav til utviklingen av beredskapsarbeidet i Norge. Dette har dannet grunnlaget for kommisjonens vurderinger og anbefalinger innenfor de ulike beredskapsområdene i utredningen.

3.2 Stormaktsrivalisering – en betydelig forverret sikkerhetspolitisk situasjon

Verden er i endring, og det er krig i Europa. Rivalisering om verdenssyn og verdier, mellom demokratier på den ene siden og autoritære regimer på den andre siden, blir stadig mer fremtredende og går oftere foran pragmatiske hensyn. Det siste året har det blitt tydelig at Russland forfekter et verdisyn som står i skarp motsetning til våre demokratiske liberale ideer. Krigen i Ukraina er en del av dette bildet. Det samme er partnerskapet mellom Kina og Russland. De to landenes felles forsøk på å undergrave og endre den regelbaserte internasjonale verdensordenen utfordrer verdiene våre og interessene våre og bidrar til at den globale stormaktsrivaliseringen i større grad preges av økende blokkdannelse. Den økende rivaliseringen mellom Kina og USA er også en faktor som vil prege Norge og Europa. Selv om Ves-

Tabell 3.1 Forklaring av utvalgte begreper i fremtidsstudier.

Begrep	Betydning	Eksempel
Trend / utviklingstrekk	Generell tendens eller retning til en endring over tid	Aldrende befolkning
Megatrend	Store endringer som kan påvirke samfunnet over lang tid	Klimaendringer
Endringsdrivere	Faktorer som forårsaker endring eller som kan påvirke eller forme fremtiden	Teknologiutvikling
Trendbrudd / diskontinuitet	Rask og stor endring i karakteren eller retningen til en trend	Omfattende bruk av syntetisk biologi i landbruket
Sjokk / ekstreme hendelser	En overraskende og uforutsett hendelse som kan gi betydelige konsekvenser og endre retningen til fremtiden	Angrepene 11. september 2001 i USA. Russlands militære angrep på Ukraina 24. februar 2022

Kilde: Sellevåg m.fl. (2020).

ten har samlet seg i en felles front mot Russland og i økende grad har uttrykt en skepsis til Kinas fremtreden, er det endringer i samarbeidet på vestlig side som kan få konsekvenser for Norge. Den sikkerhetspolitiske utviklingen, med rivalisering mellom verdenssyn og verdier, må også ses i sammenheng med utviklingen med demokratier i tilbakegang globalt. Flere land har sett en gradvis svekkelse av demokratiske normer og verdier som respekt for rettstaten.¹

3.2.1 Russland er den største utfordringen for Norge

Angrepet på Ukraina er en trussel mot europeisk sikkerhet, mot den internasjonale rettsorden og mot demokratiske verdier og dermed også en trussel mot Norges sikkerhet og handelfrihet.

Russisk gråsoneaktivitet mot vestlige verdier, kritisk infrastruktur og ressurser er forsøk på å spre uro og frykt i befolkningen i Europa og å skape splittelse i vestlige land.² Russland har også før krigen vist stor vilje og evne til å ta i bruk virkemidler under terskelen for væpnet konflikt. Dette gjelder i særdeleshet aktivitet knyttet til påvirkning og informasjonsoperasjoner, sabotasje og etterretning i og utenfor det digitale rom, men også i form av for eksempel elektronisk krigføring.

3.2.2 Kina er en stadig økende utfordring

Kinas utvikling som en stormakt blir reflektert i økt evne til politisk, økonomisk og etter hvert militært nærvær i ulike deler av verden. Kinas rekkevidde og evne til påvirkning blir større og har derfor de siste årene kommet høyere på dagsordenen i både EU og Nato. I tillegg har Russland og Kina styrket det strategiske samarbeidet sitt og de har en sammenfallende interesse i å splitte og svekke vestlige land og USAs ledende rolle i verden. Dette kan på sikt virke destabiliserende.

Kina fortsetter å utfordre det vestlige fellesskapet på flere måter. Landet søker å kontrollere strategisk infrastruktur, ressurser og verdikjeder. Kina driver både etterretning, påvirkning, cyberraser og økonomisk påvirkning mot vestlige land.³ I Norges nærområde er kinesisk aktivitet i stor grad knyttet til forskning og kommersielle interesser, men samarbeid mellom Russland og Kina, også i Arktis, krever oppmerksomhet.

Russland blir i stadig større grad avhengig av Kina som følge av krigen og de vestlige sanksjonene, og mye av samhandlingen mellom de to landene foregår på kinesiske premisser. Interessen for nordområdene vil øke på russisk, kinesisk og vestlig side. Den uttalte interessen for Arktis har utgangspunkt i tilgang på naturressurser og utsiktene til nye handelsruter gjennom Nordøstpassasjen.⁴

3.2.3 Nytt og mer dynamisk konfliktspekter

Tradisjonelt er fred, krise og krig betraktet som steg på en alvorlighetslinje. Slike sekvensielle steg er enkle å forstå, men er stadig oftere upresise størrelser for å forstå den nye sikkerhetssituasjonen.

Norsk sikkerhet blir direkte og indirekte utfordret av flere aktører, på flere arenaer, hjemme og ute, hver dag. Risikoen for mellomstatlig konflikt som direkte berører Norge og våre allierte, har økt. Selv om det er et skille mellom fred, krise og krig, har overgangene blitt mindre tydelige og mer dynamiske.

Dagens sikkerhetssituasjon preges av dominerende aktører som kontinuerlig engasjerer hverandre i grader av konkurranse, konfrontasjon, konflikt og konsolidering. Disse fire begrepene tar inn over seg at statssikkerheten blir utfordret hver dag gjennom de truslene som vi blir utsatt for, som ikke nødvendigvis kan kalles en krise, og som skjer under terskelen for væpnet konflikt eller krig. Kommisjonen viser derfor til et konfliktspekter som bedre reflekterer dagens sikkerhetssituasjon, se boks 3.1. Dette konfliktspektret beskriver situasjonstyper i omgivelsene våre som i varierende grad kan inntreffe samtidig i ett eller flere domener i det tradisjonelle spektret fred – krise – krig.

3.2.4 Rivaliseringen påvirker handel og økonomi

I dag er samhandlingen mellom stormaktene mer preget av konkurranse enn av samarbeid. Rivaliseringen er mer tilspisset og åpen enn tidligere og handler ofte om egen økonomisk vekst og økonomiske interesser som del av et bredere strategisk bilde. Rivaliseringen mellom USA og Kina spiller seg ut innenfor alle politikkområder og kanskje spesielt innenfor handel og teknologi, noe som også berører Norge. I 2019 beskrev EU forholdet mellom EU og Kina i et strategisk perspektiv, hvor

¹ Papada m.fl. (2023).

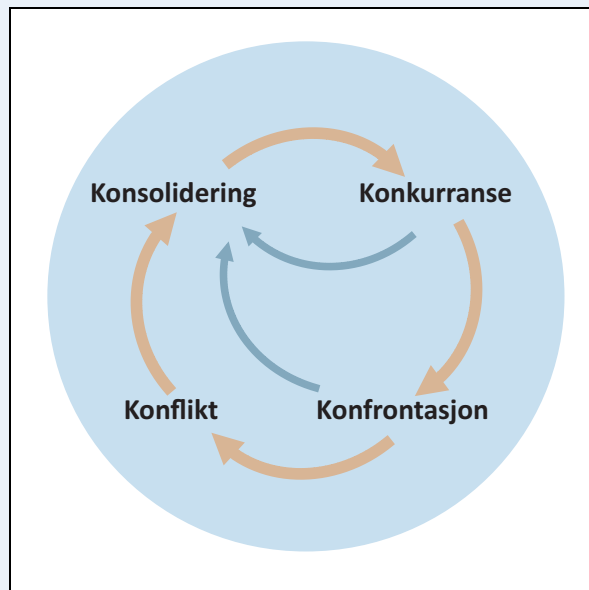
² Barnholt Klepper m.fl. (2023).

³ Barnholt Klepper m.fl. (2023).

⁴ NOU 2023: 14.

Boks 3.1 Et mer dynamisk konfliktspekter

- Konkurransen er en lavintensiv normaltilstand. Her er Norge og alliertes handlingsrom kontinuerlig utsatt for myk påvirkning og press fra omgivelsene sine.
- Konfrontasjon kan raskt variere i intensitet og forekommer i økende grad i det daglige. Norsk og alliert sikkerhet utsettes for direkte eller indirekte påvirkning, press og trusler som krever tydelig håndtering. Situasjonen kan være uoversiktlig og oppleves som krevende.
- Konflikt er en høyintensiv, svært alvorlig og ustabil situasjon. Norge og allierte utsettes for direkte og skadelig påvirkning, anslag og angrep som inkluderer trussel om eller bruk av omfattende destruktiv maktbruk.
- Konsolidering er situasjoner hvor aktørene søker å befeste fordelaktige posisjoner oppnådd i konkurranse, konfrontasjon eller konflikt.



Figur 3.1 Konfliktspekter som reflekterer dagens sikkerhetssituasjon.

Kina ved siden av å være en samarbeidspartner innenfor nøye avstemte mål, som klimaendringene, også er en systemisk rival.⁵ I *Perspektivmeldingen 2021* beskrives også denne rivaliseringen:

[i]nternasjonalt samarbeid basert på felles regelverk har tjent verden og Norge godt gjennom mange tiår. Tettere økonomisk integrasjon etter andre verdenskrig ble båret frem av tanken om at fremskritt og fredelig utvikling i andre land også gagnar egen økonomi og samfunnsutvikling. Dette tankesettet utfordres nå av en idé om at egne gevinster realiseres best for land som handler alene, uten tanke på andre. Troen på internasjonalt samarbeid ser ut til å ha avtatt. Det samme gjelder oppslutningen om internasjonalt avtaleverk på viktige områder, som det har tatt lang tid å bygge opp.

En slik utvikling er alvorlig og vil kunne påvirke norsk sikkerhet og ha stor betydning for Norge og norsk økonomi.⁶

Som følge av rivaliseringen mellom stormaktene fremtrer en form for regionalisering av de

globale handelsmønstrene og forsyningskjedene. Land med sammenfallende strategiske interesser søker handel med hverandre fremfor handel med rivaliserende interessefelleskap. Etter Russlands angrep på Ukraina og påfølgende vestlige sanksjoner har russisk eksport rettet seg mot andre markeder enn de vestlige, spesielt mot Kina og India. Vestlig avhengighet av kinesiske råvarer problematiseres i stadig økende grad, slik europeisk avhengighet av russisk gass viste seg å være problematisk. Økonomiske interesser og internasjonal handel som virkemidler i stormaktsrivaliseringen gjør at strategisk handelsuavhengighet blir viktigere.

3.2.5 Rivaliseringen utfordrer småstatens vilkår

Selv om Norge er et lite land, har vi en åpen økonomi og et betydelig eierskap i internasjonale aksjemarkeder gjennom pensjonsfondet vårt. Dette gjør at Norge er avhengig av en fri verdenshandel, åpne kapitalmarkeder og stabile internasjonale regelverk.

De siste tiårene har samhandel og samarbeid bidratt til å løfte levestandarden internasjonalt og redusert spenninger mellom land. Som følge av en mer internasjonalisert og digitalisert verden

⁵ European External Action Service (2022).

⁶ Meld. St. 14 (2020–2021).

har stadig flere problemstillinger vært grensekryssende. Troen på internasjonalt samarbeid og oppslutningen om et internasjonalt avtaleverk ser derimot ut til å avta i mange land. Økt proteksjonisme og svekkede samarbeidsforhold i en verden preget av maktpolitiske motsetninger og svekkelse av demokratier kan også føre at til oppslutningen om handel og samarbeid reduseres.⁷

Som småstat er Norge utsatt og har håndtert den sikkerhetspolitiske utfordringen gjennom Nato-medlemskap og et nært forhold og støtte til det internasjonale, regelbaserte systemet. Nå er dette internasjonale, regelbaserte systemet under press. Russland har gjennom angrepet på Ukraina tydelig demonstrert sin manglende respekt for de internasjonale normene og rettsprinsippene Norge som småstat er avhengig av. Stormaktsrivaliseringen og svekket vilje til flernasjonale løsninger kan redusere FN sin rolle og evne til å løse tvister mellom land, minske spenninger og å forebygge konflikter. Samtidig gjør USAs fortsatte orientering mot Asia at de må fordele ressursene sine og oppmerksomheten sin mot flere geografiske områder. Dette fører til en økende forventning om at europeiske stater må være i stand til å ivareta egen sikkerhet. For mindre stater blir også alliansetilhørighet og forpliktende samarbeid med allierte og partnere særlig viktige. Den økende polariseringen i det amerikanske samfunnet og USAs tiltakende proteksjonistiske handelspolitikk er også en utvikling som kan påvirke Norge og Europa på sikt.

Norden og EU blir viktigere

Samarbeidet i Nato og det regulerte forholdet vårt til EU har dannet ryggraden i og grunnlaget for norsk sikkerhet. I en verden der skillelinjer og motsetninger vokser mellom Vesten på den ene siden og Russland og Kina på den andre, blir vår tilknytning til disse to sikkerhetsfelleskapene enda viktigere. EU vil ikke kunne erstatte Nato med hensyn til avskrekking, trygghet og forsvar, men kan med sine politiske og økonomiske virkemiddel og evne til krisehåndtering utvikle seg til å bli et viktig supplement.

At Finland og trolig Sverige blir medlemmer i Nato, er starten på en ny epoke i nordisk sikkerhetspolitikk. Alle nordiske land vil dermed være traktatfestet til gjensidig støtte i krise og krig innenfor rammen av Natos kollektive sikkerhetsgaranti. En slik folkerettslig forpliktende avtale vil skape grunnlag for et vesentlig tettere sikkerhets-, bered-

skaps- og forsvarspolitisk samarbeid. Det nordiske totalforsvarssamarbeidet vil bli mer forutsigbart og relevant.

Det kan heller ikke utelukkes at USAs vilje og evne til å opprettholde rollen sin som garantist for europeisk sikkerhet endres i et 10–20 års perspektiv, noe som kan føre til en større europeisk autonomi, og da med EU som rammeverk.

3.3 Teknologisk utvikling

Teknologiutviklingen er en av de viktigste endringsdriverne i samfunnet. Betydningen som teknologiutviklingen har for samfunnet har en tосidighet ved seg, ved at utviklingen både skaper nye muligheter, men samtidig nye utfordringer. En grunnleggende utfordring er tempoet, som skaper usikkerhet og uforutsigbarhet.

Teknologiutviklingen endrer måten vi lever, jobber og samhandler på og vil også kunne føre til endringer i samfunnsstrukturer og sosiale forhold. Selv om teknologiutviklingen skaper nye næringer og arbeidsplasser, vil veksten i den digitale økonomien, automatisering og andre avanserte teknologier også endre og fortrenge mange jobber. Fordelene ved teknologiske fremskritt blir ofte ujevnt fordelt. Dette kan igjen føre til økt økonomisk og sosial ulikhet.

Kunstig intelligens utvikles raskt og forventes å få bred anvendelse på en rekke områder som vil påvirke samfunnet bredt og på måter som er krevende å overskue i dag. I november 2022 ble samtaleroboten ChatGPT lansert, og den fikk rekordstor pågang. Denne tjenesten kan skape unikt innhold selv, men innholdet kan være både usant og det kan reprodusere fordommer fra dataene de er trent på. Utrullingen av slike tjenester reiser både regulatoriske og etiske spørsmål. Noen generelle anvendelsesområder for kunstig intelligens er automatisering og sammenstilling av data, mer sofistikert språkbehandling, økt personalisering og bedre beslutningsprosesser.

Stadig flere av tingene vi omgir oss med i livene våre blir koblet til internett. Denne utviklingen, også kalt tingenes internett (Internet of Things – IoT), gir en rekke muligheter for bedre tjenester og produkter. Utrullingen av 5G vil ytterligere akselerere denne utviklingen, hvor raskere internetthastigheter kan muliggjøre nye applikasjoner og tjenester. Endringene muliggjør nye og mer effektive prosesser og tjenester, men det endrer samtidig sårbarhetsbildet. For eksempel kan IoT-enheter i smarte hjem ha mangelfull sikkerhet, noe som gjør brukerne sårbare for

⁷ Meld. St. 14 (2020–2021).

angrep. Mange av tjenestene som er kritiske for samfunnet, som kraftforsyning, kommunikasjons-tjenester og helsetjenester, understøttes av digitale verdikjeder. De digitale verdikjedene er komplekse, lite oversiktlige og går på tvers av landegrenser.⁸ Økt bruk av rombaserte tjenester vil kunne føre til økt avhengighet av rommet for hele samfunnet.

Andre teknologiområder som forventes å få stor samfunnsmessig betydning i årene fremover, er bioteknologi og kvanteteknologi. Syntetisk biologi kan gjøre det mulig å produsere nye medisiner, men kan også skape nye virus. Kvanteteknologi forventes å revolusjonere datakraft, noe som vil gjøre det mulig å løse komplekse problemer som er utenfor rekkevidden til dagens datamaskiner.⁹

I et 10–20 års perspektiv vil ny teknologi kunne ha store positive effekter i beredskapssammenheng, både innenfor forebygging, håndtering og konsekvensoppfølging av uforutsette hendelser. Sensorteknologi vil kunne overvåke områder som er utsatt for følgene av klimaendringene, som skred, brann og flom, og varsle om endringer i sanntid til berørte og til dem som skal håndtere slike hendelser. Kunstig intelligens, maskinlæring og stordata vil muliggjøre bedre situasjonsforståelse og derigjennom analyse, varsling og rettidig håndtering på en betydelig bedre måte enn hvordan dette gjøres i dag.

3.4 Klimaendringer og naturfare

Klimaendringer er endringer i hvor ofte ulike typer vær forekommer, altså endringer i gjennomsnittsværet over tid. Det kan være endring i temperatur, nedbør, vannføring (flom) eller vind. Det kan også være endringer i hvor ofte og intenst ekstremvær inntreffer.¹⁰ Klimaendringene har store konsekvenser for verdenssamfunnet og Norge. Ifølge FNs klimapanel (IPCC) har økende utslipp av karbondioksid (CO₂) og andre klimagasser fra blant annet kraftproduksjon, industri, jordbruk og transport bidratt til at atmosfærens innhold av CO₂ øker betraktelig.¹¹ Den økte konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren forster-

ker drivhuseffekten, noe som fører til at verden blir varmere, og til at faren for uforutsette endringer i klimasystemet med alvorlige konsekvenser øker. Den sjette hovedrapporten fra FNs klimapanel viser at endringer i klimaet er utbredte, raske og intensiveres, og at de er uten sidestykke på tusenvis av år.¹²

Naturlige prosesser som skyldes kombinasjonen klima, grunnforhold og topografi slik som skred, flom og stormflo, omtales gjerne som naturfare.¹³ I årene som kommer, vil hetebølger inntreffe oftere og med større intensitet enn før. Tilsvarende gjelder for ekstremnedbør. Tørke vil øke i enkelte deler av verden, og i de nordiske landene vil for eksempel antallet skog- og lyngbranner øke som følge av lengre hete- og tørkeperioder. Økt havtemperatur vil gjøre at havet forsures, og at det mister oksygen. Havnivået vil også stige på grunn av at det utvider seg ved økt temperatur, og på grunn av issmelting i polare strøk. Felles for alle verdensdeler er at de vil oppleve mer varme og mindre kulde. Endringene vil bli større og mer utbredt desto mer den gjennomsnittlige globale temperaturen øker. Endringen vil bli større i polare strøk, for eksempel i Nord-Norge og på Svalbard. Sannsynligheten for sammenfallende ekstremhendelser blir også større med økende global oppvarming. Dette kan for eksempel være at hetebølger og tørke skjer på samme tid, at kombinasjonen av stormflo og kraftig nedbør fører til flom, eller at sammenfallende varme, tørke og vind gir stor skogbrannfare.

Klimaendringene kan også bidra til økt spredning av sykdommer og få negative følger for både økonomisk aktivitet og levekår. Konsekvensene er størst for land som har begrensede forutsetninger til å håndtere påkjenningene. I disse landene vil klimaendringene kunne bli en kilde til konflikt og uro, for eksempel ved redusert tilgang på mat og vann.¹⁴ Klimaendringene og økt hyppighet av klimarelaterte katastrofer forventes også å forsterke omfanget av ufrivillig migrasjon og tvungen flytning, både internt i og mellom land. Ifølge Flyktninghjelpens senter for internt fordrevne (IDMC) ble om lag 24 millioner mennesker fordrevet fra sine hjem i 2019 på grunn av klimarelaterte katastrofer.¹⁵ Klimaendringene vil være en økende drivkraft for flytting mellom regioner, og presset mot Europa forventes å bli særlig sterkt. Verdensbanken anslår at uten drastiske klimatil-

⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020c).

⁹ Sellevåg m.fl. (2022).

¹⁰ Benestad m.fl. (2023). I 1935 ble det enighet i Verdens meteorologiorganisasjon (WMO) om felles referanseperiode for klima, såkalte standard normaler. Den ble da satt til 30 år, men byttes hvert 10. år. Dagens standardnormal for klima er 1991–2022.

¹¹ Miljøstatus (2022).

¹² Miljødirektoratet (2022).

¹³ Miljødirektoratet (2019).

¹⁴ Meld. St. 5 (2020–2021).

¹⁵ IDMC (2020).

tak kan over 216 millioner mennesker bli tvunget til å flytte innenfor egne lands grenser i Afrika sør for Sahara, Sør-Asia og Latin-Amerika innen 2050.¹⁶

3.4.1 Konsekvenser av klimaendringene i Norge

Når klimaendringene blir kraftigere, vil vi trolig oppleve ekstreme hendelser med en intensitet og varighet som ikke er observert tidligere. Vi kan forvente at temperaturen og nedbøren øker i hele landet og gjennom alle årstider. Norge utsettes allerede jevnlig for ulike typer naturhendelser, og fremover er det forventet mer ekstremt vær og økte påkjenninger fra slike hendelser. Sommeren 2018 ble Norge rammet av en langvarig tørkeperiode som førte til en krevende skogbrannsesong. I juli 2019 ble Jølster og Førde rammet av svært kraftige og lokale regnbyger. Regnbygene førte til jordskred og lokale oversvømmelser som ga tap av menneskeliv og store skader på bebyggelse og veier. Gjerdrum kommune ble i desember 2020 rammet av et kvikkleireskred som tok livet av elleve personer. Villere, våtere og varmere vær vil føre til flere hendelser lokalt, noe som vil kreve økt mobilisering av lokale ressurser, inkludert kommunene, nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten.¹⁷

Klimaendringene påvirker også vilkårene for næringsvirksomhet. Redusert isutbredelse i Arktis som følge av klimaendringene gir for eksempel nye muligheter for næringsaktivitet i nord og skipsfart gjennom polhavet. Den økte maritime aktiviteten vil samtidig føre til en større risiko for ulykker i området, noe som i sin tur igjen utfordrer beredskapen i områder med krevende klimatiske forhold og lange avstander.¹⁸

3.4.2 Det grønne skiftet og en bærekraftig utvikling

Ifølge FNs klimapanel trenger verden raske, omfattende og vedvarende utslippsreduksjoner om vi skal nå målet om å begrense global oppvarming til 1,5 grader. Det er dermed behov for en bærekraftig utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge for behovene til fremtidige generasjoner. Ofte trekkes tre dimensjoner frem for en bærekraftig utvikling: miljømessig (økolo-

gisk), sosial og økonomisk bærekraft. Dette er en forståelse av begrepet bærekraft som er bruk i FNs bærekraftsmål, se figur 3.2, hvor utrydding av fattigdom og sult er inkludert, sammen med blant annet god helse og utdanning til alle.¹⁹

Det grønne skiftet omtales ofte som veien mot mer miljøvennlige løsninger og Norges vei mot å bli et lavutslippsland. Et slikt skifte vil innebære en omstilling til et samfunn der vekst og utvikling skjer innenfor naturens tålegrenser. For å komme igjennom et slikt skifte må det skje en overgang til produkter og tjenester som gir mindre negative konsekvenser for klima og miljø enn hva som er tilfelle i dag. Slike endringer vil også føre til endret risiko innenfor mange områder, som for eksempel transport.²⁰ Det grønne skiftet har konsekvenser for store deler av det norske samfunnet og påvirker derfor også samfunnets beredskapssevne. Det grønne skiftet er følgelig en omstilling som er relevant for og vil behandles i flere kapitler i denne utredningen.

3.5 Demografiske endringer

Det er tre demografiske endringer som vil påvirke verden og Norge. Verdens befolkning vil øke, den blir eldre og mer urbanisert. Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomfører nasjonale og regionale befolkningsfremskrivninger. De nasjonale fremskrivingene er beregninger av hvordan befolkningen i Norge utvikler seg fremover, gitt ulike forutsetninger som fruktbarhet, dødelighet, innvandring og utvandring. De regionale fremskrivingene er beregninger av hvordan befolkningen i Norges kommuner utvikler seg fremover, gitt de samme forutsetningene.²¹ Det er store geografiske forskjeller i befolkningsutviklingen. Befolkningsnedgang, spredt bosetting og aldring tenderer til å opptre sammen.²²

Selv om befolkningsfremskrivninger vil være usikre og at denne usikkerheten normalt øker jo lenger inn i fremtiden man ser, gir SSB sine befolkningsfremskrivninger et utgangspunkt for å vurdere hvordan befolkningsutviklingen i Norge vil se ut fremover. SSBs siste befolkningsfremskrivninger fra 2022 viser en lavere befolkningsvekst kombinert med en aldrende befolkning og beskrives i mer detalj under.

¹⁶ Clement m.fl. (2021)

¹⁷ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

¹⁸ Meld. St. 5 (2020–2021).

¹⁹ Olerud m.fl. (2023).

²⁰ Klima- og miljødepartementet (2021).

²¹ Statistisk sentralbyrå (2023c).

²² NOU 2020: 15.



Figur 3.2 FNs bærekraftsmål.

FNs bærekraftsmål ble vedtatt i 2015 og er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030.

Kilde: Regjeringen (2023a).

3.5.1 Lavere befolkningsvekst

SSBs befolkningsfremskrivninger for 2022 viser at befolkningen i Norge er forventet å vokse fra 5,4 millioner mennesker til 6 millioner mennesker i 2050 og 6,2 millioner i 2100.²³ Figur 3.3 illustrerer denne utviklingen. Selv om befolkningen vil øke, er det forventet at trenden med at befolkningsveksten avtar vil fortsette gjennom århundret. I 2060 antas den årlige befolkningsveksten å være cirka 0,1 prosent, sammenliknet med 0,6 prosent vekst i dag.

Vekst i befolkningen kommer enten fra et fødselsoverskudd, at det fødes flere enn det dør, eller fra positiv nettoinnvandring, at det innvandrer flere enn det utvandrer, eller en kombinasjon av disse. De siste tiårene er det nettoinnvandringen som har bidratt mest til befolkningsveksten. Også frem mot 2100 er det forventet at nettoinnvandring i større grad vil bidra til befolkningsvekst enn fødselsoverskudd.²⁴

Befolkningsvekst i kommunene

Kommunefremskrivingene viser at befolkningen i Norge vil øke med 11 prosent frem mot 2050, men at veksten ikke vil være jevnt fordelt. 211 av lan-

dets kommuner vil få økt folketall frem mot 2050, mens 145 kommuner vil få lavere eller et uendret folketall. Det innebærer at flertallet av kommunene, omtrent 60 prosent, er forventet å oppleve befolkningsvekst mens øvrige kommuner ikke vil ta del i befolkningsveksten.²⁵ Fremskrivingene viser at det er de folkerike og sentrale kommunene, byene og områdene rundt byene, som vokser mest. En tydelig trend i befolkningsutviklingen i Norge er dermed sentralisering. Innbyggerne bor i stadig større grad tettere, og de sentrale strøkene vokser. Dette er en befolknings-trend som har pågått lenge, helt siden begynnelsen av 1800-tallet.²⁶

3.5.2 En aldrende befolkning

SSBs befolkningsfremskrivninger for 2022 viser at både antallet og andelen eldre i befolkningen vil øke betraktelig frem mot 2100.²⁷ Det er forventet at befolkningen som er 70 år eller eldre, vil mer enn doble seg frem mot 2065 og bestå av mer enn 1,6 millioner personer i 2100. Andelen eldre i befolkningen vil også øke, fra 13 prosent i dag til mer enn 25 prosent i 2075. Historisk har Norge alltid hatt flere barn og unge enn eldre i befolknin-

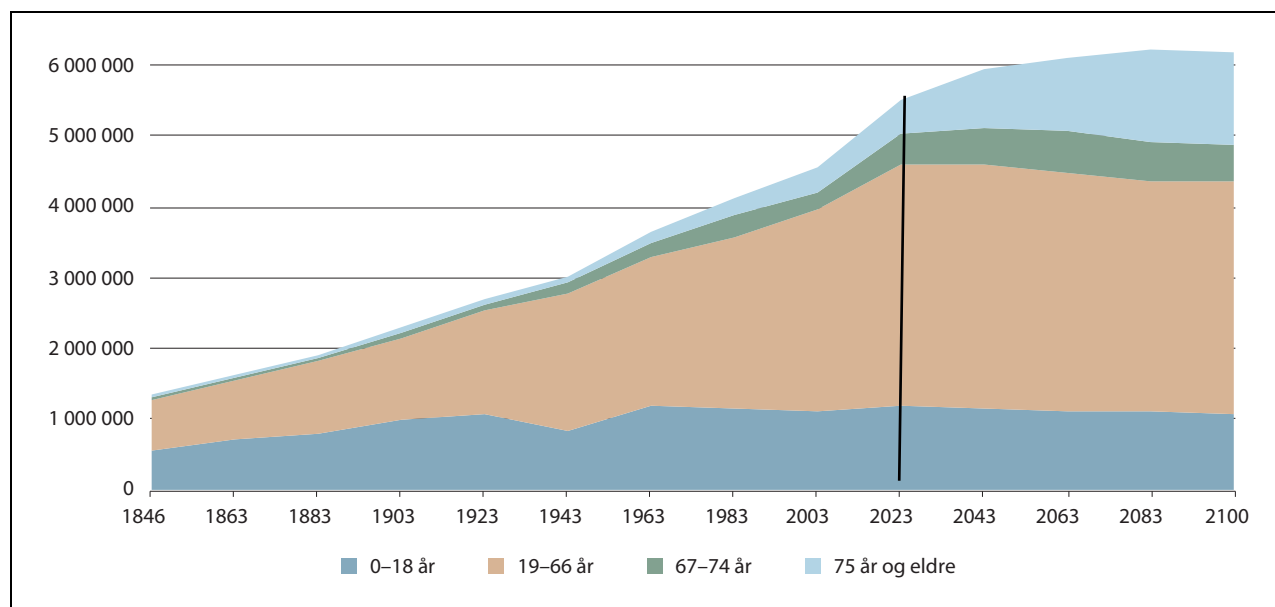
²³ Tømmerås og Thomas (2022).

²⁴ Tømmerås og Thomas (2022).

²⁵ Leknes og Løkken (2022).

²⁶ Leknes og Løkken (2022).

²⁷ Tømmerås og Thomas (2022).



Figur 3.3 Befolkningsutviklingen fordelt på aldersgrupper (1846–2100), fremskrevet etter 2023.

Fremskrivningen bruker Statistisk sentralbyrå sin hovedfremskriving for befolkningsutvikling, med middels fruktbarhet, levealder og innvandring (MMM).

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 10211 og 13599.

gen. Selv om antallet barn og unge er forventet å være relativt stabilt, vil det i løpet av de neste 10 årene være flere personer som er 65 år eller eldre enn barn og unge under 20 år.²⁸ Som figur 3.4 viser vil også den forventede gjennomsnittlige levealderen øke.

3.6 Andre samfunnsforhold

De ulike utviklingstrekkene knyttet til sikkerhetspolitisk utvikling, teknologisk utvikling, klimaeendringene og demografiske endringer, endrer risikobildet, og påvirker andre samfunnsforhold. Noen av disse utviklingstrekkene behandles nærmere under.

3.6.1 Migrasjon

Ifølge FNs høykommissær for flyktninger er over 100 millioner mennesker i verden på flukt per 2022. Dette omfatter både internt fordrevne og dem som søker beskyttelse utenfor eget land. Antallet er doblet det siste tiåret. Årsakene er sammensatte og dreier seg om konflikt, forfølgelse og ulike menneskerettsbrudd.

FNs høykommissær for flyktninger anslår at flyktningstrømmen vil fortsette å øke i årene frem-

over dersom pågående konflikter ikke løses og nye oppstår. I tillegg er det grunn til å tro at de globale sosiale og økonomiske konsekvensene av koronapandemien og krigen i Ukraina kan føre til økt migrasjon for bedre levekår.²⁹

De siste årene har statlig styrt migrasjon utfordret europeiske land og USA. Dette dreier seg om at land utnytter migrasjon som et pressmiddel for politiske formål. Nylige eksempler på dette er Tyrkia i 2020 og Belarus i 2021. Begge gangene ble det fra landene tilrettelagt aktivt for irregulær migrasjon over grensen til EU for politiske formål, henholdsvis misnøye med EUs bistand og EUs sanksjonsregime. Det antas at denne typen instrumentalisering dreier seg om geopolitikk, og at et mål er samfunnsmessig splittelse og destabilisering i de landene som rammes.

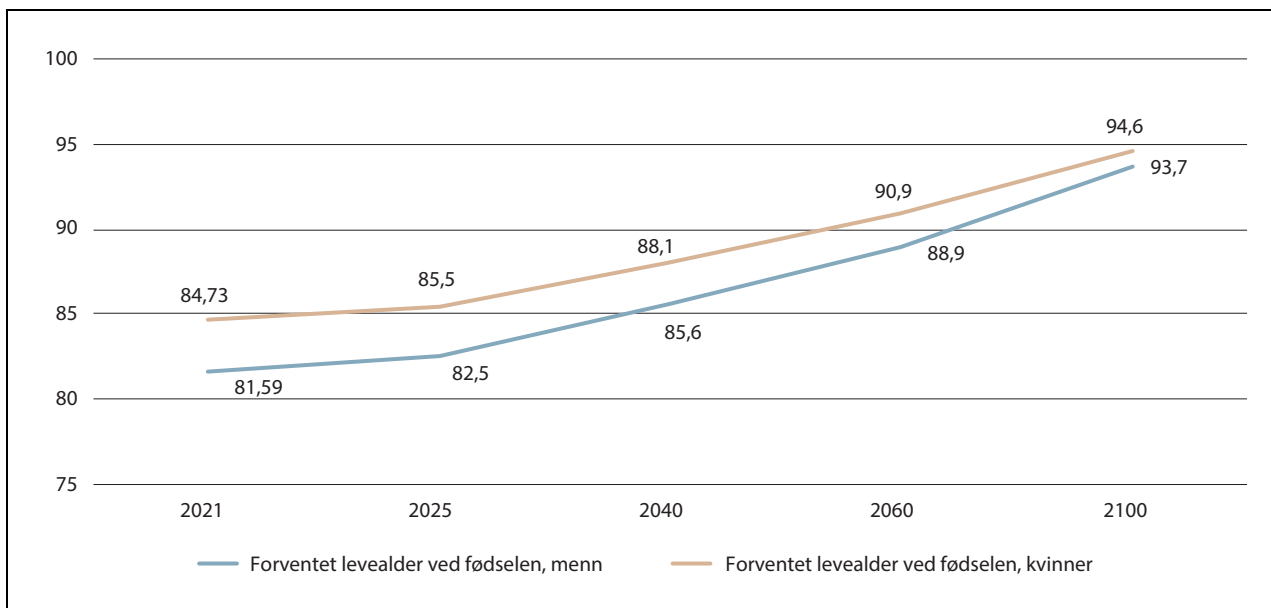
3.6.2 Økende sosial ulikhet

Ulikhet er en grunnleggende utfordring i samfunnet. En økende ulikhet kan både redusere sosial samhørighet, frembringe oppfatninger av urettferdighet og forsterke motsetninger mellom grupper i samfunnet.

Selv om den økonomiske ulikheten i Norge er lav sammenliknet med andre land, både når man ser på fordelingen av inntekt og med hensyn til

²⁸ Tømmerås og Thomas (2022).

²⁹ UNHCR (2022).



Figur 3.4 Forventet levealder, etter kjønn (2021–2100).

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 13604.

breidere indikatorer for fordelingen av levekår og livskvalitet, har forskjellene mellom fattig og rik økt siden 1980-årene. Mange i landet står nå overfor en krevende økonomisk situasjon blant annet på grunn av vedvarende økte strømpriser og en generell prisvekst. I alt 11,3 prosent eller 110 700 barn tilhørte i 2021 en husholdning med vedvarende lave husholdningsinntekter. Dette er en liten nedgang fra 2020 og 2019, men andelen barn med vedvarende lav husholdningsinntekt er fremdeles høy.³⁰

Økonomisk ulikhet kan ha negativ innvirkning på både mellommenneskelig tillit og tilliten til myndighetene.³¹ Norge vil i årene fremover stå overfor utfordringer knyttet til tilgang på kompetanse og arbeidskraft på en rekke områder. For å imøtekomme denne utfordringen og for å bygge et mer motstandsdyktig samfunn må samfunnet lykkes bedre med å inkludere flere av dem som i dag står utenfor utdanningsløp og arbeid. I *Perspektivmeldingen 2021* er det anslått, basert på fremskrivninger av økonomien, at de økonomiske effektene hadde vært store dersom flere uføre kom over i arbeid.

3.6.3 Kriminalitet og utrygghet som samfunnsutfordring

Kriminalitet rammer både innbyggernes trygghet, men også næringsliv og velferdsordninger. Kriminalitet er en trussel mot tryggheten i samfunnet og påfører samfunnet betydelige kostnader. Kriminalitet kan undergrave tilliten mellom innbyggere og mellom innbyggere og myndigheter. De samfunnsmessige konsekvensene av uro og utsatthet for lovbrudd er store.

Kriminaliteten avspeiler ulike sider ved samfunnsutviklingen. Endring i befolkningsmengde og -sammensetning, forskjeller i levevilkår, klima og miljøpåvirkning er eksempler på forhold som kan påvirke kriminalitetsutviklingen. Den raske teknologiutviklingen og digitaliseringen fører til like raske endringer i kriminalitetsutfordringene. Økt digitalisering har gjort kriminelle aktørers handlingsrom større, og kriminelle aktører er dyktige til å skjule egne digitale spor, noe som gjør det vanskelig å avdekke, etterforske og identifisere aktørene.

Enkelte kriminelle handlinger kan ha et særlig potensial for å direkte ramme samfunnet vårt. Et eksempel er kriminalitet i det digitale rom, som kan begås for å skade tjenester, sette kritiske virksomheter ut av drift eller for å få urettmessig tilgang til sensitiv informasjon. Kriminelle aktører benytter de samme metodene som statlige aktører, og de kan operere på vegne av eller med støtte eller tillatelse fra statlige aktører.

³⁰ Statistisk sentralbyrå (2023a).

³¹ Gould og Hijzen (2016).

Kommisjonen mener at beskrivelsen av hvordan kriminalitet kan påvirke samfunnet i Prop. 68 L (2015–2016) *Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler)*, er treffende:

Straffbare handlinger vil [...] kunne virke destabiliserende på samfunnet [...]. Opplever borgerne at trusselen om kriminalitet blir for stor, vil dette kunne skape en utrygghetsfølelse som igjen vil kunne true samfunnssikkerheten ved at borgerne tar oppgaven med å beskytte seg og sine i egne hender. En slik utrygghetsfølelse vil også kunne svekke borgernes tillit til staten, en tillit som er en forutsetning for vår

samfunnsorden og vårt demokrati. Derfor utgjør kriminalitet en trussel mot stabiliteten i og kvaliteten på det samfunnet vi lever i. [...] De senere år har det vokst frem former for kriminalitet som i seg selv er egnet til å true stabiliteten i samfunnet. Terrorisme er straffbare handlinger som har som formål nettopp å skape frykt og undergrave stabiliteten i samfunnet og grunnlaget for den demokratiske rettsstaten. Også enkelte andre kriminalitetsformer er i seg selv egnet til å svekke stabiliteten i samfunnet, som for eksempel organisert kriminalitet og korrupsjon.

Kapittel 4

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap**4.1 Innledning**

Samfunnssikkerhet kan forstås som «samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil, eller bevisste handlinger».¹ Grunnleggende verdier henleder oppmerksomheten på Grunnloven, beskyttelse av befolkningen, demokratisk styreform, menneskerettigheter, rettssikkerhet og rikets selvstendighet. Med grunnleggende funksjoner menes funksjoner som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov, for eksempel tilgang på livsnødvendigheter som mat, vann og varme, og vern mot uønskede hendelser.

Samfunnssikkerhet og beredskap er et kollektivt gode og en offentlig oppgave, men som byg-

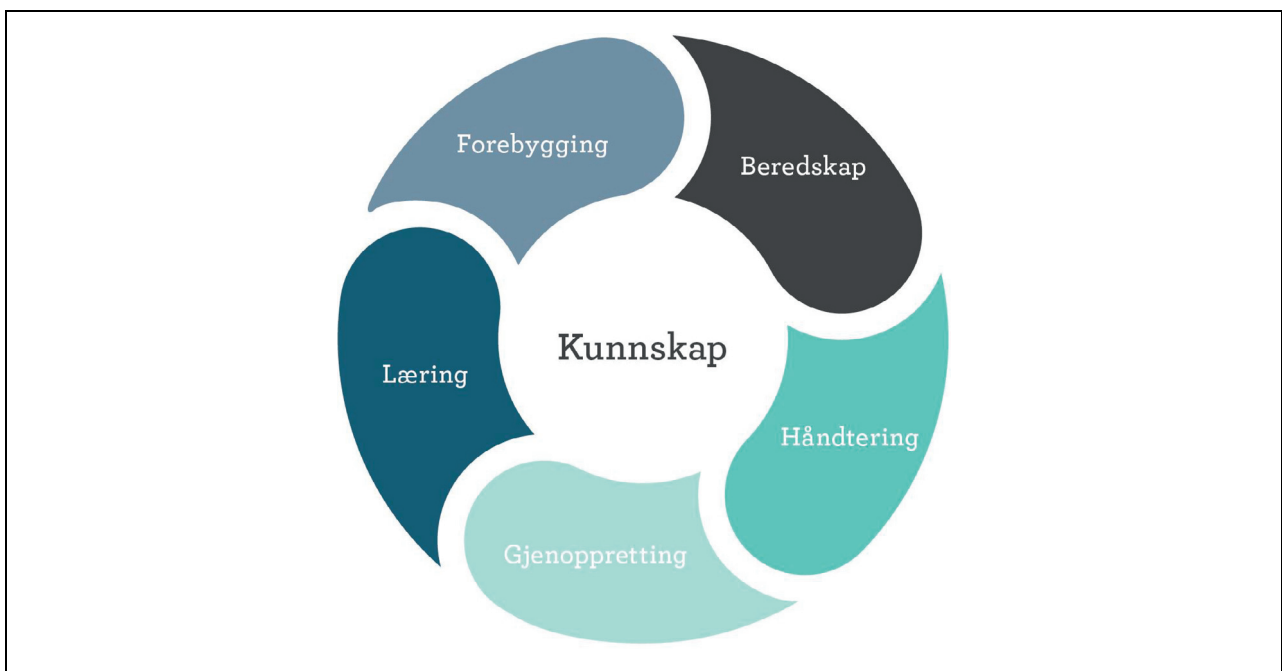
ges av mange, inkludert befolkningen og private og frivillige aktører. Samfunnssikkerhetsarbeidet handler om organisering og forvaltning av sikkerhet, med vekt på risikostyring og regulering, planlegging av beredskap og håndtering av kriser.² Som figur 4.1 viser, kan arbeidet med samfunnssikkerhet ses på som en sammenhengende kjede bestående av forebygging, beredskap, håndtering, gjenoppretting og læring. I alle leddene av kjeden er kunnskapsoppbygging og tilpasning til endringer i risiko- og sårbarhetsbildet en integrert del av arbeidet.³

Samfunnssikkerheten må ses i sammenheng med statssikkerheten. Statssikkerhetens formål er å ivareta statens eksistens, suverenitet, territoriale integritet og politiske handlefrihet. Samfunnssikkerheten og statssikkerheten er gjensidig avhengige av hverandre, og samfunnsutviklingen

² Engen (2023).

³ Meld. St. 5 (2020–2021).

¹ Samfunnssikkerhetsinstruksen.



Figur 4.1 Samfunnssikkerhetsarbeidet.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Boks 4.1 Sentrale definisjoner

Risiko er usikkerhet knyttet til om en uønsket hendelse vil inntreffe, og hvilke konsekvenser den kan få.

Trussel er en aktørs eller flere aktørers (stat, gruppe, individ) kapasitet og intensjon til å utføre tilsiktede, uønskede handlinger.

Beredskap er planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig.

Forebygging er å etablere tiltak i forkant av hendelser for å redusere sannsynligheten for eller konsekvensene av en uønsket hendelse.

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger.

Kritiske samfunnsfunksjoner er de funksjonene som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. Grunnleggende behov er definert som «mat, vann, varme, trygghet og lignende». De anleggene og systemene som er nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner, omtales som kritisk infrastruktur, som er de anleggene og systemene som er nødvendige for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.

Statssikkerhet er å ivareta statens eksistens, suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet.

Nasjonal sikkerhet defineres som statssikkerhetsområdet og en avgrenset del av sam-

funnssikkerhetsområdet som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. De nasjonale sikkerhetsinteressene er angitt i sikkerhetsloven § 1-5.

Grunnleggende nasjonale funksjoner er tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

Sikkerhetstruende virksomhet er i sikkerhetsloven § 1-5 definert som tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser.

Skjermingsverdige objekter og infrastruktur er ifølge sikkerhetsloven § 7-2 skjermingsverdige dersom det kan skade grunnleggende nasjonale funksjoner om de får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse.

Forebyggende sikkerhetsarbeid gjelder planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og kontroll av forebyggende tiltak mot sikkerhetstruende virksomhet og følger av slik virksomhet.

Totalforsvarskonseptet handler om gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespektret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt.

Kilde: Sikkerhetsloven, Meld. St. 5 (2020–2021) og Standard Norge (2021).

og endringer i trusselbildet øker avhengighetene ytterligere.⁴

På et overordnet nivå kan mye av beredskapsarbeidet rammes inn av to systemer: totalforsvaret og den offentlig organiserte redningstjenesten. Totalforsvaret handler om at både det militære forsvaret og den brede sivile beredskapen bidrar til å håndtere hendelser når det trengs. Totalforsvaret omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele kri-

sespektret, fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt.

Den offentlig organiserte redningstjenesten er et samvirke mellom offentlige virksomheter, frivillige organisasjoner og private virksomheter og personer. Den offentlig organiserte redningstjenestens ressurser har en lokal og regional forankring.

Den offentlig organiserte redningstjenesten utgjør en stor del av samfunnets grunnberedskap og er en akutt beredskap for å redde liv og helse. Totalforsvaret er innrettet mot det som utfordrer kapasiteten i grunnberedskapen, være seg om det

⁴ Meld. St. 5 (2020–2021).

Boks 4.2 Uønskede hendelser og kriser

Totalberedskapskommisjonens utredning vurderer beredskapen i hele krisespektret, med vekt på hendelser som utfordrer beredskapssystemene. Dette er til forskjell fra hverdagshendelser som håndteres rutinemessig innenfor hver enkelt sektor eller virksomhet. Samordningsbehovet øker ved ekstraordinære hendelser som rammer flere sektorer og forvaltningsnivåer.

En krise kan defineres som en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersonene, organisasjonene eller statene som rammes. Dette er hendelser som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner. Håndteringen av en krise vil utfordre eller overskride kapasiteten eller kompetansen til den organisasjonen som i utgangspunktet har ansvaret for denne, og vil strekke seg utover det vi normalt forstår som daglige kriser. Det kan omfatte både sikkerhetspolitisk krise og krig, ekstraordinære hendelser og ekstraordinære kriser.

Sikkerhetspolitisk krise og krig er en tilstand eller en situasjon der nasjonale sikkerhets-

interesser, som landets suverenitet, territoriell integritet og demokratiske styreform, er truet.

Ekstraordinære hendelser håndteres gjennom alminnelig beredskap. Eksempler på slike hendelser er samtidige hendelser, hendelser som medfører følgehendelser, komplekse hendelser som treffer flere fagområder, myndigheter og forvaltningsnivåer, og hendelser som gir store konsekvenser, som tap av liv, stabilitet og forsyninger og som skaper uro i befolkningen.

Ekstraordinære kriser har en alvorlighetsgrad som overstiger enkeltstående, alvorlige hendelser, men hvor landet ikke befinner seg i krig eller en krigsliknende tilstand. Eksempler på situasjoner på dette nivået er oppbygging av beredskapskapasitet og øvelser og svikt i forsyninger med prioriteringsutfordringer innen kritiske tjenester og funksjoner. Andre eksempler er sammensatte trusler og sabotasje. Det vil også være et særskilt behov for beskyttelse av befolkningen gjennom tilfluktsrom og evakuering fra militære installasjoner.

Kilde: Meld. St. 5 (2020–2021) og NOU 2019: 13.

er ekstraordinære hendelser i fred, sikkerhetspolitisk krise eller krig.

4.2 Tidligere utredninger på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet

Nedenfor omtales utviklingen av systemet for sentral krisehåndtering og noen av de større utredningene innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet som er gjennomført de siste tiårene. Disse utredningene danner grunnlaget for de beredskapssystemene som i dag ligger til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

4.2.1 Etablering av en sektorovergripende samordningsfunksjon

Etter den kalde krigen endret trussel- og risikobilde seg for både den militære og sivile beredskapen, og det ble rettet større oppmerksomhet mot betydningen av samfunnssikkerhet. Dette førte til at den sivile og militære beredskapen gjennom-

gikk store omstillinger. Den sivile beredskapen fikk i 1990-årene et økt fredsfokus, hvor målsettinger om beredskap mot ekstraordinære hendelser i fredstid fikk en selvstendig plass, ved siden av målsettingene om å understøtte Forsvaret i krise og krig.

Buvik-utvalget ble oppnevnt i 1990 for å vurdere de gjeldende forutsetningene og målsettingene for den sivile beredskapen og for å utrede muligheten for å unytte beredskapssystemene bedre. Utvalgets vurdering var at den sivile beredskapen var preget av uklar ansvarsfordeling og utilstrekkelig samordning. For eksempel begrenset Justis- og politidepartementets koordineringsrolle seg til å ha ansvar for å fremme langtidsplaner for den sivile beredskapen, men uten tilhørende koordineringsansvar overfor andre departementer. Utvalget foreslo at samordningen måtte styrkes, blant annet ved å gi Justis- og politidepartementet et overordnet koordineringsansvar for det sivile beredskapsarbeidet.⁵

Buvik-utvalgets utredning dannet utgangspunkt for St.meld. nr. 24 (1992–93) *Det fremtidige*

⁵ St.meld. nr. 24 (1992–93).

sivile beredskap. Meldingen skisserte langsiktige mål og perspektiver for den sivile beredskapen, som siden ble fulgt opp i St.meld. nr. 48 (1993–94) *Langtidsplan for det sivile beredskap 1995–98*. For å styrke samordningen og legge til rette for en mer helhetlig utnyttelse av beredskapsressursene, ble det i langtidsplanen foreslått å tillegge Justis- og politidepartementet en sektorovergripende samordningsfunksjon for sivil beredskap. En slik samordningsfunksjon og etablering av Rådet for sivilt beredskap, som skulle være til støtte for departementets utøvelse av samordningsfunksjonen, ble senere fastsatt. Departementets samordningsrolle ble ytterligere styrket i 2000 gjennom en ny kongelig resolusjon som innførte internkontroll og tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet.⁶

I flere av prosessene ble det understreket at beredskapssektoren var preget av et stort antall aktører. Flere grep ble tatt utover i 1990-årene og på 2000-tallet for å styrke Justis- og politidepartementets samordningsrolle ytterligere.⁷

4.2.2 Samfunnssikkerhetsbegrepet

Den sivile beredskapen fikk tidlig på 2000-tallet en ny benevnelse; samfunnssikkerhet. Det som gjennom etterkrigstiden hadde vært den nasjonale beredskapen i rammen av totalforsvaret, ble skilt i to politikkområder, samfunnssikkerhet og statsikkerhet. Dette innebar blant annet at Stortingets forsvarskomite, som tidligere hadde behandlet alle saker vedrørende totalforsvaret, bare behandlet saker av betydning for statssikkerheten. Samfunnssikkerhet skulle i hovedsak bli behandlet av justiskomiteen.

Sårbarhetsutvalget leverte i 2000 NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn – Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Utvalget viste til samfunnets sårbarhet og at samfunnet sto overfor nye og større utfordringer som måtte møtekommes. Utvalget vurderte at det sentrale krisehåndteringsapparatet var utilstrekkelig, og anbefalte derfor å samle ansvaret for beredskap og krisehåndtering i et eget departement. Det ble også foreslått å etablere en egen enhet for å tilrettelegge for håndtering av kriser. Oppfølgingen av utvalgets utredning medførte noen organisatoriske endringer. Blant annet ble Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) etablert.⁸

De fleste av forslagene som Sårbarhetsutvalget i sin tid fremmet er blitt realisert og organisert under Justis- og beredskapsdepartementet.

Som ledd i oppfølgingen av rapporten fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004, ble det i St.meld. nr. 37 (2004–2005) foreslått tiltak for å styrke evnen til krisehåndtering på strategisk nivå. Blant tiltakene som ble gjennomført var opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten (KSE), som skulle bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og Regjeringens kriseråd i deres krisehåndtering.

Infrastrukturutvalget, som leverte sin rapport i 2006, støttet Sårbarhetsutvalget og fastslo at det var viktig å tydeliggjøre Justis- og politidepartementets generelle ansvar for samfunnets sivile sikkerhet og beredskap. Utvalget mente at departementet måtte innta en tydeligere koordinerende rolle for å påse at hensynet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser ble ivaretatt på tvers av sektorene. De to utvalgene la også fundamentet for det senere arbeidet med sikkerhet i kritiske samfunnsfunksjoner.⁹

4.2.3 Et taktskifte etter 22. juli 2011

Terrorhendelsene 22. juli 2011 avdekket svakheter i den nasjonale beredskapen i Norge. Selv om de fleste anbefalingene til 22. juli-kommisjonen gjaldt forsterkning av politiberedskapen, anbefalte den også at Justis- og beredskapsdepartementet måtte sette arbeidet med beredskap høyere på dagsordenen og etablere systematiske arbeidsformer rundt samordningsansvaret sitt.¹⁰ Kommisjonen støttet også å innføre samvirkeprinsippet som ble foreslått i Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*.

Terrorhendelsene medførte en økt innsats knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på en rekke områder. I tillegg til at flere aktører på feltet ble styrket, ble også rammerket for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap videreutviklet. Blant annet ble Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle presisert på nytt i kongelig resolusjon av 15. juni 2012, som slo fast at departementet skulle være fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser med mindre annet blir bestemt, og at kriserådet ble gitt fullmakt til å beslutte hvilket departement som skulle være lederdepartement. I 2017 ble ansvaret for samfunnssikkerhet i sivil sektor på

⁶ Kongelig resolusjon av 16. september 1994 og Kongelig resolusjon av 3. november 2000.

⁷ Høydal (2007) og Fimreite m.fl. (2014).

⁸ Fimreite m.fl. (2014).

⁹ St.meld. nr. 37 (2004–2005) og NOU 2006: 6.

¹⁰ NOU 2012: 14.

nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet fastsatt ved kongelig resolusjon. Samme år ble instruksen fra 2012 erstattet av nåværende samfunnssikkerhetsinstruks som tydeliggjør koordineringsansvaret til Justis- og beredskapsdepartementet og innførte krav til departementer med hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner.

22. juli-kommisjonen pekte også på utfordringer knyttet til oppfølgingen av den tidligere sikkerhetsloven. I 2016 fremmet Sikkerhetsutvalget forslag til ny lov om forebyggende nasjonal sikkerhet. Formålet med lovforslaget var å legge til rette for beskyttelse av grunnleggende nasjonale funksjoner mot tilsiktede uønskede hendelser. Lovforslaget ga også en helhetlig tilnærming til forebyggende sikkerhet på tvers av samfunnssektorer.¹¹ Sikkerhetsutvalgets forslag dannet utgangspunktet for sikkerhetsloven som gjelder i dag og arbeidet med oppfølgingen av loven gjennom arbeidet med å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner.

Gjennomgangen over viser at flere utvalg og utredninger over tid har pekt på et behov for en tydeligere samordning innen samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet. Svaret fra skiftende regjeringer har vært å styrke samordningsansvaret til Justis- og beredskapsdepartementet og rammeverket for sentral krisehåndtering, men uten at det i særlig grad har utfordret sektorprinsippet.

Den siste erfaringen med en stor nasjonal krise gjelder håndteringen av koronapandemien, og senere konsekvensene av Russlands krig mot Ukraina. Koronakommisjonen konkluderte med at regjeringen utøvde sterk sentral styring for å sikre en helhetlig nasjonal håndtering av pandemien, men unngår ikke å påpeke utfordringer knyttet til tverrsektoriell samordning. Rapportene fra Koronakommisjonen har så langt ikke hatt betydning for organiseringen av sentral krisehåndtering. Denne og øvrige utredninger danner imidlertid et viktig utgangspunkt for arbeidet til denne kommisjonen.

4.3 Et motstandsdyktig samfunn

Norge har et godt fundament for arbeidet med samfunnssikkerheten. Vi er et samfunn rikt på materielle, økonomiske og menneskelige ressurser. Norge har en jevnere fordeling av velstanden enn de fleste andre land, har en kompetent

arbeidsstyrke, høy deltakelse i arbeidslivet og store naturressurser.

Norge er også et velregulert samfunn med en rekke lover og krav som skal sikre at ulike samfunnsområder fungerer effektivt og rettferdig. Regelverket setter rammene for det forebyggende samfunnssikkerhetsarbeidet og kravene som stilles bidrar til å både forebygge hendelser og til å redusere skadevirkninger av alvorlige uønskede hendelser som rammer oss. Det gjør samfunnet mer motstandsdyktig. Ett eksempel er plan- og bygningsloven som gjennom å stille krav til arealplanleggingen reduserer samfunnets sårbarhet mot naturfare, og som dermed øker motstandsdyktigheten til samfunnet som helhet. Et annet eksempel er sikkerhetsloven som stiller krav som øker motstandsdyktigheten mot tilsiktede handlinger som kan ramme verdier som har betydning for nasjonal sikkerhet.

Norges statsfinanser er også solide, selv om norsk økonomi står overfor større utfordringer fremover, og det ligger an til at budsjettene blir mye strammere de neste 10–20 årene.¹²

Det at Norge er et demokratisk samfunn preget av høy tillit, er en viktig del av grunnmuren som bygger et motstandsdyktig samfunn. Tillit har også betydning for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Sentrale forutsetninger og utfordringer i tillitsbegrepet vurderes nedenfor.

Når utfordringsbildet blir mer usikkert, øker betydningen av å bygge samfunn som er motstandsdyktige mot et bredt spekter av uønskede hendelser. Begrepet resiliens brukes derfor stadig oftere i samfunnssikkerhets- og sikkerhetsfaget generelt. Resiliens sier noe om et systems iboende egenskaper for å opprettholde sin funksjon under og etter en påkjenning eller plutselig hendelse. Sentrale forhold som bidrar til å bygge resiliens er:

- absorberende kapasitet: Dreier seg om prosesser som foregår i forkant av at en hendelse inntrer. Kapasiteten kan styrkes ved for eksempel å bygge buffere og ved å sikre redundans.
- tilpassende kapasitet: Kapasiteten dreier seg om hvordan et system responderer på en forstyrrelse, blant annet ved å innføre endringer i systemet for å tilpasse systemet til uønskede hendelser.
- gjenoppretting: Evnen til å komme tilbake til en normaltilstand i etterkant av en hendelse (reparasjonsberedskap, tilgjengelig kompetanse/personell osv.).¹³

¹² Meld. St. 14 (2020–2021).

¹³ Stavland og Bruvoll (2019).

¹¹ NOU 2016: 19.

I denne utredningen blir begrepet motstandsdyktighet brukt i stedet for resiliensbegrepet. Motstandsdyktigheten gjelder for alle uønskede hendelser. Begrepet omhandler dermed noe annet enn forebyggings- og beredskapstiltak som retter seg mot bestemte hendelser.

4.3.1 Rettsstatsprinsipper og grunnleggende samfunnsverdier

Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet må bygge på demokratiske og rettsstatlige prinsipper. Rettsstaten er sammen med demokratiet og menneskerettighetene fundamentet for hvordan den norske staten organiserer og regulerer virksomheten og utøvelsen sin av makt og myndighet.¹⁴ Staten har en forpliktelse til å sikre befolkningens rettigheter og friheter og beskytte dem mot fysiske overgrep og overgrep mot eiendom, fellesgoder og lovlig virksomhet.

Det følger av Grunnloven § 2 at den «skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene». Ett av kjennemerkene på rettsstaten er individenes rettsikkerhet.

Legalitetsprinsippet innebærer at tiltak som medfører inngrep overfor private, for eksempel ulike påbud og forbud, krever hjemmel i lov. Dette følger av Grunnloven § 113. Det stilles krav om at inngrep overfor borgerne har hjemmel i lov, og at lovhjemmelen er tilstrekkelig klar.

Den opplevde rettsikkerheten i Norge er god sammenliknet med andre land. I indeksen til World Justice Project, som studerer opplevd rettsikkerhet i ulike land ut fra åtte dimensjoner, er Norge på andreplass i verden, etter Danmark.¹⁵

Et velfungerende rettsapparat er en kritisk faktor for samfunnssikkerheten. Politiet skal beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde offentlig orden og sikkerhet og, enten alene eller sammen med andre myndigheter, verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet. I tillegg skal politiet yte befolkningen hjelp og tjenester i faresituasjoner.¹⁶

Påtalemyndigheten leder etterforskningen i straffesaker og avgjør påtalespørsmål. Bruk av tvangsmidler besluttet av påtalemyndigheten

under etterforskningen, inkludert pågripelse, begjæring av varetektsfengsling mv. Påtalemyndigheten kan avgjøre straffesaker ved å henlegge saken, ilegge forelegg eller gi påtaleunntatelse, eller den kan beslutte at det skal reises tiltale for domstolene.¹⁷

Domstolene er en del av det offentlige styringssystemet, og domstolenes uavhengighet av de øvrige statsmaktene er et viktig rettsstatsprinsipp og er nedfelt i Grunnloven § 95. De alminnelige domstolene i Norge er Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene. Domstolene har ansvaret for å ivareta rettsikkerheten ved å avsi dommer og treffe avgjørelser innen rimelig tid og med høy kvalitet, noe som er avgjørende for den enkeltes rettsikkerhet.¹⁸ I straffesaker avgjør domstolene om det er grunnlag for påtalemaktens påstand om brudd på straffelovgivningen, og tar stilling til om det skal dømmes en straff.

Forebygging av tilbakefall til nye, gjentatte lovbrudd bidrar til å redusere alvorlig kriminalitet og øke sikkerheten i samfunnet. Kriminalomsorgen skal sørge for at domfelte, gjennomfører straffen enten i fengsel eller i samfunnet (frimomsorgen). I tillegg har konfliktrådet ansvaret for gjennomføringen av straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølgning.¹⁹

4.3.2 Høy tillit skaper et motstandsdyktig samfunn

Høy tillit, som det norske samfunnet kjennetegnes av, er et viktig fundament for god beredskap. Alle relasjoner fungerer bedre når de er preget av tillit. Tillit har også en egenverdi siden det bidrar positivt til den enkeltes opplevelse av frihet, verdi, trygghet og lykke.²⁰ Personer som har tillit til medmennesker, er generelt mer tilfredse med livet enn de som har lav tillit til medmennesker. På samfunnsnivå gir høy tillit mange positive virkninger. Samtidig har tillit en viktig politisk verdi, ved å understøtte demokratiske verdier som rettsikkerhet, minoritetsrettigheter og toleranse. Valgdeltakelse og medlemskap i foreninger og organisasjoner er positivt forbundet med det å ha høy tillit til det politiske systemet og samfunnet den enkelte er en del av.

¹⁴ Thorsen (2022).

¹⁵ World Justice Project (2022). De åtte dimensjonene er åpen forvaltning, velfungerende straffeprosess, maktfordeling mellom lovgiver, regjering og domstoler, fravær av korrupsjon, fundamentale retter, regulatorisk gjennomførings-evne, velfungerende sivilprosess og orden og trygghet.

¹⁶ Politiloven og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016a).

¹⁷ Straffeprosessloven og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016a).

¹⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016a) og Prop. 1 S (2022–2023) Justis- og beredskapsdepartementet.

¹⁹ Prop. 1 S (2022–2023) Justis- og beredskapsdepartementet.

²⁰ Støren og Rønning (2021).

Tillit er et mangfoldig begrep, og det er gjort mange studier av tillit og hva det betyr for et samfunn knyttet til blant annet økonomisk vekst og utvikling, styresett og livskvalitet. Samfunn som har høy generalisert tillit, kjennetegnes av at tillitsnivået er høyt og jevnt fordelt i befolkningen og mellom sentrale samfunnsinstitusjoner. Tillit til myndighetene refererer til hvorvidt innbyggerne stoler på at det politiske systemet, rettsvesenet og politiets evner å løse problemer på en effektiv og rettferdig måte. Hvis vi stoler på hverandre, trenger vi færre kontrolltiltak oss imellom, både i offentlig, frivillig og privat virksomhet. Dette bidrar til effektiv ressursbruk og bedre offentlige tjenester.²¹ Tillit er altså positivt forbundet med samarbeid, ærlighet, høy livskvalitet, økonomisk utvikling og demokratiske holdninger.

Tillit har også betydning for beredskapen. Tillit er en forutsetning for at beredskapsprinsippene om likhet, nærhet, ansvar og samvirke skal virke. I en beredskapssituasjon er det avgjørende at ulike aktører har tillit til hverandre, og at de har de egenskapene som kreves for å mestre de oppgavene de er tiltrodd. Spesielt viktig er tillit når man må prioritere bruken av knappe ressurser. Tillit er også nært knyttet til autonomi. I en beredskapssituasjon er det viktig at vi har en førstelinje som kan operere effektivt også i fravær av sentral styring. En rekke beredskapsaktører er dessuten avhengige av å ha bred tillit i befolkningen for at de skal kunne løse samfunnsoppdraget sitt. Politiet er for eksempel avhengig av tillit fra befolkningen for å kunne gjennomføre samfunnsoppdraget på en god måte. Tillit er nødvendig for at befolkningen skal dele relevant informasjon med politiet, og det er viktig for samarbeidet med enkeltmennesker og andre myndigheter, både i normal-situasjoner og ved krisehåndtering. Høy tillit til politiet bidrar på denne måten til økt samfunnssikkerhet, både sentralt og i lokalsamfunnene.

Høy tillit i Norge og Norden

Sammenliknende studier av tillit i ulike land viser at tillitsnivået i Norge og Norden er høyt i internasjonal sammenheng. Andelen som er enig i at de fleste er til å stole på, er høyere i Skandinavia enn noe annet sted i verden.²² Om lag åtte av ti nordmenn har tillit til myndighetene. Til sammenlikning er OECD-gjennomsnittet at fem av ti har tillit til myndighetene.²³ Den mellommenneske-

lige tilliten i Norge er stabilt høy. I Statistisk sentralbyrås (SSB) fire siste levekårsundersøkelser har gjennomsnittlig skår på spørsmålet om folk flest er til å stole på (10), eller om en ikke kan være for forsiktig (0), vært 7,3.²⁴

World Values Survey sine undersøkelser viser at det bare er en liten gruppe av høytillitsland. Blant de 77 landene som deltok i undersøkelsene i perioden 2005–2013, var det bare ni land hvor et flertall av innbyggerne mente at folk flest er til å stole på. I andre land var det ofte et stort flertall som mente det motsatte, at en ikke kan være for forsiktig når en har med andre å gjøre.²⁵

Flere studier har forsøkt å finne ut hva som forårsaker den høye tilliten i enkelte land. Landene med høyest tillit har noen fellestrekk. Ett trekk er at de kjennetegnes av være egalitære samfunn. Både økonomisk likhet, med små forskjeller i inntektsnivå og levestandard mellom innbyggere, og ordninger som tilrettelegger for at innbyggerne har like rettigheter og muligheter synes å være viktige årsaker til hvorfor man i noen land har høyere tillit enn i andre.²⁶ Landene som har høyest tillit, har gjerne til felles at de har universelle velferdsordninger og en politikk som legger til rette for fordeling og sosial bærekraft som motvirker ulikhet og konsekvenser av ulikhet. Et annet trekk som kjennetegner land med høy tillit, er tilstedeværelsen av velfungerende demokratiske institusjoner og en forvaltning med høy kvalitet og effektivitet. Flere studier gir støtte til at institusjonell kvalitet er den sterkeste og mest robuste forklaringen på et lands tillitsnivå. Disse to forklaringene, henholdsvis egalitære samfunn med universelle velferdsordninger og politiske institusjoner og en forvaltning som vektlegger sosial bærekraft, spiller trolig sammen.²⁷ I samfunn med store sosiale og økonomiske forskjeller mellom mennesker vil for eksempel oppslutningen om finansieringen av universelle velferdsordninger trolig være lavere, enn i samfunn der disse forskjellene er mindre.

Tillit under press

Det høye tillitsnivået i det norske samfunnet er en viktig del av beredskapen. Tilliten som befolkningen har til de rådene eller påleggene myndighetene kommer med, har vist seg avgjørende i kriser. Koronakommisjonen fant at høy tillit til fag-

²¹ Aghion m.fl. (2010).

²² European Social Survey (2014).

²³ OECD (2022) og Statistisk sentralbyrå (2016).

²⁴ Statistisk sentralbyrå.

²⁵ Rothstein og Holmberg (2017).

²⁶ Rothstein og Uslaner (2006).

²⁷ Rothstein og Holmberg (2020).

lige råd fra helsemyndighetene bidro til at befolkningen sluttet opp om inngripende smitteverntiltak og at vaksinasjonsgraden ble høy.²⁸ De som ikke ønsket å ta vaksinen hadde mindre tillit til myndighetene.²⁹ Helsedirektoratets erfaring fra pandemien var at befolkningens tillit til myndighetene var viktig for etterlevelse av råd og vedtak i det som for mange var en krevende tid, og at bevaring av slik tillit til myndighetsorganene er en av de aller viktigste forutsetningene for å opprettholde god beredskap også i tiden fremover.³⁰ Det er derfor viktig at tilliten mellom befolkningen og myndighetene går begge veier. Det er også viktig at de som gir råd har tillit til dem som mottar rådene. Viktige elementer som er tillitsskapende, er at det gis fullstendig informasjon, og at det er åpenhet om usikkerhet i grunnlaget for beslutninger.

Norge har en sterk offentlig sektor og omfattende velferdsordninger. Felles, skattefinansierte velferdsordninger bidrar til å begrense at kriser rammer skjevt. Partssamarbeidet er en styrke når det kommer til krisehåndtering. I vanskelige omstillinger og kriser er det i Norge tradisjon for at arbeidslivsorganisasjonene og myndighetene sammen finner løsninger på utfordringer. Dette kom til syne under pandemihåndteringen, med god dialog mellom myndigheter og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, hvor tillitsvalgte videreformidlet og forsterket myndighetenes kommunikasjon og oppfordringer overfor befolkning og virksomheter. Partssamarbeidet gjør Norge godt stilt i å tilpasse ordninger for økonomien og arbeidslivet i møte med en krise. Partssamarbeidet bidrar til at viktige beslutninger som berører mange, er bredt forankret. Dette gir legitimitet. Et nordisk samarbeid på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er også viktig. På arbeidstakersiden er Nordens faglige samorganisasjon en viktig aktør som representerer 15 større, nordiske fagorganisasjoner, blant annet LO, Unio og YS fra Norge. På arbeidsgiversiden er det utstrakt internasjonalt og nordisk samarbeid på både hovedsammenslutningsnivå og på bransjeforeningsnivå.

Samtidig er det et sentralt spørsmål om tilliten til myndighetene og mellom innbyggerne er synkende. I en rekke OECD-land er det observert avtakende tillitsnivåer. En studie fra Det internasjonale valutafondet (IMF) som baserer seg på data fra USA og en rekke europeiske land, finner at økonomisk ulikhet har innvirkning både på gra-

den av mellommenneskelig tillit og tilliten til styringsinstitusjonene i et land, særlig hvis det oppstår store forskjeller mellom personer med ellers like kvalifikasjoner.³¹ Tillit på samfunnsnivå synes å endre seg langsomt.³²

Selv om tillitsnivået i Norge og Norden har vært stabilt på nasjonalt nivå, er det synlige forskjeller i tillitsnivået i ulike undergrupper. Personer med lav utdanning og lave inntekter har generelt lavere tillit til myndighetene enn de med høyere utdanning og høyere inntektsnivåer.³³ Hvorvidt forskjellene i tillitsnivået på undergruppenivå øker, er derfor et viktig punkt å følge med på.

Bruken av sosiale medier trekkes også frem som en faktor som kan sette tilliten under press. Sosiale medier endrer måten folk kommuniserer, deler informasjon og samhandler med hverandre på. Algoritmene som ligger bak det å få mest mulig oppmerksomhet fra brukerne, kan bidra til å skape ekkokammer eller filterbobler, hvor brukere møter informasjon som bekrefter deres eksisterende oppfatninger og som forsterker deres eksisterende verdensbilde. Dette kan bidra til økt polarisering.³⁴ Sosiale medier brukes til å spre desinformasjon, noe som kan ha som formål å undergrave tillitssamfunnet, for eksempel ved å redusere tillit mellom ulike grupper. Sosiale medier er ett av flere virkemidler en statlig aktør kan bruke som et ledd i en kampanje med sammensatt virkemiddelbruk.³⁵

Fortsatt høy tillit vil styrke arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap

Kommisjonen har fått flere innspill om at en svekkelse av tilliten i samfunnet, særlig påført utenfra, er en potensielt alvorlig utfordring som kan påvirke mange deler av samfunnssikkerheten. Gitt den sterke sammenhengen mellom sosiale forskjeller og tillitsnivået i et samfunn er det bekymringsfullt at forskjellene øker i Norge. Dette kan gi næring til sosial uro. Kommisjonen ser også en tendens til mer populisme og en sterkere polarisering av det offentlige ordskiftet. Dette er forhold som statlige aktører aktivt utnytter for å destabilisere samfunnet og gjøre det mer sårbart. Tillitsnivået i samfunnet og en fri demokratisk debatt er bærebjelker i demokratiet vårt, og tilliten er det viktigste vernet vi har av det.

³¹ Gould og Hizjen (2016).

³² Algan og Cahuc (2010).

³³ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020).

³⁴ Barberá m.fl. (2015).

³⁵ Allcott og Gentzkow (2017).

²⁸ NOU 2021: 6 og NOU 2022: 5

²⁹ Norsk koronamonitor (2021).

³⁰ Innspill fra Helsedirektoratet til kommisjonen 31. mai 2022.

Kommisjonen mener at det ikke er gitt at det høye tillitsnivået i samfunnet vil vedvare. Sammensatte trusler, migrasjon, demografisk utvikling og økt økonomisk ulikhet er eksempler på faktorer som kan bidra til svekket tillit i samfunnet.

Betydningen av å bygge sterke sivilsamfunn, sterke lokale nettverk og å fremme dialog er i utvidet forstand en del av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Et samfunn med stor grad av åpenhet og et høyt tillitsnivå styrker forutsetningene våre til å håndtere kriser. Befolkningen følger beredskapsråd fra myndigheter de har tillit til, og de stiller opp for hverandre når krisen rammer. Tillit gjør også Norge mer motstandsdyktig mot destabilisering og sammensatte trusler.

4.4 Virkemidler i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap tar i bruk flere styringsvirkemidler. Det er vanlig å skille mellom fire overordnede virkemidler: juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske³⁶ virkemidler. Disse virker i samspill med hverandre, og påvirker forhold som samvirke, kultur og tillit.

³⁶ Pedagogiske virkemidler omfatter et vidt spekter av virkemidler som kan ha til hensikt å informere, lære opp eller bevisstgjøre befolkningen eller bestemte målgrupper.

Det systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap må bygge på kunnskap om hvilke verdier, tjenester og leveranser som er verdt å beskytte. Dette innebærer å identifisere hvilke farer som kan ramme oss, analysere risiko, vurdere om risikonivået er forsvarlig eller ikke, og å iverksette risikoreduserende tiltak der det er nødvendig.

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap tar utgangspunkt i overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag. Planleggingsgrunnlaget kan deles i det som beskriver hva vi skal beskytte, som for eksempel kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner, og det som beskriver hva vi skal beskytte oss mot, som trusselvurderinger og krisescenarioer.

4.4.1 Kritiske samfunnsfunksjoner

Justis- og beredskapsdepartementet har et samordningsansvar som omfatter å definere hvilke samfunnsfunksjoner som i et tverrsektorielt perspektiv er å anse som kritiske, og hva som inngår i dem. Rapporten *Samfunnets kritiske funksjoner* utleder hvilke funksjoner som er kritiske for samfunnssikkerheten. Den beskriver også hvilken funksjonsevne det må planlegges for å opprettholde uansett hva som måtte inntreffe. Hensikten er å legge til rette for et målrettet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.³⁷

Boks 4.3 Beredskapsprinsippene

Den enkelte sektors ansvar for å sørge for å ivareta sikkerhet og beredskap innenfor sitt område er reflektert i beredskapsprinsippene. Prinsippene er innarbeidet i beredskapsplaner på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. De ulike prinsippene er avhengig av forskjellige mekanismer. Der ansvarsprinsippet følger av lov, forskrift og instruks, må samvirkeprinsippet i større grad anses som en arbeidsmetodikk som må understøttes med flere virkemidler, som felles planprosesser, tillit i relasjoner og tverrsektoriell øving.

For alt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge er de fire prinsippene ansvar, likhet, nærhet og samvirke styrende.

Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjonen som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødven-

dige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser, i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige nivå. For visse type kriser kan dette bety sentralt myndighetsnivå, ettersom krisehåndteringen kan kreve spesiell fagkompetanse og beslutninger som må tas på sentralt nivå.

Samvirkeprinsippet betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Kilde: Samfunnssikkerhetsinstruksen.

Rammeverket med de kritiske samfunnsfunksjonene er delt inn i tre kategorier: styringsevne og suverenitet, befolkningens sikkerhet og samfunnets funksjonalitet. Styringsevne og suverenitet omfatter de grunnleggende rammebetingelsene og funksjonene som er nødvendige for at øvrige samfunnsfunksjoner skal kunne ivaretas. Norske myndigheter må ha kontroll over norsk territorium for å kunne ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet, og de må ha evne til å opprettholde normal styring og til å møte ekstraordinære situasjoner med nødvendige ressurser.

Sikkerhet for befolkningen er knyttet til vern mot død, fysisk skade eller sykdom, tap av demokratiske rettigheter og personlig integritet, tap av eller skade på livsmiljøet, eiendom eller materielle verdier. Svikt i slike samfunnsfunksjoner vil ha direkte innvirkning på samfunnets evne til å ivareta befolkningens sikkerhet.

Samfunnets funksjonalitet omfatter funksjoner med ulike typer forsyninger og infrastrukturerte tjenester. Disse tjener befolkningen direkte og utgjør samtidig innsatsfaktorer for virksomhe-

ter som er ansvarlige for andre kritiske funksjoner og kapabiliteter for samfunnet for øvrig.

Hver samfunnsfunksjon er understøttet av en rekke offentlige og private virksomheter og fagområder som kan gå på tvers av departementenes sektoransvarsområder. Det er også omfattende avhengigheter mellom funksjonene, som speiler det moderne samfunnets spesialisering for øvrig. Dette gjør at koordinering og samordning er nødvendig for å sikre robuste samfunnsfunksjoner. For hver av de kritiske samfunnsfunksjonene er det derfor utpekt hovedansvarlige departementer med et overordnet koordineringsansvar. Samfunnssikkerhetsinstruksen setter blant annet krav til at hovedansvarlige departementer skal utarbeide og vedlikeholde risiko- og sårbarhetsanalyser for de kritiske samfunnsfunksjonene som departementet har hovedansvar for.

Justis- og beredskapsdepartementet gir i den årlige budsjettproposisjonen en oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner med tilhørende hovedansvarlige departementer. Tabell 4.1 lister opp de kritiske samfunnsfunksjonene, med tilhørende kritiske funksjonsevner.

³⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016a).

Tabell 4.1 Kritiske samfunnsfunksjoner

Styringsevne og suverenitet	Kritisk funksjonsevne
Styring og kriseledelse	Konstitusjonelle organer og forvaltningen Beredskap og kriseledelse
Forsvar	Overvåkning og etterretning Forebyggende sikkerhet Militær respons
Befolkningens sikkerhet	Kritisk funksjonsevne
Lov og orden	Rettssikkerhet Kriminalitetsbekjempelse Etterforskning og iretteføring Ro og orden Grensekontroll Fengsels- og institusjonssikkerhet
Helse og omsorg	Helsetjenester Omsorgstjenester Folkehelseiltak Atomberedskap

Tabell 4.1 Kritiske samfunnsfunksjoner

Redningstjeneste	Redningsberedskap
	Brannvern
	Sivilforsvar
	Kjemikalie- og eksplosivberedskap
Digital sikkerhet i sivil sektor	Sikre registre, arkiver mv.
	Personvern
	Hendelseshåndtering i informasjons- og kommunikasjonssystemer
Natur og miljø	Forurensningsberedskap
	Meteorologiske tjenester
	Overvåking av flom og skredfare
Samfunnets funksjonalitet	Kritisk funksjonsevne
Forsyningssikkerhet	Matforsyning
	Drivstofforsyning
Vann og avløp	Drikkevannsforsyning
	Avløpshåndtering
Finansielle tjenester	Finansmarkedet
	Finanstransaksjoner
	Betalingsmidler
Kraftforsyning	Forsyning av elektrisk energi
	Forsyning av fjernvarme
Elektroniske kommunikasjonsnett og tjenester	Ekonomiske tjenester
	Sikkerhet i elektronisk kommunikasjon
Transport	Transportevne
	Sikre transportsystemer
	Sikker transport
Satellittbaserte tjenester	Satellitttjenester

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016a) og Prop. 1 S (2022–2023) Justis- og beredskapsdepartementet.

4.4.2 Grunnleggende nasjonale funksjoner

Sikkerhetsloven skal bidra til å trygge Norges suverenitet, territoriell integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser. En sentral del av sikkerhetslovens virkeområde defineres gjennom å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner. Grunnleggende nasjonale funksjoner er tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å iva-

reta nasjonale sikkerhetsinteresser. Arbeidet med å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner er første del av en prosess for å identifisere skjermingsverdige informasjonssystem, objekter og infrastruktur. Prosessen leder frem til sikring av disse. I henhold til sikkerhetsloven skal hvert departement identifisere og holde oversikt over grunnleggende nasjonale funksjoner innen sin sektor. Virksomheter av avgjørende betydning for disse skal underlegges sikkerhetsloven ved enkeltvedtak.

Departementene skal også identifisere og holde oversikt over virksomheter som har vesentlig betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner. Fremgangsmåten for å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner er beskrevet i en egen veileder.³⁸

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) publiserer en oversikt over de innmeldte grunnleg-

gende nasjonale funksjonene på sine nettsider. Tabell 4.2 viser de 43 grunnleggende nasjonale funksjonene som var identifisert per 30. september 2022.

³⁸ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2020a).

Tabell 4.2 Oversikt over grunnleggende nasjonale funksjoner.

Hovedansvarlig departement	Grunnleggende nasjonale funksjoner
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	Arbeids- og inkluderingsdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet Kritiske offentlige ytelser til befolkningen
Barne- og familiedepartementet	Barne- og familiedepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet
Finansdepartementet	Evne til å finansiere offentlig virksomhet Sikre samfunnets evne til å formidle finansielle tjenester Finansdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet
Forsvarsdepartementet	Situasjonsforståelse – Evne til etterretning, situasjonsforståelse og rettidig varslings Innsats – Evne til å håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser og nødvendig forsvare norsk eller alliertes territorium Kommando og kontroll – Evne til kommando og kontroll over norske og allierte styrker Beskyttelse – Evne til beskyttelse av norske og allierte styrker, samfunnskritiske funksjoner, samt kritiske digitale funksjoner for Forsvaret Forsvarsdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet
Helse- og omsorgsdepartementet	Helseberedskap Trygg vannforsyning Helse- og omsorgsdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet
Justis- og beredskapsdepartementet	Justis- og beredskapsdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet Nasjonale sikkerhetstjenester Lov og orden Satellittbasert kommunikasjon Satellittbasert overvåking og jordobservasjon Romværværslings tjenester Posisjonsbestemmelse, navigasjon og tidsbestemmelse
Klima- og miljødepartementet	Klima- og miljødepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet

Tabell 4.2 Oversikt over grunnleggende nasjonale funksjoner.

Hovedansvarlig departement	Grunnleggende nasjonale funksjoner
Kommunal- og distriktsdepartementet	Kommunal- og distriktsdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet Gjennomføring av frie, direkte og hemmelige valg til Stortinget, kommunestyre, fylkesting og Sametinget Evne til å ivareta talekommunikasjonstjenester basert på norsk nummerplan Evne til å ivareta tekstbaserte meldingstjenester basert på norsk nummerplan Evne til å ivareta grunnleggende internetttilgang
Kultur- og likestillingsdepartementet	Krisekommunikasjon til befolkningen Kultur- og likestillingsdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet
Kunnskapsdepartementet	Kunnskapsdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet
Landbruks- og matdepartementet	Landbruks- og matdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet
Nærings- og fiskeridepartementet	Sikre at Forsvaret og forhåndsutpekte kritiske brukere får tilgang til tilstrekkelig drivstoff Nærings- og fiskeridepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet Matvareforsyning ¹
Olje- og energidepartementet	Nasjonal kraftforsyning Olje- og energidepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet Kontroll med utvinning av petroleum på norsk sokkel (under arbeid) ² Transport av gass i rør til Europa (under arbeid) ³
Samferdselsdepartementet	Transport Samferdselsdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet
Statsministerens kontor	Statsministerens kontors virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet
Utenriksdepartementet	Norsk utenriktjeneste Utenriksdepartementets virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet

¹ Andre departementer med ansvar: Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

² Andre departementer med ansvar: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

³ Andre departementer med ansvar: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Kilde: Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2022a).

4.4.3 Forståelse av trussel- og risikobildet

Ved siden av rammeverkene for å identifisere hvilke verdier og tjenester som arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og nasjonal sikkerhet tar utgangspunkt i, er det nødvendig med kunnskap om trussel- og risikobildet og uønskede hendelser som kan utsette disse for fare. I Norge er det etablert et omfattende system for å avdekke risiko, trusler og sårbarhet. Det er krav til at departementer, direktorater, statsforvaltere, kommuner og næringslivet skal gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser innenfor områdene sine.³⁹ Analysene skal deretter danne grunnlag for å bygge beredskap.

DSB gjennomfører risiko- og sårbarhetsanalyser av alvorlige hendelser som kan ramme det norske samfunnet, såkalte analyser av krisescenarier (AKS).⁴⁰ Analysene utarbeides tverrfaglig og tverrsektorielt, med spesiell oppmerksomhet på avhengigheter og sårbarheter på tvers av sektorer og i samfunnet som helhet, med innspill fra en rekke fagmyndigheter og fagmiljøer. Analysene er ment som et virkemiddel for Justis- og beredskapsdepartementet i departementets utø-

velse av samordningsrollen på samfunnssikkerhetsområdet.

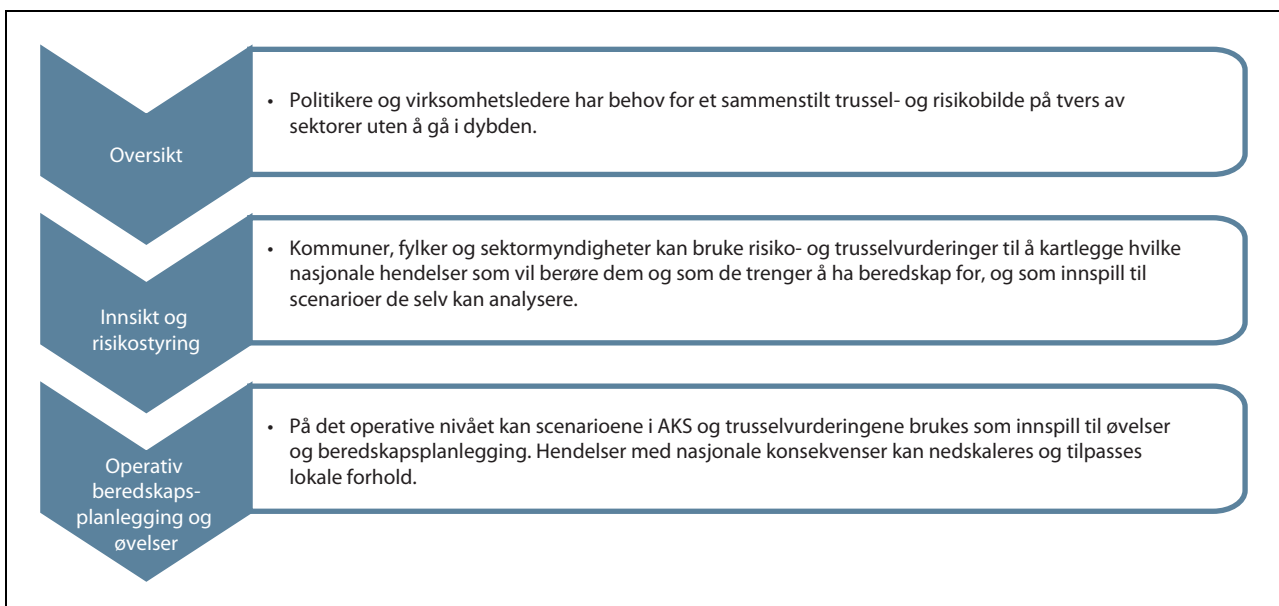
Politiets sikkerhetstjeneste (PST), NSM og Etterretningstjenesten (E-tjenesten) og en rekke andre virksomheter gir ut årlige trussel- og risikovurderinger. Samlet gir analysene oversikt over ulike forhold som kan true det norske samfunnet og verdier som vi ønsker å beskytte. De favner et bredt spekter av mulige hendelser, fra terror og etterretning mot norske interesser til ulykker og alvorlige naturhendelser og forsyningssvikt. Trussel- og risikovurderinger danner grunnlag for felles situasjonsforståelse og vurdering av mulig videre utvikling av ulike hendelser.

Målgruppen for de ugraderte risiko- og trusselvurderingene er offentlige og private virksomheter som kan ha nytte av disse i egen beredskapsplanlegging, risiko- og sårbarhetsanalyser og øvelser. Vurderingene utfordrer aktører lokalt, regionalt og sentralt til å vurdere hvordan egen virksomhet vil kunne bli berørt av hendelser eller temaer som analysene og vurderingene behandler. I tillegg danner analysene og vurderingene et faglig grunnlag for å informere og kommunisere med befolkningen om risiko. Figur 4.2 synliggjør sentrale bruksområder for risiko- og trusselvurderinger.

Koronapandemien aktualiserte en rekke AKS-relaterte scenarier, som pandemi, legemiddel-mangel, forsyningssvikt og digitale hendelser, som kan ramme et teknologiavhengig samfunn hardt. Analysene har etter det kommisjonen erfa-

³⁹ Se blant annet sivilbeskyttelsesloven, forskrift om kommunal beredskapsplikt, instruks for statsforvalteren og Syssel-mesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, samfunnssikkerhetsinstruksen, forskrift om industrivern, storulykkeforskriften og helseberedskapsloven.

⁴⁰ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019c).



Figur 4.2 Trussel- og risikovurderinger tjener flere formål.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019c).

rer, vært benyttet både i utviklingen av situasjonsforståelse og beredskap, i kontakt med mediene og i oppfølgingen av statsforvalterne og kommunene.

Med den alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen vi står overfor, øker også betydningen av at etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestenes (EOS-tjenestene⁴¹) trussel- og risikovur-

deringer. Det er viktig at disse kommer til anvendelse i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

I flere av kapitlene i denne utredningen pekes det også på et behov for mer systematisk bruk av beredskapsanalyser som konkretiserer hvilke hendelser eller krav som skal være dimensjonerende for beredskapen, som grunnlag for beredskapsplanlegging og ressurssetting.

⁴¹ Etterretningstjenesten, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Del III
Beredskapssystemene

Kapittel 5

En sammenhengende og robust beredskapsstruktur

5.1 Innledning

Regjeringen har det øverste utøvende ansvaret både for den militære og sivile beredskapen i fredstid og for håndteringen av kriser og væpnet konflikt. Ansvaret for forebygging, beredskapsforberedelser og kompetanse til krisehåndtering er i stor grad tillagt det enkelte departementet, deres underlagte virksomheter og kommunene.¹ Den akutte håndteringen av uønskede hendelser for å redde liv og helse gjennomføres i hovedsak av de tre nødetatene, brann- og redningsvesenet, helse-tjenesten og politiet. I tillegg håndterer den offentlig organiserte redningstjenesten søk- og redningsaksjoner. Andre hendelser som rammer viktige samfunnsverdier både forebygges og håndteres av virksomheter i de ulike samfunnssektorene. For eksempel har Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) et beredskapsansvar for både naturhendelser som skred og for kraftforsyningsberedskapen. I beredskapsarbeidet og håndteringen innenfor alle sektorer kan både private, frivillige og offentlige aktører ha sentrale roller.

Utviklingen i sikkerhets- og beredskapsutfordringene som er beskrevet i kapittel 3, gjør at vi må ta høyde for flere langvarige og mer sammensatte hendelser og kriser. Totalberedskapskommissjonen mener at et effektivt samarbeid på tvers av beredskapsressurser, både horisontalt og vertikalt, er avgjørende for å løse utfordringene som det norske samfunnet står overfor i årene som kommer.

I dette kapitlet beskrives beredskapsstrukturen knyttet til forebygging, beredskapsforberedelser og kompetanse til krisehåndtering på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

5.2 Lokalt nivå

Kommunene har et stort ansvar for å sikre gode levekår og et likeverdig tjenestetilbud til alle sine innbyggere. Innbyggerne har rettigheter som ivaretas i kommunene, og innbyggernes kunnskap og deltakelse er viktig i utviklingen av lokaldemokratiet. Kommunene er selvstendige juridiske enheter og står ikke under instruksjon fra staten eller andre og kan bare styres med hjemmel i lov. Lokalt selvstyre er grunnlovsfestet i Grunnloven § 49 annet ledd. Norske kommuner er generalistkommuner, noe som innebærer at alle kommuner som utgangspunkt skal være pålagt de samme oppgavene gjennom lov. Det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivningen gir de samme rammene for å organisere og styre kommunene.²

Kommunene må være forberedt på å håndtere hendelser som spenner fra det helt lokale med begrenset omfang til større kriser med nasjonalt omfang. Kommunene er fundamentet og en viktig tverrfaglig samordningsarena i den nasjonale beredskapen.

5.2.1 Kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap

Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og de har et omfattende ansvar for å forebygge og håndtere kriser. Kommunene er viktige for å sørge for befolkningens trygghet, både gjennom tjenestene kommunene ivaretar i det daglige, men også gjennom beredskapen de skal ha for å håndtere kriser. Kommunene har lovpålagte beredskapsplikter innenfor mange tjenester som helse- og omsorg, sosiale tjenester, brann- og redningstjeneste, akutt forurensning med videre, se figur 5.1. Disse tjenestene må være robuste og tåle de påkjennningene de kan bli utsatt for. Som lokal myndighet skal kommunene også ha en rolle som pådriver og

¹ Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018).

² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016).



Figur 5.1 Kommunal beredskapsplikt og andre beredskapsplikter i kommunene.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022f).

samarbeidspartner overfor andre aktører som er av vesentlig betydning for samfunnssikkerheten lokalt.³

Stortinget kan gjennom lovvedtak og budsjettvedtak sette rammer for kommunenes virksomhet, inkludert kommunenes arbeid med forebygging og beredskap.⁴ Kommunenes ansvar for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er tydeliggjort i en rekke lover som regulerer kommunenes ansvar for tjenester og funksjoner, for eksempel helse- og omsorgstjenesteloven og brann- og eksplosjonsvernloven. Lovene beskriver nærmere de kommunale pliktene som skal være et fundament for en forutsigbar beredskapsevne i kommunene. Sivilbeskyttelsesloven gir kommunene en lokal samordningsrolle og angir oppgavene som inngår i den kommunale beredskapsplikten. Forskrift om kommunal beredskapsplikt konkretiserer kommunenes oppgaver, som bidrar til å samordne og supplere kommunenes samlede ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap.

Figur 5.2 viser hvilke hendelser og kriser som kommunen som lokal myndighet må ha beredskap for å møte. Kommunen må kunne forebygge og håndtere komplekse og ekstraordinære hendelser som utfordrer kommunens samlede kapasitet og som truer grunnleggende samfunnsverdier. En hverdagshendelse kan eskalere til høyere nivå dersom den utfordrer kapasiteten i grunnberedskapen. Det må også tas høyde for at hverdagshendelser vil kunne oppstå samtidig med mer alvorlige hendelser.⁵

³ Forskrift om kommunal beredskapsplikt.

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020).

Kommunene skal gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser på flere av kommunenes tjenesteområder. Kommunene skal i tillegg gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Denne analysen skal gi kommunen oversikt over risiko og sårbarhet som kan påvirke kommunen. Basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal kommunene utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og planer for å følge opp samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen. Kommunene skal også utarbeide en overordnet beredskapsplan som skal inneholde, som et minimum, plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikter, plan for evakuering og plan for krisekommunikasjon. Beredskapsplanen skal samordne andre beredskapsplaner i kommunen og aktørers beredskapsplaner lokalt. Kommunenes beredskapsplaner skal øves.⁶

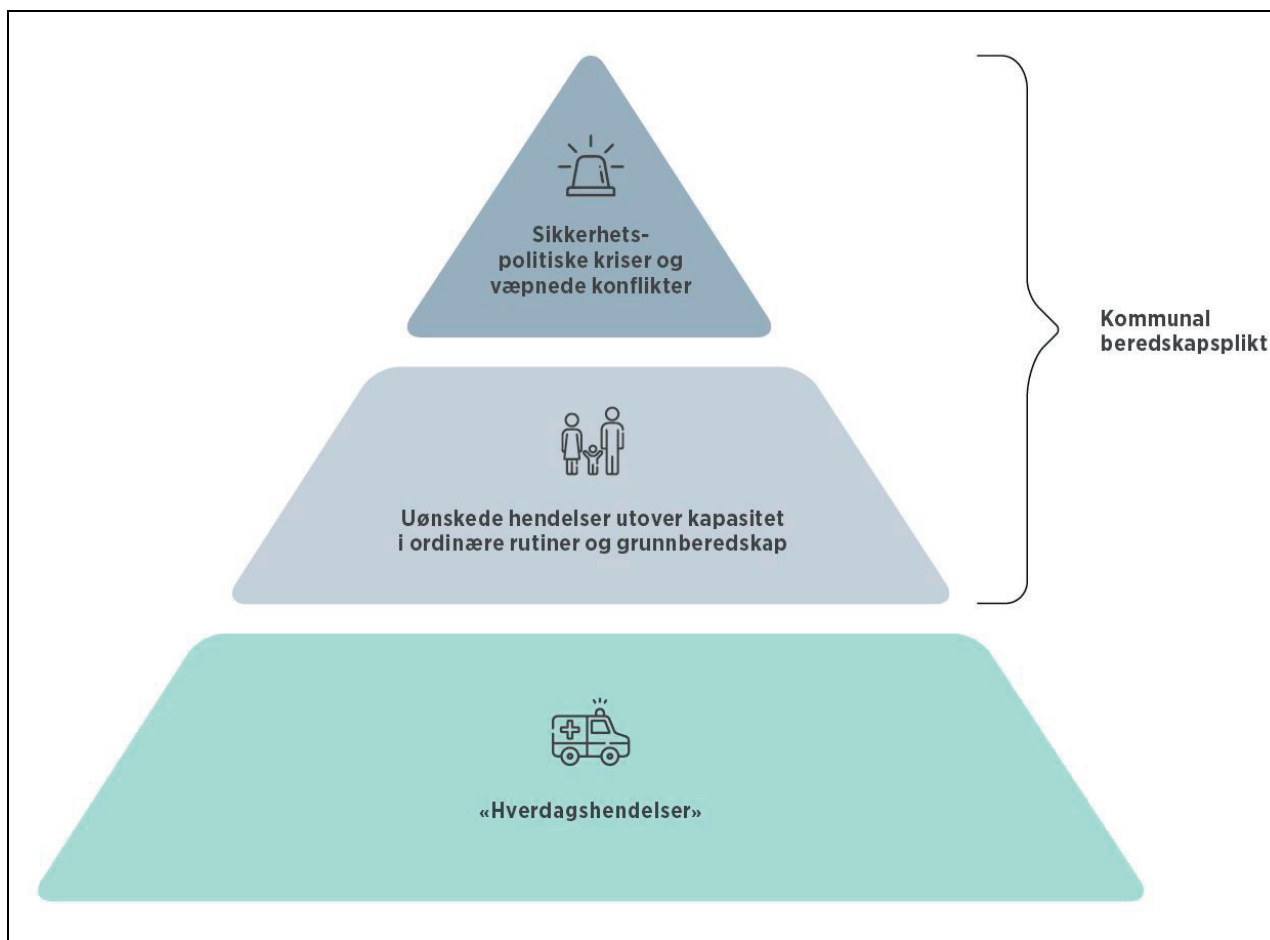
5.2.2 Kommunenes evne til å ivareta ansvaret sitt

Det er stor variasjon i forutsetningene og evnene ulike kommuner har for å ivareta ansvaret sitt og oppgavene sine, inkludert også arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Telemarksforskning har pekt på at små kommuner fremover, i økende grad, vil ha utfordringer med å fylle rollen sin.⁷ Menon Economics har i sin kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver sett

⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022f).

⁶ Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

⁷ Brandtæg m.fl. (2019).



Figur 5.2 Kommunal beredskap – fra hverdagshendelser til sikkerhetspolitisk krise.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022f).

at ingen kommuner oppfyller alle kravene. Dette gjelder også kommunenes lovpålagte oppgaver knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det er små distriktkommuner som har størst utfordringer med å møte alle kravene. Lovkrav som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljøer er særlig utfordrende. I kartleggingen understrekes det at det er grunn til å tro at forskjellene mellom norske kommuner kan komme til å øke enda mer siden mange små kommuners forutsetninger for å ivareta de lovpålagte oppgavene sannsynligvis vil påvirkes av befolkningsnedgang, en økende andel eldre, færre i yrkesaktiv alder og mangel på kompetanse.⁸

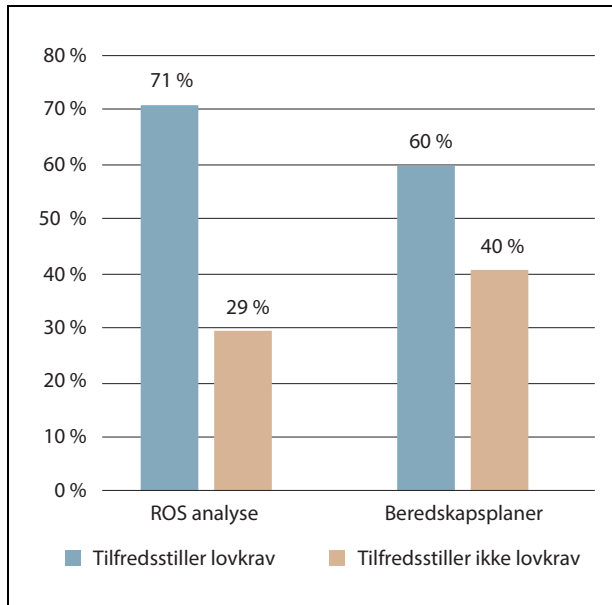
Hvor robuste kommunene er, avhenger av en rekke faktorer, deriblant økonomiske, institusjonelle, befolkningsmessige og sosiale forhold. En studie fra 2019 forsøkte å vurdere den relative motstandsdyktigheten mot uønskede hendelser kommunene imellom ut fra flere indikatorer. Det største skillet i kommunenes robusthet gikk mel-

lom sør og nord i landet. Indeksen ble laget for å vurdere motstandsdyktighet mot klimaendringer, men i studien fremheves det at indeksen også er relevant for å vurdere motstandsdyktighet overfor tilsiktede handlinger, inkludert terror og krigshandlinger.⁹

Generalistkommuneutvalget leverte utredningen sin i mars 2023. Utvalget viser til at dagens generalistkommunesystem er et godt system som bør opprettholdes. Samtidig pekes det på at samfunnsutfordringene og behovene fremover vil legge press på kommunene, og at det derfor er nødvendig å gjennomføre tiltak for å sikre at alle kommuner kan være generalistkommuner også i fremtiden. Blant utfordringene som fremheves er mangel på fagmiljø, spesialkompetanse og utviklingskapasitet. Betydningen av interkommunalt samarbeid, tilstrekkelige og forutsigbare økonomiske rammer for kommunene og et omfordelende inntektssystem, er blant elementene som trekkes frem som viktige forutsetninger for å

⁸ Pedersen, Kjelsaas m.fl. (2022).

⁹ Rød m.fl. (2019).



Figur 5.3 Andel kommuner som ivaretar lovkrav om oppdaterte planer for ROS-analyser og beredskapsplaner per januar 2021.

Kilde: Pedersen, Kjelsaas m.fl. (2022).

kunne opprettholde generalistkommunesystemet fremover.¹⁰

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunenes oppfølging av både helseberedskap og den kommunale beredskapsplikten.¹¹ Når det gjelder kommunal beredskapsplikt har flere statsforvaltere gitt innspill til kommisjonen om at tilsynene viser at mange kommuner svikter på det systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Flere kommuner har for lite kompetanse og kapasitet til å utarbeide helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) med tilstrekkelig bredde og dybde. Ulikheter mellom kommunene i størrelse og administrativ kapasitet fører til at det er store variasjoner i hvor mange årsverk den enkelte kommune kan avsette til beredskapsrelaterte oppgaver. Menon Economics har gjennomført en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver for Generalistkommuneutvalget.¹² Kartleggingen viste at det i 2021 var 29 prosent av kommunene som ikke tilfredsstilte lovkrav om å ha en oppdatert ROS-analyse og 40 prosent som ikke tilfredsstilte lovkrav om å ha en oppdatert beredskapsplan, se figur 5.3.

5.2.3 Kommunale beredskapsråd

Kommunene skal legge til rette for et samfunnssikkerhetsarbeid som ivaretar samarbeid og samordning med interne og eksterne nød- og beredskapsaktører. For å samle alle nød- og beredskapsaktørene i en kommune anbefales det i veilederen til forskrift om kommunal beredskapsplikt at kommunene etablerer kommunale beredskapsråd.¹³ Flere aktører har overfor kommisjonen pekt på at kommunale beredskapsråd er en viktig arena for å ivareta kommunenes ansvar for å samordne arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommunale beredskapsråd kan være et forum for gjensidig informasjonsutveksling, drøfting og koordinering av beredskapsarbeidet i kommunen. Sentrale aktiviteter for beredskapsrådet er arbeidet med helhetlige ROS-analyser, overordnet beredskapsplan, øvelser og krisehåndtering. Kommunale beredskapsråd består ofte av representanter fra politisk og administrativ ledelse i kommunene, representanter fra private og offentlige virksomheter som eier kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, næringsliv, frivillige organisasjoner, politiet, Sivildforsvaret og Forsvaret.¹⁴

Det stilles i dag ingen krav til at kommunene skal ha kommunale beredskapsråd. Likevel er det mange kommuner som har etablert slike råd. I kommuneundersøkelsen for 2023 fremkommer det at 75 prosent av kommunene har et beredskapsråd.¹⁵ Det er imidlertid stor variasjon i hvordan kommunene anvender beredskapsrådene. Rådene er ofte involvert i arbeidet med helhetlig ROS-analyser og overordnet beredskapsplan, men de blir sjeldnere involvert i øvelser og krisehåndtering.

5.2.4 Kommunesamarbeid

Mange kommuner har begrensede ressurser til å håndtere kriser som rammer kommunale tjenester og befolkningen i bredt, og som i tillegg får langsiktige konsekvenser. Utholdenheten til kommunene vil være en utfordring ved større hendelser og kriser. Mange kommuner er sårbare for fravær og manglende opprettholdelse av tjenester og systemer. I tillegg vil kommunene ha begrenset med kapasitet til langsiktig planlegging og innsats.

¹⁰ NOU 2023: 9.

¹¹ Forskrift om kommunal beredskapsplikt.

¹² Pedersen, Kjelsaas m.fl. (2022).

¹³ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018a).

¹⁴ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018a).

¹⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023a).

En rekke kommuner har egne beredskapskoordinatorer som har ansvaret for å koordinere kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Disse koordinatorene er ofte et kontaktpunkt for nabokommuner og regionalt nivå. I mange kommuner er rollen som beredskapskoordinator ivaretatt gjennom en lav stillingsprosent. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin kommuneundersøkelse for 2020 viser at gjennomsnittlig prosentandel av en stilling for beredskapskoordinatorer var 23,9 prosent. Bare noen få kommuner har beredskapskoordinatorer i en 100-prosent stilling, og dette er først og fremst de store bykommunene.¹⁶ En lav stillingsprosent begrenser koordinatorenes kapasitet til å arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap.

Evalueringen av redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet i Gjerdrum kommune i 2020 viser hvor viktig det er at kommuner etablerer samarbeid og gjensidige avtaler for å støtte hverandre i kriser.¹⁷ Kommuneloven åpner for at kommuner kan utføre felles oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. Et slikt samarbeid kan foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller andre møter som det er rettslig adgang til. Mange kommuner har positive erfaringer med interkommunalt samarbeid. Særlig er muligheten til å etablere og opprettholde et større kompetansemiljø og dermed muligheten til å øke kvaliteten på de aktuelle tjenestene trukket frem overfor kommisjonen som positive effekter av interkommunalt samarbeid. Samtidig kan samarbeid føre til utfordringer knyttet til styring og kontroll i den enkelte kommunen. Kommisjonen erfarer at flere kommuner har etablert samarbeid mellom kommuner innenfor samfunnssikkerhet og beredskap for å kunne bygge et større kompetansemiljø på feltet. Telemarksforskning viser til at flertallet av små kommuner forventer at behovet for samarbeid vil øke i årene som kommer.¹⁸

Storbykommunene har fagkompetanse og personellressurser som kan utgjøre en forskjell for omkringliggende kommuner. KS har opprettet et storbynettverk for kommunene der øverste politiske ledelse i Bergen, Bærum, Drammen, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim er medlemmer.¹⁹ Under koronapandemien møttes

storbynettverket jevnlig. Etter hva kommisjonen forstår, bidro dette blant annet til en bedre situasjonsforståelse og til å dele beste praksis mellom byene. Kommisjonen erfarer at flere av byene har tatt initiativ til at omkringliggende kommuner blir del av planer og øvelser, og at de, særlig under koronapandemien, har tatt et utvidet ansvar for beredskapen i nabokommunene. Flere av dem støttet omkringliggende kommuner med personell, kompetanse og materiell i arbeidet med å håndtere smitteutbrudd. I tillegg ble flere av tiltakene som ble iverksatt, for eksempel koronatelefon, benyttet av flere kommuner.

Flere av storbyene har gitt innspill til kommisjonen om at det finnes et forbedringspotensial når det gjelder å videreutvikle samarbeidet mellom storbyene og omkringliggende kommuner. Kommisjonen har også fått innspill om at det er viktig at storbyenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap må gjennomføres med bakgrunn i den allerede etablerte beredskapsstrukturen, og at samarbeidet med statsforvalteren må videreutvikles. Selv om samarbeidet mellom statsforvalteren og storbyene er godt, erfarer kommisjonen at det under pandemien var eksempler på at storbykommuner hadde direkte kommunikasjon med nasjonalt nivå uten at statsforvalteren var informert eller involvert.

5.2.5 Samarbeid mellom kommuner og nød- og beredskapsaktører

Evalueringen etter kvikkleireskredet i Gjerdrum kommune viser viktigheten av at kommunene samarbeider med andre offentlige og private nød- og beredskapsaktører. Et særskilt læringspunkt omhandler samarbeidet og rolle- og ansvarsforordningen mellom den offentlig organiserte redningstjenesten og kommunen ved en redningsaksjon. De lokale redningssentralene (LRS) leder og koordinerer ofte, etter delegering fra Hovedredningssentralen (HRS), redningsaksjoner på land. Når redningsaksjonen er over, er det kommunen og andre beredskapsaktører som har ansvaret for å håndtere hendelsen videre. I evalueringen vises det til et behov for mer veiledning, både om hva som kan overlates til og forventes av kommunene, og av kommunene om hva det innebærer å «ta over» etter at en redningsaksjon er over. I tillegg har kommunene behov for økt kunnskap om den offentlig organiserte redningstjenesten.²⁰

Ved større hendelser kan støtte fra både nabokommuner, lokalt næringsliv og frivillige organisa-

¹⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020b).

¹⁷ Hovedredningssentralen (2021).

¹⁸ Brandtzaeg m.fl. (2019).

¹⁹ KS (2020a).

²⁰ Hovedredningssentralen (2021).

sjoner være avgjørende. I tillegg vil støtte via statsforvalterens samordningsrolle være viktig. Kommisjonen har fått innspill om at mange kommuner vil ha for få ressurser til å kunne håndtere større, alvorlige hendelser og kriser alene. Både Gjerdrum kommune og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har overfor kommisjonen påpekt viktigheten av at kommunene, ved kriser og katastrofer, har mulighet til å be om forsterket innsats og bistand. Dette vil være aktuelt på en rekke områder, inkludert krisekommunikasjon, rådgivning og veiledning, psykososial oppfølging, koordinerings- og styrkingsressurser i stabsfunksjoner mv. Se kapittel 8 for nærmere vurdering av behovet til kommunene knyttet til psykososial kompetanse og kapasitet i kriser. På bakgrunn av dette kan det være behov for å etablere en form for støtte som kan bistå eller eventuelt overta krisehåndteringen i en periode frem til den rammede kommunen har fått på plass nødvendige ressurser.

5.3 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Kommunene er viktige for grunnberedskapen i hele landet og utgjør en viktig del av beredskapsstrukturen. For å sikre en best mulig tjeneste for egen befolkning må kommunene ha mulighet til å kunne avgjøre hvordan de oppgavene og utfordringene som den enkelte kommune står overfor, bør løses. Kommunene har fått mer ansvar og flere oppgaver, uten at det nødvendigvis følger med midler til å gjennomføre dem.²¹ Dette gjelder også arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I dag er det mange kommuner som ikke har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til dette arbeidet, noe som blant annet har resultert i at noen kommuner har leid inn ekstern hjelp for å utarbeide helhetlige ROS-analyser. Ettersom det er kommunen selv som er nærmest til å ha kunnskap om risiko og sårbarheter i egen kommune, mener kommisjonen at det er viktig at kommunene i stor grad involverer seg i denne typen prosesser slik at de får eierskap til analysene som gjøres. For å styrke kommunenes evne til å opprettholde grunnleggende tjenester til befolkningen og ivareta oppgaver i kriser, mener kommisjonen at kommuner i større grad også må gjennomføre beredskapsanalyser. En slik beredskapsanalyse bør se på forutsetningene for at kommunene skal kunne håndtere kriser. Statlige myndigheter må

tilrettelegge for og veilede kommunene i gjennomføringen av slike analyser, blant annet gjennom å gi planforutsetninger, se nærmere omtale av dette i kapittel 13.

5.3.1 Krav om lokalt beredskapsråd

Kommunale beredskapsråd er i dag en viktig arena for mange kommuner for å sikre nødvendig samordning av beredskapen lokalt. Kommuner som ikke har beredskapsråd mangler en viktig arena for å koordinere beredskapsarbeidet i kommunen. På bakgrunn av dette anbefaler kommisjonen at det forskriftsfestes et krav om at alle kommuner skal være tilknyttet et beredskapsråd. Kommisjonen mener at det bør være mulig for flere kommuner å samarbeide om slike beredskapsråd.

For å understreke at beredskapsrådet skal sørge for å samordne beredskapen lokalt, anbefaler kommisjonen at rådet forskriftsfestes som lokalt beredskapsråd. Kommisjonen mener at lokale beredskapsråd vil bidra til å bygge en bedre grunnberedskap lokalt. Rådene skal blant annet drøfte relevante samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål og bidra til et felles risiko- og sårbarhetsbilde på lokalt nivå. Rådet må også være forberedt på å bistå i kommunenes samordning av krisehåndteringen. Kommisjonen mener at det lokale beredskapsrådet, i tillegg til offentlige aktører på lokalt nivå, må ha deltakere fra både næringslivet og frivilligheten. Dette vil sikre at rådet samler alle relevante nød- og beredskapsaktører lokalt. Deltakelsen i det lokale beredskapsrådet må ta utgangspunkt i hvordan fylkesberedskapsrådene i dag er bygget opp, med representanter fra næringsliv, nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og offentlige virksomheter med vesentlige beredskapsoppgaver lokalt. Kommunene må også kunne invitere inn andre relevante aktører etter behov.

Kommisjonen understreker samtidig at det er viktig med en riktig balanse mellom sentrale føringer og mulighet til lokal tilpasning til disse. Porsanger kommune planlegger et prøveprosjekt der det kommunale beredskapsrådet slås sammen med det lokale politirådet. Dette er et lokalt initiativ tilpasset lokale forhold. Prosjektet er motivert ut fra erfaringer med at det i stor grad er de samme personene som deltar i de ulike ordningene, og at de ser synergier knyttet til beredskapsplanleggingen og ved en krisehåndtering. Kommisjonen vurderer at prøveprosjektet kan være relevant også for andre kommuner, og mener at prosjektet bør evalueres

²¹ NOU 2023: 9.

når det er høstet tilstrekkelig med erfaringer med ordningen.

5.3.2 Et styrket beredskapssamarbeid

Forutsetningene som kommisjonen har lagt til grunn, som økte sikkerhetspolitiske spenninger, klimaendringer, demografiske endringer og rask teknologisk utvikling, tilsier at et forsterket beredskapssamarbeid mellom kommuner vil være en styrke for alle kommuner og nasjonens sikkerhet. Kommisjonen ser at et slikt samarbeid vil bli viktigere fremover. Erfaringene fra koronapandemien og evalueringen av redningsaksjonen og krisehåndteringen under kvikkleireskredet i Gjerdrum kommune har synliggjort hvor viktig det er at kommunene etablerer samarbeid og gjensidige avtaler for å støtte hverandre i kriser. Kommisjonen mener at samarbeidsavtaler om beredskap og krisehåndtering vil kunne styrke kommunenes krisehåndteringsevne. Dette er også viktig for å forhindre at forskjellene mellom norske kommuners arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap blir for store.

Kommisjonen mener også at samarbeid med andre nød- og beredskapsaktører må prioriteres høyt i alle kommuner. Kommisjonen mener videre at samarbeidet mellom den offentlig organiserte redningstjenesten og kommunene i en redningsaksjon må videreutvikles for å sikre en bedre dialog mellom særlig nødetatene, den offentlig organiserte redningstjenesten og kommunene.

Statsforvalteren har en støttefunksjon overfor kommunene, gjennom både veiledning og tilsyn. Kommisjonen anser at en tydeliggjøring av statsforvalterens myndighet også kan være med på å styrke kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette beskrives nærmere i omtalen av regionalt nivå i punkt 5.4.

5.3.3 Etablering av en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering

Kommisjonen mener at det ikke er formålstjenlig at kommunene selv skal være beredt til å håndtere enhver større krisesituasjon. Samarbeid mellom nabokommuner vil være et godt bidrag til å sikre større evne til krisehåndtering, men dette vil ikke alltid være tilstrekkelig. Kommisjonen mener derfor at det er behov for å etablere en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering som kan bistå eller eventuelt overta krisehåndteringen i en periode frem til rammet kommune har fått på plass nødvendige ressurser. Kommunene vil gjennom en slik ordning få tilgang på kapasitet, kom-

petanse og erfaring som øker kommunenes evne til effektiv krisehåndtering. Kommisjonen mener at særlig krisekommunikasjon mot omverdenen, psykososial støtte knyttet til oppfølgingen av berørte etter en hendelse og koordinerings- og styringsevne i stabsfunksjoner, er særskilt relevante oppgaver der kommunene kan ha behov for bistand.

Kommisjonen legger til grunn at en slik ordning skal innrettes mot sjeldne hendelser med konsekvenser som er store eller langvarige nok til at de utfordrer kommunens egen kapasitet eller kompetanse. En slik ordning vil ikke bestå av ressurser som rykker ut på eget initiativ, men som involveres som et resultat av dialog eller anmodning fra den berørte kommunen. Kommisjonen understreker samtidig at ordningen bare skal benyttes etter forespørsel fra den rammede kommunen, og at kommunenes lokale myndighet ikke skal påvirkes.

Kommisjonen foreslår en nettverksbasert ordning der ressurser som i dag er tilgjengelige i landets kommuner og eventuelt hos andre nød- og beredskapsaktører, gjøres tilgjengelige for kommuner som har behov for bistand. En slik ordning må være forutsigbar for kommunene. Videre må anvendelsen av ordningen være tilpasset kommunenes behov. Dette innebærer at ordningen må fasiliteres av en aktør som har mulighet til å ha oversikt over tilgjengelig kompetanse og kapasitet, og som har forutsetninger til å koordinere disponeringen av ressurser når det er behov. Kommisjonen mener det er naturlig at statsforvalteren får et slikt ansvar, med bakgrunn i sin samordningsrolle på regionalt nivå. Ordningen må kunne trekke på relevante nasjonale fagmiljøer.

En viktig forutsetning for å etablere en slik forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering er at det finnes tilgjengelig kapasitet som kan omdisponeres uten at tjenesten i opprinnelseskommune eller hos annen aktør forringes. Dette er noe som må vurderes nærmere. NTNU Samfunnsforskning og Asplan Viak har gjennomført en samfunnsøkonomisk drøfting av en slik forsterkningsordning.²² De samfunnsøkonomiske konsekvensene omtales nærmere i kapittel 32. Utredningen er også lagt ved NOU-en.

5.3.4 Kommunenes rammebetingelser må styrkes

For at kommunene skal kunne ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet, er det avgjørende

²² Von der Leyen m.fl. (2023c).

med tilstrekkelig beredskapskapasitet til å opprettholde kommunenes tjenester og ivareta kommunenes samordnings- og pådriverrolle overfor relevante beredskapsaktører. Kommunale beredskapsråd er sentrale arenaer for dette arbeidet.

Kommunenes beredskapskoordinatorene har en nøkkelrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Beredskapskoordinatorene bidrar til å samle og koordinere interne beredskapsoppgaver og de bidrar til økt oppmerksomhet om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene. Beredskapskoordinatorene vil også ha en viktig rolle i arbeidet med de lokale beredskapsrådene.

For at kommunene skal kunne etterleve kravene som stilles til dem, er det nødvendig at de har tilstrekkelig med både kompetanse og kapasitet til å prioritere arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Totalberedskapskommisjonen mener at det er behov for en umiddelbar styrking av kommunenes kapasitet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommisjonen anbefaler derfor en styrking av kommunenes rammebetingelser gjennom friske midler. Midlene skal sørge for at alle kommuner har tilgang til en beredskapskoordinator i minimum i 50 prosent stilling. Kommisjonen foreslår samtidig at statsforvalteren tildeles midlene, slik at de kan fordele midlene videre på en mest mulig helhetlig og hensiktsmessig måte. Forutsetninger knyttet til fordelingen av midlene må vurderes nærmere.

Kommisjonen ser samtidig at det kan være hensiktsmessig med tilpassede løsninger, og vurderer derfor at funksjoner som beredskapskoordinatorene bør kunne arbeide på tvers av flere kommuner.

Kommisjonen anbefaler:

- å innføre krav om lokalt beredskapsråd
- å etablere en nettverksbasert forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering ved hendelser som inntreffer sjelden og med store eller langvarige konsekvenser
- å tilføre friske midler som sørger for at alle kommuner har tilgang til en beredskapskoordinator i minimum 50 prosent stilling

5.4 Regionalt nivå

Den regionale statsforvaltningen har tradisjonelt hatt en viktig oppgave i å bidra til at nasjonale mål og vedtak følges opp og gjennomføres på regionalt og lokalt nivå. Regional statsforvaltning defi-

neres gjerne som statlige virksomheter som er inndelt på et lavere nivå enn nasjonalstaten, og som har oppgaver de skal utføre innenfor en geografisk avgrenset region.²³ Fylkeskommunen er regional planmyndighet og har blant annet ansvar for sivil transportberedskap og sikkerheten ved videregående skoler.

Den regionale statsforvaltningen utgjør en betydelig del av den offentlige forvaltningen, og ett av tre direktorater har et regionalt apparat. I 2017 utgjorde dette 21 av 63 direktorater.²⁴ Statsforvalterembetene kommer i tillegg. Eksempler på den regionale statsforvaltningen som har beredskapsansvar, er politiet og lokale redningsentraler, spesialisthelsetjenesten, Sivilforsvaret og Forsvaret. Denne delen av forvaltningen har gjennomgått flere store strukturelle endringer de siste 20 årene.

Statsforvalteren har en fremtredende rolle i den nasjonale beredskapsstrukturen, som regional samordningsmyndighet for staten og som bindeledd mellom kommunene og staten i iverksettelse av politikk på en rekke sektorområder, inkludert samfunnssikkerhet og beredskap. Statsforvalteren har både et generelt ansvar for å samordne samfunnssikkerheten i fylket og et faglig beredskapsansvar for å samordne helseberedskapen. Statsforvalterens rolle, ansvar og myndighet knyttet til helseberedskap beskrives nærmere i kapittel 25. Under følger en beskrivelse av statsforvalterens rolle, ansvar og myndighet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

5.4.1 Statsforvalterens rolle, ansvar og myndighet

Statsforvalteren er statens representant regionalt, med ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen.²⁵ Statsforvalterembetene har sentrale oppgaver i oppfølgingen av kommunene, samtidig er de statlig sektormyndighet på områder som klima og miljø, landbruk, sivil beredskap, helse og sosial og utdanning. Ved siden av kommunene er innbyggere, næringsliv, fylkeskommunen og andre statlige aktører viktige målgrupper for statsforvalteren.²⁶

Statsforvalteren skal være et bindeledd mellom staten og kommunene i gjennomføringen av nasjonal politikk i regionen. Det gjøres gjennom

²³ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022a).

²⁴ Direktoratet for forvaltning og IKT (2017).

²⁵ Statsforvalterinstruksen.

²⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022b).

veiledning, dialog og tilsyn. Statsforvalteren skal også bidra til å samordne den statlige virksomheten i regionen, og skal der det er aktuelt ta samordningsinitiativ overfor øvrige statlige virksomheter og aktører regionalt.²⁷ Statsforvalteren skal også formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer om forhold som antas å berøre virksomheten deres.²⁸

Statsforvalterens arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering

Statsforvalteren er administrativt underlagt Kommunal- og distriktsdepartementet, men de enkelte departementene har direkte faglig instruksjonsmyndighet over statsforvalteren innen departementets saksområde.²⁹ Styringen av statsforvalteren skjer gjennom et årlig tildelingsbrev og statsforvalterens hovedinstruks. Dette gir rammene for statsforvalterens virksomhet og prioriteringer fra departementet, med et eget programområde for samfunnssikkerhet og beredskap. DSB har ansvaret for faglig styring og oppfølging av embetene på samfunnssikkerhetsområdet. Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering gir retningslinjer for statsforvalterens arbeid på feltet. Instruksen gjelder for statsforvalterens arbeid i det daglige, med beredskap og i håndtering av uønskede hendelser i fred, ved sikkerhetspolitiske kriser og i væpnet konflikt og krig.

Statsforvalteren har ansvar for å samordne, holde oversikt over og informere om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Statsforvalteren har også ansvar for å holde myndigheter og regionale aktører orientert om status for samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket og ta opp spørsmål som har betydning utover fylkesgrensen.³⁰ Statsforvalteren skal også ta initiativ til, veilede og samordne arbeidet med den sivile beredskapsplanleggingen i fylket, i tillegg til det sivil-militære samarbeidet om beredskapsplanlegging i fylket. Statsforvalteren har også en viktig rolle som initiativtaker og tilrettelegger for beredskapsøvelser og andre kompetansehevende tiltak, medregnet å ta initiativ til å følge opp evalueringer i etterkant av øvelser og hendelser.³¹

Statsforvalterens samordningsansvar innen samfunnssikkerhet og beredskap ligger fast også under væpnet konflikt og krigsfare. I slike situasjoner kan statsforvalteren, gitt utvidede fullmakter, bidra til at fylkets ressurser fordeles og utnyttes på en måte som dekker befolkningens behov best mulig. Samtidig vil både utfordringer og tiltak være av en helt annen karakter enn i andre typer kriser. Se kapittel 10 for nærmere omtale av regionalt totalsforsvarsarbeid.

5.4.2 Statsforvalterens evne til å ivareta ansvaret sitt

Statsforvalterens arbeid påvirkes av embetenes organisering og ressurssetting og statlige virksomheters aktiviteter rettet mot regionalt og lokalt nivå. I 2019 ble antallet statsforvalterembeter redusert fra 18 til 10.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) evaluering av strukturen for statsforvalterembetene viser at dagens struktur fungerer godt, og at sammenslåingene har hatt en positiv innvirkning på hvordan statsforvalterne ivaretar de ulike rollene sine. Embetene er mer positive enn kommunene, der en stor andel mener at rollen ikke er påvirket av den nye strukturen. Samfunnssikkerhet og beredskap skiller seg derimot ut som det fagområdet kommunene er mest fornøyde med, noe som blant annet er knyttet til statsforvalternes håndtering av koronapandemien. Statsforvalteren var da et viktig bindeledd mellom sentrale myndigheter og kommunene. Embetene hadde under pandemien hyppig kontakt med og gjennomførte utstrakt veiledning overfor kommunene, og talte kommunenes sak overfor sentrale myndigheter.³²

Selv om statsforvalterne har styrket rollen sin i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, viser erfaringer fra både koronapandemien og krigen i Ukraina at det fortsatt er utfordringer knyttet til statsforvalternes arbeid på området. Disse utfordringene beskrives nærmere under.

Statsforvalterens evne til krisehåndtering

Statsforvalteren har en bred portefølje av oppgaver som skal ivaretas i det daglige. For å kunne håndtere kriser skal statsforvalteren ha et beredskapsplanverk og gjennomføre øvelser og kompe-

²⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022b).

²⁸ Statsforvalterinstruksen.

²⁹ Statsforvalterinstruksen.

³⁰ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

³¹ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

³² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022b).

tansehevende tiltak for å kunne ivareta egen beredskap og utøve regional samordning.³³

Evalueringen av statsforvalterens samordningsrolle under håndteringen av koronapandemien viser at embetene tok i bruk det eksisterende systemet for krisehåndtering, og at dette i hovedsak fungerte godt. Omfanget og varigheten av pandemien gjorde det nødvendig å sikre robusthet i krisehåndteringen. Embetene inkluderte derfor større deler av organisasjonen i håndteringen, både på grunn av behov for bred faglig deltakelse og for å gjøre embetene i stand til å stå i en situasjon med forhøyet beredskap over tid. De mest involverte avdelingene ble derfor tilført ekstra ressurser.³⁴ Håndteringen av pandemien gikk rett over i håndtering av Ukraina-krisen. Kommisjonen har fått innspill om at det har vært krevende for statsforvalterembetene å prioritere mellom ordinære oppgaver og beredskapsarbeid over så lang tid.

Statsforvalterne opplever at forventningene til embetenes tilgjengelighet har økt etter pandemien. Etter instruks skal statsforvalteren blant annet ha systemer for å på kort varsel kunne motta, vurdere og videreformidle beredskapsmeldinger, varsle om uønskede hendelser, og iverksette en samlet situasjonsrapportering til sentrale myndigheter.³⁵ Hva slags system som etableres er opp til det enkelte embete å velge. Før koronapandemien var den vanligste praksisen at fylkesberedskapssjefen ved behov var tilgjengelig utenfor arbeidstid. To av embetene hadde en formalisert vaktordning. Under pandemien så flere av statsforvalterne et behov for å etablere en vaktordning for å kunne håndtere krisen på en god måte og imøtekomme forventningen om tilgjengelighet fra sentrale myndigheter. I tillegg bidro vaktordningene til å avlaste enkeltpersoner og de sikret tilgang på rett kompetanse.³⁶

Etter det kommisjonen forstår, har behovet for en formalisert vaktordning ved embetene vært en tilbakevendende diskusjon. Flertallet av embetene mener at pandemien har tydeliggjort dette behovet, og at det er på tide at dette kommer på plass. Flere statsforvaltere påpeker også at førin-

gene om statsforvalternes tilgjengelighet bør tydeliggjøres. De viser til at effekten av en nasjonal ressursoppbygging de siste årene gjennom døgnbemannede operasjonssentre og bemanning kan bli redusert hvis disse ikke kan nå relevante kontaktpunkter på regionalt og lokalt nivå.³⁷

Kommisjonen har også fått innspill fra flere statsforvaltere om behov for øremerkede midler til å styrke statsforvalterens evne til krisehåndtering. Midlene er foreslått benyttet til blant annet regionalt samarbeid, kompetanseheving og flere ansatte.

Statsforvalterens samordningsrolle

Det er stor forskjell mellom fylkene i Norge med hensyn til geografi, befolkningstetthet, næringsvirksomhet osv. Statsforvalterne må derfor ta utgangspunkt i de ulike sikkerhets- og beredskapsmessige forutsetningene i fylket i arbeidet sitt med samfunnssikkerhet og beredskap. En gjennomgang av hvordan statsforvalterne håndterte innføringen av smitteverntiltak våren 2020, viser at embetene også forstår rollen sin ulikt. Gjennomgangen viser at ulikheten særlig er knyttet til hvor proaktiv statsforvalteren skal være, og til forholdet mellom statsforvalterens tilsynsrolle og veilederrolle overfor kommunene under kriser. I gjennomgangen vises det til at det kan være grunn til å diskutere rollen statsforvalteren skal ha både i nasjonale kriser og generelt.³⁸ Koronakommisjonen foreslo at det ble utarbeidet en veileder som utdyper og presiserer hva statsforvalterens samordningsansvar etter instruks betyr.³⁹

De regionale forskjellene betyr også at de ulike statsforvalterne har ulikt utgangspunkt når det gjelder kommunene de skal jobbe mot. I enkelte fylker, som Nordland, er det mange små distriktskommuner. Dette gir særegne utfordringer knyttet til demografi og kompetanse. I andre fylker, som Oslo og Viken, er det flere store byer med kapasitet til å bygge en god beredskap selv. Dette innebærer også at kommunene vektlegger betydningen av statsforvalteren forskjellig når det gjelder støtte og veiledning, og at statsforvalterens virkemiddelbruk må tilpasses utfordringene i det enkelte fylket.

Statsforvalteren har i hovedsak en støttefunksjon overfor kommunene. Videre skal statsforvalteren gi råd, veilede og være pådriver for arbeidet

³³ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

³⁴ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statsforvalteren og Helsedirektoratet (2022).

³⁵ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

³⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statsforvalteren og Helsedirektoratet (2022).

³⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statsforvalteren og Helsedirektoratet (2022).

³⁸ Ese m.fl. (2021).

³⁹ NOU 2021: 6.

med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Dette innebærer blant annet å påse at kommunene ivaretar kravene til samfunnssikkerhet i samfunnsplanleggingen sin etter plan- og bygningsloven. Statsforvalteren har en sentral rolle i å støtte kommuner og andre berørte aktører i håndteringen av uønskede hendelser. Statsforvalteren skal da skaffe oversikt over situasjonen i fylket, kartlegge kommunenes og andre berørte aktørers behov og gi en situasjonsrapport til sentrale myndigheter.⁴⁰

Statsforvalteren har imidlertid ingen myndighet overfor kommunene, bortsett fra når det gjelder å følge opp tilsyn med kommunenes ivaretagelse av beredskapspliktene de har. Flere statsforvaltere opplever at kommunene, andre regionale aktører og sentrale myndigheter har større forventninger til embetenes samordning enn det gjeldende praksis og lovverk muliggjør, når det gjelder problemstillinger knyttet til ressursprioriteringer regionalt. Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering viser til at statsforvalteren skal bidra til samordning for mest mulig effektiv håndtering av uønskede hendelser. Instruksen viser også til at statsforvalteren under kriser skal ta initiativ overfor sentrale myndigheter ved behov for tilførsel av ekstra ressurser og videreformidle ekstra ressurser til kommunene. Statsforvalteren skal også bidra til fremskaffing, samordning og prioritering av sivil støtte til Forsvaret.

Statsforvalterens myndighet til å prioritere ressurser er forskjellig i de ulike situasjonene som instruksen beskriver. Både i evalueringen av statsforvalternes håndtering av pandemien og i innspill til kommisjonen pekes det på at prioriteringsmyndigheten til statsforvalteren ikke er tydelig nok sett opp mot behovet for regional og lokal tilpasning i håndteringen av kriser. Gjennom kunnskapen sin om hva som rører seg i fylket mener statsforvalterne at de har gode forutsetninger for å prioritere mellom kommuner ved ressursknapphet, men at de mangler en tydelig hjemmel for å kunne gjøre dette. Det påpekes derfor at det er behov for å se nærmere på statsforvalterens prioriteringsmyndighet i fred, krise og krig, og at prioriteringsmyndigheten må være lik på tvers av ansvarsområder ved ressursknapphet.⁴¹ Korona-

kommisjonen tar også opp behovet for å tydeliggjøre statsforvalterens samordningsrolle og peker på endringer i instruksen som et aktuelt tiltak.⁴²

5.4.3 Fylkeskommunens ansvar, oppgaver og myndighet

Fylkeskommunen er det regionale folkestyrte forvaltningsnivået i Norge og har forvaltings- og tjenesteproduiserende oppgaver i fylket. Kommune-loven fastsetter rammene for virksomheten til fylkeskommunen.

Fylkeskommunen har ansvar og oppgaver innenfor samfunnsfunksjoner som gjennomføring av stortingsvalg og kommune- og fylkestingsvalg, samferdsel og sivil transportberedskap (se kapittel 18), næringsberedskap⁴³, folkehelseiltak (se kapittel 25), den offentlige tannhelsetjenesten og videregående opplæring. Fylkeskommunen er også tillagt oppgaver knyttet til bosetting, veiledning og oppfølging av kommunene i arbeidet med nyankomne innvandrere.⁴⁴

Fylkeskommunen har i tillegg ansvar og oppgaver som regional planmyndighet, som innebærer å ha ansvaret for og lede arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse.

Fylkeskommunens arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering

Fylkeskommunene har ulik tilnærming til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I innspill til kommisjonen peker flere fylkeskommuner på at det er mer uklart hva som ligger i samfunnssikkerhetsansvaret til fylkeskommunene, sammenliknet med kommunene, hvor ansvar og oppgaver er forankret i sivilbeskyttelsesloven i tillegg til ulike sektorlover. Det er lite spesifikke krav og til dels stort tolkningsrom innenfor lovgivningen som gjelder for fylkeskommunen. Fylkeskommunene er for eksempel ikke lovpålagt å ha en egen overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse eller beredskapsplan. Enkelte fylkeskommuner har imidlertid dette.

⁴² NOU 2021: 6.

⁴³ Av næringsberedskapsloven fremgår det at for at næringsdrivende skal kunne gjennomføre beredskapsoppgaver, skal kommuner og fylkeskommuner bistå med planlegging, forberedelse og gjennomføring av beredskapsoppgavene.

⁴⁴ Se blant annet folkehelseloven, forskrift for sivil transportberedskap, næringsberedskapsloven, integreringsloven og valgloven.

⁴⁰ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

⁴¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statsforvalteren og Helsedirektoratet (2022).

Den ulike tilnærmingen til beredskap gir ulike forutsetninger for fylkeskommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommisjonen har også inntrykk av at fylkeskommunene i ulik grad setter av ressurser til arbeidet.

Generelt opplever fylkeskommunene at de ikke blir involvert eller informert i tilstrekkelig grad fra statlige myndigheter. Fylkeskommunene erfarer for eksempel ofte at kommunikasjon fra departementer og direktorater skjer direkte med kommunene og at regionalt nivå i mange sammenhenger blir uteglemt. Generelt etterlyser fylkeskommunene en mer avklart og formell rolle for fylkeskommunen i beredskapssystemet på regionalt nivå, spesielt under kriser som rammer tverrsektorielt.

5.4.4 Regionalt samarbeid om samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering

Statsforvalteren skal ha oversikt over risiko og sårbarhet ved å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser (fylkesROS) for fylket. Disse skal utarbeides i samarbeid med regionale aktører. Analysen utgjør dermed en felles regional plattform for å forebygge uønskede hendelser og styrke samordningen av arbeidet med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.⁴⁵ Fylkeskommunen har rollen som regional planmyndighet og skal ta hensyn til samfunnssikkerhet i fylkesplanleggingen sin. Enkelte fylkeskommuner utarbeider regionale planer som bygges på fylkesROS. Telemarksforskning har tidligere påpekt at antallet, omfanget og innretningen på de regionale planene varierer.⁴⁶ Enkelte fylkeskommuner og statsforvaltere, som Innlandet fylkeskommune og Statsforvalteren i Innlandet, samkjører prosessene med å utarbeide henholdsvis fylkesROS og regional plan. Dette bidrar til å sikre at den samme kunnskapen legges til grunn hos begge myndighetene, noe som igjen bidrar til bedre samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket.

Det er høstet betydelig erfaring med krisehåndtering på regionalt nivå fra de senere års kriser. Under koronapandemien opplevde statsforvalterne at det kom svært mange rapporteringskrav, på ulike plattformer og ofte med kort frist. I evalueringen av statsforvalterens håndtering av

pandemien pekes det på at parallelle rapporteringskanaler er en kilde til frustrasjon og ulik situasjonsforståelse. Statsforvalterne mener dette er et uttrykk for mangel på samordning på sentralt nivå, og viser til et ønske om bedre samordning. Se punkt 5.6 for nærmere omtale av samordning på sentralt nivå.

Fylkesberedskapsrådet skal drøfte relevante samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål og være en arena for oversikt og gjensidige orienteringer. Rådet skal bidra til felles risiko- og sårbarhetsbilde og være en felles plattform for planlegging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fylket. Rådet består av representanter for regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ledere fra politiet og øvrige nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket. Statsforvalteren kan også invitere inn andre aktører.⁴⁷

Etter det kommisjonen har fått opplyst, fungerer fylkesberedskapsrådene jevnt over godt som en arena for å dele informasjon ved tverrsektorielle kriser. Flere aktører har imidlertid vist til et potensiale for at fylkesberedskapsrådet kan brukes mer og ved alle typer hendelser. Rådet er dynamisk og kan tilpasses den aktuelle hendelsen ved å ta inn deltakere som vanligvis ikke deltar i rådet.

Evalueringen av Viking Sky-hendelsen i 2019 viste at en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom lokal redningsledelse og fylkesberedskapsrådet er viktig.⁴⁸ I evalueringen blir det trukket frem at aktørene med en samordningsrolle, som fylkesberedskapsrådet og DSBs samvirkekonferanser, må være varsomme med å iverksette aktiviteter samtidig som den livreddende innsatsen foregår. Et viktig læringspunkt var at det er behov for å arbeide for en felles forståelse av rollene til redningsledelsen, fylkesberedskapsrådene og samvirkekonferansene. Ettersom det kan gå lang tid mellom hver gang en redningsledelse innkalles, anbefalte evalueringen at det gjennomføres felles øvelser om tematikken.⁴⁹ Kommisjonen erfarer at det nå er en økt bevissthet rundt samvirket mellom disse aktørene.

⁴⁵ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

⁴⁶ Brandtæg (2016).

⁴⁷ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

⁴⁸ Evalueringen viser også til et tilsvarende behov for å klargjøre forholdet mellom Hovedredningssentralens ledelse av redningsaksjoner og samordningsrollen DSB har.

⁴⁹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020a).

5.4.5 Endringer i regional statlig forvaltning

Regional statlig forvaltning har de siste 20 årene gjennomgått flere, store strukturelle endringer. Tidligere hadde de fleste offentlige virksomheter en regioninndeling som fulgte fylkesgrensene, og regionkontorenes oppgaver var knyttet til et avgrenset geografisk område. Det vil si at de regionale enhetene innenfor en virksomhet hadde identiske oppgaver. Dette betegnes ofte som en geografisk basert organisering.⁵⁰

De siste fem årene har stadig flere av virksomhetene innenfor den regionale statsforvaltningen gått fra en slik geografisk basert organisering til en mer funksjonsbasert organisering. En funksjonsbasert organisering innebærer en organisering som er inndelt etter likeartede funksjoner og med landsdekkende oppgaveløsning. Virksomhetenes tidligere kontorsteder blir i stor grad opprettholdt ved overgangen til en mer funksjonsbasert organisering. Samtidig forsvinner det regionale styringsleddet, som i mange tilfeller var virksomhetens kontaktpunkt ut mot andre virksomheter og samarbeidspartnere regionalt. Dette kan føre til at virksomhetenes lokalkunnskap blir svekket og gjør at den regionale samordningen får et vanskeligere utgangspunkt.⁵¹ DFØ stiller i rapporten *Hvor går regional stat?* spørsmål om det kan være aktuelt for de mest berørte virksomhetene å formalisere en regional koordinatorrolle, blant annet for å ivareta statsforvalterens behov for et fast kontaktpunkt.⁵²

I 2019 ble det utgitt statlige retningsgivende prinsipper ved vurderinger av organisering og inndeling av regional statsforvaltning. Prinsippene sier blant annet at der det er behov for regional organisering, bør inndelingen av virksomhetens regionale ledd i utgangspunktet følge fylkesgrensene. Samtidig understrekes det at dette må balanseres mot evnen den aktuelle etaten har til å ivareta sektorspesifikke hensyn og mål, og kostnadene ved å endre. Prinsippene viser også til at det bør søkes å unngå at den regionale inndelingen av statsforvaltningen deler fylkene. I vurderingen av den enkelte virksomhets regionale inndeling er det derfor vist til samhandlingsbehovet med fylkeskommunen, statsforvalteren og andre regionale offentlige virksomheter som et viktig element.⁵³

En analyse av inndelingen av regional stat fra 2018 fant at sammenfallende inndeling av offentlige virksomheter på regionalt nivå hadde større betydning i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap enn for oppgaver relatert til regional planlegging og kommunerettet virksomhet. Sammenfallende inndeling var av særlig betydning i det beredskapsforebyggende arbeidet, hvor felles strukturer fremmer kjennskap og kunnskap om samhandlende aktører og styrker forpliktelser i utvikling og gjennomføring av beredskapsplanverk og øvelser.⁵⁴

Manglende sentral styring av hvordan de geografiske grensene på regionalt nivå skal være, bidrar etter det kommisjonen erfarer til å gjøre den regionale samordningen krevende. Antallet politidistrikter ble i 2016 redusert fra 27 til 12. Brann- og redningsvesenets distrikter for 110-sentralene er siden endret til å gjenspeile politidistriktene. Samtidig er det 4 regionale helseforetak, med ansvar for til sammen 16 AMK-sentraler, 20 sivilforsvarsdistrikter og 11 heimevernsdistrikter.⁵⁵ I Meld. St. 5 (2020–2021) er det understreket at Sivilforsvarets distriktsstruktur kan fremstå uhensiktsmessig sett i lys av endringer hos aktører som Sivilforsvaret samarbeider med. Statsforvalteren gikk i 2019 fra 18 til 10 statsforvalterembeter, i tråd med regionreformen der 19 fylker ble redusert til 11. Samtidig har Stortinget vedtatt at det fra 1. januar 2024 vil være 15 fylker i landet etter at fylkene Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark og Viken deles.⁵⁶

5.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Navet i det regionale beredskapsarbeidet er statsforvalteren. Kommisjonen mener at det er behov for å sette statsforvalteren i bedre stand til å ta det helhetlige regionale beredskapsansvaret, både med hensyn til tydeliggjøring av myndighet, og styrking av embetenes samordnings- og veiledningsrolle.

5.5.1 Statsforvalterens ansvar og myndighet må tydeliggjøres

Eksisterende planer og myndighet knyttet til statsforvalterens rolle reflekterer i stor grad at de

⁵⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022a).

⁵¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022a).

⁵² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022a).

⁵³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2021a).

⁵⁴ Direktoratet for forvaltning og IKT (2018).

⁵⁵ Direktoratet for forvaltning og IKT (2017), Direktoratet for forvaltning og IKT (2018) og NOU 2019: 24.

⁵⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022b).

er utarbeidet primært med tanke på kortvarige kriser og i mindre grad med tanke på en langvarig situasjon som følge av et pandemiscenario eller krig. Kommisjonen erfarer at det under koronapandemien oppsto et ønske hos flere aktører om at statsforvalteren påtok seg en rolle og myndighet som gikk ut over det som følger av lov og forskrift. Videre ga sektormyndighetene statsforvalteren oppgaver og roller som ikke var beskrevet tidligere.

Kommisjonen mener at det er behov for å tydeliggjøre statsforvalterens rolle, myndighet og ansvar i instruks og planer. Dette inkluderer statsforvalterens myndighet til å foreta tverrsektorielle prioriteringer ved kriser. Kommisjonen opplever at det er ulike syn på hvilken myndighet statsforvalteren har når det gjelder prioritering av ressurser. Kommisjonen understreker at eventuelle prioriteringer må skje i nært samarbeid med sentrale myndigheter og i tråd med rammene for det kommunale selvstyret.

Statsforvalterembetene har i dag ulike tilnærminger til samordningsrollen. Selv om det er naturlig at det er forskjeller mellom regionene, mener kommisjonen at det er uheldig med større forskjeller i tolkningen av statsforvalterens utøvelse av samordningsrollen. Dette kan skape usikkerhet hos aktørene som statsforvalteren er avhengig av å samarbeide med. Ulik forståelse og tilnærming til samordningsrollen er heller ikke i tråd med et ønske om å sikre en mer enhetlig praksis på tvers av embetene. Kommisjonen understreker at det ikke nødvendigvis er slik at statsforvalterne må være likt organisert eller jobbe likt med samfunnssikkerhet og beredskap, men embetene må ha felles omforente rammer som arbeidet tar utgangspunkt i. Statsforvalterne har selv foreslått et behov for tydeligere føringer fra overordnede myndigheter til statsforvalterne om tiltaksbruk og prioritering innenfor samordningsrollen. Kommisjonen støtter en slik anbefaling.

For å skape større forutsigbarhet for statsforvalterne og aktørene som embetene samhandler med, foreslår kommisjonen at det bør etableres minimumskrav knyttet til tilgjengeligheten til embetene. Gitt en utvikling der mange av statsforvalterens samvirkeaktører er tilgjengelige døgntilgjengelig, mener kommisjonen at også embetene må være tilgjengelige. Kommisjonen legger til grunn at det ikke er snakk om en turnusordning med døgnbemanning. Ved større kriser legger kommisjonen til grunn at statsforvalteren oppskaleres egen kapasitet og tilgjengelighet tilpasset størrelsen på krisen. Formålet med økte krav til

tilgjengelighet hos statsforvalteren er å bidra til en mer robust beredskap og krishåndtering hos embetene.

Fylkesberedskapsrådet er en viktig arena for statsforvalteren, hvor både virksomheter, privat næringsliv og frivillige organisasjoner deltar. Dette er med på å sikre at informasjon deles og at aktører i hele fylket opparbeider seg et felles situasjonsbilde. For å synliggjøre kommisjonens anbefalinger om en enhetlig og sammenhengende rådsstruktur fra lokalt til sentralt nivå, se nærmere omtale av beredskapsråd på sentralt nivå i punkt 5.6, anbefaler kommisjonen at fylkesberedskapsrådet i en revidert instruks omtales som regionalt beredskapsråd.

5.5.2 Statsforvalterens veiledning og støtte til kommunene må styrkes

Som beskrevet i punkt 5.2 har mange kommuner utfordringer med å oppfylle kravene som følger av den kommunale beredskapsplikten. Kommisjonen anbefaler derfor flere tiltak som skal bidra til å styrke kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommisjonen ser samtidig at statsforvalteren i enda sterkere grad bør bistå og veilede kommunene i arbeidet med å forbedre samfunnssikkerheten og beredskapen på lokalt nivå.

Kommisjonen erfarer at statsforvalterne opplever en manglende tydelighet i myndigheten til å veilede og rettlede kommuner som står overfor en situasjon som de ikke klarer å løse på egen hånd. I situasjoner av særlig viktige beredskapsmessige hensyn eller der kommuner ikke alene klarer å oppfylle kravene til kommunal beredskapsplikt, mener kommisjonen at kommuner bør kunne pålegges å samarbeide med andre kommuner om sikkerhet og beredskap. Gitt statsforvalterens samordningsrolle mener kommisjonen at et slikt pålegg bør komme fra statsforvalteren. Kommisjonen understreker at dette er en myndighet som bare skal brukes i situasjoner der dette vil være absolutt nødvendig. Bruken av en slik myndighet må skje i nært samarbeid med sentrale myndigheter og i tråd med rammene for det kommunale selvstyret. En slik myndighet må ses opp mot statsforvalterens tilsynsrolle, se kapittel 30.

Ved større kriser kan det være behov for at kommuner som er rammet, samvirker med nødetater og andre nød- og beredskapsressurser. Statsforvalteren vil ofte ha oversikt over de regionale nød- og beredskapsressursene som kan bidra. Statsforvalteren må derfor ha en rolle i den foreslåtte forsterkningsordningen for kommunal kri-

sehandling som er nærmere omtalt i punkt 5.3.3.

Kommisjonen erfarer at de siste årene har vært svært krevende for statsforvalteren, der håndteringen av en pandemi har blitt avløst av håndtering av en sikkerhetspolitisk krise som også får sine konsekvenser regionalt og lokalt. Statsforvalterne har måttet trekke på store deler av organisasjonen til beredskapsarbeid for å håndtere de langvarige krisene, samtidig som øvrige oppgaver også må ivaretas. For at statsforvalteren skal kunne bistå og veilede kommunene i større grad, anbefaler kommisjonen å styrke statsforvalterne med friske midler som kan benyttes til regionalt samarbeid, kompetanseheving og flere ansettelser.

5.5.3 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver må tydeliggjøres og ressurssettes

Flere fylkeskommuner opplever at det er uklart hva som ligger i samfunnssikkerhetsansvaret deres. Kommisjonen erfarer i tillegg at flere tillagte oppgaver ikke synes å bli fulgt opp i tilstrekkelig grad. Dette kan få negative konsekvenser for beredskapen lokalt, regionalt og nasjonalt.

For å styrke det regionale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap mener kommisjonen at ansvaret til fylkeskommunen må avklares, tydeliggjøres og kommuniseres internt og overfor kommuner, andre regionale aktører og departementene. Fylkeskommunene må deretter ressurssettes slik at de kan utøve oppgaver i tråd med forventningsavklaringen. Se også nærmere vurdering av fylkeskommunenes oppgaver innenfor trafikk- og transportberedskap i kapittel 18.

5.5.4 Arbeidet med helhetlige regionale planer må videreutvikles

FylkesROS er et viktig fundament for planlegging både i den enkelte kommune og i fylket. Kommisjonen mener at det er behov for mer forpliktende helhetlige regionale planer som bidrar til bedre koordinering av ulike interesser på tvers av sektorgrenser og nivåer. For å sikre gode planprosesser og integrering av den regionale oversikten over risiko og sårbarhet i regional planlegging mener kommisjonen at fylkesROS må inngå som, eller danne utgangspunkt for, delplan til regional plan i alle fylker. Det bør vurderes om en slik kobling mellom fylkesROS og regional planlegging etter plan- og bygningsloven bør fastsettes i lov eller forskrift. Kommisjonen mener at dette vil

bidra til å styrke fylkeskommunens arbeid med å følge opp beredskapspliktene sine, og det vil også være en fordel for kommunene. Kommunene påvirkes av flere kommuneoverskridende utfordringer knyttet til samfunns- og arealplanlegging, veier og transport, næringsutvikling, miljø, folkehelse og beredskap. Vurderinger av risiko og sårbarhet og arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap krever også analyser og planer på tvers av kommunegrensene.

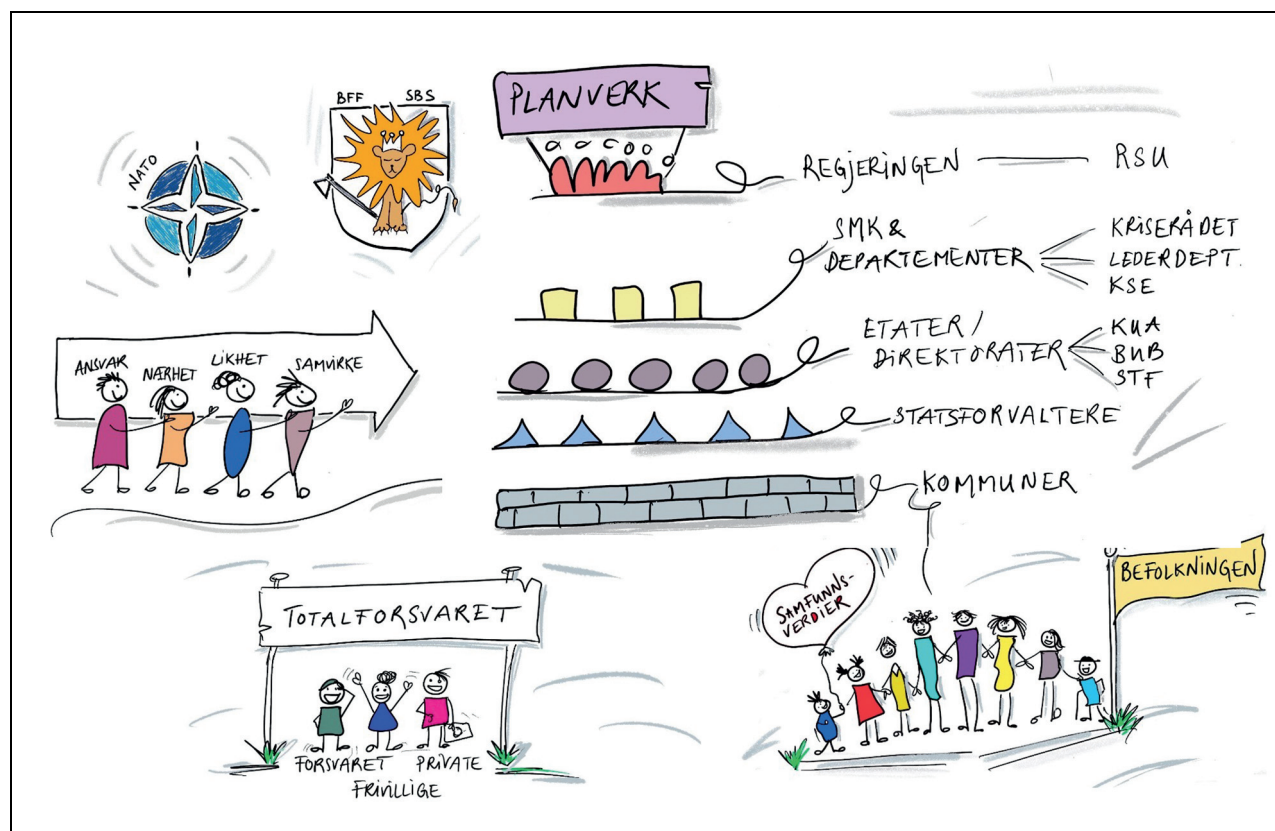
5.5.5 Regional statsforvaltning må koordineres bedre

Det er en utfordring for både statsforvalterne og andre nød- og beredskapsaktører at ikke alle de statlige virksomhetene med en funksjonsinndelt organisering ser viktigheten av å utpeke egne kontaktpersoner regionalt. Beredskapen kan svekkes dersom et slikt regionalt kontaktpunkt ikke er på plass. De regionale beredskapsrådene vil være avhengige av å ha tilgang til nødvendig fagkompetanse med lokalkunnskap, i krisesituasjoner. Kommisjonen anbefaler derfor at det, i samarbeid med statsforvalteren, formaliseres en regional koordinatorrolle hos de relevante statlige virksomhetene som i dag ikke lenger har en regional tilstedeværelse i fylkene. En slik koordinatorrolle skal ivareta statsforvalternes behov for et fast kontaktpunkt i kriser.

Kommisjonen ser at dagens forskjeller i geografiske inndelinger på tvers av nød- og beredskapsaktørene også kan være en utfordring for samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap regionalt. Kommisjonen har fått innspill om at ulike regiongrenser fører til unødige problemstillinger i samarbeidet på tvers. Utfordringene varierer i ulike deler av landet. Kommisjonen mener at det er uheldig at det i tidligere prosesser for inndeling av geografiske distrikter på regionalt nivå ikke i tilstrekkelig grad er tatt hensyn til det tverrsektorielle koordineringsbehovet i beredskapsarbeidet. Kommisjonen vil derfor understreke betydningen av at retningslinjene for å organisere og dele inn regional statsforvaltning følges ved fremtidige prosesser, og at beredskapshensyn blir vektlagt i nødvendig grad.

Kommisjonen anbefaler:

- å revidere instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, for å tydeliggjøre statsforvalterens ansvar og myndighet



Figur 5.4 Nasjonal krisehåndtering.

Kilde: Janniche Cramer (2022), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

- å styrke statsforvalteren med friske midler som kan benyttes til regionalt samarbeid, kompetanseheving og flere ansatte
- å tydeliggjøre ansvar og oppgaver til fylkeskommunene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet for å styrke fylkeskommunenes forutsetninger for å kunne ivareta dette ansvaret
- å etablere en regional koordinatorrolle hos statlige etater som ikke har regional tilstedeværelse i fylkene.

5.6 Sentralt nivå

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er tverrsektorielt og involverer hele samfunnet og alle sektorer. Det er derfor avgjørende at beredskapsstrukturen henger sammen fra lokalt til sentralt nivå, med tydelige ansvars- og styringslinjer. I denne delen av kapitlet om beredskapsstrukturen ses det nærmere på tiltak som kan styrke evnen det sentrale nivået har til å foreta gode beslutninger, både i beredskapsplanleggingen og ved kriser. Delen vurderer også koblingene mellom ram-

meverkene for henholdsvis kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner, som utgjør sentrale rammer for arbeidet med samfunnssikkerhet og nasjonal sikkerhet. I forlengelsen vurderes også oppgavedelingen og samvirket mellom virksomheter som ivaretar viktige samordnings- og fagoppgaver i tilknytning til disse.

5.6.1 Roller og ansvar på sentralt myndighetsnivå

Regjeringen har det øverste ansvaret for beredskapen i Norge og i håndteringen av kriser. Den enkelte statsråd har det konstitusjonelle ansvaret på sitt område, innenfor de lovene og bevilningene som Stortinget har gitt. Den enkelte statsråd beholder ansvaret sitt også i kriser.⁵⁷

Regjeringen samles normalt en gang i uken for å drøfte viktige politiske saker. Drøftingene er fortløpende, men det treffes ingen formelle beslutninger i konferansene ettersom den formelle beslutningskompetansen er lagt til det enkelte fagdepartemen-

⁵⁷ Samfunnssikkerhetsinstruksen.

tet eller til Kongen i statsråd.⁵⁸ Konklusjoner som treffes i regjeringsskonferansene, er imidlertid politisk bindende for regjeringens medlemmer.

Regjeringen drøfter spørsmål om samfunnsikkerhet og beredskap i flere sammenhenger. Med jevne mellomrom avholdes det møter i regjeringen der samfunnsikkerhet og beredskap er et eget punkt på dagsordenen. Møtene holdes normalt som en del av en ordinær regjeringsskonferanse, og det er justis- og beredskapsministeren som har et særskilt ansvar for å forberede disse møtene.⁵⁹ Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) er det øverste organet for å diskutere sikkerhets-spørsmål.⁶⁰ RSU behandler saker av sikkerhetspolitisk eller beredskapsmessig karakter hvor innholdet tilsier begrenset spredning av informasjon på grunn av graderingsnivå. Møtene gjennomføres på samme måte som en regjeringsskonferanse, men med begrenset deltakelse. Statsministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren, justis- og beredskapsministeren og finansministeren er normalt faste medlemmer. Utvalget kan ved behov møtes på kort varsel, og ordinære møter holdes anslagsvis én gang i måneden. Regjeringen kan i kriser også velge å nedsette midlertidige regjeringssutvalg, hvis det fremstår bedre tilpasset krisens karakter.⁶¹

Statsministeren leder og samordner regjeringens arbeid og vil som utgangspunkt også ha disse oppgavene i en krise. Statsministerens involvering i den enkelte krise vil avhenge av krisens art og omfang. I kriser som faller innenfor beredskapslovens virkeområde, er statsministeren delegert særskilte fullmakter i situasjoner hvor det er nødvendig å treffe beslutninger til ivaretagelse av samfunnets interesser. Statsministerens kontor bistår statsministeren i arbeidet og er sekretariat for både regjeringsskonferansene og RSU.⁶²

Departementene har som oppgave å være faglige sekretariater for politisk ledelse, noe som inkluderer å utarbeide regjeringens forslag til Stortinget, som er Norges lovgivende, bevilgende og kontrollerende forsamling. Departementene har også ansvaret for utøvelse av myndighet, pri-

mært ved enkeltvedtak eller forskrifter, gjennomføring av sektorpolitikk overfor blant annet kommuner, næringsliv, organisasjoner og befolkningen innenfor politisk gitte rammer, og styring og oppfølging av underliggende virksomheter (etatsstyring) og statseide selskaper (eierstyring).⁶³

Et direktorat er et landsdekkende myndighetsorgan som er underlagt et departement.⁶⁴ Direktoratene har to hovedroller i beredskapsarbeidet, henholdsvis en iverksettende rolle og en faglig, rådgivende rolle. Den iverksettende rollen innebærer blant annet myndighetsutøvelse, forvaltning av regelverk, løpende iverksettelse av vedtatt politikk og tjenesteytelser overfor befolkningen, næringslivet og organisasjoner. I den faglige rollen er direktoratene både faglig rådgiver for departementene og kompetanseorgan utad mot sektoren, forvaltningen, medier og samfunnet for øvrig.⁶⁵

Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle

Justis- og beredskapsdepartementet har en samordningsrolle på samfunnsikkerhetsområdet, og skal blant annet avklare ansvarsforhold og veilede de andre departementene i deres arbeid på samfunnsikkerhetsområdet. Departementet skal også utarbeide strategier og overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag, medregnet proposisjoner og meldinger til Stortinget om samfunnsikkerhet.⁶⁶ DSB understøtter departementet i samordningsrollen innenfor samfunnsikkerhet og beredskap. Justis- og beredskapsdepartementet har også det sektorovergripende ansvaret for forebyggende sikkerhet for de sivile samfunnssektorene etter sikkerhetsloven, og en samordningsrolle innen IKT-sikkerhet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) understøtter departementets sektorovergripende ansvar for forebyggende sikkerhetsarbeid etter sikkerhetsloven, og departementets samordningsansvar for IKT-sikkerhet i sivil sektor.⁶⁷ Departementet koordinerer i tillegg norske bidrag til det sivile samfunnsikkerhetsarbeidet i internasjonale organer.⁶⁸

⁵⁸ Regjeringens medlemmer, under ledelse av kongen, samles normalt til et møte på Slottet hver fredag. Dette organet kalles Kongen i statsråd, eller bare statsråd, og er det øverste forvaltningsorganet i Norge. Av Grunnloven § 28 følger det at alle «saker av viktighet» skal avgjøres av Kongen i statsråd.

⁵⁹ Statsministerens kontor (2022).

⁶⁰ Samfunnsikkerhetsinstruksen.

⁶¹ Statsministerens kontor (2022).

⁶² NOU 2021: 6 og Meld. St. 5 (2020–2021).

⁶³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022a).

⁶⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022a).

⁶⁵ Direktoratet for forvaltning og IKT (2008).

⁶⁶ Samfunnsikkerhetsinstruksen.

⁶⁷ Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2019).

⁶⁸ Samfunnsikkerhetsinstruksen.

Boks 5.1 Et lederdepartements oppgaver

Blant oppgavene et lederdepartement må kunne ivareta, er:

- å sørge for varsling av andre departementer, Statsministerens kontor, egne underlagte virksomheter og ved alvorlige kriser Stortinget og Kongehuset
- å ta initiativ til at Kriserådet innkalles, og lede rådets møter
- å utarbeide og distribuere overordnede situasjonsrapporter, blant annet på bakgrunn av innhentet informasjon fra andre departementer, underliggende etater og mediebildet
- å utarbeide overordnede situasjonsanalyser, inkludert vurdering av mulige hendelsesforløp og videre utvikling av krisen
- å identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå
- å koordinere at operative aktører har nødvendige fullmakter
- å sørge for nødvendig koordinering av tiltak innenfor eget ansvarsområde og med andre departementer og etater

- å sørge for at oppdatert informasjon om situasjonen distribueres til regjeringens medlemmer
- å ved behov koordinere utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag fra berørte departementer for regjeringen
- å sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til mediene og befolkningen, og at det utformes en helhetlig informasjonsstrategi
- å koordinere behov for internasjonal bistand
- å vurdere etablering av liaisonordninger med andre berørte departementer og virksomheter
- å sørge for evaluering av håndteringen av hendelsen i samråd med andre berørte aktører og at identifiserte læringspunkter følges opp

Kilde: Samfunnssikkerhetsinstruksen.

Lederdepartementets rolle

Samfunnssikkerhetsinstruksen slår fast at Justis- og beredskapsdepartementet er lederdepartement ved sivile nasjonale kriser, med mindre annet blir bestemt. Lederdepartementet har ansvaret for å koordinere håndteringen av en krise på departementsnivå. Utpeking av et lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementene beholder ansvar og beslutningsmyndighet for sine respektive saksområder. Utenriksdepartementet er normalt lederdepartement ved kriser i utlandet som rammer norske borgere eller interesser i tråd med utenriktjenesteloven § 1. Ved sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt vil Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet i kraft av sektorsansvaret sitt ha et særskilt ansvar for å ivareta forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitiske forhold.⁶⁹

Overfor kommisjonen har en rekke aktører fremhevet at lederdepartementsordningen er et viktig virkemiddel for å sikre en tydelig og koordinert kriseledelse på nasjonalt nivå. Både direk-

torater og statsforvaltere trekker frem at rask utpeking av lederdepartement under koronapandemien var med på å bidra til en bedre krisehåndtering enn under oppfølgingen av konsekvensene av krigen i Ukraina, der det ikke ble utpekt et sivilt lederdepartement. I innspill til kommisjonen pekes det på at lederdepartementsordningen bidrar til et nødvendig taktiskifte i både samordning og rapportering. I oppfølgingen av konsekvensene av krigen i Ukraina førte manglende sentral samordning til at det noen ganger ble overlapp i dialogen mellom nasjonalt nivå, regionale myndigheter og kommuner. Flere statsforvaltere har pekt på at ulemper ved manglende samordning på sentralt nivå forsterkes på regionalt og lokalt nivå, som må forholde seg til og svare på ukoordinerte bestillinger og rapporteringer fra ulike departementer og direktorater.

Kriserådet

Kriserådet er det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå og skal ivareta og sikre strategiske vurderinger og påse at spørsmål som krever politisk avklaring, raskt leg-

⁶⁹ Samfunnssikkerhetsinstruksen.

ges frem for departementenes politiske ledelse eller regjeringen. Ifølge samfunnssikkerhetsinstruksen har rådet fem faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet og departementsrådene⁷⁰ i Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Deltakelsen i kriserådet kan utvides med alle de øvrige departementene.⁷¹

Under koronapandemien møtte alle departementene i Kriserådet for å sikre informasjonsdeling og et felles situasjonsbilde. Erfaringene med deltakelse fra alle departementene har vært gode, og etter hva kommisjonen kjenner til, deltar nå alle departementene fast på ett møte i Kriserådet i måneden.

Alle departementene kan ta initiativ til innkalling av Kriserådet. Møtene ledes av lederdepartementet. Dersom lederdepartementet ikke er besluttet, ledes rådet av Justis- og beredskapsdepartementet. Kriserådet er gitt fullmakt av regjeringen til å beslutte hvem som skal være lederdepartement under håndtering av en hendelse.⁷² Det er likevel i siste instans regjeringen som bestemmer utpekingen av lederdepartementet.

Koronakommisjonen har pekt på at Kriserådets møter under pandemien i stor grad var preget av situasjonsoppdateringer, informasjonsutveksling og praktisk oppfølging, og i mindre grad brukt til å drøfte eller forberede saker som skulle videre til regjeringen.⁷³

Krisestøtteenheten

Krisestøtteenheten (KSE) skal ved behov yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet i krisehåndteringen deres. KSE er sekretariat for Kriserådet og understøtter også Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet.⁷⁴ Det sivile situasjonssentret er en del av KSE og er fast kontaktpunkt for informasjon til og fra Justis- og beredskapsdepartementet ved ekstraordinære hendelser og kriser.⁷⁵

⁷⁰ En departementsråd er den høyeste permanente embetspersonen i departementene. Departementsråden står direkte under statsråden og leder departementets faglige virksomhet og samordning av det daglige arbeidet i departementet. Departementsrådene ved henholdsvis Statsministerens kontor, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet kalles regjeringsråd, finansråd og utenriksråd.

⁷¹ Samfunnssikkerhetsinstruksen.

⁷² Samfunnssikkerhetsinstruksen.

⁷³ NOU 2021: 6.

⁷⁴ Samfunnssikkerhetsinstruksen.

⁷⁵ Meld. St. 5 (2020–2021).

Det sivile situasjonssentret mottar varsler, vurderinger og rapporter fra Justis- og beredskapsdepartementets underliggende virksomheter. Situasjonssentret får også varsler og rapporter fra øvrige departementer og samarbeider med Utenriksdepartementets operative senter og situasjonssentret (SITSEN) i Forsvarsdepartementet/Forsvarsstaben.

5.6.2 Evnen til å vedlikeholde en tverrsektoriell og rettidig situasjonsforståelse på sentralt nivå

Samfunnsutviklingen og utviklingen i trusselbildet øker behovet for et oppdatert tverrsektorielt situasjonsbilde på sentralt nivå som setter sentrale beslutningstakere i stand til å se hendelser i sammenheng og i nødvendig kontekst. Situasjonsforståelse handler om å kunne tolke en situasjon riktig for å kunne forebygge og håndtere hendelser og for å være forberedt på videre hendelsesforløp.

Det er flere aktører og rapporteringskanaler som i dag bidrar til regjeringens situasjonsforståelse. Ved uønskede hendelser som medfører håndtering, iverksetter virksomheter, kommuner og statsforvaltere situasjonsrapportering til sentralt nivå gjennom fag- og samordningskanal. Rapportering i fagkanal er sektorvise situasjonsrapporteringer fra direktorater til eget departement. Rapportering i samordningskanal er en rapporteringslinje hvor informasjon fra kommuner og relevante regionale aktører sammenstilles av statsforvalterne, før det sendes videre til DSB som sammenstiller rapportene til et nasjonalt situasjonsbilde som er relevant for sentralt nivå. Rapportene sendes til Krisestøtteenheten (KSE) i Justis- og beredskapsdepartementet, som deler informasjon med aktuelle departementer.⁷⁶

Andre sentrale aktører som bidrar til regjeringens situasjonsforståelse, er etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene Etterretningstjenesten (E-tjenesten), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og NSM (som samlet kalles EOS-tjenestene), som i det daglige og under kriser gir råd og beslutningsstøtte til de respektive departementene sine innenfor mandatene sine. Det er også opprettet flere tverrsektorielle sentre som kontinuerlig overvåker og analyserer hendelser og som bidrar til situasjonsforståelse. Sentrale eksempler er Felles cyberkoordineringssenter (FCKS) og Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS).

⁷⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018b).

Både koronapandemien og krigen i Ukraina har avdekket flere forbedringsområder når det gjelder evnen til å etablere en nasjonal situasjonsforståelse i en krise. Et læringspunkt fra pandemien fra flere sektorer var at rapporteringene til overordnede nivåer i for liten grad inneholdt analyser og fremoverskuende vurderinger, som er sentrale elementer for å bygge en situasjonsforståelse.⁷⁷

Koronakommisjonen anbefalte en evaluering av rapporteringsrutinene som ble brukt under pandemien, og at det som et ledd i dette også burde vurderes hvilken strategisk analysekapasitet et lederdepartement må ha for å kunne utøve god krisehåndtering i tråd med ansvaret som følger av samfunnssikkerhetsinstruksen. Koronakommisjonen identifiserte også et behov for å utvikle et sektorovergripende system som fanger opp hvordan risiko i ulike sektorer vil påvirke hverandre gjensidig.⁷⁸ Utfordringen knyttet til rapportering på tvers av sektorer er også identifisert i andre sammenhenger, deriblant i vurderinger av totalforsvaret.⁷⁹

5.6.3 Sammenhengen mellom kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner

Det er tette koblinger mellom arbeidet med samfunnssikkerhet, som blant annet skal redusere risikoen for forstyrrelser og svikt i kritiske samfunnsfunksjoner, og arbeidet med nasjonal sikkerhet etter sikkerhetsloven, som blant annet skal sørge for et forsvarlig sikkerhetsnivå for skjermingsverdige verdier som understøtter grunnleggende nasjonale funksjoner. Tilsvarende er det tydelige sammenhenger mellom rammeverkene for kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner nedfelt i henholdsvis samfunnssikkerhetsinstruksen og sikkerhetsloven.⁸⁰

Samfunnssikkerhetsinstruksen og sikkerhetsloven er begge innrettet mot å beskytte grunnleggende funksjoner i samfunnet. De har også det samme målet om at sikkerhetsarbeidet skal gjennomføres på en helhetlig og koordinert måte på tvers av ulike sektorer i samfunnet. Til dette formålet er identifiseringen av kritiske samfunns-

funksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner sentralt.

Samtidig er de to rammeverkene forskjellige. Rammeverket for kritiske samfunnsfunksjoner omfatter nasjonal sikkerhet, men utgangspunktet for å identifisere kritiske funksjoner er befolkningens grunnleggende behov. Formålet til sikkerhetsloven er å beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser mot sikkerhetstruende virksomhet. Sentralt i dette arbeidet er å beskytte skjermingsverdig informasjon, informasjonssystemer, objekter og infrastruktur.

Sikkerhetsloven stiller krav til alle offentlige organer og til private virksomheter i den grad de blir underlagt loven. Virkeområdet for oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner er i utgangspunktet begrenset til departementene. Departementene gir samtidig ofte føringer til virksomheter i egen sektor om å iverksette aktiviteter og tiltak for å ivareta sikkerheten i kritiske samfunnsfunksjoner. Dette viser seg også gjennom regulering gjennom sektorlovgivning.

Samtidig er det nær sammenheng mellom samfunnssikkerhetsinstruksens krav til departementene om å ha oversikt over risiko og sårbarhet i kritiske samfunnsfunksjoner og ansvaret etter sikkerhetsloven med å peke ut og ha oversikt over grunnleggende nasjonale funksjoner. For det første er det et krav både i samfunnssikkerhetsinstruksen og i sikkerhetsloven at departementene skal kartlegge ansvarsområdene sine. For det andre settes det krav til at departementene skal kartlegge avhengigheter mellom funksjoner. For det tredje er det krav om risiko- og sårbarhetsanalyser på ulike nivåer både i samfunnssikkerhetsinstruksen og i sikkerhetsloven.

Rutinen er per i dag at departementene rapporterer på status og tilstand innenfor de kritiske samfunnsfunksjonene hvert fjerde år gjennom budsjettproposisjonen. Etter det kommisjonen erfarer arbeides det med en ny rutine for dette. Departementenes etterlevelse av ansvaret for de kritiske samfunnsfunksjonene følges opp i form av tilsyn som DSB utfører på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. Krav i sikkerhetsloven følges opp gjennom tilsyn i virksomheter underlagt loven fra NSM eller utpekte sektortilsyn.

I tillegg til at rammeverkene danner utgangspunkt for forebygging, har vi de siste årene sett at oversiktene er brukt ved håndteringen av koronapandemien og i den pågående sikkerhetspolitiske krisen. Med utgangspunkt i listen over de kritiske samfunnsfunksjonene utarbeidet departementene våren 2020 en liste som skulle bidra til å tydeliggjøre hvilke typer virksomheter og personell-

⁷⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022i), NOU 2021: 6 og NOU 2022: 5.

⁷⁸ NOU 2021: 6 og NOU 2022: 5.

⁷⁹ Endregard og Rongved (2022).

⁸⁰ Meld. St. 5 (2020–2021).

grupper som var sentrale for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner under koronapandemien. I tillegg til kritiske samfunnsfunksjoner inkluderte listen andre samfunnsfunksjoner som ble vurdert som viktige i håndteringen av koronapandemien. Høsten 2022 ble transport av gass i rør til Europa utpekt som grunnleggende nasjonal funksjon av Olje- og energidepartementet. Det vil si at sabotasje av, ødeleggelse av eller angrep på disse gassrørene er ansett for å påvirke de nasjonale sikkerhetsinteressene våre.

Kommisjonen har fått innspill fra flere offentlige og private aktører som viser til et behov for å harmonisere rammeverkene i større grad. Det vises til at et manglende felles rammeverk gir betydelig ekstraarbeid, samtidig som det også bidrar til å svekke koordineringen av analyser, risikovurderinger, planverk og respons. I tillegg gjennomfører både DSB og NSM (og eventuelt utpekte sektortilsyn) tilsyn med utgangspunkt i respektive reguleringer. Det er også vist til at et mer sammensatt trusselbilde bidrar til at det er behov for å se rammeverkene mer i sammenheng. Flere virksomheter opplever at grensen mellom statssikkerheten og samfunnssikkerheten blir mer utydelig, og at overlapp i de to rammeverkene er et uttrykk for at statlige ordninger for å følge opp disse områdene ikke er tilpasset utviklingen.

Det er en tett kobling mellom rammeverkene

Noe av bakgrunnen for den tette koblingen mellom de to rammeverkene kan spores tilbake til den tidligere sikkerhetsloven, hvor det fremgikk at hvert departement skulle utpeke skjermingsverdige objekter på bakgrunn av en skadevurdering hvor det også skulle bli tatt hensyn til betydningen for kritiske funksjoner for det sivile samfunn, i tillegg til mulighetene for å utgjøre en fare for miljøet eller befolkningens liv og helse.

En arbeidsgruppe som evaluerte den tidligere sikkerhetsloven påpekte også at lovens avgrensning til beskyttelse mot sikkerhetstruende virksomhet kunne være noe snever sett hen til hvilke faktorer som kunne utgjøre en trussel mot verdiene loven tok sikte på å beskytte.⁸¹

Sikkerhetslovutvalget så heller ikke grunn til å avgrense loven til utelukkende beskyttelse mot sikkerhetstruende virksomhet, som terrorhandlinger, spionasje og sabotasje, slik daværende sikkerhetslov gjorde. Utvalget mente at rammeverket for de kritiske samfunnsfunksjonene var hensiktsmessig å ta utgangspunkt i for å identifisere

grunnleggende nasjonale funksjoner og virksomheter som ville falle inn under den nye lovens virkeområde.⁸²

Da den nåværende sikkerhetsloven trådte i kraft i 2019 og innførte begrepet grunnleggende nasjonale funksjoner, førte dette til at departementene måtte forholde seg til to funksjonsbegreper med store likheter. I den nåværende loven utledes grunnleggende nasjonale funksjoner av definisjonen av nasjonale sikkerhetsinteresser. Identifiseringen av grunnleggende nasjonale funksjoner styrer hvilke virksomheter som omfattes av loven. I NSMs veileder i departementenes identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner fremgår det at DSBs rapport *Samfunnets kritiske funksjoner* kan brukes i arbeidet med å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner.⁸³

Kommisjonen har fått opplyst at DSB og NSM, på bakgrunn av de tette koblingene mellom rammeverkene, har utredet om det er mulig å lage et felles rammeverk for kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner. Et felles rammeverk innebærer at utpekingen av kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner skal være sammenfallende.

Kommisjonen erfarer videre at det er igangsatt et arbeid med å revidere rammeverket for de kritiske samfunnsfunksjonene. Dette arbeidet vil ta med seg erfaringer både fra håndteringen av koronapandemien og erfaringene fra departementenes utpeking av grunnleggende nasjonale funksjoner. Det er et premiss at det reviderte rammeverket for kritiske samfunnsfunksjoner skal ta inn i seg de grunnleggende nasjonale funksjonene som er definert. Videre har det vært en målsetting å ivareta andre metodeverk og lister, som for eksempel Natos syv grunnleggende forventninger til sivil beredskap og EUs direktiver for digital sikkerhet (NIS-direktivet) og motstandsdyktighet i kritiske enheter (CER-direktivet), se nærmere omtale i henholdsvis kapittel 10 og 20.

5.6.4 Sentrale beredskapsdirektoraters rolle, ansvar og myndighet

Avhengig av hva slags hendelse eller krise som inntreffer, vil et stort antall direktorater kunne bli involvert. Enkelte virksomheter vil være involvert i selve håndteringen, og flere vil også ha en koordineringsfunksjon, slik som Politidirektoratet (POD), Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA), DSB, Helsedirektoratet, HRS, Kystver-

⁸¹ NOU 2016: 19.

⁸² NOU 2016: 19.

⁸³ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2020a).

ket (ved akutt forurensning) og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). Flere av direktoratene er nærmere vurdert i gjennomgangen av sentrale beredskapsområder i utredningens del IV.

I informasjonsinnhentingarbeidet til kommisjonen er det identifisert noen særlige utfordringer knyttet til noen direktoraters roller, ansvar og myndighet. Dette gjelder DSBs samordningsmyndighet, oppgave- og ansvarsfordelingen mellom DSB og NSM og oppgave- og ansvarsfordelingen mellom E-tjenesten, PST og NSM (EOS-tjenestene). På bakgrunn av dette blir disse virksomhetene vurdert nærmere nedenfor.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

DSB understøtter Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Samordningsrollen er gitt ved instruks for DSBs koordinerende roller og innebærer blant annet å kartlegge risiko og ha oversikt over utfordringer knyttet til samfunnssikkerheten. DSB skal ta initiativ til og tilrettelegge for samordning og samvirke på samfunnssikkerhetsområdet, i tillegg til å etablere og koordinere samvirkeområder for temaer hvor det er identifisert særlige tverrsektorielle utfordringer. Direktoratet skal også sørge for tverrfaglig beredskap og øvelser i samarbeid mellom myndigheter og aktører i alle sektorer og på alle forvaltningsnivåer. Direktoratet skal ved evaluering av større hendelser og øvelser særlig ha samordning, samhandling og ledelse i fokus. DSB skal være en pådriver for at tverrsektorielle læringspunkter etter øvelser og hendelser blir fulgt opp. I tillegg skal direktoratet planlegge og gjennomføre tilsyn med departementene.⁸⁴

DSBs samordningsrolle innebærer å legge rammer for samarbeid på tvers av sektorer og legge til rette for aktiviteter og arenaer for informasjon og kunnskapsdeling mellom beredskapsmyndigheter og sentrale aktører med sektoransvar på sentralt nivå. DSB skal også ivareta styring av statsforvalterne⁸⁵ og veilede kommunene⁸⁶ på samfunnssikkerhetsområdet. Dette innebærer blant annet å dele informasjon og formidle erfaringer og utfordringer «oppover» i egen styringslinje til Justis- og beredskapsdepartementet, «utover»

til øvrige sektormyndigheter på sentralt nivå og «nedover» fra sentralt nivå til regionale og lokale aktører. Sentralt i DSBs samordningsrolle er å ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. En slik oversikt baseres både på risiko- og sårbarhetsanalyser, tverrsektorielle oversikter og kartlegging av utfordringer og sårbarheter lokalt, regionalt og sentralt.

Det fremgår av instruks for DSBs koordinerende roller at direktoratet skal bistå Justis- og politidepartementet og øvrige departementer ved koordinering av større kriser og katastrofer i fredstid på sivil side og ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig. Direktoratet skal også samordne krisehåndtering ved store uønskede hendelser.

DSB har flere virkemidler som kan tas i bruk i en tverrsektoriell krisehåndtering. Ved uønskede hendelser som medfører håndtering lokalt, regionalt eller nasjonalt, iverksetter DSB rapportering i samordningskanalen, som er nærmere omtalt i punkt 5.6.2 og kapittel 7.⁸⁷ For å sette tverrsektorielle problemstillinger på dagsorden, og for å dele informasjon og sikre et felles situasjonsbilde, kan DSB også innkalle til såkalte samvirkekonferanser. Et annet forum for informasjonsdeling er DSBs beredskapsmøter med statsforvalteren.

Kommisjonen erfarer at DSBs rolle som ressurs- og kompetanseorgan på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet er godt forankret hos de fleste relevante myndigheter og beredskapsaktører. De senere års kriser har likevel avdekket behov for enkelte avklaringer knyttet til DSBs koordinerende rolle. Koronakommisjonen anbefalte at regjeringen burde klargjøre hvilken rolle DSB skal ha under en sektorovergripende krise som en pandemi.⁸⁸ I høringssvaret sitt har DSB støttet at direktoratets samordningsrolle i kriser bør gjennomgås og utvikles videre.⁸⁹ Dette har DSB også gjentatt overfor Totalberedskapskommisjonen. Særlig er det en utfordring at DSBs mandat ikke oppleves å være tydelig nok av andre aktører.

Instruksen for DSBs koordinerende roller gir direktoratet en rekke oppgaver innen forebygging og beredskap. Når det gjelder krisehåndtering, er mandatet begrenset til å bistå Justis- og beredskapsdepartementet og andre departementer ved koordinering av større kriser og katastrofer i fredstid på sivil side og ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig. DSB har ikke et klart mandat i kri-

⁸⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2023a).

⁸⁵ Instruks for statsforvalteren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

⁸⁶ Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

⁸⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018b).

⁸⁸ NOU 2022: 5.

⁸⁹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2021a).

Boks 5.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps øvrige ansvar og myndighet

DSB er nasjonal brannmyndighet, el-sikkerhetsmyndighet og fagmyndighet for håndtering av farlige stoffer, eksplosiver og transport av farlig gods. DSB ivaretar også statens eierskap til infrastrukturen i Nødnett og er tjenesteleverandør for brukerne av Nødnett. Sivilforsvaret er underlagt DSB. Direktoratet ivaretar også etatsstyringen av Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) og tilrettelegger for brann- og redningsvesenets tilsyn etter forskrift om håndtering av farlig stoff.

DSB forvalter flere lover med tilhørende forskrifter og er tillagt ansvar og oppgaver etter brann- og eksplosjonsvernloven, el-tilsynsloven, produktkontrollloven, sivilbeskyttelsesloven og EØS-vareloven i tillegg til etter forskrift om forbud mot kjemiske våpen. I tillegg er DSB tillagt ansvar og oppgaver i henhold til flere kongelige resolusjoner:

- Kongelig resolusjon 24. juni 2005 om DSBs generelle koordineringsansvar og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomheter med potensial for store ulykker, herunder ansvar for koordinering av tilsyn med virksomheter som omfattes av storulykkeforskriften
- Kongelig resolusjon 1. juli 2005 om overføring av ansvar for risiko- og krisekommunikasjon og ansvar for Regjeringens kriseinformasjonsenhet fra Moderniseringsdepartementet til Justis- og politidepartementet fra 1. juli 2005 – nedleggelse av Regjeringens kriseinformasjonsenhet fra 1. januar 2006
- Kongelig resolusjon 6. desember 2019 Organisasjonsplan for redningstjenesten
- Kongelig resolusjon 23. august 2013 Atomberedskap – sentral og regional organisering

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet (2023a).

sehåndteringsrollen. Instruksene avspeiler slik ikke den rollen DSB har tatt i krisehåndteringen de senere årene for å understøtte Justis- og beredskapsdepartementet, blant annet med koordinering vertikalt til regionalt og lokalt nivå, og horisontalt med andre virksomheter. DSB har en bred portefølje utover sitt ansvar knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette beskrives nærmere i boks 5.2.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet

NSM er fagmyndighet for forebyggende nasjonal sikkerhet i henhold til sikkerhetsloven og er det nasjonale fagmiljøet for digital sikkerhet.⁹⁰ Administrativt er NSM underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Forsvarsdepartementet har instruksjonsmyndighet overfor myndigheten i saker innenfor Forsvarsdepartementets ansvarsområde.⁹¹

NSM skal gjennom rådgiving, forskning, tilsyn, testing og kontrollaktiviteter bidra til at virksomheter sikrer sivil og militær informasjon,

systemer, objekter og infrastruktur med betydning for nasjonal sikkerhet. I henhold til sikkerhetsloven skal NSM ved ulike tiltak legge til rette for, koordinere og følge opp sikkerhetsarbeidet i de ulike samfunnssektorer og i virksomhetene som er omfattet av loven. Sentrale tiltaksområder er digital sikkerhet (IKT-sikkerhet, cybersikkerhet), personellsikkerhet, fysisk sikkerhet, motvirkning av økonomisk virkemiddelbruk og sikkerhetsstyring.

Som det nasjonale fagmiljøet for digital sikkerhet skal NSM vedlikeholde et særskilt risikobilde for digital sikkerhet som omfatter statssikkerhet, samfunnssikkerhet og individualsikkerhet. NSM skal også foreslå tiltak, gi anbefalinger og fremme forslag til krav innen digital sikkerhet i samfunnet og følge opp med råd og veiledning. NSM skal koordinere arbeidet mellom myndigheter som har en rolle innenfor forebyggende digital sikkerhet, og skal legge til rette for hensiktsmessig samhandling mellom disse. Til dette ansvaret hører blant annet koordinering av forskning og utvikling, inkludert kompetanseutvikling og internasjonalt arbeid på området. NSM utgir årlig en rapporten om det nasjonale digitale risikobildet.⁹²

⁹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2019).

⁹¹ Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2019).

⁹² Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2019).

NSM har også et nasjonalt ansvar for å avdekke, varsle om og koordinere håndteringen av alvorlige digitale angrep rettet mot kritisk infrastruktur og andre viktige samfunnsfunksjoner. I 2019 ble Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NCSC) etablert for å understøtte dette ansvaret. NCSC har en rekke samarbeidspartnere fra blant annet sektorvise responsmiljøer, offentlige og private virksomheter og sikkerhetsleverandører. På vegne av NSM drifter senteret et nasjonalt varslingsystem for å avdekke og varsle om cyberangrep mot digitale infrastrukturer, Varslingssystemet for digital infrastruktur (VDI).

Digital sikkerhet har grenseflater mot cyberretteretning og -operasjoner, inkludert digitalt polisiært arbeid. Cybersikkerhetsmiljøet i NSM har derfor et tett samarbeid med øvrige EOS-tjenester. I 2017 ble dette samarbeidet intensivert gjennom etableringen av Felles cyberkoordinerings-senter (FCKS) hvor også Kripos deltar.

NSM er Norges representant i internasjonale fora innen forebyggende sikkerhet og representerer Norge i Natos sikkerhetskomité.⁹³

Behov for å se oppgavene til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Nasjonal sikkerhetsmyndighet i sammenheng

Det er tette koblinger mellom arbeidet med samfunnssikkerhet, som skal redusere risikoen for forstyrrelser og svikt i kritiske samfunnsfunksjoner, og arbeidet med nasjonal sikkerhet, som skal sørge for et forsvarlig sikkerhetsnivå for informasjonssystem, objekter og infrastruktur som understøtter grunnleggende nasjonale funksjoner.⁹⁴

I nasjonal sammenheng har DSB et særlig ansvar for utredninger tilknyttet kritiske samfunnsfunksjoner, mens NSM har et særlig ansvar for oversikt over og oppfølging av grunnleggende nasjonale funksjoner. I forlengelsen av innspillene som kommisjonen har mottatt om problemstillinger som følger av at det er overlapp i disse rammeverkene, og som er nærmere omtalt i punkt 5.6.3, vil det også være et behov for å vurdere grensesnittene og oppgavefordelingen mellom de to virksomhetene som forvalter disse. Dette er DSB og NSM.

Etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestenes rolle, ansvar og myndighet

Etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene (EOS-tjenestene), det vil si E-tjenesten, PST og NSM, samler inn, analyserer og bearbejder informasjon som samlet sier noe om truslene mot det norske samfunnet og hva Norge som nasjon bør gjøre for å beskytte våre verdier og sårbarheter.

E-tjenesten er Norges utenlandsetterretnings-tjeneste og er regulert i etterretningstjenesteloven. E-tjenestens hovedoppgaver er å varsle om ytre trusler mot Norge og prioriterte norske interesser, støtte Forsvaret og forsvarsallianser Norge deltar i, og understøtte politiske beslutningsprosesser med informasjon av spesiell interesse for norsk utenrikssikkerhets- og forsvarspolitik.⁹⁵ Tjenestens samfunnsoppdrag inkluderer å avdekke og bidra til å motvirke enhver utenlandsk trussel mot statssikkerheten og alvorlige utenlandske trusler mot samfunnssikkerheten i Norge. Tjenesten gjennomfører informasjonsinnhenting om utenlandske trusler og andre utenlandske forhold. Tjenesten er underlagt forsvarssjefen, men arbeidet omfatter både sivile og militære problemstillinger. Styringen av oppdrag til E-tjenesten koordineres av Forsvarsdepartementet.

PST er Norges nasjonale innenlands etterretnings- og sikkerhetstjeneste. PST er også en polititjeneste. Det primære ansvaret til PST er å forebygge, avdekke, etterforske, irtetteføre og håndtere de mest alvorlige truslene mot tryggheten i riket og mot grunnleggende nasjonale interesser. Det er også en sentral oppgave for PST å utarbeide analyser og trusselvurderinger som beslutningsstøtte for myndigheter og andre aktører. PSTs oppgaver er regulert i politiloven §17 b, som presiserer at PST skal forebygge og etterforske:

- overtredelser av straffeloven kapittel 17 og § 184 og sikkerhetsloven
- ulovlig etterretningsvirksomhet, spredning av masseødelegglesesvåpen og av utstyr, materiale og teknologi for produksjon eller bruk av slike våpen
- overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. og sanksjonsloven

⁹³ Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2019).

⁹⁴ Meld. St. 5 (2020–2021).

⁹⁵ Etterretningstjenesteloven.

- sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser av straffeloven §§ 131 til 136 b, 145 eller 146.

PST består av Den sentrale enhet (DSE) og elleve underliggende enheter, en i hvert politidistrikt. I Oslo politidistrikt har DSE ansvaret for tjenesteutførelsen.⁹⁶ I henhold til politiloven har DSE ansvar for å utarbeide trusselvurderinger til bruk for politiske myndigheter, samarbeide med andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester og foreta personkontroll til bruk ved sikkerhetsundersøkelser.

NSM skal koordinere forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden i de virksomhetene som omfattes av sikkerhetsloven. NSMs rolle, ansvar og myndighet er nærmere beskrevet i eget avsnitt ovenfor, se «Nasjonal sikkerhetsmyndighet».

Overlappende mandat mellom etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene

Mens E-tjenesten og PST arbeider med å avdekke trusler henholdsvis utenfor og innenfor landets grenser, har NSM ansvaret for å identifisere risiko og sårbarheter som kan utnyttes av fiendtlige aktører. Samtidig erfarer kommisjonen at dagens ansvarsdeling mellom EOS-tjenestene utfordres av et mer komplekst og grenseoverskridende trussel- og risikobilde, inkludert sammensatte trusler, som er nærmere omtalt i kapittel 7.

Kommisjonen har fått innspill om at flere av EOS-tjenestenes ansvar og oppgaver ligger tett opp til hverandre, og at de til dels overlapper. Påvirkningsoperasjoner, strategiske oppkjøp, investeringer og forskningssamarbeid er områder som medvirker til å utfordre arbeids- og oppgavefordelingen mellom de tre EOS-tjenestene. Kommisjonen har også fått et innspill om at det uklar ansvarsfordeling mellom PST og NSM når det gjelder arbeid innenfor sikkerhetstjeneste og sikkerhetsfaglig rådgivning, og at dette er noe som skaper koordineringsbehov. Mellom tjenestene er det etablert flere koordineringsmekanismer, slik som FCKS, Felles etterretnings- og kontraterrorsenter (FEKTS) og Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS). Overfor kommisjonen er det blitt påpekt at etableringen av slike mekanismer er kompensierende tiltak for å ivareta behov for informasjonsdeling, koordinering av saker, og avklaring av arbeidsdeling og samkjøring av faglige råd til overordnede myndig-

heter og andre beslutningstakere. Selv om at det alltid vil være behov for samordning og koordinering mellom beredskapsaktører, også mellom EOS-tjenestene, erfarer kommisjonen at omfanget og utstrekningen av koordineringsbehovet, sammenholdt med utviklingen i trusselbildet, gjør at det på sikt er hensiktsmessig å vurdere dagens organisering og oppgavefordeling mellom EOS-tjenestene. Kommisjonen har fått innspill om at dette også begrunnes ut ifra behovet for å sikre effektiv utnyttelse av de samlede ressursene i tjenestene.

5.6.5 Samordningsmekanismer på direktoratsnivå

Det er opprettet flere samordningsmekanismer på direktoratsnivå som skal ivareta tverrsektorielle hensyn i både beredskapsplanlegging og konsekvenshåndtering i en krise.⁹⁷ Et hovedskille mellom ulike typer tverretatlige samordningsmekanismer går mellom ordninger som er generiske og ikke hendelsesspesifikke, ved at de er ment for alle typer hendelser som krever koordinering mellom sektorer, og fagspesialiserte ordninger som er innrettet mot spesifikke hendelsestyper.

Generiske samordningsmekanismer

Sentralt totalforsvarsforum (STF) og DSBs samordningskonferanser er to sentrale generiske samordningsmekanismer. STF ble opprettet i 2005, og er et samarbeidsorgan bestående av lederne for de mest sentrale virksomhetene innenfor totalforsvaret. Om lag 30 virksomheter er representert på direktørnivå. Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet er faste observatører. Forumet er en møteplass for gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering av aktuelle totalforsvarsrelaterte problemstillinger. Ledelsen av forumet alternerer annet hvert år mellom forsvarssjefen og direktøren for DSB. STF har ikke beslutningsmyndighet eller operative funksjoner. Det arrangeres to faste møter i året og i tillegg kan deltakerne på kort varsel bli kalt inn til forumet ved hendelser.

Kommisjonen erfarer at STF har blitt en viktig arena for å diskutere og løfte sivil-militære problemstillinger. Forumet settes også i funksjon ved ekstraordinære situasjoner for å utveksle informa-

⁹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2019a).

⁹⁷ Samordningen knyttet til den operative innsatsen og hendelseshåndteringen til nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten er nærmere omtalt i kapittel 22.

sjon, og har blitt brukt til dette blant annet under koronapandemien. Flere av innspillene til kommisjonen fremhever at forumet er en viktig arena for å utvikle en felles situasjonsforståelse, inkludert å få oversikt over hvordan utfordringer i én sektor kan få konsekvenser i andre sektorer.

Kommisjonen har samtidig fått innspill om at det bør vurderes om STF bør få en tydeligere rolle som et rådgivende organ. Enkelte trekker frem fylkesberedskapsrådene som en modell å se hen til, og peker på at det mangler en slik funksjon på sentralt nivå. Noen av deltakerne i STF mener at forumet bør videreutvikles til et forum som både kan ta beslutninger og i større grad gi faglige råd til departementene og regjeringen. Kommisjonen har også fått innspill om at næringslivet og frivillig sektor burde bli integrert som en del av forumet.

DSBs samvirkekonferanser er en møteplass hvor sentrale virksomheter deltar for å koordinere konsekvenshåndteringen ved uønskede hendelser. Dette gjøres gjennom deling av informasjon og hvor felles situasjonsforståelse, situasjonsutvikling og tverrsektorielle problemstillinger settes på dagsordenen. Ofte inviteres også statsforvalterne inn. Under håndteringen av koronapandemien ble samvirkekonferansene utvidet med statsforvalterne og enkelte frivillige organisasjoner. Det er frivillig å delta på DSBs samvirkekonferanser. I følge DSB er det en problemstilling at ikke alle relevante direktorater mener at det er nødvendig å delta i disse konferansene, og peker på at dette kan være til hinder for at det utvikles en tilstrekkelig tverrsektoriell situasjonsforståelse. Arenaen er ikke formalisert.

Fagspesialiserte samordningsmekanismer

To sentrale fagspesialiserte ordninger er Kriseutvalget for atomberedskap (KUA) og Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser (BUB). Andre samordningsmekanismer som ikke omtales nærmere er Statens beredskap mot akutt forurensning, og den offentlig organiserte redningstjenesten. Den offentlig organiserte redningstjenesten er nærmere omtalt i kapittel 22.

KUA er et tverrsektorielt, sivilt-militært beslutningsorgan for tiltak i akuttfasen av atomhendelser. KUA ble opprettet i 1993 som en direkte konsekvens av Tsjernobyl-ulykken i 1986 og påfølgende utredninger som pekte på svakheter i myndighetenes håndtering av krisen. Atomhendelser må kunne håndteres raskt i form av blant annet evakuering, avsperring, tiltak i næringsmiddelproduksjon og råd om innendørsopphold og jodtabletter. Forsinkelser i beslutning og iverksetting

vil føre til at tiltakene ikke har den beskyttende effekt de er tiltenkt. Dette er bakgrunnen for at KUA har fått tildelt krisefullmakter i akuttfasen ved en atomhendelse.⁹⁸

KUA består av representanter fra DSA, Forsvaret, Helsedirektoratet, Mattilsynet, POD, Utenriksdepartementet, Kystverket og DSB. DSA er leder av, og sekretariat, for KUA.

KUA skal informere og drøfte pålegg om tiltak med ansvarlig departement før iverksettelse, dersom tiden tillater det. Det er derfor kun i svært tidskritiske situasjoner at utvalget vil ta beslutninger uten å ha drøftet med departementene. I senfasen av en atomhendelse vil KUA være et rådgivende organ for regjeringen for de tiltak og ordninger som iverksettes. Det vil da understøtte departementene og Kriserådet i å forberede, samordne og koordinere grunnlaget for regjeringens beslutninger.

BUB ble etablert i 2019. Formålet er å legge til rette for at de mest sentrale beslutningstakerne kan komme sammen og koordinere samlet innsats ved biologiske hendelser, som omfatter naturlige smitteutbrudd og tilsiktede handlinger med biologisk materiale som kan spres eller overføres mellom mennesker, eller fra insekter og dyr til mennesker. BUB har Helsedirektoratet som lederdirektorat og Folkehelseinstituttet (FHI) og Helsedirektoratet som felles sekretariat.⁹⁹

Til forskjell fra KUA har ikke BUB særskilte fullmakter. Deltakende virksomheter utfører oppgaver og tar beslutninger i tråd med deres fullmakter. Utvalget består av myndigheter og nasjonale funksjoner med ansvar for å beskytte liv, helse, miljø og andre viktige samfunnsinteresser ved biologiske hendelser. BUB skal sikre at de mest sentrale beslutningstakerne i ulike sektorer kan stille sin ekspertise til rådighet og sørge for rask koordinert iverksettelse av tiltak. Ved en biologisk hendelse skal BUB blant annet innhente kunnskap, vurdere prognoser, koordinere innsats og sørge for samordnet informasjon til myndigheter, publikum og medier.

Under koronapandemien ble mange av BUBs oppgaver i stor grad overført til departements- og regjeringnivå. Kommisjonen har samtidig fått innspill om at BUB utgjorde en viktig kanal for informasjonsdeling og tverrsektoriell drøfting av sentrale temaer i pandemihåndteringen. Kommisjonen erfarer at BUBs rolle og mandat skal evalueres på bakgrunn av erfaringene fra pandemien.

⁹⁸ Mandat for Kriseutvalget for atomberedskap m.m. og Deleg. til Kriseutvalget etter strålevernloven.

⁹⁹ Helsedirektoratet (2021).

Boks 5.3 Planleggingsscenarioer for norsk atomberedskap

Atomberedskapen (RN) bygger på seks dimensjonerende scenarioer som ble regjeringsforankret i 2010, i tillegg utvikles et syvende scenario om detonasjon av kjernevåpen nær eller på norsk territorium. De dimensjonerende scenarioene er delvis landsdekkende og delvis regionale, og skal gi grunnlag for å definere sårbare områder, samtidig som noen av scenarioene representerer utgangspunktet for en minimumsberedskap. De dimensjonerende scenarioene gir et definert utgangspunkt for samordnet planverk. Følgende planleggingsscenarioer ligger til grunn for atomberedskapen i Norge:

- Stort utslipp som blir transportert med lufta til Norge fra anlegg i utlandet (for eksempel Tsjernobyl-ulykken).
- Stort utslipp som blir transportert med lufta fra norske anlegg.
- Lokalt utslipp fra mobil kilde (for eksempel utslipp fra en atomisbryter som seiler langs kysten).
- Lokal hendelse som utvikler seg over tid (for eksempel poloniumforgifningen av Litvinenko i 2006).
- Radioaktive utslipp til havet.
- Hendelse i utlandet med konsekvenser for nordmenn eller norske interesser (for eksempel Fukushima-ulykka i 2011).
- Detonasjon av kjernevåpen nær eller på norsk territorium.

Kilde: Innspill fra Direktoratet for strålevern og atomberedskap til kommisjonen 13. mai 2022.

Koordineringsutfordringer med samordningsmekanismer

Kommisjonen har fått flere innspill om at det er behov for å vurdere nærmere om det er gode begrunnelser for de ulike særskilte koordineringsordningene som er etablert.

Ulike direktorater har overfor kommisjonen fremhevet ulike utfordringer ved dagens ordninger. En problemstilling knytter seg til grensesnittproblemer. Når flere krisehåndteringsmekanismer med mandat om å organisere og samle

myndigheter ved en krise opererer samtidig, kan de ukoordinert utøve samordningen sin mot de samme aktørene og funksjonene. Dette kan føre til at aktørene som er gjenstand for samordningen, mottar flere eller motsetningsfulle bestillinger.

Ved de største krisene kan det også være en problemstilling at nøkkelpersoner innkalles til flere tverrsektorielle ordninger samtidig.

En tredje problemstilling knytter seg til behovet for oversikt og helhetstenkning sett opp mot behovet for faglig spisskompetanse. Kriseshåndtering krever både helhetsvurdering og spisskompetanse. Tverrsektorielle samordningsmekanismer med fagspesialisering bidrar til at deltakerne raskt kan stille ekspertisen sin til rådighet og sørge for rask koordinert iverksettelse av tiltak ved hendelser. Samtidig risikerer man å miste oversikten over helheten når forskjellige sektorer har særlig eierskap til ulike utvalg og hver sin del av en bredspektret krise. Evnen til en helhetlig krisehåndtering kan svekkes når ulike samordningsorganer skal samordne sin del av krisen. Viktigheten av helhetlige vurderinger ble også fremhevet av Koronakommisjonen.¹⁰⁰

Ulike etater har forskjellig syn på disse problemstillingene og til spørsmålet om dagens tverrsektorielle samordningsmekanismer er hensiktsmessig. Ett syn er at det er hensiktsmessig å bygge beredskapen på et generisk fundament, men at det samtidig er behov for fagspesialiserte mekanismer for enkelte beredskapshendelser som krever spesialisert kompetanse. Det fremholdes at fagspesialiserte utvalg som KUA og BUB sørger for nødvendig faglig dybde og forståelse, noe som fort vannes ut i mer generiske samordningsarenaer.

Et annet syn er at det bør være ett nasjonalt krisehåndteringssystem, uavhengig av typen hendelse. Det pekes på at hendelsesspesifikke samordningsmekanismer øker antall samordningsarenaer og kanaler, noe som kan gjøre det mer krevende å planlegge øvelser og utvikle planverk. Det vises også til Koronakommisjonen, som pekte på at det er uheldig når flere arenaer skal samordne tverrsektorielle hensyn samtidig.¹⁰¹ Koronakommisjonen anbefalte en revisjon av mandatet til BUB for blant annet å tydeliggjøre omfang og karakter knyttet til andre samordningsarenaer.

Et annet element er at koordineringsarenaene ofte knytter til seg rådgivergrupper og liknende,

¹⁰⁰ NOU 2021: 6.

¹⁰¹ NOU 2021: 6.

Boks 5.4 Ivaretagelse av samordningsbehov i kriser

Under koronapandemien ble det utviklet flere mekanismer for å utveksle informasjon. Det ble etablert egne rapporteringskanaler og faste møteplasser mellom aktører som hadde behov for å etablere et felles situasjonsbilde som grunnlag for å koordinere aktivitetene sine. Helsedirektoratet hadde for eksempel behov for mer detaljert rapportering fra både regionale helseforetak og kommunene. Dette informasjonsbehovet ble løst gjennom å etablere en egen rapporteringsløsning i samarbeid med statsforvalterne og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Et annet eksempel var at det ble etablert en grensekoordineringsgruppe på etatsnivå, hvor Tolletaten og politiet, sammen med andre etater med ansvar knyttet til grensepassering, ivaretok operative koordineringsbehov som gjorde seg gjeldende på grensen. Samvirkeforumet ble etablert under pandemien. Forumet startet som et uformelt møte i forbindelse med iverksettelse av planverket som politiet og Tolletaten hadde laget for å stenge grensene. Bakgrunnen var at Politidirektoratet (POD) og Tolletaten hadde behov for å koordinere seg imellom direkte og ikke via respektive eierdepartementer. Tolletaten mener at det er ønskelig at denne typen tverretattlig gruppe på etatsnivå blir nedfelt i fremtidige planverk.

og ved kriser som aktiverer flere ordninger, vil dette kunne legge beslag på knappe ressurser.

5.7 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Den tverrsektorielle samordningen av samfunnssikkerhetsarbeidet blir viktigere, og det sentrale nivået er premissgivende for samordningen i sektorene og mot regionalt og lokalt nivå. Kommisjonen har identifisert noen særlige forbedringsområder som omtales nærmere under, hvor det også trekkes på vurderingsgrunnlaget fra gjennomgangen av de lokale og regionale nivåene omtalt i punkt 5.3 og 5.5.

5.7.1 Den sentrale beredskapsstrukturen må videreutvikles

Totalberedskapskommisjonen mener at dagens beredskapsstruktur og prinsippene for sentral krisehåndtering som er fastsatt i samfunnssikkerhetsinstruksen utgjør et godt utgangspunkt for den sentrale krisehåndteringen i Norge. Kommisjonen har samtidig identifisert områder der det må gjøres endringer for å styrke den sentrale beredskapsstrukturen.

Ett fast sivilt lederdepartement

Kommisjonen mener at det er nødvendig å ha et fast lederdepartement ved sivile kriser, uten forbehold. Et slikt ansvar må ligge hos Justis- og beredskapsdepartementet, gitt departementets samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet. Ved siden av samordningsrollen vektlegger kommisjonen at departementet har ansvaret for en rekke virksomheter som er sentrale premissgivere for både samfunnssikkerhet, trygghet og rettssikkerhet ved både fagavdelinger og direktorater som POD, NSM, PST, DSB og HRS. Departementet har i tillegg en kunnskap og en erfaring med krisehåndtering som det er viktig at et lederdepartement har. Kommisjonen mener at et fast lederdepartement vil bidra til en større forutsigbarhet i krisehåndteringen, og samtidig tilrettelegge for at øvrige departementer kan konsentrere seg om krisehåndteringen i egen sektor. Det er også behov for å tydeliggjøre terskelen for når noe defineres som en krise der Justis- og beredskapsdepartementet trer inn i rollen som lederdepartement.

Kommisjonen understreker at selv om Justis- og beredskapsdepartementet foreslås som fast sivilt lederdepartement, er dette ikke ment å endre på ansvarsforholdene mellom departementene. Ansvarsprinsippet ligger fast, og det vil fortsatt være det enkelte departementet som har det overordnede ansvaret for beredskapen i egen sektor. Videre presiseres det at Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet fortsatt vil ha et særskilt ansvar for å ivareta forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitiske forhold ved sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Utenriksdepartementet vil også fortsette å ha en ledende rolle ved kriser i utlandet som rammer norske borgere eller interesser.

Direktoratenes ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap må klargjøres

Direktoratene har en viktig rolle når det gjelder arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, som følge av det faglige ansvaret de har, og arbeidet deres opp mot ansvarlig departement. Kommisjonen mener at det er en svakhet at det i dag ikke finnes noen særskilte krav til direktoratenes arbeid med samfunnssikkerhet, i motsetning til hva som er tilfelle med departementene. Uten et felles kravgrunnlag som danner en felles ramme for samfunnssikkerhetsarbeidet, kan det være økt risiko for at ulike virksomheter ser ulikt på beredskapsansvaret sitt, og at det er ulik forståelse for viktigheten av informasjonsdeling i kriser. Kommisjonen mener derfor at det er nødvendig med en egen samfunnssikkerhetsinstruks for direktoratene. En felles instruks må ha nødvendig kobling til henholdsvis departementenes, statsforvalterens og Sysselmeisteren på Svalbard sine instruksjoner om arbeidet med samfunnssikkerhet. Instruksjonen må presisere kravene til direktoratenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, ansvar og oppgaver og sentrale mekanismer for arbeidet på direktoratsnivå. Kommisjonen forutsetter at en slik instruks vil være utfyllende til andre relevante instruksjoner, inkludert instruks for DSBs koordinerende roller.

Kommisjonen opplever også at det er behov for å sikre økt vekt på beredskap i det daglige arbeidet i ulike sektorer, også sett i sammenheng med sektorenes øvrige virksomhet. For å sikre en felles retning på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorer, anbefaler kommisjonen at beredskapsarbeid tas inn som en fellesføring fra regjeringen til alle departementer.

Styrket samordningsmandat for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Koronapandemien har synliggjort at hendelser og tiltak i én sektor raskt får konsekvenser for andre sektorer, og at dette krever tverrsektoriell samordning. Kommisjonen mener at DSBs sentrale rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet savner en tydelig forankring i instruksjonen for DSBs koordinerende roller, og at direktoratet ikke er gitt nødvendige fullmakter. Det er behov for at DSB får et tydeligere ansvar for å organisere aktiviteter og arenaer for å styrke beredskapen. Totalberedskapskommisjonen anbefaler derfor at instruksjonen for DSBs koordinerende roller revideres med sikte på å tydeliggjøre direktoratets samordnende rolle i beredskapsarbeidet og i kriser. Kommisjonen mener at

revideringen av DSBs instruks må ses i sammenheng med den foreslåtte samfunnssikkerhetsinstruksjonen for direktoratene for å sikre at sentrale aktører forpliktes til å stille med deltakelse og fullmakter i krisehåndteringen. I tillegg må DSBs rolle forankres i departementenes samfunnssikkerhetsinstruks. Kommisjonen mener også at DSB må ha en sentral rolle i arbeidet med sammensatte trusler, noe som vurderes nærmere i kapittel 7.

En mer spisset portefølje for DSB

Hovedinstruksjonen til DSB gjenspeiler en bred portefølje, se boks 5.2. Imidlertid er det en fare for at de ulike porteføljene kan bli lite synlige i den samlede porteføljen, med risiko for svekket oppmerksomhet, ressurstilgang og samordningskapasitet. Dette gjør også at det kan være vanskelig for direktoratet å prioritere oppgaver i kriser.

Kommisjonen mener at en mer spisset portefølje for DSB kan gi bedre grunnlag for å levere på samordningsoppdraget. I lys av dette bør DSBs oppgaveportefølje gjennomgås. Utgangspunktet er at direktoratet bør få en mer spisset portefølje mot koordinerende oppgaver innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommisjonen har valgt å særlig rette oppmerksomheten mot samordning av beredskapen. Det er likevel en forutsetning at eventuelle organisatoriske endringer skal styrke arbeidet innenfor øvrige fagområder som i dag omfattes av DSBs myndighetsansvar.

Etablering av et sentralt beredskapsråd

Det er opprettet ulike tverrsektorielle koordineringsarenaer. Dette omfatter både ordninger som har en funksjon som ikke er knyttet til spesifikke hendelsestyper, som DSBs samvirkekonferanser og STF, i tillegg til ulike fagspesialiserte koordineringsarenaer som KUA, BUB og redningsledelsen i den offentlig organiserte redningstjenesten. Kommisjonen mener at det er behov for å forenkle og videreutvikle de koordineringsmekanismene som finnes i dag. Dette kan også innebære å vurdere om grensesnittene mellom de ulike ordningene kan tydeliggjøres.

Både pandemien og den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa har vist betydningen av tverrsektorielt samarbeid og samordning, også på nasjonalt nivå. På direktoratsnivået mangler det én nasjonal koordineringsmekanisme for å ivareta samordnings- og koordineringsbehov som gjør seg gjeldende i både beredskapsplan-

legging og i kriser. Kommisjonen er opptatt av en sammenhengende beredskapsstruktur, med formaliserte arenaer for tverrsektoriell koordinering og samordning. Kommisjonen anbefaler at det opprettes et sentralt beredskapsråd, som inngår som det nasjonale elementet i en helhetlig rådsstruktur hvor også de regionale (fylkesberedskapsråd) og lokale beredskapsrådene (kommunale beredskapsråd) inngår. Næringslivet og frivillige organisasjoner må være representert i rådet.

Det sentrale beredskapsrådet vil ha en viktig rådsfunksjon med tanke på å gi både Kriserådet og regjeringen råd og beslutningsgrunnlag. Rådet vil også være en arena for informasjonsutveksling, samordning og planlegging under hendelser. I en krise kan ett tiltak i én sektor få store negative konsekvenser på andre områder. En viktig funksjon for det sentrale beredskapsrådet i kriser vil være å sikre en rask tverrsektoriell forståelse av hvordan krisen og krisehåndteringen påvirker ulike sektorer.

Et sentralt beredskapsråd vil også danne en tverrsektoriell ramme hvor relevant regelverk og beredskapstiltak kan bli testet og øvd i et tverrsektorielt perspektiv. Dette kan gi grunnlag for å utarbeide faglige innspill til departementene, både knyttet til å utvikle hjemmelsgrunnlag og fullmakter for ulike beslutninger og beredskapstiltak.

Det sentrale beredskapsrådets rolle og ansvar må fastsettes i ny samfunnssikkerhetsinstruks for direktoratene. Kommisjonen vurderer at et sentralt beredskapsråd vil kunne erstatte STF. Funksjonene som STF har som et bredt informasjonsutvekslingsforum, vil i sin helhet kunne bli erstattet av tilpassede møter innenfor rammen til det sentrale beredskapsrådet.

Kommisjonen anerkjenner samtidig at det i noen tilfeller, som ved enkelte CBRNE-hendelser, vil være behov for spissede faglige vurderinger i den tverrsektorielle koordineringen. Kommisjonen mener at fagspesialisert kompetanse ved behov kan bringes inn til det sentrale beredskapsrådet ved kriser for å koordinere tverrsektoriell konsekvenshåndtering. Dette inkluderer fagspesialisert kompetanse tilknyttet for eksempel BUB og KUA.

5.7.2 Behov for å videreutvikle den nasjonale situasjonsforståelsen

Det er viktig at et nasjonalt og rettidig situasjonsbilde bygger på et enhetlig system for å rapportere både oppover til sentralt nivå, utover til ulike sektorer, og nedover fra sentralt nivå til regionale

og lokale aktører. Kommisjonen ser behov for å videreutvikle den nasjonale situasjonsforståelsen ved å styrke systemene for å sammenstille og analysere uønskede hendelser som inntreffer i ulike sektorer, og ved å videreutvikle rapporteringslinjene til sentralt nivå. Mange av elementene er på plass, med ulike rapporteringslinjer som fag- og samordningskanal og rapporteringene gjennom politiet og EOS-tjenestene. Bedre koordinering i bruken av disse rapporteringslinjene og å etablere en dedikert funksjon som har ansvar for å vurdere ulike rapporteringer i et tverrsektorielt nasjonalt perspektiv, er hovedgrepene som kommisjonen mener må på plass for å sørge for en bedre rettidig og nasjonal situasjonsforståelse.

Etablering av funksjon som analyserer og vedlikeholder et nasjonalt situasjonsbilde

Kommisjonen mener at det bør opprettes en funksjon på departementsnivå som setter lederdepartementet i stand til å etablere og vedlikeholde et nasjonalt situasjonsbilde. En slik funksjon på departementsnivå bør ses i sammenheng med en videreutvikling av NESS som vil være den viktigste bidragsyteren på direktoratsnivå.

For å identifisere avvik fra normalsituasjonen kreves inngående fag- og sektorkompetanse, som finnes innenfor de enkelte sektorene, ved direktorater, private virksomheter, i arbeidslivet osv. Som grunnlag for å kontinuerlig vedlikeholde en nasjonal situasjonsforståelse må funksjonen ha tilgang til informasjon fra ulike sektorer og analysemiljøer, inkludert EOS-tjenestene, POD, DSB og Helsedirektoratet og fra tverrsektorielle etatssamarbeid.

Etableringen av en funksjon på departementsnivå som vedlikeholder et nasjonalt situasjonsbilde basert på informasjon fra ulike sektorer, vil også kunne skape en tydeligere ramme og forståelse for hvordan ulike situasjonsrapporteringer utfyller hverandre for å skape et tverrsektorielt situasjonsbilde. Det understrekes at en kontinuerlig oppdatert situasjonsforståelse må skaffes til veie på en effektiv måte. Til dette er anvendelse av nye teknologiske løsninger viktig. Stordata og kunstig intelligens forventes å raskt gi helt andre forutsetninger for rapportering, analyse og sammenstilling av data fra ulike sektorer og virksomheter. Bruk av teknologi vil kunne muliggjøre vedlikehold av et situasjonsbilde som både er mer detaljert og oppdatert enn det som er mulig med manuelle prosesser. Teknologiske løsninger for å dele informasjon vil også kunne legge til rette for at ulike målgrupper i ulike sektorer og forvalt-

ningsnivåer får tilgang til relevant informasjon tilpasset deres rolle gjennom direkte deling av informasjon.

Kommisjonen mener at det oppdaterte situasjonsbildet jevnlig må formidles til regjeringen og til ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Det er viktig at rapporteringen går begge veier. Kommisjonen erfarer at situasjonsforståelsen på sentralt nivå ofte ikke i tilstrekkelig grad videreformidles til direktorater og statsforvalteren og videre til kommunene og andre virksomheter i privat og frivillig sektor. Dersom aktører på lokalt nivå ikke i nødvendig grad er orientert om situasjonsbildet nasjonalt, vil de heller ikke vite hvilke risikofaktorer de bør være oppmerksomme på, noe som kan føre til at relevante hendelser ikke blir rapportert videre til regionalt og sentralt nivå. Dette kan igjen bidra til å svekke myndighetenes situasjonsforståelse. Denne problemstillingen er også omtalt i kapittel 7 om sammensatte trusler.

5.7.3 Arbeide for sammenslåing av rammeverkene for de kritiske samfunnsfunksjonene og de grunnleggende nasjonale funksjonene

Både de kritiske samfunnsfunksjonene og de grunnleggende nasjonale funksjonene er rammeverk som definerer funksjoner som er pekt ut som viktigere å sikre enn andre, noe som forklarer at det er store likheter mellom rammeverkene.

Kommisjonen har fått innspill fra flere offentlige og private aktører som viser til et behov for å harmonisere rammeverkene i større grad, og at de to rammeverkene gir betydelig ekstraarbeid, samtidig som det kan svekke koordineringen av analyser, risikovurderinger, planverk og respons. Koronakommisjonen anbefalte at regjeringen burde utarbeide prosedyrer og kriterier for å identifisere hvilke funksjoner som er spesielt viktige i en aktuell krisehåndtering, slik at de raskt kan pekes ut når en krise oppstår. Flere lister og metodeverk kan komplisere den nasjonale krisehåndteringen. Denne typen problemstillinger vil forsterkes dersom større kriser, som pandemi og sikkerhetspolitisk krise, skulle inntreffe samtidig. Dersom regjeringen både skal kommunisere rundt prioritering av nøkkelpersonell i kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner samtidig, kan det bli vanskelig å formulere et konsistent budskap.

I den pågående revisjonen av oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner er det et premiss at rammeverket også skal omfatte definerte grunnleggende nasjonale funksjoner. Kommisjonen

erfarer at det er gjort mye utredningsarbeid for å få til en overbygning over de to rammeverkene som skal sørge for at de henger sammen konseptuelt. Det foreligger derfor allerede et betydelig kunnskapsgrunnlag som det kan bygges videre på i et videre arbeid med å etablere én liste over samfunnets viktigste funksjoner. Kommisjonen legger til grunn at formålene i samfunnssikkerhetsinstruksen og sikkerhetsloven må tas hensyn til ved sammenslåing og fanges opp i eventuelt nye bestemmelser. I tillegg må et fremtidig rammeverk være funksjonelt i arbeidet med å følge opp EUs krav til motstandsdyktighet i kritiske enheter, digital sikkerhet og Natos grunnleggende forventninger.

Behov for å tydeliggjøre ansvars- og rollefordelingen mellom direktorater

Kommisjonen har merket seg at enkelte av oppgavene til NSM og DSB til dels er nært forbundet og bør ses i sammenheng. Det er spesielt knyttet til DSBs arbeid med kritiske samfunnsfunksjoner og NSMs oppfølging av sikkerhetsloven og de grunnleggende nasjonale funksjonene. Sikkerhetsloven som trådte i kraft i 2019 har gjort at NSM har fått et ansvar som også går inn på det øvrige samfunnssikkerhetsområdet.

Begge virksomheter har i dag koordinerende oppgaver innenfor nasjonal sikkerhet og risiko knyttet til samfunnets avhengighet av IKT-systemer. I tillegg fører begge virksomhetene tilsyn med departementene. Det vises for øvrig til kommisjonens vurdering og anbefaling om å arbeide for en sammenslåing av rammeverkene for kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner, og til omtalen av tilsynsordninger på samfunnssikkerhetsområdet i kapittel 30. Kommisjonen anbefaler derfor en gjennomgang av porteføljene til DSB og NSM for å avklare eventuelle uklare grensesnitt og oppgavefordeling.

Dagens organisering og ansvars- og rollefordeling mellom EOS-tjenestene gjør at det er behov for å etablere samordningsmekanismer mellom tjenestene som kompenserende tiltak for å sikre nødvendig koordinering og samhandling. Det er etablert flere sentre hvor tjenestene deltar, for å ivareta behovene for å utveksle informasjon, koordinere saker, oppnå felles situasjonsforståelse, avklare arbeidsdeling og samkjøre faglige råd til overordnede myndigheter og andre beslutningstakere. På kort sikt erfarer kommisjonen at sentre som understøtter koordineringsbehov er pragmatiske løsninger som understøtter nødvendig sam-

handling. En fortsatt rask teknologisk utvikling og et stadig mer komplekst risiko- og trusselbilde kan skape behov for større grep. Kommisjonen anbefaler derfor at det på sikt igangsettes en gjennomgang av EOS-tjenestenes rolle- og ansvarsområder, for å sikre at de samlede ressursene i tjenestene blir mest mulig effektivt utnyttet.

5.7.4 Behov for langsiktig planlegging av beredskapen

Norge vil i tiden fremover stå overfor en rekke utfordringer på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet, som arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap må håndtere. Samtidig blir samfunnet stadig mer spesialisert. Spesialiseringen, sammenholdt med en økende gjensidig avhengighet mellom sektorer, fører til økt behov for koordinering i videreutviklingen av beredskapen.

Samtidig vil det være behov for å prioritere mellom en rekke ulike behov på tvers av hele samfunnet. Kommisjonen mener at alle disse faktorene gjør det nødvendig med en mer langsiktig og helhetlig planlegging av samfunnssikkerheten og beredskapen i Norge.

Nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi

Et utfordringsbilde i rask endring med både klimaendringer, en forverret sikkerhetspolitisk situasjon, og teknologisk utvikling, trekker i retning av behovet for en mer helhetlig strategisk tenkning rundt hvordan utfordringene treffer Norge, og hvilke tiltak som må forberedes.

Det er etablert flere nasjonale strategier, planer og initiativer for å håndtere spesifikke trusler og utfordringer, men sammenhengene mellom disse er ikke åpenbare. Kommisjonen mener at det er nødvendig å etablere en slik sammenheng og helhet. For å kunne ta høyde for både ulike typer naturskapte hendelser og tilsiktede handlinger, bør det på nasjonalt nivå ligge en helhetlig sektorovergripende sikkerhets- og beredskapsstrategi til grunn. En nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi vil være et overordnet dokument for å planlegge en helhetlig innsats knyttet til nasjonal sikkerhet og beredskap mot ulike former for påkjenninger.

En slik sikkerhets- og beredskapsstrategi vil kunne være regjeringens overordnede strategi som gir føringer for alle andre sikkerhets- og beredskapsrelaterte strategier, proposisjoner og meldinger. Flere allierte og sammenliknbare land som USA, Storbritannia, Nederland, Sverige og Tyskland har utviklet, eller er i ferd med å utvikle,

slike helhetlige nasjonale strategier. Totalberedskapskommisjonen anbefaler derfor at det settes i gang et arbeid med å etablere en nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi. Kommisjonen forutsetter at en slik strategi vil kunne bidra til å knytte arbeidet med sikkerhet, forsvar, militær og sivil beredskap bedre sammen på tvers av sektorer, i tillegg til at en godt kommunisert strategi også kan vise befolkningen at myndighetene tenker helhetlig rundt samfunnets utfordringer.

Totalberedskapskommisjonen foreslår at det er Statsministerens kontor som bør eie en slik overordnet strategi.

Langtidsplan for sivil beredskap

En nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi vil legge grunnlaget for det strategiske ambisjonsnivået for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Samtidig ser kommisjonen et behov for at strategien utdypes gjennom mer faglig avgrensede plan- og prioriteringsdokumenter.

Med et utfordringsbilde som øker behovet for å styrke beredskapen tverrsektorielt, er det viktig med mekanismer som understøtter helhetlige vurderinger. Ett virkemiddel som kan bidra til dette, er langtidsplanlegging. Forsvarsdepartementet utarbeider hvert fjerde år langtidsplaner for forsvarssektoren for å sikre en langsiktig og bærekraftig utvikling av Forsvaret og sektoren som helhet. Langtidsplanene viser og forankrer hovedlinjene for utviklingen i forsvarssektoren, inkludert forsvarspolitiske mål, oppgaver og ambisjonsnivå i tillegg til tilhørende økonomiske og strukturelle rammer.¹⁰² Nasjonal transportplan rulleres også hvert fjerde år.

I forbindelse med behandlingen av Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* vedtok Stortinget å be regjeringen om å innføre en nasjonal langtidsplan for beredskap for å se beredskapsressursene nasjonalt og regionalt i en sammenheng og legge grunnlaget for konkrete planer for utbedringer.¹⁰³

Totalberedskapskommisjonen mener at det må etableres en langtidsplan for sivil beredskap. Dette vil være et sentralt virkemiddel for å understøtte en mer langsiktig og helhetlig styring, prioritering, planlegging og utvikling av sentrale beredskapsressurser på sivil side. Langtidsplanen må inkludere politiet. En langtidsplan vil også kunne danne et bedre grunnlag for å følge med på

¹⁰² Forsvarsdepartementet (2022).

¹⁰³ Anmodningsvedtak nr. 729, 11. mars 2021.

resultatene og effektene av satsingsområdene i planen.

Kommisjonen mener at en langtidsplan må ha særlig vekt på beredskapssatsinger som får tverrsektorielle konsekvenser, og på områder hvor en helhetlig og tverrsektoriell vurdering er nødvendig for å sikre en mest mulig effektiv bruk av beredskapsressursene. Kommisjonen har tidligere pekt på at beredskapen utøves i et tett samspill mellom sektorer, mellom virksomheter og mellom operative ressurser. Videreutvikling av én nødetat kan for eksempel også ha betydning for de andre nødetatene. Dersom slike vurderinger i større grad ses under ett i en langtidsplan, vil dette kunne være både ressursbesparende og effektoptimaliserende – for eksempel ved samordning av satsingsområder slik at man unngår både at mye overlapper, og at det er hull i det totale kapasitetsbildet.

Langtidsplaner vil også styrke samordningen ved at ulike sektorer får et felles bilde av tverrsektorielle utfordringer og politikikutviklingen som skal avbøte dette. Planen vil også legge til rette for en tydeligere og mer helhetlig demokratisk behandling av både utfordringsbildet og beredskapssatsinger. Beredskap handler i siste instans om å vurdere hvilken risiko som kan aksepteres med hensyn til innbyggernes sikkerhet og trygghet. Langsiktig planlegging kan bidra til at disse beslutningene fattes med beste tilgjengelige informasjon og på en mer transparent måte.

Totalberedskapskommisjonen legger til grunn at en styrking av Forsvaret, som er foreslått av Forsvarskommisjonen, vil føre til et behov for å også styrke sivil side. Langtidsplanen for sivil beredskap må av den grunn utarbeides i tett samarbeid med Forsvarsdepartementet, og av hensyn til harmonisering av planene må tidshorisonten og periodene for en langtidsplan for sivil beredskap sammenfalle med langtidsplanen for forsvarssektoren. Dette vil gjøre det enklere å hente ut synergier mellom de to områdene og at spesifikke satsingsområder innenfor områdene kan avstemmes med hverandre for å ta ut mest mulig effekt. Behovet for større langsiktighet i planlegging av sivil beredskap og videreutviklingen av de ulike komponentene i totalforsvarskonseptet er en problemstilling som vi har drøftet med Forsvarskom-

misjonen. Arbeidet med en langtidsplan for sivil beredskap må også ses i sammenheng med arbeidet med å utvikle felles planforutsetninger, som er nærmere omtalt i kapittel 13.

Kommisjonen foreslår at Justis- og beredskapsdepartementet, gitt departementets samordningsrolle, får ansvaret for å koordinere arbeidet med en slik langtidsplan.

Kommisjonen anbefaler:

- å utarbeide en nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi
- å innføre en langtidsplan for sivil beredskap. Langtidsplanen må omfatte utvikling av politiet.
- å gjøre Justis- og beredskapsdepartementet til fast, sivilt lederdepartement
- å etablere en funksjon på departementsnivå som setter lederdepartementet i stand til å etablere og vedlikeholde et nasjonalt situasjonsbilde
- å lage en samfunnssikkerhetsinstruks for direktoratene
- å etablere et sentralt beredskapsråd
- å utarbeide en årlig fellesføring om samfunnssikkerhet og beredskap i tildelingsbrevene til alle departementenes underliggende og tilknyttede virksomheter
- å gjennomgå Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps portefølje med sikte på å gi direktoratet en mer spisset portefølje mot sivil beredskap
- å revidere instruks for DSBs koordinerende roller med sikte på å tydeliggjøre direktoratets koordinerende rolle i beredskapsarbeidet og i kriser
- å arbeide for en sammenslåing av rammeverkene for henholdsvis kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner
- å gjennomgå porteføljene til Direktoratet for samfunnssikkerhet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet for å avklare eventuelle uklare grensesnitt og oppgavefordeling
- å på sikt gjennomgå rolle- og ansvarsområdene til etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene

Kapittel 6

Internasjonalt samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeid

6.1 Innledning

Arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er ikke bare et nasjonalt anliggende. De sikkerhets- og beredskapsutfordringene som Norge står overfor, er i stor grad knyttet til utviklingstrekk utenfor grensene våre. For å håndtere de sikkerhets- og beredskapsutfordringene som Norge vil møte, både i dag og i fremtiden, mener kommisjonen at det er nødvendig å videreutvikle og styrke det internasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeidet.

Kommisjonen legger til grunn at det i tiden fremover kan forutsettes et fortsatt velfungerende Europa som samarbeider i EU, et Nato som står samlet, et styrket nordisk samarbeid, blant annet som følge av finsk og svensk Nato-medlemskap, og fortsatt internasjonalt samarbeid gjennom FN. I dette kapitlet beskrives internasjonalt samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeid i EU, Norden og FN og hvilken betydning dette har for Norge.

Norges medlemskap i Nato er en viktig del av det internasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeidet, men inngår også som en avgjørende dimensjon i det norske totalforsvarskonseptet. Samarbeidet som skjer i Nato er behandlet i kapittel 10. Gitt at internasjonalt samarbeid er viktig for flere sentrale beredskapsområder, omtales dette også nærmere i en rekke andre kapitler.

6.2 Beredskapssamarbeid med EU

EU har et omfattende samarbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskap og ser i økende grad samfunnssikkerhet som en integrert del av arbeidet med å øke den indre sikkerheten i Europa.¹ Temaer som beredskap og motstandsdyktighet har tradisjonelt blitt sett på som en oppgave som hvert medlemsland i EU selv skal følge opp, og beredskap grenser opp mot spørsmål om

nasjonal sikkerhet som ikke omfattes av EU-traktaten. Slik er det fortsatt, men beredskapssamarbeidet i EU har blitt kraftig styrket de siste årene, blant annet som følge av erfaringene fra ebolautbruddet i 2014, migrasjonskrisen i 2015 og de store skogbrannene i Portugal, Frankrike og Sverige i 2017 og 2018. Koronapandemien og krigen i Ukraina har bidratt til at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er blitt styrket ytterligere.

Krisene de senere årene har bidratt til at flere samordningssaker har munnet ut i felles EU-regler. Styrket beredskap og motstandsdyktighet er ofte også målsettinger i lovforslag og andre initiativer på en rekke saksområder. Motstandsdyktighet fremheves også som retningsgivende for EUs arbeid generelt i *2020 Strategic Foresight report*.²

Norge er en av EUs nærmeste samarbeidspartnere og har et nært forhold til EU gjennom EØS-avtalen og flere andre avtaler. I tillegg har Norge tradisjon for tett kontakt med EU og EUs medlemsland om beredskaps-, sikkerhets- og forsvarspolitikk. Nedenfor gjennomgås flere av de viktigste mekanismene for beredskapssamarbeidet mellom Norge og EU.

6.2.1 EØS-avtalen

Siden EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, har avtalen vært hovedpilaren i Norges forhold til EU. Formålet med avtalen er å knytte Efta-landene³ Norge, Island og Liechtenstein til deler av EU-samarbeidet. I første rekke gjelder det alt som har med EUs indre marked å gjøre. For å kunne delta i EUs indre marked har de tre lan-

² European Commission (2020).

³ Det europeiske frihandelsforbund / European Free Trade Association (Efta) ble etablert i 1960 med en hensikt om å etablere frihandel mellom medlemslandene. I dag består Efta av de fire medlemslandene Island, Liechtenstein, Norge og Sveits. I dag inngår og opprettholder også Efta frihandelsavtaler mellom Efta-landene og andre land i tillegg til å regulere og kontrollere Efta-landenes tilslutning til EØS-avtalen. Sveits deltar ikke i EØS-samarbeidet.

¹ Meld. St. 5 (2020–2021).

dene forpliktet seg til å gjennomføre relevant EU-regelverk. Landene har også forpliktet seg til å løpende utvikle avtalen i tråd med den underliggende EU-retten. For å sikre disse forpliktelsene har avtalen egne institusjoner og prosedyrer for både løpende overtakelse av nye relevante EU-rettsakter i EØS-avtalen og tilsyn og kontroll med at landene gjennomfører og etterlever EU/EØS-retten på samme måte som EUs medlemsland.⁴ Regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal vurdere erfaringene fra EØS-samarbeidet de siste ti årene. Utvalget skal levere utredningen sin innen utgangen av 2023.⁵

EØS-avtalen gir Norge medinnflytelse i vesentlige prosesser. Den gir også Norge rett til å bli invitert på linje med EUs medlemsland i forberedelsesfasen for nye rettsakter som angår det indre markedet. Dette sikrer at norske aktører og myndigheter kan delta i høringer, arbeidsgrupper og konsultasjoner på lik linje med aktører og myndigheter i medlemslandene.⁶ Avtalen gir også et rettslig grunnlag for deltakelse i EU-programmer⁷, som andre land i Europa som står utenfor EU, ikke har. Dette er av stor betydning for norske interesser, også innenfor krisehåndtering og beredskap. EØS-avtalen gir imidlertid ikke stemmerett i EUs besluttede organer⁸.

EØS-avtalen inkluderer en felles målsetting om å redusere sosiale og økonomiske ulikheter i Europa. Norge bidrar til dette gjennom de såkalte EØS-midlene. Fra 2004 har støtten vært samlet i to ordninger som til sammen utgjør EØS-midlene⁹: en ordning finansiert av Norge alene (Norway grants) og en annen ordning

(EEA Grants) der også Island (om lag 4 prosent) og Liechtenstein (om lag 1 prosent) bidrar. Norges andel utgjør i underkant av 98 prosent av ordningene totalt sett. EØS-midlene fordeles på områder som er viktige for utviklingen i mottakerlandene, og der det er potensial og interesse for samarbeid med Norge. I perioden 2014–2021, der midler utbetales frem til april 2024, har innsatsen vært rettet mot fem hovedsektorer med ulike tematiske programmer. Forebygging og beredskap mot katastrofer har vært ett av programmene.¹⁰ Det pågår nå forhandlinger mellom EU og Norge om neste periode (2021–2027) og innholdet i denne.

EØS-avtalen som beredskapsverktøy

EØS-avtalen har stor betydning for forebyggende tiltak, kapasitetsbygging og krisehåndtering. Overfor kommisjonen er det blitt understreket at EØS-avtalen er et beredskapsverktøy for Norge, og at det er viktig at vi forstår nødvendigheten av avtalen og hva slags samarbeid den åpner for. Koronapandemien viste blant annet hvordan deltakelse i det indre markedet fremmet forutsigbarhet med hensyn til vesentlige forsyninger og anskaffelser i krisetider. Selv om EØS-avtalen gir rettigheter til Norge, Island og Liechtenstein for saker som angår det indre markedet, er det likevel en risiko for at sentrale deler av en krisehåndtering vil foregå i spor hvor landene ikke deltar. Under både koronapandemien og krigen i Ukraina har EU vist evne til å iverksette endringer raskt. Samtidig har dette medført at saker kan bli behandlet i andre fora enn dem hvor Norge normalt møter, og hvor Norge har møterett. Ved starten av koronapandemien tok for eksempel EU i bruk handelspolitiske virkemidler for å stenge grensene som et tiltak for å unngå at smittevernuttstyr ble eksportert ut av EU. Siden Norge, Island og Liechtenstein ikke er en del av EUs tollunion, ble landene holdt utenfor. EØS-avtalen åpnet imidlertid for å etablere møtepunkter med relevante aktører for å kunne diskutere løsninger. Gjennom møter og forhandlinger i EØS-komiteen¹¹ ble det funnet løsninger som også inkluderte Norge,

⁴ NOU 2012: 2.

⁵ Utenriksdepartementet (2022a).

⁶ Norsk Utenrikspolitisk Institutt (2019).

⁷ I perioden 2021–2027 deltar Norge i elleve programmer: Horisont Europa – EUs nye program for forskning og innovasjon, Erasmus+ – EUs nye utdanningsprogram, EUs romprogram, Det europeiske forsvarsfondet (EDF), Programmet for et digitalt Europa (Digital), EUs fjerde helseprogram (EU4Health), Program for det indre marked, virksomheters konkurransekraft inkludert små og mellomstore bedrifter, plante-, dyre-, mat- og fôrsektoren, og europeisk statistikk, Programmet for sivil beredskap, Kreativt Europa – EUs nye kultur- og medieprogram, EUs program for sysselsetting og sosial innovasjon, InvestEU.

⁸ EU styres av syv organer som har ulike funksjoner: Det europeiske råd, Europaparlamentet, Rådet (Consilium), EU-kommisjonen, EU-domstolen, Den europeiske sentralbanken og Revisjonsrådet. Organene har fått delegert myndighet av medlemslandene og er dels overnasjonale dels mellomstatlige i sin utforming og virkemåte.

⁹ I den siste programperioden 2014–2021 utgjorde Norway Grants om lag 1,3 milliarder euro, og EEA Grants om lag 1,5 milliarder euro. Størrelsen på bidragene avtales i forhandlinger mellom Norge og EU.

¹⁰ Utenriksdepartementet (2019) og Utenriksdepartementet (2021).

¹¹ EØS-komiteen (EEA Joint Committee) er ansvarlig for det løpende EØS-samarbeidet. EØS-komiteens hovedoppgave er å treffe beslutninger om å innlemme nye EU-rettsakter i EØS-avtalen. Komiteen er også et viktig forum for løpende dialog mellom partene i EØS. Ved uenighet om tolkning av EØS-avtalen, ulik utvikling i rettspraksis i EU og EØS og tvister om beskyttelsestiltak vil EØS-komiteen fungere som tvisteløser.

Island og Liechtenstein. EØS-avtalen og tilgangen til det indre markedet var avgjørende for at dette kom på plass.

Koronakommisjonen viser i den andre rapporten sin til begrensninger knyttet til Norges forhold til EU som ble synlige under pandemien. For eksempel brukte EU Emergency Support Instrument (ESI) til å finansiere innkjøp av vaksiner. For Norge er det ikke juridisk mulig å ta del i denne mekanismen, og Norge fikk heller ikke sitte som fullverdig medlem i EUs vaksinstyringsgruppe. Koronakommisjonen påpeker at Norge dermed var særlig avhengig av å ha gode allierte i EU for å kunne delta i vaksinesamarbeidet under pandemien.¹²

Selv om Norge til slutt fikk ta del i vaksinesamarbeidet, er det ikke gitt at situasjonen vil være den samme ved neste krise. Koronakommisjonen anbefalte at regjeringen prioriterer arbeidet med å knytte Norge tett til det forsterkede helsesamarbeidet i EU, inkludert European Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA). Koronakommisjonen anbefalte også at Norge bør få i stand en alternativ finansieringsmekanisme som kan settes opp som en parallell til ESI.¹³ Totalberedskapskommisjonen har også mottatt innspill om at full deltakelse i EUs styrkede helseberedskapssamarbeid (EUs helseunion) vil være avgjørende for å ivareta fremtidig norsk helseberedskap, og at dette blant annet er et viktig element i norsk legemiddelberedskap for å sørge for tilgang til legemidler. Regjeringen har besluttet at det skal innledes forhandlinger med EU med sikte på å kunne inngå en avtale om norsk tilknytning til det styrkede europeiske helseberedskapssamarbeidet. Det skal arbeides for en løsning som gir Norge størst mulig påvirkning gjennom fulle deltakerrettigheter.¹⁴ Etter hva Totalberedskapskommisjonen kjenner til, pågår det nå samtaler, og det er en ambisjon om å komme til enighet om en avtale innen utgangen av 2023.

Som den viktigste lærdommen fra pandemien når det gjelder anskaffelser av og tilgang på vaksiner, trekker Koronakommisjonen frem at Norge har vunnet mye på å samarbeide med europeiske land, og særlig med EU. Av denne grunn viser kommisjonen til at Norge fremover bør vise seg som en trygg og solidarisk partner som er villig til å hjelpe også i vanlige tider, slik at sjansene øker for at andre europeiske land vil hjelpe oss når

neste krise kommer.¹⁵ Gjennom kunnskapsinnhenting til Totalberedskapskommisjonen, er det også vist til at EUs gode forhold til Norge vil være viktig i en krisesituasjon. Norge anses å være et land som er til å stole på, og som har vist seg å være en aktiv og leveringsdyktig bidragsyter. Overfor Totalberedskapskommisjonen er det samtidig blitt understreket at dette er ferskvare og noe som må holdes ved like gjennom blant annet å utvikle og opprettholde den institusjonelle kompetansen om EU i Norge, både generelt i samfunnet, i embetsverk og blant politikere.

6.2.2 EUs ordning for sivil beredskap

EUs ordning for sivil beredskap (European Union Civil Protection Mechanism – UCPM) legger til rette for et bredt samarbeid i Europa innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Ordningen er det viktigste grunnlaget i EU for sivil katastrofeinnsats og sentralt hva gjelder samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Ordningen innebærer at deltakerlandene stiller ressurser til rådighet for kriserammede land, både i og utenfor Europa. Gjennom ordningen får Norge også tilgang til kurs, trening, finansiering av øvelser og prosjekter og dessuten mulighet for å påvirke europeisk samfunnssikkerhetspolitikk. Norge deltar i EUs ordning for sivil beredskap og har deltatt i det europeiske samarbeidet om sivil beredskap siden 1982.¹⁶ Det er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som, på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, forvalter samarbeidet for Norge.

Ordningen har de siste årene gjennomgått store endringer. Dette har skjedd som følge av behovet for å styrke evnen til å håndtere større og mer langvarige kriser, et behov som ble avdekket under blant annet håndteringen av pandemien og de store skogbrannene i flere land i Europa i 2017 og 2018. I mai 2021 ble forslag til forordning om endring av EUs ordning for sivil beredskap (2021–2027) besluttet.¹⁷ EUs ambisjon med ordningen er å bygge opp og videreutvikle felles europeisk beredskaps- og krisehåndteringsevne for å møte økningen og alvorlighetsgraden i natur- og menneskeskapte kriser som trolig vil treffe Europa i årene fremover. Primært skal dette gjøres gjennom å styrke beredskapsreserven ECPP¹⁸ og den sivile ressursreserven rescEU¹⁹.

¹² NOU 2022: 5.

¹³ NOU 2022: 5.

¹⁴ Utenriksdepartementet (2022b).

¹⁵ NOU 2022: 5.

¹⁶ Prop. 180 S (2020–2021).

¹⁷ Regulation (EU) 2021/836. Stortinget samtykket til en innlemmelse av denne forordningen i EØS-avtalen i juni 2021.

Boks 6.1 EUs ordning for sivil beredskap – norske bidrag

Norge har utviklet flere viktige bidrag til EUs ordning for sivil beredskap, med finansiering fra EU. Noen av disse bidragene beskrives nærmere under. Omtalen er ikke uttømmende.

Norwegian Emergency Medical Team (NOR EMT), et innsatsteam med helsefaglig kompetanse som kan benyttes ved internasjonale humanitære kriser og katastrofer, har blant annet bidratt med helsebistand til Samoa, Haiti, Hellas og Italia.

Høsten 2020 inngikk Norge en avtale med EU-kommisjonen om å etablere og drifte et ambulansfly for å transportere pasienter med alvorlige smittsomme sykdommer i Europa. Ambulansflyet er en del av rescEU-ordningen, og det skal være stasjonert i Norge i perioden 2022 til 2027. Flyet er bemannet med helsepersonell med spesialkompetanse, og det skal ha særskilt medisinsk utrustning for å transportere den nevnte kategorien pasienter.

Gjennom EUs ordning for sivil beredskap ble det i 2022 etablert et medisinsk senter i Polen for å evakuere sårede ukrainske pasienter. Norge bistår i den medisinske evakueringen, kalt Medevac, med et ombygget SAS-fly som kan romme et titalls sengeliggende pasienter og deres pårørende. Siden 11. august 2022 har Norge bidratt med to ukentlige flyvninger for å transportere ukrainske pasienter til land

som deltar i ordningen. Norge har også donert medisinsk utstyr og utstyr til blant annet å reparere og rehabilitere kraftforsyningen i Ukraina gjennom ordningen.

Norge har også bidratt med innsats knyttet til skogbranner i Europa. Sommeren 2018 sendte Norge skogbrannhelikoptre til Sverige. EU koordinerte innsatsen som også omfattet bidrag fra flere EU-land. Sommeren 2022 reiste to team med skogbrannpersonell fra Norge til Hellas både for å øve og settes i slokkeinnsats mot skog- og naturbranner. EUs ordning for sivil beredskap finansierte teamenes reise og opphold. Treningen i Hellas ga mannskapene erfaring og kunnskap i å håndtere skogbranner under krevende forhold, og de fikk erfaring med hva som kreves for å motta internasjonal støtte ved en større skogbrann.

Gjennom EUs ordning for sivil beredskap har Norge også bidratt med donasjon av medisiner og medisinsk utstyr til Syria i etterkant av jordskjelvet i februar 2023.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023b), Utenriksdepartementet (2022c), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022h), Helse- og omsorgsdepartementet og Utenriksdepartementet (2023) og Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet (2023).

Som deltakerland har Norge mulighet til å opprette eller videreutvikle kapasiteter i ECPP og rescEU, med finansiering fra EU, se boks 6.1. Etter hva kommisjonen erfarer, er det et godt nordisk samarbeid om å utvikle slike kapasiteter slik at de på best mulig måte kan bidra til å styrke både norsk og nordisk beredskap, samtidig som de også vil være tilgjengelige for bruk i og utenfor Europa. Samordningen og utsendingen av disse

ressursene skjer gjennom det operative sentret ERCC²⁰.

Overfor Totalberedskapskommisjonen er det påpekt at krigen i Ukraina har synliggjort hvilken plattform EUs ordning for sivil beredskap gir deltakerlandene ved større kriser. Ordningen har koordinert og levert hjelp til Ukraina på en god måte. Antallet hendelser som ERCC håndterer har økt kraftig både som følge av pandemien og krigen i Ukraina. Mens det i 2019 var om lag 20 hendelser, håndterte ERCC over 100 hendelser i både 2020 og 2021. Det er forventet at bruken av ERCC vil stabilisere seg på et høyere nivå, blant

¹⁸ ECPP (European Civil Protection Pool) er den frivillige sivile beredskapsreserven, bestående av ressurser innmeldt fra medlemslandene. Det er innmeldt omtrent 120 ulike kapasiteter fra 25 land. Fra Norge er det medisinske teamet NOR EMT innmeldt.

¹⁹ RescEU er en ny ordning på toppen av ECPP, med spesialiserte og mer forpliktende beredskap. Beredskapskapasiteter som finansieres av EU-kommisjonen, utplasseres og driftes av medlemslandene. Ordningen skal dekke kjente behov innenfor blant annet CBRNE, skogbrann, helseoppdrag med mer. Norge har innmeldt en luftambulans.

²⁰ ERCC (European Response Coordination Centre) virker også som en koordinerende enhet mellom EUs medlemsland, de ytterligere syv medlemslandene ved ERCC, de landene som er truffet av krisen, og beredskapsekspertene. ERCC er operativt 24/7 og kan bistå alle land innenfor eller utenfor EU som ber om bistand.

Boks 6.2 Helseberedskapssamarbeid

Helseberedskap er i utgangspunktet medlemslandenes ansvar, men pandemien viste at det var behov for å samle EU og finne felles løsninger. EU har derfor vedtatt et tettere europeisk helse-samarbeid for å stille mer forberedt i møte med kommende kriser.

Det styrkede samarbeidet kalles EUs helseunion og har som formål å øke EUs evne til å forebygge, oppdage og raskt reagere på grenseoverskridende helsekriser. Fullmaktene til det europeiske legemiddelbyrået (EMA) og det europeiske smittevernbyrået (ECDC), hvor Norge deltar, er styrket som en del av dette arbeidet. Det er også samarbeidet om alvorlig grensekryssende helsetrusler.

Det er i tillegg etablert et nytt direktorat, European Health Emergency preparedness and Response Authority (HERA), som har vært operativt siden februar 2022. Norge har i dag møte-rett i styret til HERA og i styrets underkomiteer. HERA vil fortløpende vurdere trusselbildet,

støtte medisinsk forskning og utvikling og drive frem en aktiv næringspolitikk med sikte på å bygge produksjonskapasitet og håndtere flaskehalser. Dersom EU erklærer at en helsekrise er oppstått, skal HERA kunne iverksette hastetiltak, inkludert innkjøp av medisinsk utstyr. Finansieringsmekanismen ESI vil bli brukt til fremtidige innkjøp i krisesituasjoner, for eksempel for vaksiner.

Programmet EU4Health, EUs fjerde helseprogram, understøtter EUs målsettinger om å skape en europeisk helseunion. Programmets overordnede mål er å bidra til å beskytte europeiske borgere mot grenseoverskridende helse-trusler, forbedre tilgjengeligheten til medisinsk utstyr, legemidler og annet kriserelatert utstyr, og dessuten bidra til å styrke de nasjonale helse-systemene og arbeidsstyrken på helseområdet. Norge deltar i programmet.

Kilde: NOU 2022: 5 og EØS-notatbasen (2021).

annet som en følge av at mulighetene for bistand gjennom EUs ordning for sivil beredskap er blitt mer kjent, og at terskelen for å be om bistand er senket.

I forrige stortingsmelding om samfunnssikkerhet understrekes det at for Norge utgjør EUs ordning for sivil beredskap et viktig sikkerhetsnett.²¹ Dersom det inntreffer en hendelse i Norge som overgår de nasjonale kapasitetene våre, kan norske myndigheter be om bistand fra EU. Videre har Norge mulighet til å hente viktige erfaringer og lærdom fra hendelser i utlandet.

Den norske tilknytningen til ordningen var nyttig under pandemien. Gjennom ordningen fikk Norge tilgang til møter i EU. Tilknytningen bidro i særlig grad til at arbeidet med hjemhenting av norske borgere kunne gjennomføres i nært samarbeid med andre europeiske land. Det har også blitt påpekt overfor kommisjonen at dette er et eksempel hvor EUs forhandlingsstyrke gjør det mulig med en krisebistand som overgår kapasiteten som enkeltland har hver for seg, i møte med en global krise som pandemi. Det vises også til at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt med en

felleseuropeisk beredskapsordning. Samtidig understrekes det at styrkingen av EUs ordning for sivil beredskap gjør det viktigere med en enda tydeligere prioritering og nasjonal oppfølging, inkludert av hvilke kapasiteter som stilles til rådighet.

6.2.3 Et europeisk samarbeid i utvikling

EUs samarbeid om motstandsdyktighet og beredskap utvikler seg raskt, og arbeidet med å styrke beredskapen skjer parallelt med løpende krisehåndtering. Som en av EUs nærmeste samarbeidspartnere når det gjelder krigen i Ukraina, blir Norge i stor grad inkludert. Norge er også, gjennom tilknytningen vår til EU gjennom EØS-avtalen og flere andre avtaler, omfattet av EU-direktiver og -forordninger innenfor en rekke sektorområder. Flere av de relevante, pågående prosessene beskrives i noe mer detalj nedenfor. I tillegg vil samarbeid med EU omtales i de delene av utredningen der dette er relevant.

Mål om katastrofeberedskap

EU-kommisjonen la i februar 2023 frem en anbefaling om mål for katastrofeberedskap. Målene er

²¹ Meld. St. 5 (2020–2021).



Figur 6.1 NOR EMTs feltklinikk og camp på Haiti i 2021.

Foto: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

utviklet i fellesskap av medlemslandene og EUs institusjoner. Arbeidet er motivert av et behov for økt beredskap i en tid med en skjerpet sikkerhetspolitisk situasjon og med økt risiko for flere samtidige hendelser på tvers av grensene. Målene er ikke-bindende minstestandarder for forebygging og beredskap mot katastrofer som rammer mer enn ett land. Formålet er å sikre at EU blir bedre rustet til å takle slike katastrofer, og å styrke evnen til å hente seg raskt inn igjen i etterkant. Målene gjelder for EUs medlemsland, EUs relevante institusjoner og partnerland innenfor EUs ordning for sivil beredskap, inkludert Norge. Målene har et særlig fokus på naturkatastrofer, men også menneskeskapte katastrofer.²² De fem målene gjelder²³

- forberedelser («anticipate») – utvikling av scenarioer, risikovurderinger og planverk for risikohåndtering
- beredskap («prepare») – styrke befolkningens oppmerksomhet og kunnskap om risiko og beredskap
- varsling («alert») – styrke evnen til tidlig varsling lokalt, regionalt og nasjonalt

- respons («respond») – styrke EUs ordning for sivil beredskap sin responskapasitet
- sikring («secure») – sikre at ERCC og nasjonale beredskapsmyndigheter evner å opprettholde kjernefunksjonene sine

Motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner

Konklusjoner fra Det europeiske råd i oktober 2022 legger føringer for å raskt utvikle et frivillig og koordinert samarbeid om motstandsdyktighet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.²⁴ Dette ble senere fulgt opp med rådsanbefalinger om motstandsdyktighet i kritiske virksomheter på justis- og innenriksfeltet i desember.²⁵ I tillegg er direktivene Critical Entities Resilience Directive (CER) og Networks and Information Systems 2 Directive (NIS2) og forordningen Digital Operational Resilience Act (DORA) utarbeidet for å virke sammen og sikre motstandsdyktighet på tvers av ulike sektorer. De tre rettsaktene ble endelig vedtatt i EU i 2022. Rettsaktene er alle merket som EØS-relevante fra EUs side, noe som innebærer at de også kan få betydning for Norge.

²² Commission Recommendation 2023/C 56/01.

²³ COM/2023/61 final.

²⁴ European Council (2022a).

²⁵ Council of the European Union (2022).

Boks 6.3 Samarbeid mellom EU og Nato

EU og Nato deler strategiske interesser og står overfor mange av de samme utfordringene og samarbeider derfor på en rekke områder.

En felleserklæring fra 2016 dannet grunnlaget for et styrket arbeid mellom de to organisasjonene på områder som blant annet motstandsdyktighet, sammensatte trusler, samarbeid til sjøs, cybersikkerhet og -forsvar. Som en følge av krigen i Ukraina har samarbeidet blitt ytterligere styrket, særlig innenfor arbeidet med motstandsdyktighet og sivil beredskap. Den 10. januar 2023 presenterte EU og Nato en felles erklæring om ytterligere samarbeid og et styrket partnerskap. I erklæringen kommer det frem at EU og Nato fremover vil samarbeide enda tettere på områder som å motarbeide sammensatte trusler og å øke motstandsdyktigheten mot uønsket utenlandsk innblanding og manipulering av informasjon.

Det er også etablert en felles arbeidsgruppe, Task Force on Resilience of Critical Infrastructure. Arbeidsgruppen skal identifisere de viktigste truslene mot kritisk infrastruktur, se på strategiske sårbarheter, og utvikle felles prinsipper for motstandsdyktighet og forslag til utbedrende tiltak. De første sektorene arbeidsgruppen skal arbeide med er energi, transport, det digitale rom, og (verdens)rommet.

Kommisjonen har fått innspill om at måten de to organisasjonene arbeider på, harmoniserer godt med hverandre. I begge organisasjonene arbeides det med å utarbeide omforente standarder som siden operasjonaliseres og iverksettes nasjonalt. Graden av forpliktelse vil likevel være sterkere i EU, der standardene formuleres som regelverk. I Nato vil standardene formuleres som politisk enighet.

Kilde: EU og Nato (2023) og Nato (2023).

Styrket autonomi

Som et ledd i arbeidet med å styrke sin strategiske autonomi legger EU vekt på å bygge lager og produksjonskapasitet for kritiske varegrupper. EU har for eksempel besluttet å etablere felles lagre av verneutstyr og å bygge en europeisk egenproduksjon av kritiske produkter som batterier, halvledere og prosessorer. Den felles handelspolitikken skal tilpasses de nye utfordringene og være konsentrert om å diversifisere europeisk import.

På energisikkerhetssområdet er autonomi også en ambisjon, akselerert etter Russlands militære angrep på Ukraina. REPowerEU, som er EU-kommisjonens plan for å raskere fase ut russisk fossil energi og øke hastigheten i den grønne omstillingen, ble lagt frem i mars 2022.²⁶ Det vises for øvrig til omtale i kapittel 14.

6.2.4 Schengensamarbeidet og annet justispolitisk samarbeid

Norges forhold til EU reguleres ikke bare gjennom EØS-avtalen, men også av en rekke andre avtaler. Siden midten av 1990-årene har Norge, gjennom nye avtaler, knyttet seg til mange av de områdene av EU-samarbeidet som ikke omfattes

av EØS-avtalen. Dette gjelder avtaler om justis- og innenriksspørsmål, sikkerhets- og forsvarspolitik mv.²⁷ Schengenavtalen trekkes ofte frem som den viktigste av Norges øvrige avtaler med EU.

Norge og Island har deltatt i EUs Schengensamarbeid siden 2001. Samarbeidet gjelder blant annet felles regler for oppheving av indre grensekontroll, ytre grensekontroll og tiltak for å bekjempe grensekryssende kriminalitet. I likhet med EØS-avtalen videreutvikles Schengensamarbeidet gjennom stadig nye rettsakter som vedtas i EU og deretter gjøres til del av tilknytningsavtalen.²⁸ Kommisjonen har fått innspill om at Schengensamarbeidet også er viktig i et beredskapsperspektiv. Når saker er relevante for samarbeidet, skal Norge og de andre assosierte landene delta og være med i forhandlingene. På denne måten bidrar Schengensamarbeidet til at Norge kommer innenfor i en rekke prosesser i EU. Samtidig skal Norge på selvstendig grunnlag avgjøre om innholdet i rettsakter som er en videreutvikling av Schengenregelverket, skal godtas fra norsk side og innarbeides i norsk rett.²⁹

Kommisjonen har samtidig fått innspill om at Schengensamarbeidet medfører utfordringer når

²⁶ Utenriksdepartementet (2022b).

²⁷ NOU 2012: 2.

²⁸ NOU 2012: 2.

²⁹ Prop. 231 S (2020–2021).

det gjelder grensekryssende kriminalitet. Schengensamarbeidet omfatter bare delvis politi- og strafferettslig samarbeid for å forebygge og bekjempe slik kriminalitet. Størstedelen av EUs samarbeid om kampen mot kriminalitet foregår dermed utenfor Schengensamarbeidet. Av denne grunn har Norge inngått bilaterale avtaler for å sikre et tettere strategisk og operasjonelt samarbeid på feltet, blant annet med Europol. Norge har også inngått en samarbeidsavtale med Eurojust for å styrke påtalesamarbeidet i kampen mot alvorlig internasjonal kriminalitet.³⁰

Overfor kommisjonen er det påpekt at samarbeidsordningene har vært av stor betydning for Norge for å ha et tettest mulig samarbeid. Samtidig har det parallelt skjedd en ytterligere utvikling i EUs arbeidsformer på feltet, og det europeiske politisamarbeidet i EU har som eksempel blitt styrket. I det europeiske politisamarbeidet er det utviklet nye samarbeidsflater og verktøy som bare er tilgjengelige for EUs medlemsland og som Norge dermed ikke har tilgang til. Kommisjonen erfarer at dette, i økende grad, utgjør en forskjell i tilfanget av politiooperativ informasjon mellom såkalte tredjeland og medlemslandene i EU, og at dette også er med på å begrense mulighetene våre til kriminalitetsbekjempelse nasjonalt.

6.3 Nordisk samarbeid

Det nordiske samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap er preget av en tett dialog om blant annet spørsmål knyttet til nordisk sikkerhet, Nordens nærområder og europeiske og globale problemstillinger. Formålet med det nordiske samarbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap er å styrke landenes evne til å forebygge og redusere konsekvenser av større ulykker, natur- og menneskeskapte katastrofer og andre samfunnskriser innenfor beredskapsområdet. Samarbeidet bidrar til forsterket felles responsevne og økt operativ effektivitet.³¹

Stoltenberg-rapporten fra 2009 har vært viktig for det nordiske samarbeidet når det gjelder samfunnssikkerhet. Rapporten, som ble utarbeidet på forespørsel fra de nordiske utenriksministrene, viste at det i alle nordiske land var et utbredt ønske om å styrke det nordiske samarbeidet. Samfunnssikkerhet ble trukket frem som et konkret område hvor det nordiske samarbeidet kunne styrkes.³²

6.3.1 Nordisk ministerråd og Nordisk råd

Det offisielle nordiske samarbeidet skjer innenfor rammene av Nordisk ministerråd og Nordisk råd og omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige i tillegg til Færøyene, Grønland og Åland.

Nordisk ministerråd er de nordiske regjeringenes offisielle samarbeidsorgan og arbeider for felles nordiske løsninger på områder der de nordiske landene kan oppnå større resultater ved å samarbeide enn ved å løse oppgavene hver for seg. Nordisk ministerråd er basert på Helsingforsavtalen som ble underskrevet i 1963, og som er en avtale for det nordiske samarbeidet. Det er de nordiske statsministrene som har det overordnede ansvaret for det nordiske samarbeidet. Statsministrene har som visjon at Norden skal bli verdens mest bærekraftige og integrerte region frem mot år 2030. Det er utarbeidet en handlingsplan for perioden 2021–2024 for arbeidet med denne visjonen. Samfunnssikkerhet og beredskap er på nåværende tidspunkt ikke definert som et politikkområde som Nordisk ministerråd samarbeider om.³³

Nordisk råd er det parlamentariske organet for det offisielle nordiske samarbeidet og ble dannet i 1952. Rådet består av 87 valgte medlemmer. Rådsmedlemmene sitter i parlamentene i de respektive landene og det er parlamentene som utnevner dem etter forslag fra partigrupper. Nordisk råd samles til to årlige møter: temasesjonen og den ordinære sesjonen, der de nordiske parlamentarikerne fatter vedtak om saker de vil at de nordiske regjeringene skal finne løsninger på.³⁴

Nordisk råd utarbeidet i 2019 en strategi for samfunnssikkerhet som et innspill til landenes regjeringer. Formålet med strategien var å bidra til en effektiv felles nordisk kriseberedskap som, på kort varsel og uten grensehindre, kan stå til rådighet for gjensidig hjelp ved større kriser, blant annet innenfor cybersikkerhet, overgripende sikkerhet og politisamarbeid, skogbranner og dødsbranner, CBRN-samarbeid, redningstjenester og nødkommunikasjon. Strategien beskriver at trusler knyttet til samfunnssikkerhet som kan ramme et nordisk land, også kan ramme på tvers av grensene. Det vises derfor til at med den samlede kunnskapen, erfaringen og beredskapen som finnes i de nordiske landene, så vil Norden være godt rustet i møtet med slike utfordringer,

³⁰ Utenriksdepartementet (2022d).

³¹ Meld. St. 5 (2020–2021) og Meld. St. 27 (2020–2021).

³² Stoltenberg (2009).

³³ Nordisk samarbeid (2023a).

³⁴ Nordisk samarbeid (2023b).

Boks 6.4 Studie av systemene for forsyningssikkerhet i Norden

På oppdrag fra nordisk ministerråd gjennomførte det finske utenrikspolitiske instituttet, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), i 2022 en studie av systemene for forsyningsikkerhet og beredskap i Norden. Arbeidet med rapporten ble støttet av en referansegruppe fra Justis- og beredskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. I den endelige rapporten pekes det på fire konkrete tiltak som kan bringe det nordiske samarbeidet videre:

- Styrket deling av og samarbeid om risikovurderinger mellom nordiske land
- Etablering av et nordisk fond for samfunnsmessig motstandsdyktighet
- Opprettelse av et offentlig-privat nettverk for samfunnsmessig motstandsdyktighet
- Inngåelse av en nordisk rammeavtale for samarbeid om samfunnsmessig motstandsdyktighet.

Kilde: Finnish Institute of International Affairs (2022).

og at det derfor er viktig å samarbeide i Norden og hjelpe hverandre ved behov.³⁵

En ny internasjonal strategi for Nordisk råd ble godkjent i mars 2023. I den nye strategien understrekes blant annet viktigheten av sikkerhet i Norden og Nordens nærområder og at landene må arbeide enda tettere sammen for å i fellesskap kunne møte de utfordringene som landene står overfor.³⁶

6.3.2 Finsk og svensk medlemskap i Nato

Med finsk og svensk Nato-medlemskap står Nato foran en utvidelse av det allierte territoriet i Nord-Europa. Dette vil gi økt evne og troverdighet når det gjelder avskrekking og kollektivt forsvar i vår del av Europa. Samtidig innebærer en utvidelse, med Finlands landegrense på 1 340 km til Russland, at Natos landegrense med Russland er mer enn doblett.³⁷ Se for øvrig kapittel 10 om det nordiske totalforsvarssamarbeidet.

Totalberedskapskommisjonen har møtt en rekke aktører som understreker at finsk og svensk Nato-medlemskap vil bidra til å åpne for et mer integrert nordisk samarbeid både på forsvars-siden og når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Det har derfor blitt vist til at det vil være særlig viktig å investere i dette samarbeidet i tiden fremover.

Det nordiske samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap er forankret i Haga-samarbeidet. Samarbeidet ble etablert i 2009. I Haga I-erklæringen fra et møte mellom de nordiske

ministrene med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap ble det slått fast at de nordiske landene i fellesskap skulle undersøke og konkretisere arbeid på ulike områder innenfor samfunnssikkerhet. I 2013 ble det fastsatt en ny plattform, Haga II-erklæringen, som fastslår at målet for samarbeidet er et robust Norden gjennom blant annet samarbeid for forebygging, håndtering av og gjenopp-rettning etter alvorlige hendelser. Det er også et mål å fjerne hindringer for grenseoverskridende samarbeid.³⁸

Hvert år møtes de nordiske ministrene med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap for blant annet å vedta rammene for det videre nordiske Haga-samarbeidet. Ministrene har vedtatt utviklingsmål for samarbeidet i perioden 2022–2024. Tre områder er prioritert: styrking av sivil beredskap i lys av erfaringene fra pandemien og andre nylige hendelser, utfordringer knyttet til klimaendringer, og bedre tilrettelegging av mottak av og bidrag til støtte for å sikre effektiv operativ støtte over grensene (vertslandsstøtte).³⁹ En departemental embetsgruppe ivaretar koordineringen. Haga-erklæringen og konklusjonene fra ministermøtene operasjonaliseres gjennom møter mellom de nordiske generaldirektørene for de nasjonale beredskapsmyndighetene. Gjennom Haga-samarbeidet arbeides det for felles bidrag til EU, FN, Nato og Nordens nærområder. Det legges til rette for at de nordiske landene har koordinerte posisjoner for å påvirke disse organisasjonene.⁴⁰

³⁵ Nordisk råd (2019).

³⁶ Nordisk samarbeid (2023c).

³⁷ Prop. 119 S (2021–2022) og Innst. 464 S (2021–2022).

³⁸ Meld. St. 5 (2020–2021).

³⁹ Meld. St. 16 (2022–2023).

⁴⁰ Meld. St. 27 (2020–2021).

I tillegg finnes et nordisk samarbeid innen redningstjeneste. Gjennom Den Nordiske Redningsoverenskomst, Nordred, samarbeider de fem nordiske landenes redningstjenester, helsevesen og politi for å ivareta grenseoverskridende samfunnsikkerhet.⁴¹

6.4 FN

FN har en viktig rolle ved humanitær respons til naturkatastrofer og ved komplekse hendelser og kriser. Det er hovedsakelig FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) som koordinerer arbeidet, men en vellykket humanitær respons vil være avhengig av et tett samarbeid mellom FN-organisasjonene, andre internasjonale organisasjoner, frivillige organisasjoner, militære aktører og nasjonale myndigheter.⁴²

Medlemslandene i FN vedtok i 2015 et globalt rammeverk for katastroforebygging, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Det overordnede målet for Sendai-rammeverket er å forebygge og redusere risiko for katastrofer. Arbeidet koordineres av FNs kontor for katastroforebygging (UNDRR). DSB er nasjonalt kontaktpunkt for Sendai-rammeverket og koordinerer den nasjonale oppfølgingen. Rammeverket skal fremme samfunnssikkerhet lokalt, nasjonalt og internasjonalt gjennom tverrsektorielt samarbeid, og er operasjonalisert gjennom syv delmål.⁴³

- å redusere dødeligheten ved hendelser og katastrofer innen 2030
- å redusere antallet berørte mennesker ved hendelser og katastrofer globalt innen 2030
- å redusere økonomiske tap som følge av uønskede hendelser som andel av brutto nasjonalprodukt innen 2030
- å redusere bortfallet av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, medregnet utdanning og helse, innen 2030
- å øke antallet land som har nasjonale og lokale strategier for samfunnssikkerhet, innen 2030
- å øke internasjonalt utviklingssamarbeid gjennom formålstjenlig og bærekraftig bistand som støtter opp om landenes egne planer for å implementere dette rammeverket innen 2030
- å styrke systemer for (tidlig) varsling og risikoinformasjon til befolkningen innen 2030

FNs mål for bærekraftig utvikling frem mot 2030 ble vedtatt høsten 2015. Ettersom bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng, kan de fungere som et veikart når det gjelder kobling av initiativer som kommer fra ulike FN organisasjoner, inkludert Sendai-rammeverket. FN har tidligere uttalt at Sendai-rammeverket vil kunne bidra til å komplettere overvåkingen av noen av bærekraftsmålene, noe som særlig gjelder målene knyttet til utrydding av fattigdom, bærekraftige, trygge og motstandsdyktige byer og bosetninger og å stoppe klimaendringene og bekjempe konsekvensene av disse.⁴⁴

Norge bidrar også med operativ støtte ved humanitære innsatser. DSB følger opp humanitært arbeid etter en egen samarbeidsavtale med Utenriksdepartementet, og det er inngått flere avtaler om operativ støtte ved humanitære innsatser, blant annet med Verdens matvareprogram (WFP), FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og med FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (UN OCHA). Konseptene Norwegian Support Team (NST)⁴⁵ og Norwegian UNDAC Support (NUS)⁴⁶ inngår i samarbeidet. NOR EMT, et norsk medisinsk team, er satt opp som en kapasitet som er tilgjengelig for oppdrag både gjennom EU og FN. I tillegg til disse kapasitetene forvalter DSB også en pool av eksperter for oppdrag gjennom UN Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) og internasjonale kurs og øvelser.⁴⁷

Verdens helseorganisasjon (WHO) er den største enkeltorganisasjonen i FN-systemet og spiller en viktig rolle i arbeidet med å bedre helsestanden til verdens befolkning. Organisasjonen arbeider også med forskning, utvikling, opplæring, faglig bistand og nødhjelp. Norge er blant de

⁴⁴ Meld. St. 5 (2020–2021).

⁴⁵ NST leverer komplette telteirløsninger for hjelpearbeidere i felt. NST består av en mannskapspool på rundt 100 personer, en komplett telteir som kan huse rundt 100 hjelpearbeidere, og en mindre øvingsleir. Vanlig innsatsperiode er tre til ni måneder. Det kan også gis støtte med personell og mindre mengder materiell dersom det ikke er aktuelt å sende en hel telteir. Rundt 20 oppdrag er gjennomført siden 1999. Som en del av NST er det også etablert et konsept for skipsevakuering for Nærings- og fiskeridepartementet.

⁴⁶ NUS består av små team på inntil to personer om gangen som raskt kan støtte FN og andre organisasjoner med IKT- og sambandstjenester i en tidlig fase av en katastrofehendelse. Teamene består av IKT-eksperter med skreddersydd mobilt utstyr. Konseptet ble opprettet for å støtte FNs krisevurderingsteam (UNDAC), men kan også brukes som støtte ved internasjonale kurs og øvelser over hele verden. Vanlig innsatsperiode er cirka tre uker. Rundt 30 oppdrag er gjennomført siden 2000.

⁴⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023b).

⁴¹ Meld. St. 27 (2020–2021).

⁴² Meld. St. 5 (2020–2021).

⁴³ Meld. St. 5 (2020–2021).

største giverlandene av frivillige tilleggsbidrag til WHO.⁴⁸

6.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Norge er avhengig av et velfungerende og velregulert internasjonalt samfunn. Flere av de største utfordringene i vår tid er for store til at enkeltland kan løse dem på egen hånd. Mange av utfordringene vi står overfor, har utspring utenfor landets grenser og er grenseoverskridende. Eksempler på uønskede hendelser og kriser som må løses i fellesskap er pandemier, digitale trusler, kriminalitet, handelsutfordringer, klimautfordringer og sikkerhetspolitiske utfordringer. Dette er beredskapsområder hvor nasjonale virkemidler alene ikke er nok.

Sikkerhets- og beredskapsutfordringene er, som beskrevet i kapittel 3, i endring. For å imøtekomme de utfordringene som Norge vil møte, både i dag og i fremtiden, mener kommisjonen at det er nødvendig å videreutvikle og styrke det internasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeidet. Kommisjonen mener at den internasjonale dimensjonen av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap dermed må bli en tydeligere del av det nasjonale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Både koronapandemien og krigen i Ukraina er eksempler på sammensatte kriser som krever stor grad av samarbeid på tvers av grensene i Europa og Nato. Norge er et for lite land til å kunne håndtere slike kriser alene og er derfor helt avhengig av et fungerende internasjonalt samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeid.

Norges medlemskap i Nato og FN og inngåtte avtaler med EU danner utgangspunktet for Norges internasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeid. Både i EU og i Nato arbeides det mye med motstandsdyktighet og beredskap, og arbeidet skjer raskt. Kommisjonen mener at det er viktig at Norge følger med og i større grad deltar i dette utviklingsarbeidet. Norge må også benytte seg av det allerede formaliserte samarbeidet på feltet på best mulig måte. For å sikre dette er det nødvendig å kontinuerlig utvikle og vedlikeholde en institusjonell forståelse av EU, Nato og andre internasjonale prosesser som er viktige for Norge, blant politikere, offentlige, private og frivillige virksomheter.

En del av dette vil være å kjenne til hvilke deler av det internasjonale samarbeidet som ikke er formalisert. Under pandemien fikk Norge tilgang til vaksiner på grunn av gode relasjoner med naboland og andre europeiske land. Kommisjonen ser at det ikke er realistisk å forvente at alle kriser i fremtiden vil kunne dekkes av de avtalene vi har i dag. Derfor er det viktig å arbeide for å videreutvikle og formalisere samarbeidet på områdene der det er særlig behov for dette. Ett eksempel er det pågående arbeidet med å få på plass en avtale om norsk tilknytning til det styrkede europeiske helseberedskapssamarbeidet.

Endringene av EUs ordning for sivil beredskap (2021–2027) innebærer at arbeidet med sivil beredskap i Europa oppskaleres betydelig. For å få mest mulig igjen for Norges deltakelse i ordningen mener kommisjonen at norske samfunnssikkerhets- og beredskapsaktører må utnytte de mulighetene som ligger i ordningen, ved å benytte muligheter til å utvikle eller styrke egne beredskapsressurser som kan inngå i ECPP eller nye kapasiteter under rescEU. Kommisjonen mener også at norske samfunnssikkerhets- og beredskapsmiljøer i større grad må ta i bruk de mulighetene som finnes til å finansiere for eksempel prosjekter, øvelser, kurs, kompetansebygging, utveksling av eksperter med mer. Scenarier for analyser og øvelser i Norge bør i større grad utvikles basert på hvilke muligheter og kapasiteter som ligger i EU-ordningen. Deltakelse i ordningen gir dessuten Norge en mulighet til å påvirke retningen i det videre arbeidet. Det er i dag et tett nordisk samarbeid om oppfølgingen av ordningen, blant annet når det gjelder å utvikle kapasiteter under rescEU. Det tette samarbeidet bidrar til at den samlede nordiske beredskapen blir styrket, og må derfor også videreutvikles.

De nordiske landene har mange likheter, blant annet når det gjelder kultur, klima, styresett og nærheten til Russland og nordområdene. Kommisjonen mener derfor at det er særlig viktig å ta vare på det nordiske samarbeidet knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Samtidig ser kommisjonen at det er viktig å utvikle og styrke samarbeidet, særlig med bakgrunn i finsk og svensk Nato-medlemskap. Gitt de sikkerhets- og beredskapsmessige utfordringene som de nordiske landene står overfor, ser Totalberedskapskommisjonen et behov for å videreutvikle dagens nordiske samarbeid om totalforsvar, samfunnssikkerhet og beredskap. Kommisjonen understreker at det er viktig at det nordiske samarbeidet ses i sammenheng med det nasjonale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap,

⁴⁸ Helse- og omsorgsdepartementet (2022a) og FN-sambandet (2023).

og at Norge må ha klare mål for hva som skal oppnås med samarbeidet.

Det internasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeidet medfører forpliktelser for Norge. Norge blir gjerne sett på som en god og pålitelig samarbeidspartner. Kommisjonen understreker at oppfatningen av Norge i våre samarbeidsland er noe som må opprettholdes og videreutvikles. Norge må derfor stadig arbeide for å være en viktig bidragsyter i både Nato og det internasjonale, europeiske og nordiske samarbeidet. På kommisjonens reiser har vi registrert en opplevelse av at Norge ikke alltid deler det samme situasjonsbildet som allierte i Nato og andre europeiske land. Det settes også spørsmålstegn ved hvorfor ikke Norge, med våre res-

surser, kan bidra mer. Kommisjonen mener det er viktig å vise solidaritet med samarbeidspartnerne våre i FN, Nato, EU og Norden. Dette er avgjørende for å sikre solidaritet med Norge når kriser oppstår, samtidig som det også er viktig for samarbeidspartnerne våre å vite at de kan regne med Norge.

Kommisjonen anbefaler:

- å videreføre og styrke samarbeidet med EU, FN og Nato om samfunnssikkerhet og beredskap.
- å ta initiativ til å styrke samarbeidet om totalforsvar, samfunnssikkerhet og beredskap i Norden

Del IV
Sentrale beredskapsområder

Kapittel 7

Sammensatte trusler

7.1 Risikoen for sammensatte trusler øker

Den økende stormaktsrivaliseringen har medført at stater i større grad søker å påvirke andre stater gjennom å bruke hele bredden av tilgjengelige virkemidler under terskelen for væpnet konflikt. Denne påvirkningen skjer gjennom en kombinasjon av hard og myk makt og i grenselandet mellom disse.¹ Det er bred enighet i Nato og EU om at fenomenet utgjør en sikkerhetspolitisk risiko.² Etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestenes³ (EOS-tjenestenes) trussel- og risikovurderinger peker på at flere stater, særlig Russland og Kina, anvender et bredt spekter av ulike virkemidler som direkte og indirekte utfordrer de nasjonale sikkerhetsinteressene våre.⁴

Den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen gjør at Norges sikkerhet blir utfordret på nye måter. Koordinert bruk av alle statens virkemidler, inkludert de militære, for å oppnå strategiske målsettinger i konkurranse, konfrontasjon og konflikt faller inn under definisjonen av sammensatte trusler.

7.2 Regjeringens definisjon av sammensatte trusler

Kommisjonen legger regjeringens definisjon av sammensatte trusler til grunn. I Meld. St. 9 (2022-2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet* og Meld. St. 10 (2021-2022) *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren* defineres sammensatte trusler som en betegnelse på strategier for konkurranse og konfrontasjon under terskelen for direkte væpnet konflikt som kan kombinere diplomatiske,

informasjonsmessige, militære, økonomiske og finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler for å nå strategiske målsettinger. Virkemiddelbruken er gjerne distribuert bredt, langsiktig i sin tilnærming og kombinerer åpne, fordekte og skjulte metoder.

Sammensatte trusler har til hensikt å skape dilemmaer på tvers av sektorielle ansvarsområder, utnytte motpartens sårbarheter og egne muligheter i spillet mellom sivile og militære aktører og slik bidra til å viske ut skillet mellom fred og væpnet konflikt.⁵ Formålet er å skape splid og destabilisering. Sammensatte trusler kan innebære aktivitet som i utgangspunktet er lovlig og en del av normalbildet. Denne virkemiddelbruken kan være rettet mot konkrete aktiviteter eller situasjoner eller være innrettet mer langsiktig for å skape tvil, undergrave tillit og ved dette svekke de liberale, demokratiske verdiene våre. Dette gjør at sammensatte trusler utfordrer samfunnets evne til tidlig varsling, omforent situasjonsforståelse og effektiv og samordnet håndtering. Eksempler på sammensatte trusler er påvirkning, for eksempel gjennom falske nyheter og desinformasjon på sosiale medier, digitale angrep, statlig styrt migrasjon, oppkjøp av teknologibedrifter og kritisk infrastruktur, etterretning og sabotasje. Sammensatte trusler kan være ment å ramme offentlig forvaltning, kritisk infrastruktur, næringslivet, befolkningen og samfunnet ellers.

Sammensatte trusler blir beskrevet som et gjenstridig problem og utfordrer på tvers av sektorer, nivåer og ansvarsområder. Dette betyr at det er nødvendig med bidrag fra mange aktører for å skape en omforent situasjonsforståelse og for å motvirke effektene av de sammensatte truslene. Beste praksis fra utlandet peker på betydningen av en helhetlig samfunnstilnærming til problemstillingen.⁶ Det innebærer at arbeidet mot sammensatte trusler bør involvere myndigheter på lokalt, regionalt og sentralt nivå, inkludert depar-

¹ Beadle m.fl. (2019).

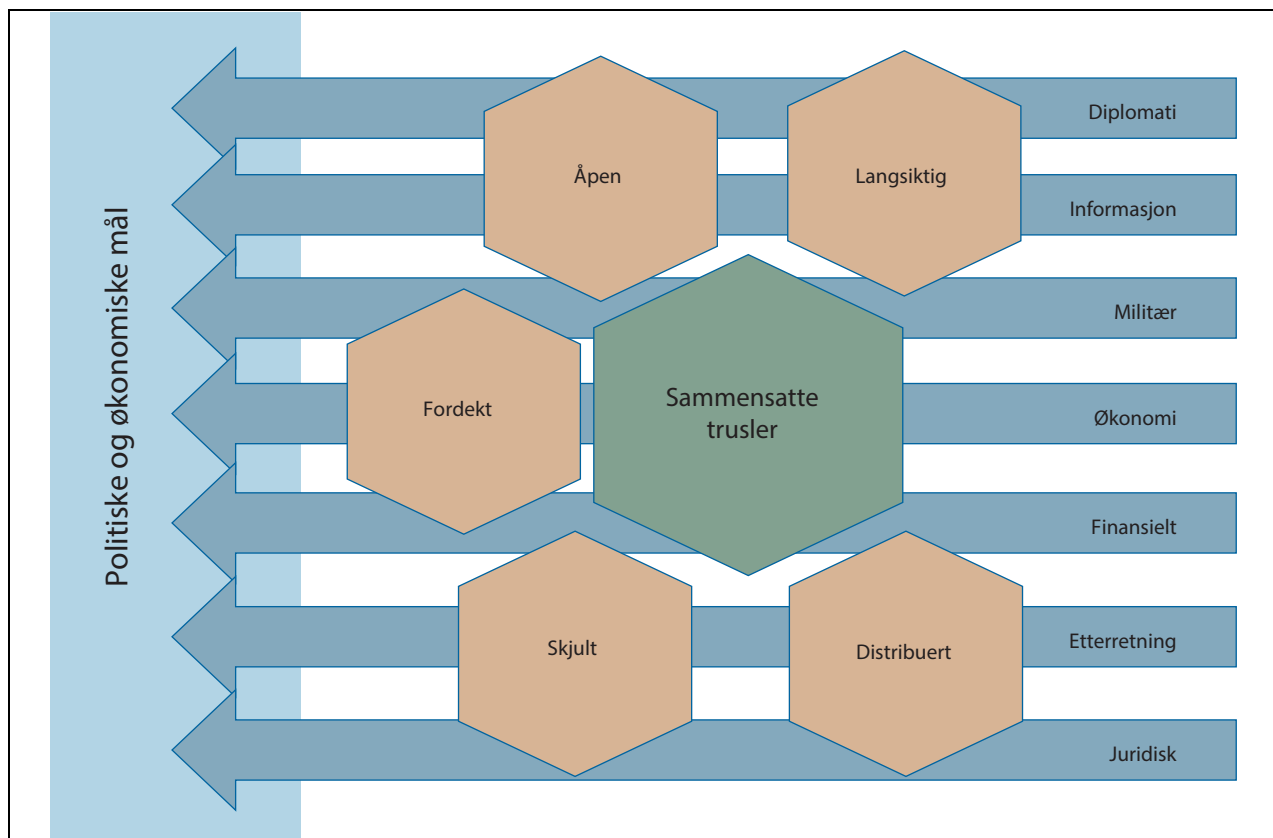
² Bergaust m.fl. (2022).

³ Etterretningstjenesten (E-tjenesten), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

⁴ Politiets sikkerhetstjeneste (2023).

⁵ Meld. St. 10 (2021-2022).

⁶ Bergaust m.fl. (2022).



Figur 7.1 Sammensatte trusler innebærer bruk av et bredt spekter av virkemidler og må møtes med tverrsektorielt samarbeid.

tementer og direktorater, næringsliv, deler av befolkningen, allierte og partnere.

7.3 Arbeid for å styrke motstandsdyktigheten mot sammensatte trusler

Myndighetene har iverksatt en rekke tiltak for å styrke evnen til å motstå sammensatte trusler. Den tilspissede sikkerhetspolitiske situasjonen har gjort at stadig flere virksomheter underlegges sikkerhetsloven. Det er også bevilget betydelige midler for å øke beredskapen både på militær og sivil side, medregnet midler til digital sikkerhet og til å styrke både politiet og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). I kjølvannet av at salget av det norskregistrerte selskapet Bergen Engines AS i 2021 ble stanset med hjemmel i sikkerhetsloven, er også arbeidet med sikkerhetstruende økonomisk aktivitet blitt intensivert. Det er etablert et nasjonalt kontaktpunkt for screeningssaker, og sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll er under revidering.

Disse tiltakene er hovedsakelig innrettet for strategisk og nasjonalt nivå og som reaksjoner på konkrete hendelser og trusler. De konkrete tiltakene som er satt i gang har også skjedd innenfor eksisterende rammer og ansvarsfordelinger mellom sektorer, departementer og virksomheter.

Samtidig er det en rekke utfordringer og sårbarheter knyttet til arbeidet med sammensatte trusler. Disse omtales nærmere under.

7.3.1 Situasjonsforståelse – en sentral utfordring

Sentrale elementer som understøtter evnen til situasjonsforståelsen er horisontal og vertikal rapportering, rolleforståelse, evne og vilje til å dele informasjon og bruk av teknologi. Siden 2018 har behovet for en omforent situasjonsforståelse vært pekt på som det sentrale tiltaket for å bedre håndteringen av sammensatte trusler.⁷ Kommisjonen har fått opplyst at det på sentralt nivå i 2022 ble igangsatt et arbeid for å styrke nasjonal situasjonsforståelse og samordning i arbeidet mot sammen-

⁷ Meld. St. 5 (2020–2021).

satte trusler. Parallelt med dette arbeidet har EOS-tjenestenes samarbeid blitt videreutviklet. Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS) ble etablert i 2022 for å styrke evnen til å håndtere sammensatte trusler, og for å forsterke samarbeidet mellom PST, det øvrige politiet, Etterretningstjenesten (E-tjenesten) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Senteret informerer regelmessig departementsfellesskapet om trussel- og sårbarhetsbildet knyttet til sammensatte trusler.

NESS har utviklet seg etter modellen til Felles cyberkoordineringssenter (FCKS) der representanter fra de tre EOS-tjenestene og Kripos sitter samlokalisert for å gi samordnede trussel- og sårbarhetsvurderinger til myndighetene. Etter det kommisjonen erfarer mangler det fremdeles en innretning der sikkerhetspolitisk risiko knyttet til de nasjonale sikkerhetsinteressene våre blir helhetlig vurdert.

7.3.2 Nødvendig med mer tverrsektoriell innsats og samordning

Arbeidet mot sammensatte trusler handler både om å oppdage, avdekke og forstå truslene, men også om å ha oversikt over verdier som kan være utsatt for sammensatte trusler, og som derfor må sikres. Å forstå normalsituasjonen er avgjørende for å kunne identifisere avvik, og slik kjennskap er størst i de ulike sektorene.⁸ Utover EOS-tjenestene er det flere virksomheter og fagmiljøer i ulike sektorer som kan gi verdifulle bidrag til å skape en tverrsektoriell situasjonsforståelse ved å ha oversikt over verdier og risiko innenfor eget ansvarsområde.

Se også kommisjonens anbefaling om å styrke den nasjonale situasjonsforståelsen i kapittel 5.

På sivil side har Justis- og beredskapsdepartementet en generell samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap. Denne rollen understøttes av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), mens statsforvalteren har en samordningsrolle på regionalt nivå og kommunen på lokalt nivå. Hensikten er blant annet å sikre at tverrsektorielle problemstillinger blir ivaretatt. Som det fremgår i kapittel 5 er samfunnets viktigste funksjoner og tjenester utpekt i rammeverkene for henholdsvis kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner. DSB og NSM har viktige oppgaver tilknyttet disse to rammeverkene og følgelig også når det gjelder arbeidet knyttet til sammensatte trusler, i tillegg

til E-tjenesten, PST og Politidirektoratet (POD), som følger med på selve trusselen. På forsvarssiden er Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) en relevant aktør, i kraft av å ha ansvar for forebyggende sikkerhet i Forsvaret.

Evnen og viljen til å dele informasjon er mangelfull

Å involvere relevante aktører, ha gjensidig tillit og en vilje og evne til å dele informasjon er viktige forutsetninger for å skaffe til veie en omforent situasjonsforståelse som gjør oss i stand til å etablere en nødvendig motstandsdyktighet mot sammensatte trusler. Sentrale forutsetninger er infrastruktur (graderte plattformer), kompetanse, prosedyrer, rapporteringsrutiner og kultur.

Kommisjonen erfarer at mangel på tilgang på graderte plattformer, sikkerhetsgodkjente lokaler og sikkerhetsklarerte personer hindrer utveksling av gradert informasjon. Som en følge av den sikkerhetspolitiske situasjonen har behovet for tilgang til graderte systemer økt. Samtidig er det mange beredskapsaktører som har behov for informasjon, men som det ikke er praktisk eller hensiktsmessig å sikkerhetsklarere eller tildele graderte kommunikasjonsløsninger. Dette gjelder i stor grad for næringslivet. Kommisjonen har fått flere innspill om at myndighetene må bli bedre på å nedgradere etterretning, for eksempel til unntatt offentlighet, slik at informasjon i større grad kan deles innenfor gjeldende regelverk og med de tekniske løsningene som finnes. Flere har pekt på at terskelen for å dele informasjon er for høy.

Kompetanse er også en begrensende faktor for informasjonsdeling. Manglende forståelse av sammensatte trusler og risikoen disse kan medføre, kan føre til at underliggende virksomheter ikke har gode nok forutsetninger for å vurdere hva de skal rapportere om og til hvem rapporteringen skal gå. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fremhever viktigheten av at ulike sektorer og virksomheter har kunnskap om trusler, hvilken hensikt disse kan ha, og hvilke effekter de som står bak truslene sannsynligvis er ute etter å skape. Det er derfor behov for økt sikkerhetspolitisk forståelse på tvers av sektorer og nivåer.⁹ Myndigheter med rapporteringsansvar kan for eksempel ha behov for føringer og veiledning om hva de skal se etter, hvilke samfunnsområder som er spesielt utsatte og hva terskelen for rapportering skal være. Forutsetningen for effektiv rapportering synes å være best i det digitale domenet, hvor det er enklere å identifisere avvik, mens rap-

⁸ Malerud m.fl. (2021).

⁹ Sivertsen m.fl. (2021).

porteringen kan være mer mangelfull og komplisert i de kognitive og fysiske domenene.

Kommisjonen har også mottatt innspill om at trusler og risiko må deles mer proaktivt og i større grad tilpasses behovene til de ulike myndighetene, hos næringslivet og hos befolkningen. Kommisjonen har fått flere innspill om at dagens sektorvise tilnærming til informasjonsdeling kan være utfordrende i tidskritiske situasjoner. Distribusjon av varsler og trusselinformasjon går gjerne via flere departementer før det når ytre etater og private virksomheter, noe som skaper forsinkelser. Som avbøtende tiltak er det blant annet pekt på at det bør vurderes å opprette avtalte distribusjonslister, hvor for eksempel EOS-tjenestene eller Justis- og beredskapsdepartementet kan varsle direkte til virksomheter på tvers av sektorer. Kommisjonen har også fått innspill om at de allerede etablerte samordningsmekanismene og prosedyrene for rapportering bør videreutvikles for å kunne brukes mer effektivt også i arbeidet mot sammensatte trusler. For eksempel kan DSBs samvirkekonferanser, beredskapsmøter med statsforvalterne og andre etablerte møtefora benyttes i større grad for horisontal og vertikal deling av risiko- og trusselinformasjon og til kompetanseheving, se nærmere omtale av fag- og samordningskanal i kapittel 5.

For å kunne analysere situasjonen og etablere en helhetlig situasjonsforståelse er sentrale myndigheter avhengige av å fortløpende motta relevant informasjon fra en rekke offentlige og private aktører på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Likeledes er aktørene på regionalt og lokalt nivå avhengige av å få tilgang til informasjon om den helhetlige situasjonsforståelsen fra sentrale myndigheter for å kunne identifisere og håndtere sikkerhetstruende virksomhet.

Kommisjonen erfarer at det er behov for at ulike rapporteringskanaler i større grad ses i sammenheng, og at det tydeliggjøres hvordan ulike rapporteringskanaler skal brukes i arbeidet mot sammensatte trusler. Dette inkluderer samspillet mellom rapportering på fag- og samordningskanal og annen rapportering som går direkte til EOS-tjenestene og politiet. For eksempel skal rapportering av sikkerhetstruende hendelser normalt gå til NSM, men denne bestemmelsen i sikkerhetsloven gjelder kun virksomheter som er underlagt loven. Ved mistanke om straffbare handlinger mot rikets sikkerhet skal PST varsles. Den primære varslingskanalen for mistenkelige hendelser er til politiet. Det er viktig at aktører er kjent med de ulike rapporteringskanalene. Gitt ansvarsprinsippet og at ikke alle hendelser som er del av sam-

mensatt virkemiddelbruk kan forstås som sikkerhetstruende eller ulovlige, må de forskjellige fagmiljøene samarbeide for å få et helhetlig situasjonsbilde og sikre en samordnet krisehåndtering.

7.3.3 Teknologi muliggjør bedre situasjonsforståelse

Ny teknologi gir nye og bedre muligheter til å etablere en tverrsektorielt helhetlig situasjonsforståelse, både knyttet til detektering, rapportering, sammenstilling og informasjonsdeling.

Flere av disse prosessene kan automatisere gjennom bruk av kunstig intelligens. Det krever både juridisk og teknologisk tilpassing, men også en omfattende kulturendring i viljen til å gi hverandre tilgang til data og informasjon. Anvendelse av teknologi for å muliggjøre en bedre nasjonal situasjonsforståelse er nærmere omtalt i kapittel 5.

7.3.4 Beredskapsprinsippene i møte med sammensatte trusler

Kommisjonen har mottatt flere innspill om at sammensatte trusler kan utfordre praktiseringen av de fire beredskapsprinsippene, ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet, som er beskrevet i kapittel 4. I all hovedsak er det stor oppslutning om de fire beredskapsprinsippene. Flere peker samtidig på at det er behov for mer veiledning om prinsippenes praktiske anvendelse i ulike typer hendelser, og mange fremhever at sammensatte trusler er et område hvor det er særlige veiledningsbehov.

I innspill til kommisjonen fremgår det at det er særlig behov for veiledning knyttet til samvirkeprinsippet. Samvirkeprinsippet ble innført senere enn de tre andre prinsippene.¹⁰ Prinsippet, som lenge har vært et bærende element i den offentlig organiserte redningstjenesten, rommer en handlekraft i en beredskapssituasjon hvor det er avgjørende å bruke de ressursene som er egnede og tilgjengelige. Samvirkeprinsippet skal understøtte tverrsektoriell samhandling og bidrar til å forankre samarbeidet mellom offentlig, privat og frivillig sektor.

Flere av innspillene til kommisjonen peker på at det er nødvendig med veiledning som betoner hvilke situasjoner samvirkeprinsippet bør gå foran ansvarsprinsippet, og at dette forutsetter at den enkelte virksomheten selv ser nytten av å samvirke med andre. For eksempel at den enkelte virksom-

¹⁰ Meld. St. 29 (2011–2012).

heten ser sin aktivitet i en større sammenheng, og er bevisst hvordan samvirke med andre aktører kan bidra til å forsterke andres måloppnåelse.

Særskilte hensyn kan også gjøre seg gjeldende for praktiseringen av likhets- og nærhetsprinsippet i håndteringen av sammensatte trusler. Sammensatte trusler kan materialisere seg i konkrete hendelser på lokalt nivå, enten i en kommune eller virksomhet, men ha nasjonale sikkerhetspolitiske konsekvenser. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå organisatorisk og geografisk, men det kan for visse type hendelser, som sammensatte trusler, bety sentralt myndighetsnivå, da krisehåndteringen kan kreve beslutninger som må tas på sentralt nivå. Tilsvarende er likhetsprinsippet et utgangspunkt, som må avveies mot behovene som oppstår.¹¹

7.4 Håndtering av sammensatte trusler på regionalt og lokalt nivå

For å kunne motvirke sammensatte trusler er det viktig at aktører på regionalt og lokalt nivå har kunnskap om hvilke verdier som kan være utsatt for sammensatte trusler og hvordan de kan materialisere seg i konkrete aktiviteter. Konkrete aktiviteter kan være dataangrep, spionasje, innsidere, oppkjøp, påvirkning gjennom mediene eller lobbyvirksomhet. Verdier kan være datasystemer, virksomhetskritisk informasjon, strøm, bygg og anlegg eller kompetanse. Evnen sentrale myndigheter har til å formidle strategisk forståelse av trusler, verdier og sårbarheter (situasjonsforståelse) til omsettelige størrelser for aktører på regionalt og lokalt nivå, har stor betydning for risikovurderingene som gjennomføres på regionalt og lokalt nivå. I tillegg er det viktig med praktiske råd for håndtering av hvordan sårbarhetene kan reduseres. Dette bidrar til å sette virksomhetene i stand til å omsette vurderinger og råd fra sentrale myndigheter til retningslinjer og praksis i egen virksomhet. Dette inkluderer å kunne se hendelser i en større sikkerhetspolitisk kontekst. En tydelig forståelse av hva slags handlinger man står overfor, er en forutsetning for å identifisere mottiltak og deretter identifisere ulike aktørers rolle. FFI fremhever også på viktigheten av presis begrepsbruk. Det vil bidra til mer klarhet dersom for eksempel cyberoperasjoner blir benevnt som cyberoperasjoner og sabotasje, i stedet for med vage ord som hybridangrep eller liknende uttrykk.¹²

¹¹ Samfunnssikkerhetsinstruksen.

7.5 Påvirkning i informasjonsmiljøet og desinformasjon

Påvirkningsoperasjoner er en integrert del av krigføring. Strategisk kommunikasjon, informasjonsoperasjoner og psykologiske operasjoner er alle etablerte begreper i både Norge og Nato. Russiske myndigheter har et eget begrep, informasjonskonfrontasjon, som er en helhetlig tilnærming til nettverks- og påvirkningsoperasjoner. Informasjonskonfrontasjon omfatter også å fremstille historien i tråd med Kremles narrativ.¹³ Nato har nylig begynt å bruke uttrykket kognitiv krigføring der menneskesinnet har blitt et angrepsmål og en essensiell del av krigføring.¹⁴

Feilinformasjon og desinformasjon er ment å undergrave beslutningstaking og redusere tillit på alle nivåer: mellom individer, i samfunnet og mellom land. Kunstig intelligens gjør at generering og spredning av feil- og desinformasjon, blant annet på sosiale medier, kan foregå i både større volum og på måter som er mer sofistikerte enn før. Påvirkning gjennom des- og feilinformasjon i informasjonsdomenet er den delen av sammensatte trusler som treffer bredest.¹⁵ Liberale demokratier har åpne og ofte langvarige beslutningsprosesser for å legge til rette for bred forankring, involvering og påvirkning. Muligheten til å påvirke utfallet av beslutninger, enten direkte eller gjennom valgte representanter, er grunnleggende for demokratiet. Denne åpenheten kan samtidig bli utnyttet av statlige aktører som kan ha interesse av å påvirke beslutningsprosesser i en spesiell retning.

7.5.1 EOS-tjenestene har over tid advart mot påvirkningsoperasjoner

EOS-tjenestenes trussel- og risikovurderinger har over tid fremhevet økt aktivitet knyttet til påvirkningsoperasjoner, og i det følgende fremheves noen av disse vurderingene. I følge E-tjenesten gjennomfører fremmede stater påvirkningsaktivitet for å:

endre det offentlige ordsiftet, holdninger, beslutninger eller utfall i andre stater eller multilaterale organisasjoner. Påvirkningsaktivitet går utenpå legitim diplomatisk virksomhet og meningsutveksling, og kan skje åpent så vel

¹² Bergaust m.fl. (2022).

¹³ Etterretningstjenesten (2023).

¹⁴ Nato (2021b).

¹⁵ Utsyn – Senter for utenriks og sikkerhet (2022).

som fordekt. Russland og Kina har over tid vist vilje og evne til innblanding i politiske prosesser i vestlige land.¹⁶

Med krigen i Ukraina er det sannsynlig at Russland vil fortsette å øke omfanget av sine påvirkningsoperasjoner mot land i Vesten, Norge inkludert.¹⁷ I 2022 understreket E-tjenesten hvordan ekstreme ikke-statlige aktører aktivt utnyttet pandemien til å fremme agendaene sine. Det gjorde de gjennom å svekke tillit, skape tvil og forvirring, og de ville rette angrep mot befolkningsgrupper hvor tilliten allerede var under press. Aktørene ville søke å forsterke eksisterende konflikter i samfunnet og få oss til å ha mindre tillit til hverandre, til mediene og myndighetene. Slik ønsker de å svekke demokratiet fra innsiden.¹⁸

NSM påpeker at

[v]irksomheter, myndigheter og privatpersoner blir stadig utsatt for informasjonsinnhentning og påvirkningsoperasjoner fra fremmede etterretningstjenester. Det åpne samfunnet vi nyter godt av, utnyttes av trusselaktører. De benytter en rekke virkemidler for å påvirke norske beslutningsprosesser og våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Blant annet er det godt kjent at Russland utnytter eksisterende skillelinjer i samfunnet for å polarisere befolkningen.¹⁹

[...] [b]ruken av virkemidler som truer nasjonale sikkerhetsinteresser utspiller seg også på sosiale medier. Sosiale medier er en gunstig arena for trusselaktører og andre som ønsker å påvirke oss gjennom desinformasjon og falske nyheter.²⁰

PST fremhever at

flere av de fremmede etterretningstjenestene som opererer i Norge, har som oppgave å påvirke politiske beslutninger og norsk meningsdannelse. PST har så langt ikke sett omfattende påvirknings- eller desinformasjonskampanjer mot politiske prosesser i Norge. Vi må likevel være forberedt på at fremmede etterretningstjenester, især russiske og kine-

siske, vil forsøke å påvirke beslutningstakere og den norske befolkningen i 2023.²¹

7.5.2 Ytringsfriheten blir utfordret av desinformasjon

Også Ytringsfrihetskommisjonen har pekt på utfordringen med at des- og feilinformasjon kan svekke tilliten:

[k]ommisjonen mener omfanget av desinformasjon som er avdekket i flere land, gir grunn til bekymring og økt aktsomhet også i Norge. Samtidig er det viktig å huske på at Norge relativt sett er godt rustet. Sammenlignet med mange andre land er ikke polariseringen veldig stor, mediesystemet er robust, mediene nyter tillit, og den kritiske medieforståelsen står sterkt. Dette er noen av faktorene som studier viser at har stor betydning for hvor utsatt land er for desinformasjon.²²

Ytringsfrihetskommisjonen påpeker videre «at den demokratiske beredskapen må bygges gjennom tiltak som kan styrke folks kritiske sans, mediekunnskap og den opplyste offentlige samtalen». Kommisjonen viser til at dette primært bør skje gjennom å videreutvikle ytringsfrihetens infrastruktur i Norge, og at særlig utdannings- og mediesystemene er viktige.²³

7.5.3 Andre land og organisasjoner tar konkrete grep mot utilbørlig påvirkning og desinformasjon

Flere land har de senere årene skjerpet innsatsen mot sammensatte trusler. FFI har gjort en studie av andre lands arbeid mot sammensatte trusler.²⁴ Beste praksis fra andre land har pekt på betydningen av styrket bevissthet og kunnskap om trussel, verdi-, og sårbarhetsdimensjonene. Dette inkluderer tydeliggjøring av roller og ansvar blant sentrale aktører og vektlegging av styrket samhandling.

Det finnes en rekke internasjonale samarbeidsinitiativer for å håndtere utfordringen med desinformasjon og informasjonspåvirkning der også Norge deltar. Ett slikt initiativ er det europeiske hybridsenteret i Finland, se boks 7.1. Videre har Nato økt oppmerksomhet om desin-

¹⁶ Etterretningstjenesten (2022).

¹⁷ Utsyn – Senter for utenriks og sikkerhet (2022).

¹⁸ Etterretningstjenesten (2022).

¹⁹ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2023).

²⁰ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2023).

²¹ Politiets sikkerhetstjeneste (2023).

²² NOU 2022: 9.

²³ NOU 2022: 9.

²⁴ Bergaust m.fl. (2022).

Boks 7.1 The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE)

Hybrid CoE ble etablert i 2017 i Helsingfors, Finland og er en selvstendig, nettverksbasert internasjonal organisasjon som arbeider med å motvirke sammensatte trusler. Organisasjonen består av 33 medlemsland, Norge inkludert, og samarbeider tett med både EU og Nato.

Formålet med senteret er å styrke deltakerstatenes og EUs og Natos sikkerhet ved å tilby ekspertise og opplæring i å motvirke sammensatte trusler. Dette gjøres gjennom blant annet å

dele beste praksis, gi anbefalinger og teste nye ideer og tilnærminger. Senteret bygger også den operative kapasiteten til deltakerstatene ved å gi opplæring og organisering av praktiske øvelser.

Norge er tilknyttet dette senteret som gir en mulighet for å samarbeide med allierte og nære partnere for å bedre kunne forstå og håndtere sammensatte trusler.

Kilde: Hybrid CoE (2023).

formasjon i rammen av alliansens arbeid med motstandsdyktighet. EU har også en rekke initiativer for å motvirke desinformasjon. EU-forordningen Digital Services Act²⁵ er et verktøy for å sikre åpenhet om og innsyn i de globale plattformenes spredning av og arbeid mot des- og feilinformasjon. Rettsakten er ansett som EØS-relevant.

Storbritannia har opprettet en egen enhet, Counter Disinformation Unit, på departementsnivå (Department for Digital, Culture, Media and Sport), for å respondere på akutte informasjons hendelser. Enheten samordner tverrdepartementale overvåkings- og analysekapasiteter for å forstå omfanget, skalaen på og rekkevidden av desinformasjon og samarbeider bredt med andre aktører. Dette inkluderer samarbeid med store sosiale medieplattformer for å muliggjøre rask fjerning av desinformasjon. Storbritannia har også utarbeidet et verktøy, RESIST, for å motvirke desinformasjon, og som er åpent tilgjengelig med både virksomheter og befolkning som målgrupper.

Sverige har opprettet Myndigheten för psykologiskt försvar, som både har en forebyggende rolle for å styrke befolkningens motstandsdyktighet mot utilbørlig informasjonspåvirkning og en operativ rolle i å identifisere og motvirke pågående forsøk på slik påvirkning, se boks 7.2.

7.5.4 Den norske beredskapen mot desinformasjon er fragmentert

I Norge er ansvaret for å forebygge og håndtere desinformasjon fragmentert og delt på flere aktører. PST har en sentral rolle i arbeidet med å håndtere ulovlig informasjonspåvirkning. Stortinget har vedtatt endringer i politiloven og politiregisterloven som gir PST lov til å lagre åpent tilgjengelig informasjon som grunnlag for analyser og etterretningsvurderinger, inkludert påvirkningsoperasjoner.²⁶ DSB er ansvarlig for å legge til rette for systemer for robust, helhetlig og koordinert kommunikasjon mellom myndighetene og til befolkningen under kriser. DSB har også ansvar for å styrke den generelle motstandsdyktigheten i befolkningen for å stå imot kriser, blant annet gjennom egenberedskapskampanjen, se kapittel 8. Medietilsynet skal bidra til å oppfylle samfunnsmålene om ytringsfrihet, rettstrygghet og et levende demokrati der de skal legge til rette for et sterkt meningsmangfold og kritisk medieforståelse i befolkningen. I tillegg er det en rekke miljøer i forsvarssektoren som følger med på, analyserer og forsker på påvirkningsoperasjoner. I Norge er det bare den ideelle organisasjonen Faktisk.no som utfører faktasjekk av samfunnsdebatten og det offentlige ordskiftet, og som følger med på mediebildet for å oppdage desinformasjon.

7.6 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Utfordringene fra sammensatte trusler treffer bredt i samfunnet. Det største handlingsrommet

²⁵ Regulation (EU) 2022/2065.

²⁶ Prop. 31 L (2022–2023), Innst. 229 L (2022–2023) og Lovvedtak 43 (2022–2023).

Boks 7.2 Myndigheten för psykologiskt försvar

Psykologisk forsvar er en gammel svensk totalforsvarspilar. Lik andre deler av totalforsvaret i Sverige ble også det psykologiske forsvaret gradvis bygget ned etter den kalde krigen. En erkjennelse av at sammensatte trusler utgjør en stadig større utfordring, var bakteppet for at Sverige i 2022 gjenopprettet Myndigheten för psykologiskt försvar. Myndigheten har som mandat å overvåke potensielle desinformasjonskampanjer. Det er bare utenlandske aktører som vurderes. Dette betyr at vurderinger av den frie meningsdannelsen og uavhengige pressen ikke faller under etatens ansvar. Myndigheten arbeider tett med de hemmelige tjenestene, men har i motsetning til disse et uttalt mandat til å uttale seg offentlig om de påvirkningskampanjene de avdekker.

Myndigheten utarbeider ukentlige rapporter til regjeringen om informasjonspåvirkning som kan ha betydning for Sveriges sikkerhet. På denne måten får myndighetene kvalifiserte vurderinger om tilstanden i informasjonsdomenet. I tilfelle krig eller fare for krig, skal myndigheten også kunne støtte regjeringen gjennom å foreslå tiltak innenfor virksomhetsområdet sitt.

Myndigheten för psykologiskt försvar har to spor, et forebyggende og et operativt. Den forebyggende virksomheten handler om å bidra til å styrke befolkningens motstandsdyktighet gjennom informasjon på nett og i sosiale medier. De skal spre kunnskap, undervise og bidra til befolkningens og berørte aktørers beredskap når det gjelder psykologisk forsvar. Myndigheten har også et nasjonalt ansvar for forskning, øvelse og utdanning på området. I tillegg har myndigheten et utstrakt internasjonalt samarbeid blant annet gjennom utsending av nasjonale eksperter til Nato Strategic Communications Centre of Excellence, European External Action Service (EEAS) East StratCom Task Force, EEAS Western Balkans StratCom Task Force og omfattende bilateralt samarbeid med særlig USA og Storbritannia.

Den operative virksomheten skal sørge for å identifisere utilbørlig desinformasjon, for deretter å vurdere skadepotensialet for svenske interesser, hvor hendelsene blir klassifisert etter ulike alvorlighetsgrader. Prosessen innebærer også å utarbeide operative responstiltak for å motvirke aktiviteten eller komme med korrigerende informasjon.

Norge har som et liberalt demokrati er ifølge FFI å styrke motstandsdyktigheten i demokratiet vårt og å lukke sårbarheter i kritiske samfunnsfunksjoner og i befolkningen.²⁷ De kritiske samfunnsfunksjonene og sikkerhetslovens grunnleggende nasjonale funksjoner danner et sentralt utgangspunkt for den sårbarhetsavbøtende tilnærmingen til å bygge motstandsdyktighet mot sammensatte trusler.

Komplekse problemer, som sammensatte trusler er, kan bare løses gjennom tydelig lederskap og forankring. I arbeidet med sammensatte trusler mener kommisjonen at de etablerte samordningsmekanismene på lokalt, regionalt og sentralt nivå må tydeliggjøres og styrkes. Sentrale elementer er å tydeliggjøre ansvar, myndighet og roller, særlig til aktører og mekanismer som bidrar til samordning mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Dette kan bidra til økt kunnskap og bevissthet i flere sektorer. Videre må både viljen og evnen til å dele informasjon bli bedre. Dette, sammen styrket samord-

ning med en tydeliggjøring av roller, ansvar og myndighet til aktører som har en samordningsrolle, er sentrale forutsetninger for å kunne håndtere gjenstridige problemer som sammensatte trusler.

I kapittel 5 anbefaler kommisjonen flere endringer som skal bidra til å styrke beredskapsstrukturen. I tillegg anbefaler kommisjonen at det utarbeides en nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi. Et slikt tiltak vil være relevant for å motvirke sammensatte trusler på en helhetlig måte.

7.6.1 Strategisk funksjon for å styrke regjeringens situasjonsforståelse

Sammensatte trusler krever at det deles informasjon på tvers av sektorer. Det krever også at man evner å se enkelthendelser innenfor ulike sektorer i sammenheng.

Det er positivt at samarbeidet mellom EOS-tjenestene og politiet ser ut til å ta sin form gjennom etableringen av NESS. Kommisjonen mener likevel

²⁷ Bergaust m.fl. (2022).

at det er behov for ytterligere tiltak, og anbefaler derfor at det etableres en strategisk funksjon på departementsnivå for å styrke regjeringens situasjonsforståelse. Arbeidsmåten og funksjonen til NESS vurderes å være et godt utgangspunkt for å etablere et mer permanent samarbeidsforhold mellom EOS-tjenestene og andre relevante virksomheter som kan gi samlede råd til den strategiske funksjonen på departementsnivået, og derigjennom etablere en situasjonsforståelse når det gjelder sammensatte trusler.

Kommisjonen mener at NESS bør videreutvikles slik at både DSB og FSA inngår som faste medlemmer på lik linje med de tre EOS-tjenestene, og at NESS sitt mandat utvides til også å se på risiko og tverrsektorielle konsekvenser i tillegg til trussel og sårbarhet. På denne måten vil NESS kunne sammenstille helhetlige risikovurderinger og distribuere disse til sentralt og regionalt nivå som beslutningsgrunnlag.

Nasjonale løsninger som tør å utfordre de eksisterende rammene og ansvarsfordelingen mellom sektorer og virksomheter, og da spesielt hos EOS-tjenestene og andre aktører som kan bidra til å forstå, motvirke og forsvare de nasjonale sikkerhetsinteressene våre, er nødvendige.

Teknologisk utvikling må utnyttes i arbeidet med å etablere situasjonsforståelse. Kommisjonen mener disse mulighetene bør tas i bruk i størst mulig grad.

7.6.2 Tilgangen på graderte plattformer må forbedres

Å håndtere kompliserte utfordringer og gjenstridige problemer handler om å forstå det lille i det store og det store i det lille. Informasjon må deles på tvers av nivåer og sektorer. Dybdekunnskap må kombineres med helhet. Nisje må kombineres med bredde. Kommisjonen mener at utfordringen med manglende informasjonsdeling må tas tak i for å etablere en omforent situasjonsforståelse. Tilgangen på graderte plattformer for å motta og dele informasjon må forbedres, og det bør utpekes en myndighet på sivil side som får et overordnet ansvar for behovsvurdering på sivil side.

Kommisjonen mener at en utrulling av graderte plattformer må baseres på en nasjonal behovskartlegging som også ivaretar behovet for sivil-sivil-gradert kommunikasjon. Kommisjonen mener at alle aktører i totalforsvaret med et tjenstlig behov for enten å dele eller motta gradert informasjon bør ha graderte plattformer.

Videre må trussel- og risikoinformasjon graderes på et tilstrekkelig lavt nivå slik at den kan dis-

tribueres til dem som har behov for den, inkludert regionalt og lokalt nivå og beredskapsaktører i næringslivet. Skjermingshensyn må i større grad vektes mot behovet beslutningstakere har for rettidig formidling og felles situasjonsforståelse. Jo høyere gradert informasjonen er, desto mer sannsynlig er det at den ikke når dem som skal gjennomføre praktiske tiltak i tråd med informasjonen. Prosedyrene for skjerming, distribusjon og deling av informasjon må også forbedres slik at det skapes en sterk kultur for å dele informasjon, slik at relevante aktører blir satt i stand til å utøve sine roller, sitt ansvar og sin myndighet. En hensiktsmessig måte å dele og skjerme informasjon på vil styrke felles situasjonsforståelse og effektiv samhandling.

Kommisjonen mener også at rapportering via fag- og samordningskanaler bør brukes for å bidra til en felles situasjonsforståelse og å bygge et situasjonsbilde på sentralt nivå. Kanalene kan i større grad også benyttes til å dele informasjon nedover i forvaltningen. En viktig forutsetning i denne sammenheng er at også næringslivet blir inkludert i informasjonsdelingen gjennom denne kanalen på de ulike nivåene. En slik løsning forsterker også behovet for at DSB inngår som et fast medlem av NESS, da de er det nasjonale «navet» i samordningskanalen.

7.6.3 Økt motstandsdyktighet mot påvirkning

Norge er et relativt motstandsdyktig samfunn mot påvirkningsoperasjoner. Sentrale faktorer er at vi er et egalitært, demokratisk samfunn med stor åpenhet, høy tillit, gode sosiale ordninger og en godt utdannet befolkning. Endringene i risikobildet krever samtidig økt aktsomhet og et forsterket og mer systematisk arbeid for å styrke og bevare befolkningens motstandsdyktighet mot påvirkningsoperasjoner. Samlet sett er det ikke noen tverrsektoriell innsats eller beredskap i Norge for å gjøre samfunnet og befolkningen mer robuste mot utilbørlig informasjonspåvirkning.

Kommisjonen mener det er behov for å etablere en nasjonal funksjon med et helhetlig ansvar for å forstå og motvirke trusselen fra informasjonsoperasjoner med fokus på å styrke befolkningens motstandsdyktighet mot desinformasjon. Kommisjonen understreker at denne funksjonen ikke må begrense seg til nasjonale aktører og perspektiver, men også favne regionale og lokale utfordringer knyttet til desinformasjon og påvirkningsforsøk.

Kommisjonen har ikke tatt stilling til hvor ansvaret for en slik funksjon bør plasseres. Men utilbørlig påvirkning i informasjonsdomenet har sitt utspring i statlige aktører og en nasjonal evne bør derfor være plassert på sentralt nivå. Kommisjonen mener også at den ikke bør legges til de tradisjonelle EOS-tjenestene. Dette kan være med på å motvirke mistenkeliggjøring og en oppfatning om at det foregår overvåking. Samtidig bør oppmerksomheten være rettet mot å arbeide for en åpenhet overfor hele samfunnet og befolkningen. Dette underkjenner ikke at EOS-tjenestene også vil spille en viktig rolle i den nasjonale evnen og operative håndteringen av påvirkningsoperasjoner, men da som én av flere bidragsyttere. Ulike land har valgt forskjellige løsninger. Storbritannia har valgt å legge en slik funksjon til den sektoren som har ansvaret for mediene, mens Sverige har opprettet en egen tverrsektoriell myndighet som svarer direkte til regjeringen og som er plassert under forsvarsdepartementet sammen med alle andre sivile myndigheter med en rolle i totalforsvaret.

Nye lover som forbyr eller sensurerer usanne ytringer er ikke en ønsket utvikling, da det står i direkte motstrid til åpenhet og ytringsfrihet. Det må derimot bygges en sterk demokratisk beredskap og motstandsdyktighet mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner. Studier som Ytringsfrihetskommisjonen har vist til, viser at et mangfold av medier med høy bruk og høy tillit er avgjørende for å motvirke skadevirkningene av feil- og desinformasjon. Totalberedskapskommisjonen er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at god allmennutdanning, kunnskap om teknologi, demokrati, ytringsfrihet og medier, kontinuerlig trening i kildekritikk og å bygge og vedlikeholde et åpent, inkluderende, stabilt og trygt demokratisk samfunn er viktige mekanismer for å redusere effekten av des- og feilinformasjon.

7.6.4 Praktiseringen av beredskapsprinsippene må videreutvikles

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap må ha et tverrsektorielt perspektiv, og til dette er felles prinsipper som danner en felles ramme og tilnærming til arbeidet, viktige verktøy. Kommisjonen har vurdert behovet for å redefinere beredskapsprinsippene eller introdusere flere prinsipper etter modell fra Danmark som har et fleksibilitetsprinsipp og et handlingsprinsipp. Kommisjonen mener at de fire beredskapsprinsippene er en grunnleggende forutsetning for arbeidet med

samfunnssikkerhet og beredskap, og er noe som må beholdes og videreutvikles.

Kommisjonen mener at det er behov for å etablere et tydeligere felles utgangspunkt for hvordan beredskapsprinsippene skal anvendes. I møtet med sammensatte trusler vil det være nødvendig å finne en riktig balanse mellom samvirke- og ansvarsprinsippet. Utfordringen er ikke prinsippene i seg selv, men praktiseringen av dem, og da spesielt samvirkeprinsippet. Samvirkeprinsippet kan fremstå som lite forpliktende og det forutsetter at den enkelte virksomhet selv ser nytten av å samvirke med andre. Et vellykket samvirke forutsetter tett samarbeid om planlegging, øving, læring og utvikling av samarbeidsarenaer og teknologiske løsninger. Det er også viktig med gode relasjoner og innsikt i og respekt for andres oppgaver og ansvar. Samvirket i den offentlig organiserte redningstjenesten er et eksempel til etterfølgelse også innenfor andre beredskapsområder og i håndteringen av sammensatte trusler. I den offentlig organiserte redningstjenesten er det et delt ansvar, men noen har et større ansvar for å legge til rette for godt samvirke, nemlig Hovedredningssentralen (HRS) og de lokale redningssentralene (LRS). Også innen håndteringen av sammensatte trusler vil det være behov for at en aktør har et særlig ansvar for å legge til rette for et godt samvirke mellom aktørene. Her er det naturlig å se hen til NESS som har utviklet seg til å bli den sentrale koordineringsfunksjonen i arbeidet med å håndtere sammensatte trusler.

Kommisjonen anbefaler at det utarbeides veiledninger som utdyper formål og bakgrunn for prinsippene, og som gir kunnskap om forutsetninger for godt samvirke i ulike situasjoner. I veiledningen er det viktig at nytteverdien av at prinsippene følges i ulike situasjoner, kommer tydelig frem. Det er grunnleggende at det utvikles en tilstrekkelig forståelse for formålet med prinsippene, slik at ulike aktører får et best mulig grunnlag for å tolke og tilpasse prinsippene det konkrete beredskapsarbeidet.

7.6.5 Å sikre verdier bør være i fokus på regionalt og lokalt nivå

Sentrale myndigheter må formidle strategisk forståelse av trusler, verdier og sårbarheter (situasjonsforståelse) til omsettelige størrelser for regionalt og lokalt nivå, da dette er en forutsetning for god risikovurdering i virksomhetene.

Regionalt og lokalt nivå må, med bakgrunn i formidlingen fra sentralt nivå, ha en risikobasert tilnærming til hvordan de sikrer verdiene sine. For å

kunne motvirke sammensatte trusler er det viktig at aktører på regionalt og lokalt nivå har kunnskap om hvilke verdier de selv rår over som kan være utsatt for sammensatte trusler, hvordan sammensatte trusler kan materialisere seg i konkrete aktiviteter, og hva de kan gjøre for å redusere sannsynligheten for at handlingen får konsekvens for virksomhetens verdier.

Kommisjonen anbefaler:

- å videreutvikle Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS) gjennom at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) blir faste

medlemmer og at senteret sitt mandat utvides til også å se på risiko og tverrsektorielle konsekvenser

- å forbedre tilgangen på graderte plattformer for å motta og dele informasjon for totalforsvarsaktører
- at trussel- og risikoinformasjon må graderes på et tilstrekkelig lavt nivå slik at den kan distribueres til de som har behov for den
- å etablere en nasjonal funksjon for monitoring og analyse av forsøk på påvirkningsoperasjoner mot norske interesser
- å utarbeide en nasjonal veileder som utdyper formål og bakgrunn for beredskapsprinsippene

Kapittel 8

Befolkningens egenberedskap og motstandsdyktighet

8.1 Innledning

En av statens viktigste oppgaver er å sørge for innbyggernes sikkerhet og trygghet. Myndighetene må samtidig balansere det offentliges ansvar og ansvaret til den enkelte borger. Hvor skjæringspunktet går avhenger av mange faktorer, for eksempel helsetilstanden til en person eller krisen samfunnet står i.

Samfunnets motstandsdyktighet skapes av flere. En helhetlig tilnærming til beredskap er derfor nødvendig. Dette kapitlet retter oppmerksomheten mot befolkningen og behandler befolkningens egenberedskap, kulturelle og språklige hensyn og psykososial oppfølging i kriser. Et samfunn som tar vare på innbyggerne sine bidrar til samfunnskontrakten og til å bevare og skape tillit. Den beredskapsmessige betydningen av tillit er nærmere omtalt i kapittel 4.

8.2 Egenberedskap og en mer motstandsdyktig befolkning

De siste årene har myndighetene lagt vekt på å sikre motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner. Å være opptatt av det offentliges ansvar for å opprettholde viktige tjenester er nødvendig. Samtidig vil beredskapen mangle en viktig pilar hvis det ikke tas hensyn til at det kan inntruffe hendelser som gjør at befolkningen ikke får tjenestene de forventer eller som gjør at befolkningen må søke beskyttelse. I slike situasjoner vil den enkelte måtte ta ansvar for seg og sine.

Egenberedskap handler om hva den enkelte og husholdningene kan gjøre for å forberede seg på uønskede hendelser. Det kan dreie seg om å ha lagre av matvarer og alternative varmekilder, men også om at de som er bosatt i nærheten av industriområder har kunnskap om at de må lukke dører og vinduer og stenge ventilasjonen ved kjemikalieulykker. I krig vil egenberedskapen i tillegg dreie seg om hva den enkelte kan gjøre for å

beskytte seg selv ved væpnet angrep – vi snakker da om egenbeskyttelse.¹

Egenberedskap må ta høyde for personlige behov. For eksempel blir stadig flere avhengige av medisinsk-teknisk utstyr og medisiner, som vil kunne gjøre dem sårbare ved forsyningssvikt.

Myndighetenes arbeid med egenberedskap har to formål. For det første handler det om å få befolkningen til å forstå at hverdagen ikke vil forløpe som normalt ved en krise, og at mange ting som tas for gitt ikke vil fungere. For det andre handler det om at den enkelte må forberede seg på å kunne ta vare på seg selv og sine nærmeste i kortere eller lengre tid. Nød- og beredskapsaktørene kan da prioritere hjelp til sårbare grupper, som eldre og pleietrengende.

8.2.1 Rådene om egenberedskap har endret seg over tid

I flere tiår vektla myndighetene ansvaret befolkningen hadde for å beskytte seg selv mot fare. Dette skjedde blant annet gjennom at daværende Direktorat for sivilt beredskap regelmessig ga ut brosjyrer om egenberedskap. Brosjyrene inneholdt råd om hvilke varer husholdningene burde lagre, og hvordan man tilberedte mat. I tillegg inneholdt brosjyrene informasjon om hvilke beskyttelsestiltak, for eksempel bygging av dekningsrom, man kunne iverksette i eget hjem ved fare for væpnede angrep.

Det endrede trussel- og risikobildet i 1990-årene og bortfallet av krigstrusselen gjorde at myndighetene og befolkningen anså at behovet for egenberedskap var mindre enn før. Kunnskapen om egenberedskap, og faktisk egenberedskap i befolkningen, har derfor falt sammenliknet med tidligere år. Her spiller det også inn at de som opplevde krigsårene og de første etterkrigsårene

¹ I sivilbeskyttelsesloven § 3 er egenbeskyttelsestiltak definert som «[t]iltak som personer eller virksomheter iverksetter for sin eiendom eller virksomhet for beskyttelse av liv, helse, miljø og materielle verdier».



Figur 8.1 Egenberedskapskampanjen fra 2018.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

med knapphet på varer og rasjonering, er i ferd med å bli borte. Denne generasjonen hadde et annet forhold til verdien av egenberedskap enn dagens generasjoner, som i liten grad har opplevd knapphetssituasjoner. Urbaniseringen av samfunnet har trolig også bidratt til det samme. Undersøkelser tilbake til 2000-tallet viste for eksempel at eldre hadde et større lager av mat og andre basisvarer enn yngre. Tilsvarende hadde husholdningene i Finnmark og Troms relativt store lagre av mat og andre basisvarer sammenliknet med resten av landet. De som var bosatt i distriktene, hadde større lagre enn de som var bosatt i byene.²

Et annet forhold som spiller inn er at færre enn før gjennomfører førstegangstjeneste, noe som gjør at færre unge får praktisk kunnskap som er relevant for å bygge egenberedskap i befolkningen. Et tredje forhold er at viktige tjenester over tid ble mer robuste, og at lengre bortfall derfor ble sjeldnere. Den stabile elektrisitetsforsyningen er trolig en viktig grunn til at mange i dag ikke har alternative varmekilder.

² Ringholm og Aanesen (2004) og Nygaard og Sørensen (2003).

De siste årenes ekstremværhendelser, med lengre bortfall av kraftforsyning og ekomtjenester, har bidratt til økt oppmerksomhet og bevissthet om at egenberedskap kan være viktig. En viktig forutsetning er likevel at egenberedskapstiltak virker sammen med øvrige tiltak fra myndighetene. Et eksempel er at myndighetene i 2016 gjennomførte kravet om at nye småhus som bygges, altså eneboliger og rekkehus, som hovedregel skal ha pipe.³ Dette kravet handler først og fremst om sikker energiforsyning, og begrunnelsen for å gjennomføre kravet var erfaringene med alvorlige strømbrydd forårsaket av et stadig mer krevende og uforutsigbart klima. Myndighetene mente derfor at det var behov for en alternativ varmekilde. For husstandene vil egenberedskapen bestå i å installere ildsted og ha tilstrekkelig med ved.

8.2.2 Kommunikasjon om egenberedskap

Ved fare for eller ved uønskede hendelser kan god informasjon til befolkningen være avgjørende for å beskytte liv og helse. Kommunikasjon med befolkningen om trussel- og risikobildet omfatter:

- risikokommunikasjon – hvordan myndighetene informerer og kommuniserer om risiko befolkningen står overfor
- varsling – at befolkningen så langt det lar seg gjøre blir varslet om en faresituasjon⁴
- krisekommunikasjon – hvordan myndighetene informerer og kommuniserer om hvordan en krise utvikler seg, og hvilke tiltak som kan begrense konsekvensene av krisen. Varsling er en form for krisekommunikasjon.

I praksis vil risikokommunikasjon og krisekommunikasjon kunne gli over i hverandre, og det er ikke uvanlig at risiko og kriseråd blir kommunisert samtidig.⁵

Arbeidet med å styrke og opprettholde egenberedskapen i befolkningen forutsetter at myndighetene har en strategi for hvordan de skal kommunisere med befolkningen. Videre er det avgjørende at det settes av tilstrekkelige ressurser til å formidle relevante, tydelige og enhetlige budskap. Rådene myndighetene gir bør også fremstå koor-

³ Byggeteknisk forskrift.

⁴ Befolkningsvarsling dreier seg om å informere befolkningen om uønskede hendelser som kan, eller har, oppstått. Varsling vil i de fleste situasjoner inneholde råd om hva befolkningen bør gjøre ved en uønsket hendelse. Noen ganger vil varsling kunne inneholde pålegg om hva befolkningen skal gjøre.

⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2010).

dinerte overfor mottakerne, slik at det ikke oppstår usikkerhet om rådene som gis.

Tidligere hadde Norge et nasjonalt nettsted for samordnet risiko- og kriseinformasjon, som ble driftet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Nettstedet, Kriseinfo.no, ble avvirket i 2020. Sentrale offentlige virksomheter har i dag sin egen kombinasjon av kommunikasjonskanaler. Det samme gjelder for regjeringen som har nettstedet regjeringen.no og en rekke andre digitale plattformer i sosiale medier som benyttes i det daglige og under kriser. I 2023 ble Nødvarsel etablert. Nødvarsel på mobil skal brukes til å varsle befolkningen om akutte og alvorlige hendelser som truer liv og helse, se kapittel 11.

Egenberedskapskampanjen

Høsten 2018 lanserte DSB, i samarbeid med Oslo kommune, kampanjen *Du er en del av Norges beredskap*. Hovedbudskapet var at alle burde tenke gjennom hvilke hendelser og ulykker som kan skje, og planlegge for å kunne ta vare på seg selv og dem rundt seg i minst tre døgn ved bortfall av kritisk infrastruktur. Rådene ble forankret hos departementer, direktorater, statsforvaltere, kommuner og organisasjoner. Kampanjen besto av mange ulike tiltak, blant annet en brosjyre i posten til alle landets husstander. Brosjyren er senere oversatt til en rekke språk. Siden 2019 er Egenberedskapsuka gjennomført årlig (med unntak av i 2020) i uke 44. Her er kommuner, statsforvaltere og sivilforsvarsdistrikter invitert til et samarbeid om informasjon og aktiviteter i lokalsamfunnene. Samtidig er det gjennomført nasjonale informasjonskampanjer.⁶

En årlig befolkningsundersøkelse om husholdningenes bevissthet og atferd knyttet til egenberedskap viser relativt stabile resultater fra år til år og at det er enkelte mønstre som går igjen. Blant annet at eldre er mer forberedt enn yngre, og de som bor på mindre steder er mer forberedt enn de som bor i de største byene. Undersøkelser gjennomført i forbindelse med kampanjen viser at andelen som kjenner til myndighetenes råd har økt fra 65 prosent før kampanjen i 2019 til 87 prosent etter kampanjen i 2022. I befolkningsundersøkelsen som ble gjennomført i 2022 svarer 28 prosent at de har styrket egenberedskapen sin de siste to årene, og 42 prosent at de planlegger å gjøre det. 21 prosent oppgir at de verken har styr-

ket eller planlegger å styrke beredskapen sin, mens 8 prosent ikke er sikre.⁷

Å gjennomføre informasjonsrettede tiltak mot befolkningen forutsetter at myndighetene arbeider kunnskapsbasert. Den årlige befolkningsundersøkelsen hvor spørsmål om egenberedskap inngår, gjennomføres slik at det kan fanges opp om myndighetene når frem til befolkningen med rådene sine.

8.2.3 Tilpasning til regionale forhold og målgrupper

Kommunikasjon rundt risiko og egenberedskap vil trolig fungere best dersom budskapet fra myndighetene tilpasses lokale forhold. Slike råd bør være tuftet på felles planforutsetninger.

I kraft av oversikten statsforvalterne og kommuner skal ha om regional og lokal sårbarhet, vil de være sentrale premissleverandører for hvilken type informasjon som er relevant i sitt område, utover den informasjonen som sentrale myndigheter gir. Alle landets kommuner og øvrige myndigheter kan benytte seg av materialet som er utarbeidet av DSB, og tilpasse dette til lokale forhold. DSB har gitt ut råd til kommuner som ønsker å gjennomføre kampanjen.⁸

En forutsetning for å kunne nå ut til befolkningen er at myndighetene publiserer budskap på ulike språk (og dermed rettet mot ulike målgrupper). Språk- og kulturkompetanse og kunnskap om målgruppene er viktig for kunne nå disse, og omtales nærmere i punktet om kulturelle og språklige hensyn.

8.2.4 Sveriges arbeid med egenberedskap

Alle de nordiske landene gir råd til befolkningen om egenberedskap. Omfanget av, frekvensen på og innholdet i rådene som gis, varierer imidlertid. I det følgende omtales den svenske tilnærmingen.

I Sverige har myndighetene i større grad enn i Norge rettet egenberedskapskampanjen mot det øvre krisespektret og psykologisk forsvar. Sverige har også benyttet illustrasjoner og bilder som gir assosiasjoner til krig. Den norske brosjyren som tidligere er sendt ut til alle landets husstander inneholder for eksempel ordet krig bare én gang. Uttrykk som væpnet angrep og konflikt benyttes ikke.

I Sverige er det også en tydeligere kobling mellom planforutsetningene for forsyningsbered-

⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023f).

⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023e).

⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023f).

skapen og råd om egenberedskap. I et komitédirektiv fra det svenske justisdepartementet fastslås at et væpnet angrep på Sverige ikke kan utelukkes.⁹ Forsyningsberedskapen skal bidra til at Sverige skal kunne opprettholde nødvendig forsyninger under fredstidskriser, ved økt beredskap og i krig. Utgangspunktet er at Sverige i minst tre måneder skal kunne håndtere en sikkerhetspolitisk krise i Europa og i Sveriges nærområder som fører til alvorlige forstyrrelser i samfunnets funksjonalitet og krigshandlinger i deler av perioden. Under tre måneder forutsettes det at handelen med utlandet har begrensninger, men at Sverige ikke er helt avsperrret. Den delen av befolkningen som ikke har et umiddelbart behov for hjelp, og som har forutsetninger og ressurser til å klare seg selv, bør kunne ta ansvar for å klare seg selv i en ukes tid og bistå hverandre i den utstrekning det er mulig.¹⁰

8.3 Befolkningens egenberedskap mot desinformasjon og utilbørlig påvirkning

I kapittel 7 om sammensatte trusler peker kommisjonen på at påvirkning i informasjonsmiljøet og desinformasjon er en sentral utfordring for den nasjonale sikkerheten vår. Dette arbeidet har også et element av egenberedskap i seg. Egenberedskap handler ikke bare om å ha et lager av nødvendigheter for å klare seg alene i en begrenset periode, men også om en mental eller psykologisk robusthet og årvåkenhet for å kunne motstå krevende situasjoner og forsøk på å bli påvirket av feil- og desinformasjon.

Falske nyheter, feilinformasjon og utilbørlig påvirkning er en utfordring for våre demokratiske verdier. Å utnytte splittelser i befolkningen eller forsøke å undergrave tilliten mellom borgere og myndigheter gjennom å spre feil- og desinformasjon er en trend som er økende. Norge er et relativt motstandsdyktig samfunn mot påvirkningsoperasjoner fordi vi er et egalitært, demokratisk samfunn, med stor åpenhet, høy tillit, gode sosiale ordninger, en godt utdannet befolkning og et mangfold av redaktørstyrte medier. Samtidig ser vi tegn på økende misnøye og splittelser i befolkningen som på sikt har et potensial for å bli utnyttet gjennom utilbørlig informasjonspåvirkning. Vi ser også en utvikling der de redaktørstyrte mediene taper terreng til globale teknologiselskaper,

sosiale medieplattformer, algoritmer og alternative medier. Sosiale mediaplattformer vinner stadig mer av folks oppmerksomhet og tid, og da får de også sterkere kontroll over vår felles offentlighet.

Kunnskap om kildekritikk og kritisk tekning er et viktig bidrag i å bygge motstandsdyktighet og egenberedskap mot feil- og desinformasjon. Her gjøres det allerede mye gjennom blant annet Medietilsynet, Utdanningsdirektoratet, Mediebedriftenes landsforening og faktisk.no, se boks 8.1.

8.4 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Trussel- og risikobildet tilsier at kunnskap i befolkningen om egenberedskap er viktig, og at myndighetene regelmessig bør gi råd til befolkningen om dette. Informasjon og anbefalinger fra myndighetene bør i utgangspunktet være hendelsesuavhengige. Likevel bør rådene som gis, tydeligere enn i dag vise til at bakteppet omfatter forsyningskriser og krig. Rådene fra myndighetene bør derfor utvides og spisses med informasjon rettet mot det øvre krisespektret. En slik tilnærming må avveies mot behovet for ikke å skape unødige bekymring i befolkningen. Myndighetenes råd om egenberedskap må også utvides til å omhandle hva den enkelte kan gjøre for å identifisere feil- og desinformasjon. Råd om egenberedskap bygger på myndighetenes samlede vurderinger av risikobildet. For å sikre at rådene også blir oppfattet som nasjonale og tverrsektorielle, bør rådene utgis av regjeringen.

Ett fortrinn med de nåværende rådene og de årlige kampanjene er at de har et tydelig budskap, at anbefalte tiltak er overkommelige, og at rådene oppleves som relevante. Ved å legge listen for høyt kan det oppstå et gap mellom det myndighetene ønsker å oppnå, og iverksatte tiltak i befolkningen. Det vil derfor være hensiktsmessig at myndighetene sørger for relevant og rettidig informasjon til befolkningen ved å kommunisere et budskap som er tilpasset trussel- og risikovurderinger.

Under en hendelse må kommunikasjonen fra myndighetenes side være samordnet. Tilsvarende bør gjelde råd som gis med sikte på å oppnå en krise- og krigsberedskap i befolkningen.

Forberedelser til og samordning av tiltak må gjøres av myndighetene forut for kriser. Befolkningen i Norge må altså informeres om hvordan de skal forholde seg og beskytte seg i ulike scenarier, for eksempel knyttet til et trusselbilde med

⁹ Regeringskansliet (2021).

¹⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022c).

Boks 8.1 Opplæring i kritisk tenkning

Kritisk tenkning står sentralt i opplæringslovens formålsparagraf, og er et viktig prinsipp i læreplanverkets overordnede del som gir retning for grunnopplæringen i skolen. Medietilsynet har sammen med Utdanningsdirektoratet, Datatilsynet og faktisk.no utarbeidet undervisningsopplegg om blant annet kildekritikk, falske nyheter og «deepfakes» som kan jobbes med under det tverrfaglige temaet demokrati og medborgerskap og knyttes til kompetansemål i samfunnsfag og norsk. Medietilsynet har også utarbeidet et undervisningsopplegg for eldre, ettersom undersøkelser viser at denne aldersgruppen er mer sårbar enn andre når det gjelder desinformasjon og falske nyheter.

Faktisk.no har også en egen skoleavdeling kalt Tenk, som utvikler undervisningsopplegg om kritisk mediebruk og kildebevissthet. Undervisningsoppleggene legger til rette for elevaktivitet og refleksjon, og legges ut digitalt, åpent og tilgjengelig for alle

Datatilsynet og Utdanningsdirektoratet står bak nettressursen dubestemmer.no, der særlig elever og lærere kan lære om personvern og digital dømmekraft. Målet med opplegget er å gi økt bevissthet, refleksjon og kunnskap om personvern og de valgene barn og unge i alderen 9–18 år gjør gjennom bruk av digitale medier. Kildekritikk er et sentralt element i opplegget.

Kilde: Medietilsynet (2021a), Medietilsynet (2021b), Dubestemmer.no (2023) og Faktisk.no (2023).

bruk av sammensatte virkemidler, radioaktivt nedfall, biologiske og kjemiske våpen osv. Ved en væpnet konflikt var sivile og militære myndigheter tidligere dimensjonert for en lengre varslingsperiode. Lange varslingsperioder kan ikke lenger forutsettes. Dette har betydning når man planlegger kommunikasjonstiltak overfor befolkningen. Med relevant forhåndskunnskap, tilstrekkelig varslingsperiode og riktig varsling og informasjon vil man øke egenberedskapen, medregnet egenbeskyttelsen, i befolkningen.

Kunnskap om kildekritikk og kritisk tenkning er et viktig bidrag i å bygge motstandsdyktighet og egenberedskap mot feil- og desinformasjon. Kommisjonen mener derfor at rammevilkårene for å opprettholde et mangfold av redaktørstyrte medier må sikres. Arbeidet med kunnskapsformidling om kildekritikk og kritisk tenkning må også videreføres og utvides.

Kommisjonen anbefaler:

- å forsterke rådene om egenberedskap både når det gjelder antall dager befolkningen bør kunne klare seg selv ved forsyningssvikt, og hvilke scenarioer det må tas høyde for
- å utvide myndighetenes råd om egenberedskap til å omhandle hva den enkelte kan gjøre for å identifisere feil- og desinformasjon
- at råd om egenberedskap utgis av regjeringen

- å sikre rammevilkårene fra myndighetene for å opprettholde et mangfold av redaktørstyrte medier

8.5 Kulturelle og språklige hensyn

Koronapandemien viste at det er nødvendig å være bedre forberedt på målrettede tiltak for å kunne ivareta beredskapen for hele befolkningen. Nedenfor behandles viktige hensyn som kommisjonen mener må ligge til grunn for beredskapsarbeidet.

8.5.1 Den samiske befolkningen

Samene er Norges urbefolkning. Samenes rett til å bruke samiske språk i møte med myndighetene er beskyttet i både Grunnloven og sameloven. Samisk befolkning har rett til å bruke samiske språk overfor myndighetene i kommuner som inngår i forvaltningsområdet for samiske språk. Dette betyr at staten må sørge for at de som jobber med den samiske befolkningen, for eksempel i helsetjenesten og i politiet, har kompetanse om samiske forhold. Informasjon til personer som er rammet av en uønsket hendelse skal være tilpasset deres kultur- og språkbakgrunn. I beredskapsituasjoner vil behovet for å uttrykke seg på eget språk kunne være spesielt viktig.

Språk- og kulturkompetanse bidrar til å øke tilliten mellom beredskapsaktørene og den samiske

befolkningen. Det er samtidig en kritisk mangel på kompetanse i samiske språk i statlige og regionale myndigheter, også i de samiske språkforvaltningskommunene.¹¹ Det er også lavere tillit til offentlige tjenester hos den samiske befolkningen enn hos majoritetsbefolkningen. Samer i minoritetsområder opplever i større grad enn den øvrige befolkningen å ikke bli møtt med forståelse og kunnskap hos de offentlige tjenestene. Dette gjør at den samiske befolkningen kan møte utfordringer i nødsituasjoner.

I tillegg til språkkunnskap er det nødvendig med kunnskap om samisk kultur. En studie har påpekt at manglende kompetanse om samisk kultur kan føre til utilsiktede begrensninger i møte med den samiske befolkningen ved at frykt for å krenke kan legge begrensninger på informasjonsutvekslingen. I sin tur kan dette skape en opplevelse hos den samiske befolkningen av å ikke bli møtt med nødvendig forståelse.¹²

Under koronapandemien tok det lang tid før informasjon ble gjort tilgjengelig på samiske språk, noe Samisk parlamentarisk råd peker på som en stor svikt i beredskapen og et brudd på samenes rett til et helsetilbud på eget språk.¹³

En helhetlig satsing på å rekruttere samiskspråklig personell, og tilbud om opplæring i samiske språk for studenter og fagpersonell, er nødvendig for å dekke fremtidige behov i samfunnet. På helsesiden har det siden høsten 2017 pågått et stort utviklingsarbeid for å utvikle nasjonale retningslinjer innen helse- og sosialfag, og som et ledd i dette arbeidet ble det i 2020 bestemt at det skulle utvikles en retningslinje for samisk sykepleierutdanning. Dette er et eksempel på hvordan krav om kjennskap til samisk språk- og kulturkompetanse kan inngå i læreplaner til beredskapsaktører hvor slik kompetanse er særlig viktig.

Den kritiske mangelen på samisk språk- og kulturkompetanse er belyst i flere utredninger og rapporter. Kommisjonen erfarer at det jobbes med å bedre situasjonen, blant annet i helsetjenesten og i politiet. Som følge av mangelen på kompetanse i samiske språk og samisk kultur i de samiske språkforvaltningskommunene har etableringer av ulike typer nasjonale og regionale kapasiteter blitt etablert.

Helse Nord RHF har et særskilt ansvar for den samiske befolkningen. For å ivareta samiske pasi-

enters behov for en tilpasset helsetjeneste er det under Finnmarkssykehuset HF etablert samiske helseinstitusjoner, som fungerer som særskilte ressursenheter med et samiskspråklig og -kulturelt helsetilbud til samiske pasienter. Helse Nord har også utarbeidet strategidokumentet *Spesialisthelsetjenester til den samiske befolkningen*, sammen med blant annet Sametinget. I strategien fremgår det at det er behov for et kompetanseløft for å sikre at samiske pasienter får et tilfredsstillende tilbud. Blant tiltakene er å utvikle samisk tolketjeneste til et nasjonalt tilbud på nord-, sør- og lulesamisk og å opprette regionale og nasjonale samiske fag- og brukernetter. Tolketjenesten skal være koblet til den akuttmedisinske kommunikasjonsentralen (AMK – som svarer på det medisinske nødnummeret 113) for å sikre språk- og kulturkompetanse i akuttkjeden. Det er også utarbeidet en rapport med tiltaksplaner for alle regionale helseforetak, som skal sikre kompetansen om samiske språk og samisk kultur.¹⁴

NOU 2016: 18 *Hjertespråket – Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk* gikk gjennom lovverk, tiltak og ordninger for sør-, lule- og nordsamisk språk i Norge, for å vurdere behov for ytterligere tiltak for å sikre funksjonelle og likeverdige offentlige tjenester på samisk. Utvalget foreslo blant annet at tre politidistrikter burde få særskilte forpliktelser når det gjelder samiske språk og samisk kulturkompetanse, henholdsvis Finnmark, Nordland og Trøndelag politidistrikt. Kommisjonen erfarer at det arbeides med opprettelsen av et samisk barnehus i Finnmark politidistrikt, og at Politidirektoratet arbeider med å opprette en kompetansegruppe for å styrke politiets forutsetninger for å imøtekomme kravene til samisk språk- og kulturkompetanse i politiet.

Politidirektoratet la i juli 2022 frem *Mangfold, dialog og tillit: Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)*. I handlingsplanen er det særlig lagt vekt på tiltak som retter seg mot ulike minoriteter og mot urbefolkningen.

8.5.2 Innvandrerbefolkningen

Koronapandemien avdekket et behov for kartlegging og nettverksbygging i innvandremiljøer og organisasjoner for å sikre en mer effektiv dialog i informasjonsarbeidet – før og under kriser. Samarbeid og involvering av tros- og livssynsorganisasjoner og ressurspersoner var viktig for å kunne nå ut til ulike deler av innvandrerbefolkningen.

¹¹ Angell m.fl. (2022).

¹² Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (2018).

¹³ Samisk parlamentarisk råd (2021).

¹⁴ Helse Nord RHF (2021).

Rapporten fra ekspertgruppen som vurderte situasjonen for innvandrerbefolkningen under koronapandemien, fant at svake språkferdigheter, sosioøkonomiske faktorer og lavere sysselsetting bidro til å øke sårbarheten i enkelte deler av innvandrerbefolkningen. Samtidig medførte manglende kunnskap om innvandrerbefolkningen, som kunnskap om deres livssituasjon og bruk av helsetjenester, til en svakere beredskap fra myndighetenes side.¹⁵

Koronakommisjonen fant at myndighetenes informasjon bare i varierende grad nådde frem til innvandrerbefolkningen.¹⁶ En av Koronakommisjonens anbefalinger var at

myndighetsaktører på alle nivåer utvikler planer for krisehåndtering i et flerkulturelt og mangfoldig samfunn. Fordi slik krisehåndtering innebærer en rekke dilemmaer, er solid kunnskap og godt samarbeid med minoritetenes organisasjoner viktige forutsetninger.

DSB og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) vurderte utfordringer og avbøtende tiltak for å nå innvandrerbefolkningen i en krisesituasjon.¹⁷ Sentrale suksesskriterier som ble fremhevet var

- at mangfoldsperspektiv må inkluderes i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet
- at krisekommunikasjon må være helhetlig og koordinert
- at det er behov for brukertilpasset og tilgjengelig informasjon til ulike målgrupper i flere kanaler
- at det er behov for godt samarbeid mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter i og mellom kriser

8.6 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Ved alle kriser er det nødvendig å gjennomføre særskilte informasjonstiltak rettet mot grupper med språklige eller kulturelle barrierer. Erfaringer fra koronapandemien var at viktige tiltak var dialog med representanter for de aktuelle målgruppene om informasjonsbehov, oversettelse av

informasjonsmaterieil til aktuelle språk, og bruk av visuell kommunikasjon.

Kommisjonen mener at det kontinuerlig må arbeides med å sikre at nødvendige språklige og kulturelle hensyn ivaretas i beredskapsarbeidet. Kommisjonen mener at planverket til offentlige beredskapsaktører i de samiske språkforvaltningskommunene må forankres i det samiske samfunnet. I tilfeller der beredskapsaktører ikke besitter kultur- og språkkompetanse, er det avgjørende med formalisert og rask tilgang til bistand fra språk- og kulturtolk. Videre bør beredskapsaktører som samvirker tett, som nødetatene og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner, bistå hverandre ved behov og sikre at kultur- og språkkompetansen som beredskapsaktørene besitter, kommer til best mulig anvendelse.

Kommisjonen mener at alle offentlige tjenestetilbydere i forvaltningskommunene må gjennomføre formaliserte kompetansekartlegginger for å få oversikt over hvem som har kompetanse på samiske språk og samisk kultur, og som kan trekkes på ved behov. Kommisjonen mener videre at det må tilrettelegges for at det utarbeides en bedre oversikt over samiske språkbrukere, som kan anvendes i beredskapssituasjoner ved for eksempel befolkningsvarsling og målrettet krisekommunikasjon. Kommisjonen mener at det må tilrettelegges for at nødvarsel på mobil kan bli tilbudt på samiske språk.

Kommisjonen vil også fremheve betydningen av et godt tolketilbud. Bruk av tolker og oversettere har også et viktig sikkerhetsaspekt. Bruk av ukvalifisert tolk eller tolk med andre hensikter vil utfordre kvaliteten på tolkeoppdraget, men vil også kunne utfordre sikkerheten ved blant annet feilinformasjon. Kommisjonen mener den nye tolkeloven er et viktig tiltak som vil fungere som et risikoreduserende tiltak på lang sikt.

Kommisjonen anbefaler:

- å sikre at nødvendige språklige og kulturelle hensyn tas slik at myndighetene når ut til hele befolkningen med relevant og nødvendig informasjon, tjenester og råd i en krise
- at offentlige tjenestetilbydere i forvaltningskommunene må gjennomføre kompetansekartlegginger for å få oversikt over hvem som har kompetanse om samiske språk og samisk kultur, og som kan trekkes på ved behov
- at det tilbys nødvarsel på mobil på samiske språk

¹⁵ Kunnskapsdepartementet (2021).

¹⁶ NOU 2022: 5.

¹⁷ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2021).

8.7 Arbeidet med beredskap må ta hensyn til alle grupper

Ved siden av språklige og kulturelle hensyn, viser erfaringer fra koronapandemien viktigheten av at beredskapsplanverk når ut til alle grupper, også spesielt utsatte grupper. Koronapandemien synliggjorde betydningen av avbøtende tiltak for særlig utsatte grupper. Helsedirektoratet hadde særlig oppmerksomhet rettet mot sårbare grupper for å skjerme disse mot konsekvenser av krisehåndterings tiltak.¹⁸ Det var behov for helhetlige planer som ble utviklet tverrsektorielt. Følgende sårbare grupper ble identifisert i dette arbeidet:

- barn og unge
- personer med alvorlige kroniske lidelser og funksjonshemminger
- barn som tas hånd om av barnevernet
- personer med rus og avhengighet
- eldre og pleietrengende
- særlig ressursssvake familier
- studenter

8.7.1 Barn og unge i kriser

Det er viktig å verne om barn og unge i kriser. Barn og unge kan gjennom langvarige kriser gå glipp av læring og utvikling gjennom år som skal vies til nettopp dette. Dette må det tas høyde for i beredskapsplanleggingen. Koronakommisjonen konkluderte med at smitteverntiltakene rammet barn og unge hardt, og at myndighetene ikke i tilstrekkelig grad klarte å skjerme barn og unge i tråd med egen målsetting. Videre viste kommisjonen til at beredskapsplanene bør ta for seg situasjonen til barn og unge ved ulike typer kriser og identifisere mulige avbøtende tiltak.¹⁹

Barneombudet har i innspill til Totalberedskapskommisjonen pekt på viktigheten av at ordninger innen ulike beredskapsområder har et barneperspektiv for å ivareta de 20 prosentene av befolkningen som er under utvikling og dermed har særskilte behov. Barneombudet understreker nødvendigheten av å inkludere fagpersoner med kunnskap om barns utvikling og rettigheter når krisen vil ramme barn. Barneombudet peker på behovet for at tjenestene med mandat om å ivareta tjenestetilbudet til befolkningen på lengre sikt, skole, barnehage, helse, NAV og barnevern, er

representert i beredskapsarbeidet for å kunne si noe om hvordan tjenestetilbudet vil bli påvirket av en krise.

8.7.2 Universell utforming i beredskapsarbeidet

Artikkel 11 i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne pålegger staten å «treffe alle nødvendige tiltak for å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne beskyttelse og sikkerhet i risikosituasjoner, herunder væpnet konflikt, humanitære nødssituasjoner og naturkatastrofer». Universell utforming handler om hvordan vi utformer samfunnet rundt oss for å øke menneskenes mulighet for samfunnsdeltakelse.

Beredskapen må innrettes for alle. Dette innebærer blant annet å utnytte mulighetene som ligger i nye teknologiske løsninger. Ett eksempel er innføringen av nødvarsel på mobil i 2023, som sørger for å kringkaste viktige meldinger til mobiltelefoner. Dette gir bedre beredskap og større trygghet for personer med nedsatt hørsel. Tjenesten Nød-SMS gir døve, hørselshemmede eller talehemmede mulighet til å kontakte nødnumrene 110, 112 og 113 direkte via SMS.²⁰

8.8 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Kommisjonen mener at fagpersoner med kunnskap om barns utvikling og rettigheter må involveres når krisen vil ramme barn og unge. Det er i tillegg behov for at aktører som har ansvaret for å ivareta tjenestetilbudet til befolkningen på lengre sikt, som skole, barnehage, helse, NAV og barnevern, er representert i det forebyggende beredskapsarbeidet for å kunne si noe om hvordan tjenestetilbudet vil bli påvirket av en krise.

Kommisjonen vil understreke viktigheten av at hensynet til universell utforming er en del av vurderingene i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det må sikres nødvendig involvering av fagpersoner og organisasjoner med relevant kunnskap. Kommisjonen vil også understreke viktigheten av at alle særskilte befolkningsbehov er med i vurderingene når beredskapen og planverk utvikles videre.

¹⁸ Innspill fra Helsedirektoratet til kommisjonen 19. januar 2023.

¹⁹ NOU 2022: 5.

²⁰ Nødvarsel (2023) og Nød-SMS (2023).

Kommisjonen anbefaler:

- å sikre at fagpersoner med kunnskap om barns utvikling og rettigheter er representert i det forebyggende beredskapsarbeidet, og involveres når krisen vil ramme barn og unge
- å integrere hensynet til universell utforming på en hensiktsmessig måte i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

8.9 Psykososial oppfølging i og etter kriser

Utfordringsbildet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, fra klimaendringene og ekstremvær til terror og andre vilde hendelser, helsekriser, sikkerhetspolitiske utfordringer, migrasjon, digitale sikkerhetsutfordringer og konsekvenser av sammensatte trusler er krevende. Situasjonen blir stadig mer kompleks og de ulike utfordringene skaper også effekter som utfordrer vår beredskap, og gir økt behov for kompetanse og ordninger for psykososial beredskap.

Hendelser og katastrofer både i Norge og som rammer nordmenn i utlandet kan føre til behov for psykososial oppfølging, både i og etter kriser. Eksempler på større akutte hendelser fra de senere årene er flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004, terrorangrepene 22. juli 2011, skredulykken i Longyearbyen 2015 og kvikkleireskredet på Gjerdrum i 2020. I tillegg kommer langvarige kriser, slik som koronapandemien og store ankomster av asylsøkere som i 2015 og nå fordrevne fra Ukraina.

Det er viktig å ta hensyn til behovet for psykososial oppfølging i arbeidet med å planlegge og å gjennomføre øvelser lokalt, regionalt og nasjonalt. Hvordan mennesker ivaretas i kriser – både i akuttfasen og over tid – er en viktig del av beredskapen.

Store hendelser og katastrofer gir store menneskelige lidelser og materielle skader, og utfordrer det vanlige hjelpe- og behandlingsapparatet. Alvorlige, traumatiske hendelser som rammer enkeltmennesker eller familier, kan også innebære store personlige katastrofer for dem som rammes.²¹

Psykososiale tiltak er en betegnelse på

målrettede tiltak som settes inn etter potensielt traumatiserende hendelser for å bistå enkeltpersoner og/eller grupper, eller der lokalsam-

funnet er berørt. [...] Hensikten er å bidra til å normalisere livssituasjonen, mobilisere nettverk og forebygge og redusere psykiske, rusrelaterte, somatiske og sosiale problemer.²²

Hendelsene varierer i omfang og alvorlighetsgrad og kan medføre stor belastning på direkte berørte, inkludert overlevende, etterlatte og deres familier, innsatspersonell og samfunnet for øvrig.

I denne delen av kapitlet behandles psykososial oppfølging i og etter kriser. Psykososiale konsekvenser av beredskapstiltak er også noe myndighetene må vurdere før iverksettelse av tiltak. Dette ble for eksempel påpekt under pandemien, da myndighetene ble kritisert for å ikke i tilstrekkelig grad utrede og ta hensyn til konsekvensene for blant annet barn og unge ved innføringen av ulike smitteverntiltak, som stenging av skoler og barnehager.

8.9.1 Potensielle skader etter kriser og katastrofer

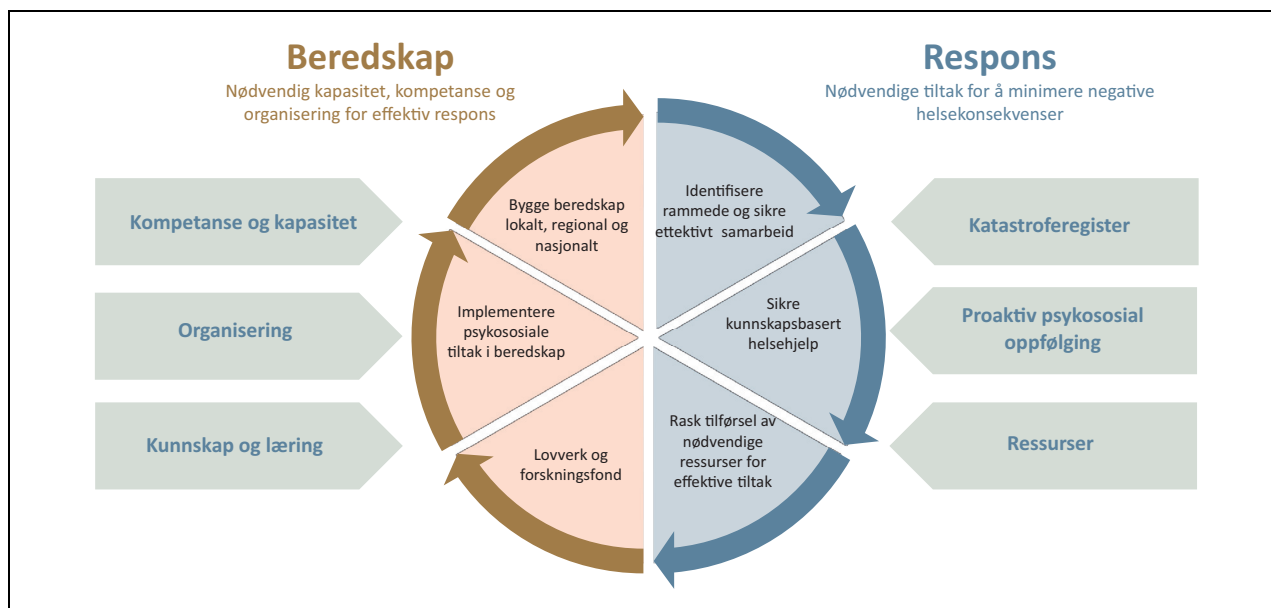
Kunnskapen vi har om helsekonsekvenser etter katastrofer og kriser underbygger behovet for å iverksette psykososiale tiltak og implementering av dem i beredskapsplaner. Utover skader, varierer reaksjoner på traumer hos barn, ungdom og voksne fra forbigående stressreaksjoner, inkludert psykologiske og somatiske symptomer og atferdsendringer, til en rekke langvarige psykiske og fysiske helseproblemer og funksjonsnedsettelser. Posttraumatisk stresslidelse (PTSD), angst, depresjon og andre langvarige psykiske helseproblemer rapporteres særlig hyppig (25-50 prosent) blant overlevende og etterlatte.²³

Uavhengig av traumetype, har man i gjentatte studier funnet at risiko for at helseproblemer som vedvarer utover den akutte fasen er særlig knyttet til eksponeringsgrad (grad og varighet av trussel mot liv og helse), vitneopplevelse (skade, død og ødeleggelser) og tap av familie og venner. Sterke akutte stressreaksjoner under traumet og umiddelbart etter hendelsen kan også føre til langvarige helseproblemer. Forhold forut for, eller uavhengig av, selve hendelsen (for eksempel kjønn, alder, funksjonshemming, sosioøkonomisk status, innvandrerbakgrunn, tidligere psykiske helseproblemer og traumeerfaringer) er også forbundet med økt sårbarhet for helseplager etter katastrofer og kriser. Tilleggsbelastninger og

²² Helsedirektoratet (2016).

²³ Innspill fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) til kommisjonen 31. mars 2023.

²¹ Dyregrov (2018).



Figur 8.2 Psykososial respons og beredskap. Sentrale elementer og sammenhenger i arbeidet med psykososial beredskap og psykososial respons i kriser.

Kilde: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

traumer i etterkant av hendelsene kan forverre situasjonen (for eksempel tap, splittelse av familie, ødelagt hjem, skole, arbeidsplass eller lokalsamfunn). Motsatt er motstandsdyktighet etter traumer knyttet til i hvilken grad direkte rammede, familier og lokalsamfunn klarer å tilpasse seg situasjonen og gjenopprette funksjon, følelse av trygghet og tilhørighet.²⁴

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har i sitt innspill til kommisjonen pekt på at det er god samfunnsøkonomi å sørge for evidensbaserte psykososiale tiltak som er godt integrert i beredskapen. Helse- og samfunnsøkonomiske analyser av kostnader knyttet til katastrofer og kriser tyder på at de økonomiske kostnadene av slike traumatiske hendelser er omfattende. Eksempelvis overgår de estimerte kostnadene av PTSD kostnadene til utredning og behandling av flere store somatiske sykdomsgrupper, selv i et fredelig land som Norge. Man har også nylig vurdert kostnadseffektiviteten av behandlingsmodellen for proaktiv oppfølging som ble iverksatt etter bombingene i London i 2005 og 2017. Den konkluderer med at til tross for at modellen var 1,5 ganger dyrere enn ordinært tilbud, viste den seg å være kostnadseffektiv fordi den ga vesentlig bedring av posttraumatiske helsetilstander.

8.9.2 Det offentlige ansvar for psykososial oppfølging i kriser

Utgangspunktet er at det er kommunenes ansvar å gi psykososial oppfølging i forbindelse med kriser. Ansvaret er lovpålagt, og følger av helse- og omsorgstjenesteloven. Kommunene kan likevel selv avgjøre hvordan det psykososiale tjenestetilbudet skal organiseres.

Kommunene har det primære ansvaret for psykososial oppfølging ved kriser, ulykker og katastrofer av ethvert omfang. I tråd med ansvarsprinsippet vil den som har det alminnelige ansvaret for en tjeneste også ha ansvaret for beredskapsplanlegging og for å kunne ivareta ansvaret også til befolkningen i krise og ved krig. Ved større hendelser kan behovet være større enn tilgangen på ressurser. Kommunene er, etter helse- og omsorgstjenesteloven og helseberedskapsloven, pålagt å ha en beredskapsplan. Kommunene skal også yte bistand til andre kommuner ved ulykker og andre akutte situasjoner dersom forholdene tilsier det, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 5-3 annet ledd. Statsforvalteren skal veilede kommunene i beredskapsarbeidet, og vil være et bindeledd mellom kommuner og mellom kommunene og statlige myndigheter.

Helsedirektoratet har i veilederen *Mestring, samhörighet og håp – veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer* beskrevet både det rettslige rammeverket og beste praksis for

²⁴ Innspill fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) til kommisjonen 31. mars 2023.

psykososial oppfølging. Her er også spesialisthelsetjenestens og de regionale helseforetakenes ansvar beskrevet.

Mange kommuner har etablert psykososiale kriseteam. Slike team vil kunne bidra til å oppfylle kommunens ansvar for psykososial oppfølging når det inntreffer en krise. Som det fremgår av veilederen varierer størrelsen og fagkompetansen i de psykososiale kriseteamene mellom kommunene, og det rekrutteres fra ulike faggrupper som sykepleiere, helsesykepleiere, leger, psykologer, sosionomer, barnevernsarbeidere, lærere, politi, prester og andre. Også andre relevante tjenester og personer som ikke har et ansettelsesforhold til kommunen kan inngå i teamene.²⁵

Ved hendelser av mindre omfang, for eksempel alvorlige bilulykker og selvmord, vil kun deler av teamet aktiveres. Ved større hendelser vil gjerne hele teamet aktiveres som en del av kommunens håndtering. Helsedirektoratet anbefaler at kommunene har en egen plan for psykososial oppfølging, som blant annet bør omtale rollen til det psykososiale kriseteamet og forholdet mellom dette teamet og de ordinære tjenestenes ansvar ved kriser. Det fremgår også at det kan være hensiktsmessig med interkommunale kriseteam ved kriser som rammer flere kommuner, og at nabo-kommuner kan utarbeide samarbeidsavtaler for bistand til psykososial oppfølging. Ved større hendelser anbefales det at lederen for det psykososiale teamet er representert i den kommunale kriseledelsen.²⁶

Det kan være behov for å søke råd og veiledning fra regionalt og nasjonalt nivå, slik som Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), NKVTS og Senter for krisepsykologi (SfK). Råd kan gis om blant annet kompetanseutvikling, opplæring, evalueringer, ivaretagelse av kriseteamets medlemmer og av frivillige og kommunikasjon og medie håndtering. Ved større hendelser oppstår det særskilte behov, og veilederen beskriver blant annet opprettelse av pårørendetelefon og etablering av Evakuerter- og pårørendesenter (EPS). Opprettelse av slike er politiets ansvar, men kan også etableres av kommunen. Det gis i tillegg særskilte råd om oppfølging av barn og ungdom og asylsøkere, flyktninger og familiejenforente.²⁷

Kommunen har i en krise som hovedregel ikke myndighet til å rekvirere ressurser utover egen organisasjon. Ressurser kan imidlertid tilfø-

res på bakgrunn av samarbeidsavtaler, for eksempel med andre kommuner, eller det kan anmodes om bistand. Det er lovpålagt med samarbeidsavtaler mellom kommunene og helseforetakene for å sikre enighet om oppgavefordeling og for å avklare grenseflater. Avtalene må blant annet omfatte omforente beredskapsplaner og planer for den akuttmedisinske kjeden, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 6-2 første ledd nr. 11.

8.9.3 Andre viktige psykososiale støtteressurser

Ved siden av ressursene som nevnt ovenfor, er frivillige organisasjoner og trossamfunn viktige støtteressurser i den psykososiale beredskapen.

Tros- og livssynssamfunn er godt organiserte fellesskap som kan bidra fleksibelt ved kriser.²⁸ Tros- og livssynssamfunn har en stor mobiliseringssevne av frivillige, og har lokaler til rådighet som kommer lokalsamfunn til nytte ved kriser. Flere tros- og livssamfunn har mengdetrening i å gi medmenneskelig støtte og omsorg i kriser gjennom både lovpålagte oppgaver som begravelser og dødsbud, og ikke lovpålagte oppgaver som sorggrupper og sjelesorg. I visse trosretninger er det en konsentrasjon av bestemte innvandrerg grupper, som gjør tros- og livssynssamfunn til viktige kommunikasjonskanaler for å nå frem til grupper som ellers kan være vanskelige å nå.

Den norske kirke er formelt innlemmet i samarbeidet med politiet om bidrag til den offentlig organiserte redningstjenesten, for å gi omsorg og krisestøtte til de rammede. Den norske kirke fungerer også som bindeledd mellom den offentlig organiserte redningstjenesten og andre tros- og livssynssamfunn, og har ansvar for å ha kunnskap om aktuelle hensyn ved hendelser knyttet til personer med annen tro- og livssynstilknytning.²⁹ Representanter for andre trossamfunn kontaktes ved behov.

Flere frivillige organisasjoner har kompetanse og trening innen psykososial støtte, og det finnes flere avtaler mellom helsemyndighetene og frivillige organisasjoner om assistanse til løsningen av lovpålagte oppgaver, inkludert psykososiale støttetjenester. Ett eksempel er Røde Kors, som har avtale med Helsedirektoratet om å tilrettelegge for opprettelse og drift av nye støttegrupper for overlevende og pårørende ved katastrofer. Formålet er å sikre rask etablering av støttegrupper

²⁵ Helsedirektoratet (2016).

²⁶ Helsedirektoratet (2016).

²⁷ Helsedirektoratet (2016).

²⁸ Innspill fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) til kommisjonen 30. april 2022.

²⁹ Innspill fra Kirkerådet til kommisjonen 26. april 2022.

ved kriser der kompetansen og erfaring fra tidligere støttegrupper blir videreført. Helsedirektoratet har også en rammeavtale om støttetjenester med Norske Kvinners Sanitetsforening som kommunene kan anvende som grunnlag for samarbeid med lokalforeningene.³⁰

Helsedirektoratets veileder anbefaler at samarbeidet med frivillige aktører beskrives i kommunenes beredskapsplan og i planen for psykososial oppfølging. Det anbefales videre at kommunene inngår intensjonsavtaler med de frivillige organisasjonene og at det gjennomføres felles øvelser.³¹

Sivilforsvaret har også en viktig rolle som støtteressurs i den psykososiale beredskapen, og bidrar med etablering og drift av mottakssentret for evakuerte, pårørende eller skadde. Se nærmere omtale av Sivilforsvaret i kapittel 11.

8.9.4 Behov for styrking av psykososial beredskap

Behovet for psykososial beredskap gjenspeiler utviklingen i trussel- og risikobildet. Kompetansemiljøer innen psykososial oppfølging har både i forbindelse med koronapandemien og krigen i Ukraina opplevd økt etterspørsel etter bistand, både fra helsemyndigheter, kommuner, bedrifter, mediene og befolkningen. Kommisjonen har fått flere innspill om at psykososial oppfølging bør prioriteres høyere enn i dag, og at selv om mye fungerer godt er det behov for en bedre organisering og tilgjengeliggjøring av psykososiale ressurser.

NKVTS viser til at funn fra internasjonale studier etter katastrofer tyder på at rundt en av tre overlevende opplever langvarige udekkede hjelpebehov knyttet til psykiske eller somatiske helseplager. NKVTS mener at psykososial oppfølging må prioriteres høyere og at psykososiale tiltak må sikres gjennom lovverket og implementeres i nasjonale og lokale beredskapsplaner. Dette begrunnes blant annet med at høye nivåer av udekkede hjelpebehov blant direkte berørte er en stor helseutfordring, og at det derfor er behov for en kraftig forsterket innsats for å sikre rammede likeverdig tilgang til nødvendige helse- og omsorgstjenester ved fremtidige kriser. De viser blant annet til at erfaringene fra terrorangrepene 22. juli 2011 viser at hjelpen som ble gitt i norske kommuner til de direkte berørte var for tilfeldig og ikke i tråd med anbefalingene. Det var geografiske forskjeller i tilbudet og tilfredsheten med oppfølgingen etter terrorangrepet på Utøya har

varierte mye mellom kommunene. Etter det første året opplevde mange helsetilbudet som fragmentert, vanskelig tilgjengelig eller mangelfullt. NKVTS mener det er særlig bekymringsfullt at 20–30 prosent av de direkte berørte etter terrorangrepet på Utøya hadde udekkede behov for helsehjelp 8 til 9 år etter hendelsen. Samlet sett tyder dette på manglende systematisk oppfølging av rammede over tid, og betydelige vansker knyttet til tilgang til effektive hjelpetjenester.

Ved større kriser vil både kompetanse- og kapasitetsbehovene innen psykososial støtte raskt kunne overgå den enkelte kommunes kapasitet. Ett eksempel er kvikkleireskredet i Gjerdrum kommune i 2020. En viktig erfaring fra denne hendelsen var at det i etterkant var et stort behov for psykososial oppfølging av etterlatte og berørte. Kommunen opprettet da et psykososialt ressursenter. Kommunen fikk bistand fra NKVTS, RVTS, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), og Distriktpsikiatrisk senter (DPS).

Kommisjonen har fått flere innspill om at det er behov for bedre forsterkningsordninger som kan avlaste kommuner med psykososial kompetanse og kapasitet ved større hendelser. Basert på erfaringene fra håndteringen av kvikkleireskredet mener Gjerdrum kommune at det bør opprettes en nasjonal beredskapsgruppe. Kommunen trekker paralleller til beredskapsteam med helsepersonell Norge sender til andre land, for eksempel i forbindelse med naturkatastrofer. Ifølge Gjerdrum kommune er det behov for både rådgivning og veiledning, men også flere hender til å utføre alle oppgavene. Også NKVTS mener at det er behov for forsterkningsordninger som kan avlaste kommuner med psykososial kompetanse og kapasitet ved større hendelser. Et forslag om å etablere en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering behandles nærmere i kapittel 5. NKVTS mener videre at det er behov for at kommunene kan få rask tilgang til ekstraordinære ressurser som kan sikre finansiering av psykososiale tiltak ved kriser.

Behovet for å utvide og videreutvikle et formalisert samarbeid mellom kommunene, helsemyndighetene og andre støtteressurser som kan bidra med psykososial støtte, er fremhevet i flere av innspillene til kommisjonen. Klinikken for krisepsykologi³² etterlyser nasjonale og regionale ressursgrupper som både kommuner, helsemyndigheter og tjenesteapparatet kan henvende seg til når kriser inntreffer. Klinikken peker også på behovet for et bedre system for erfaringslæring, og etterlyser en nasjonal gruppe med erfaring fra å organi-

³⁰ Innspill fra Helsedirektoratet til kommisjonen 31. mai 2022.

³¹ Helsedirektoratet (2016).

sere og gjennomføre den umiddelbare oppfølgingen etter større hendelser. Det fremholdes at en slik organisering kan legge grunnlag for erfaringsbasert og høykvalifisert bistand til mindre kommuner som rammes av større hendelser for første gang. Slik erfaringslæring vil også gi grunnlag for fagutvikling. NKVTS viser til at det er satset betydelige midler på å opprette kunnskaps- og kompetansesentre som har oppdatert kunnskap om psykososiale tiltak og erfaringer med større hendelser de seneste årene, og mener at disse sentrene (NKVTS og RVTS) bør få tydeligere roller og ansvar i beredskapsplaner og at de inkluderes i øvelser. NKVTS mener videre at det er behov for å legge bedre til rette for forskning i akutte kriser og katastrofer. De viser til at det i dag er krevende å komme raskt i gang med dokumentasjon og innhenting av kunnskap ved hendelser som skjer uten forvarsel. Det skyldes at det er krevende å få raske godkjenninger av forskningsprotokoller, og at det ikke finnes en finansieringsordning for forskning etter akutte kriser. NKVTS anbefaler at helseforskningsloven tilpasses til forskning på akutte kriser, og at det opprettes et nasjonalt forskningsfond for slik forskning.

Kirkerådet etterlyser også en tydeligere organisering av den psykososiale beredskapen nasjonalt og lokalt. I sitt innspill til kommisjonen pekes det på behovet for å legge til rette for flere formelle og uformelle kontaktpunkter med forpliktende mandat lokalt og nasjonalt, slik fylkesberedskapsrådet er et eksempel på regionalt nivå. Kirkerådet vurderer at flere organiserte samhandlingsarenaer vil bidra til å styrke gjensidig kunnskap, kjennskap, tillit og handlingskraft, og at arenaene bidrar til å skape nettverk innen pårørende og omsorg som holdes ved like mellom hendelser.

Både Kirkerådet og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) trekker frem at tros- og livssynssektoren må inn i beredskapsarbeidet, også i planlegging og i øvelser. Det pekes blant annet på et behov for at pårørendebehandling er tema i øvelser innenfor krise og beredskap, og at det må øves på samhandlingen tilknyttet opprettelse og drift av evakuerte- og pårørendesentre (EPS-sentre).

Kirkerådet fremhever også at et krigsscenario ikke er del av Den norske kirkes beredskapsplaner. I innspillet til kommisjonen pekes det på et behov for å beskrive en kirkelig beredskap knyttet til krig og oppfølging av flyktninger. Kommisjonen er ikke kjent med at andre støtteressurser innen psykososial beredskap har planer for et krigsscenario. Endelig peker Kirkerådet på at taushetsplikten i helsepersonelloven kan være utfordrende i praksis i forbindelse med kirkelig personell sin innsats i lokale psykososiale kriseteam. Ifølge Kirkerådet er det behov for å vurdere om noe kan gjøres for å lette samarbeidet.

8.10 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Kommisjonen vurderer at det er et tydelig behov for å i større grad integrere psykososial helse og oppfølging i beredskapsplanverk og kompetanseutvikling. Det er videre behov for å sikre at varslings- og informasjonssystemer også tar hensyn til psykologiske aspekter og at ressursdisponeringen er tilfredsstillende både lokalt, regionalt og nasjonalt. Kommisjonen vil peke på at forskning viser at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å sikre god psykososial oppfølging.

Kommisjonen har ikke identifisert mangler ved det overordnede rettslige rammeverket for psykososial oppfølging i kriser. Det synes å være tilfredsstillende lovregulert hvem som har ansvaret. I tillegg er det fra sentralt hold gitt veiledning for organiseringen av den psykososiale oppfølgingen i kommunene. Kommisjonen har imidlertid merket seg at kommunene står relativt fritt i hvordan de organiserer psykososiale tiltak, og at det for eksempel etter terrorangrepet på Utøya var store geografiske variasjoner i hjelpen som ble gitt. Hjelpen var heller ikke i tråd med anbefalingene. På denne bakgrunn mener kommisjonen at Helsedirektoratet bør vurdere å utarbeide en nasjonal faglig retningslinje for psykososial oppfølging i og etter kriser. Behovet for å eventuelt sette i verk andre tiltak som sikrer at slik oppfølging blir implementert og at det gis et likere tilbud over hele landet, må også vurderes. Kommisjonen viser til at en nasjonal faglig retningslinje vil kunne sikre dette i større grad enn dagens veileder.³³

³² Klinikk for krisepsykologi var tidligere kjent som Senter for krisepsykologi (Sfk), men etter en omorganisering i 2018 ble Sfk sin forskningsavdeling etablert som eget senter ved Universitetet i Bergen, mens beredskap og klinikk ble videreført som Klinikk for krisepsykologi. Det er i dag organisert som et privat psykologfelleskap, og mottar ingen offentlig økonomisk støtte.

³³ For en nærmere beskrivelse av forskjellene mellom en nasjonal faglig retningslinje og en veileder vises det til Helsedirektoratets veileder *Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer*.

Kommunene har et lovpålagt ansvar for å gi psykososial oppfølging i forbindelse med kriser. De er også pålagt å ha en beredskapsplan. Videre er kommunene pålagt å yte bistand til hverandre. Det vil imidlertid ikke være mulig for kommunene å dimensjonere den psykososiale beredskapen for kriser med svært mange berørte. Dette erfarte Gjerdrum kommune i forbindelse med kvikkleireskredet i 2020. Kommisjonen vurderer at det er behov for tiltak som kan gi økt bistand til kommunenes psykososiale oppfølging i forbindelse med større kriser. Slik bistand kan komme både fra profesjonelle og frivillige. Kommisjonen mener at etablering av en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering, som er nærmere behandlet i kapittel 5, vil være avgjørende også for å styrke kommunenes tilgang på psykososial kompetanse og kapasitet ved større hendelser som utfordrer kommunenes egen kapasitet eller kompetanse.

Kommisjonen mener det er viktig at det legges godt til rette for forskning på psykososiale konsekvenser og effekten av psykososiale tiltak når det inntreffer en større krise. Det er sentralt at slik forskning kan komme raskt i gang etter at krisen har inntruffet, og at den kan holde på lenge nok til også å kunne se på langtidseffekter. Det er derfor behov for at det legges til rette for slik forskning, både i lovverk og gjennom finansieringsordninger. Det vises for øvrig til kapittel 28.

Kommisjonen mener at de frivillige organisasjonene utgjør et nyttig og viktig supplement til de profesjonelle ressursene kommunene besitter. Kommisjonen viser til at selv om det er samarbeid mellom kommunene og de frivillige organisasjonene i dag, bør det vurderes om det er rom for å både øke omfanget av dette samarbeidet og å inkludere organisasjonene i planlegging og øvelser. I denne sammenheng kan det også være

behov for å se nærmere på regelverket om taushetsplikt. Kommisjonen bemerker imidlertid at taushetsplikt om helsemessige forhold ivaretar viktige hensyn, slik som befolkningens tillit til helsemyndighetene. Spørsmålet om hvilke opplysninger som eventuelt kan deles med frivillige organisasjoner og trossamfunn, bør derfor vurderes nærmere.

Når det gjelder opprettelse av et digitalt katastroferegister, vises det til omtale i kapittel 22. Kommisjonen mener at opprettelsen av et slikt register, som gir relevante aktører informasjon om hvem som er berørt av en større hendelse, er et nødvendig og viktig bidrag for å styrke den psykososiale oppfølgingen i og etter kriser. Samtidig understrekes det at det også er behov for å sikre psykososial oppfølging ved mindre hendelser, for eksempel av publikum eller yrkessjåfører som bistår i forbindelse med alvorlige hendelser som trafikkulykker.

Kommisjonen viser videre til at planer for et krigsscenario bør inngå i myndighetenes planverk i større grad enn i dag, og at dette også bør inkludere psykososial oppfølging.

Kommisjonen anbefaler:

- å integrere psykososial oppfølging bedre i beredskapsplanverk og øvelser. Det bør vurderes hvordan nasjonale og regionale kunnskaps- og kompetansesentre og frivillige organisasjoner og tros- og livssynssamfunn bør inkluderes i dette arbeidet.
- å vurdere å utvikle en nasjonal faglig retningslinje for psykososial oppfølging i og etter kriser
- å legge til rette for at det raskt kan igangsettes forskning på effekten av psykososiale tiltak når det inntreffer en større krise

Kapittel 9

Beredskap i nordområdene

9.1 Innledning

Utfordringsbildet i nord skiller seg ut sammenliknet med andre deler av landet. Været er dårligere og farligere og klimaendringene merkes raskere og tydeligere i polare strøk. I tillegg er avstandene lengre og befolkningen bor mer spredt, med en krevende demografisk utvikling flere steder som preges av aldring, sentralisering og fraflytting. Dette gjør at det ofte er langt til nærmeste hjelpende nabo. Et annet særtrekk med nordområdene er naboskapet med Russland og den sikkerhetspolitiske betydningen som regionen har. Nordområdene er et begrep som i dette kapitlet også anvendes om Svalbard.¹

Kommisjonen legger til grunn at det å opprettholde befolkningen på Svalbard, i Nord-Norge og i Finnmark spesielt, er et sikkerhetspolitisk anliggende. Dette betyr at offentlige arbeidsplasser, sengeplasser på sykehusene og flyruter, har nasjonal betydning. Med dette som utgangspunkt blir beredskap i nordområdene drøftet helhetlig i dette kapitlet, med naboforholdet til Russland og den sikkerhetspolitiske betydningen av nordområdene som et sentralt bakteppe.

9.2 Styrket beredskap i nord er av særlig stor betydning

Den demografiske utviklingen, de lange avstandene og området sikkerhetspolitiske betydning, gjør nordområdene sårbare ved utforutsette hen-

delser, og bidrar til at enkelte beredskapsutfordringer er tydeligere og mer presserende i denne regionen sammenliknet med resten av landet. Disse faktorene gjennomgås nærmere nedenfor.

9.2.1 Demografiske forhold

Befolkningsgrunnlaget er en viktig faktor for beredskapen, og stabil bosetting i nordområdene er fremhevet som viktig av så vel distriktspolitiske som av sikkerhetspolitiske grunner.

Troms og Finnmark er det tynnest befolkede området i landet, med litt over tre innbyggere per kvadratkilometer. Bosetningen er i stor grad konsentrert til byer og tettsteder langs kysten. Flest bor i regionsenteret Tromsø. Andre tettbygde steder er byene Harstad, Alta og Hammerfest.

I perioden fra 4. kvartal 2002 til 4. kvartal 2022 økte befolkningen i Troms og Finnmark fra omtrent 227 000 til omtrent 242 000.² I Troms og Finnmark er det forventet en marginal befolkningsvekst frem mot 2050 på 3 prosent, som er nest lavest i landet etter Nordland.³

For de mindre kommunene er det flere som har hatt en betydelig befolkningsnedgang. For eksempel har Nordkapp og Båtsfjord hatt en befolkningsnedgang de siste 20 årene på henholdsvis 16 og 13 prosent.⁴ Det er en trend at befolkningen i de mest sentrale områdene øker, mens det i mindre sentrale områder er befolkningsnedgang.

Aldring preger også regionen. I følge SSBs befolkningsfremskriving vil den samlede andelen i arbeidsfør alder synke i Troms og Finnmark i perioden mot 2035. Antall personer 65 år og eldre er ventet å passere antallet personer under 20 år i Troms og Finnmark etter 2026.⁵ Aldringen i Troms og Finnmark har kommet lenger enn de fleste andre steder i landet. Selv i et scenario med

¹ Kommisjonen legger til grunn den samme definisjonen av nordområdene som i Meld. St. 9 (2020–2021) *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* (Nordområdemeldingen): «Begrepet nordområdene har sitt utspring i de politiske satsingene som fant sted gjennom de to forrige meldingene og flere påfølgende strategidokumenter. Den geografiske definisjonen av nordområdene er land- og havområdene fra Sør-Helgeland i sør til Grønlandshavet i vest og Petsjorahavet (det sørøstlige hjørnet av Barentshavet) i øst. Begrepet er særlig forbundet med ivaretagelse av norske interesser gjennom ulike satsinger og grenseover-skridende samarbeid på Nordkalotten og i Barentsregionen.»

² Statistisk sentralbyrå, tabell 01222.

³ Statistisk sentralbyrå, tabell 13600.

⁴ Statistisk sentralbyrå, tabell 01222.

høy nettoinnvandring nasjonalt, vil hovedtrekkene i disse prognosene for Troms og Finnmark bestå.

Mange av de samme trendene gjelder også i Sverige og Finland, men her forventes en liten befolkningsnedgang i de nordlige fylkene. Andelen i arbeidsfør alder synker også. Befolkningen i nordområdene i Norge, Sverige og Finland vil altså eldes. Om disse estimatene slår til vil det i 2035 være 30 000 færre i arbeidsfør alder i de nordligste fylkene i Norge, Sverige og Finland enn det var i 2021.⁶

Utover den sikkerhetspolitiske betydningen av å opprettholde bosetting i Nord-Norge, har den demografiske utviklingen også følger for grunnberedskapen. Aldringen og nedgangen i befolkningen flere steder i regionen skaper utfordringer knyttet til samfunnets robusthet, attraktivitet og evne til utvikling og fornying av lokalsamfunn. Kommisjonen erfarer at den demografiske utviklingen på denne måten også kan utfordre de mindre kommunenes forutsetninger for å kunne ivareta sine beredskapsplikter. Se nærmere omtale av kommunenes beredskapsansvar i kapittel 5.

For næringslivet kan en svakere demografisk utvikling føre til utfordringer knyttet til arbeidskraft og kompetansetilgang, inkludert et mer ensartet næringsliv og avhengighet til hjørnesteinsbedrifter. En konsekvens av befolkningsutviklingen er at virksomheter, offentlige som private, er avhengig av pendlere for å fylle arbeidskraftbehovene. Kommisjonen har fått flere innspill om at pendling til nøkkelstillinger i for eksempel helsevesenet, Forsvaret, offentlig forvaltning og forskningsinstitusjoner, i for liten grad bidrar til å bygge og sikre gode, stabile, trygge lokalsamfunn i utkant- og distriktskommuner i Nord-Norge.

Befolkningssammensetningen er også en egen faktor. Urbefolkningen er sterkt representert i de nordlige områdene av landet. Samiske lokalsamfunn er ofte små og ligger langt unna tettbygde strøk, med lange avstander til blant annet nødetatene. Mange har samisk som førstespråk i Nord-Norge, og i en krisesituasjon hvor det er behov for å kommunisere med nødetatene er det en beredskapsutfordring dersom kommunikasjonen ikke kan gjøres på eget språk. Det er en kritisk mangel på kompetanse i samiske språk i statlige og regio-

nale myndigheter, også i de samiske språkforvaltningskommunene. Se nærmere vurdering av språklige og kulturelle hensyn i beredskapsarbeidet i kapittel 8.

9.2.2 Klimaendringer

Utslagene av klimaendringene skjer raskere i nordområdene enn i resten av landet. Mer ekstremvær i allerede svært værutsatte områder krever mer av beredskapen, og innebærer en generell fare for forverring av flere typer uønskede hendelser. I nordområdene vil klimaendringene og ismeltingen i Arktis også føre til endringer i betingelsene for både næringsaktivitet og aktivitetsmønstre ved at det gir nye muligheter for turisme, transport og utnyttelse av naturressurser.

Over Nordøstpassasjen, sjøveien mellom Atlanterhavet og Stillehavet på den nordlige halvkule, har skipstrafikken det siste tiåret økt gradvis ettersom sjøveien i perioder av året har blitt isfri som følge av klimaendringene. Nordøstpassasjen reduserer transportdistansen mellom Europa og Asia med 30–50 prosent og seilingstiden med 14–20 dager sammenliknet med den sørlige ruten og Suez-kanalen.⁷ Det er samtidig stor usikkerhet knyttet til transitten gjennom nordøstpassasjen. Begrensende faktorer er isforhold og krevende vær som gjør at ferdselen i stor grad vil måtte skje i kystnære strøk, i tillegg til krav om eskorte av russiske isbrytere.⁸

9.2.3 Transport og forsyningssikkerhet

De nordligste delene av Norge er endepunktet i de nasjonale forsyningslinjene. Nord-Norge er en landsdel med betydelige utfordringer når det kommer til fremkommelighet og regularitet.

Uvær, skred og skredfare fører til stengte veier i regionen hvert år. Troms og Finnmark har skredutsatte strekninger på store deler av veinettet og flere værutsatte fjelloverganger. Troms og Finnmark bindes sammen av E6 med tilførselsveier. Mange kommunesentre i fylket er uten omkjøringsmuligheter på vei. Når fjellovergangen Kvænangsfjellet er stengt, er den nasjonale veiaksen i fylket brutt.⁹

Veinettet som forbinder de tre landene i nordområdene, og spesielt forbindelsene mellom Norge og Finland, er viktige som alternative trans-

⁵ Leknes og Løkken (2022) og Olsen m.fl. (2022). Innlandet og Nordland fikk flere eldre enn unge personer i henholdsvis 2019 og 2022, og Vestfold og Telemark ventes å nå dette punktet i 2024. Vestland, Viken, Agder og Trøndelag er fremskrevet å ha relativt flere eldre enn yngre i årene 2031 og 2032. Rogaland og Oslo er forventet å nå dette punktet først i 2037 og 2046.

⁶ Olsen m.fl. (2022).

⁷ Centre for High North Logistic (2019).

⁸ NOU 2023: 14.

⁹ Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2022).

portruter når det nasjonale veinettet ikke kan benyttes. Omkjøring via Finland er vanlig. Under koronapandemien viste dette seg å være en utfordring blant annet knyttet til test- og karanteplikt. Selv om disse utfordringene ble løst, illustrerer det hvor avhengig landsdelen er av transportinfrastrukturen i Finland og Sverige.

Lokalt er infrastrukturen viktig for frakt av gods, medisiner, helsetjenester og akutthjelp. Store avstander gjør også at regionen er svært avhengig av flytransport. Det gjelder både for reiser ut av landsdelen, men også internt i regionen. Luftfarten knytter i stor grad sammen nettverket av helseinstitusjoner og benyttes både til ordinær og akutt ambulansetransport. I tillegg kommer en betydelig andel personer som benytter rutegående fly for å komme til sykehus og andre helseinstitusjoner. Når været er dårlig og veiene og flyplassene stenger, stopper transporten både av personell og forsyninger. Forsyningsmessige utfordringer kommer for eksempel til syne ved bortfall av kritisk infrastruktur som kraft, transport og ekom. I november 2018 opplevde innbyggerne i Lebesby, Gamvik, Berlevåg, Båtsfjord og Vardøregionen et stort ekomutfall. I de berørte kommunene hadde befolkningen begrensede muligheter for å komme i kontakt med nødetatene, og nødetatens evne til samhandling og koordinering av eventuelle operasjoner var begrenset. Lufthavnene i Vardø, Båtsfjord og Berlevåg ble stengt. Utfallet på Kystradioen i Kjøllefjord, Mehamn, Båtsfjord og Vardø var alvorlig for sikkerheten til sjøtrafikken i det berørte området.¹⁰ Kapittel 15 har nærmere omtale av blant annet ekominfrastrukturen i Finnmark.

9.2.4 Sikkerhetspolitisk betydning og nærheten til Russland

Nordområdene har stor sikkerhetspolitisk betydning og Norge deler en 198 kilometer lang grense med Russland, som har plassert et av sine viktigste områder for kjernevåpen i Norges nærområder på Kolahalvøya.

Spenningen mellom Russland og Vesten øker betydningen av Russlands kjernevåpen og det strategiske basekomplekset på Kolahalvøya.¹¹ Russlands angrep på Ukraina har også knyttet Russland og Kina tettere sammen, og Kina har over tid vist økt interesse for Arktis.

Finnmark og Svalbard ligger innenfor den såkalte bastionen, det russiske militære sikrings-

området som skal beskytte den russiske kjernevåpenkapasitet i regionen, se figur 9.1.

I en mer tilspisset sikkerhetspolitisk situasjon kan Russland utvide sitt bastionforsvar i nordlige deler av norsk territorium, Barentshavet og Norskehavet.¹² Dette er også en del av utfordringsbildet som er spesielt for denne regionen, og som også har betydning for vurderinger knyttet til blant annet forsyningsberedskap. Dette kan føre til forstyrrelser i forsyningslinjene nordover og innad i landsdelen, noe som igjen kan føre til mangel på viktige varer og tjenester.

Overfor kommisjonen har det blitt påpekt hvor viktig det er å sikre forsyninger av kritiske varer som understøtter kritiske samfunnsfunksjoner til disse områdene, og at forsyningsberedskapen tar hensyn til det spesielle utfordringsbildet i nordområdene. Utfordringene for forsyningsikkerheten når det gjelder transport, matforsyning, energiforsyning og elektronisk kommunikasjon er nærmere omtalt i egne kapitler.

Den militære aktiviteten i nordområdene har økt over tid. Dette gjelder både på russisk og alliert side. Russland har det siste tiåret bygget ut og modernisert sin militære styrke i nord, og utfører øvingsaktivitet i nordområdene. Blant annet foregikk en omfattende skyteøvelse i Barentshavet like nord og øst for Finnmarkskysten i oktober 2022. Russisk aktivitet har på sin side ført til økt interesse fra Norges allierte for å være mer tilstede i nordområdene. Store øvelser som Trident Juncture 2018 og Cold Response i 2022 er eksempler på at Norge øver sammen med allierte. Norges nærområder blir viktigere for Russland som følge av svensk og finsk medlemskap i Nato, og at Norges geopolitiske betydning øker.¹³

Som følge av den sikkerhetspolitiske utviklingen er det bred politisk enighet om at Forsvaret må styrkes i årene fremover. Regjeringen har besluttet at Norge vil bruke minst 2 prosent av Norges bruttonasjonalprodukt på forsvar innen 2026 og at det vil bli utarbeidet en konkret plan for hvordan det skal gjøres.¹⁴ Forsvarskommisjonen har anbefalt et bredt forsvarsforlik for Norge og en kraftig styrking av forsvarsbudsjettet.¹⁵ En styrking av Forsvaret vil gi økt aktivitet og tilstedeværelse i nord. Dette vil kreve mer av sivil side, og omtales nærmere nedenfor.

Det forhøyede spenningsnivået mellom Vesten og Russland øker behovet for tilstedeværelse av

¹² Forsvarsdepartementet (2015).

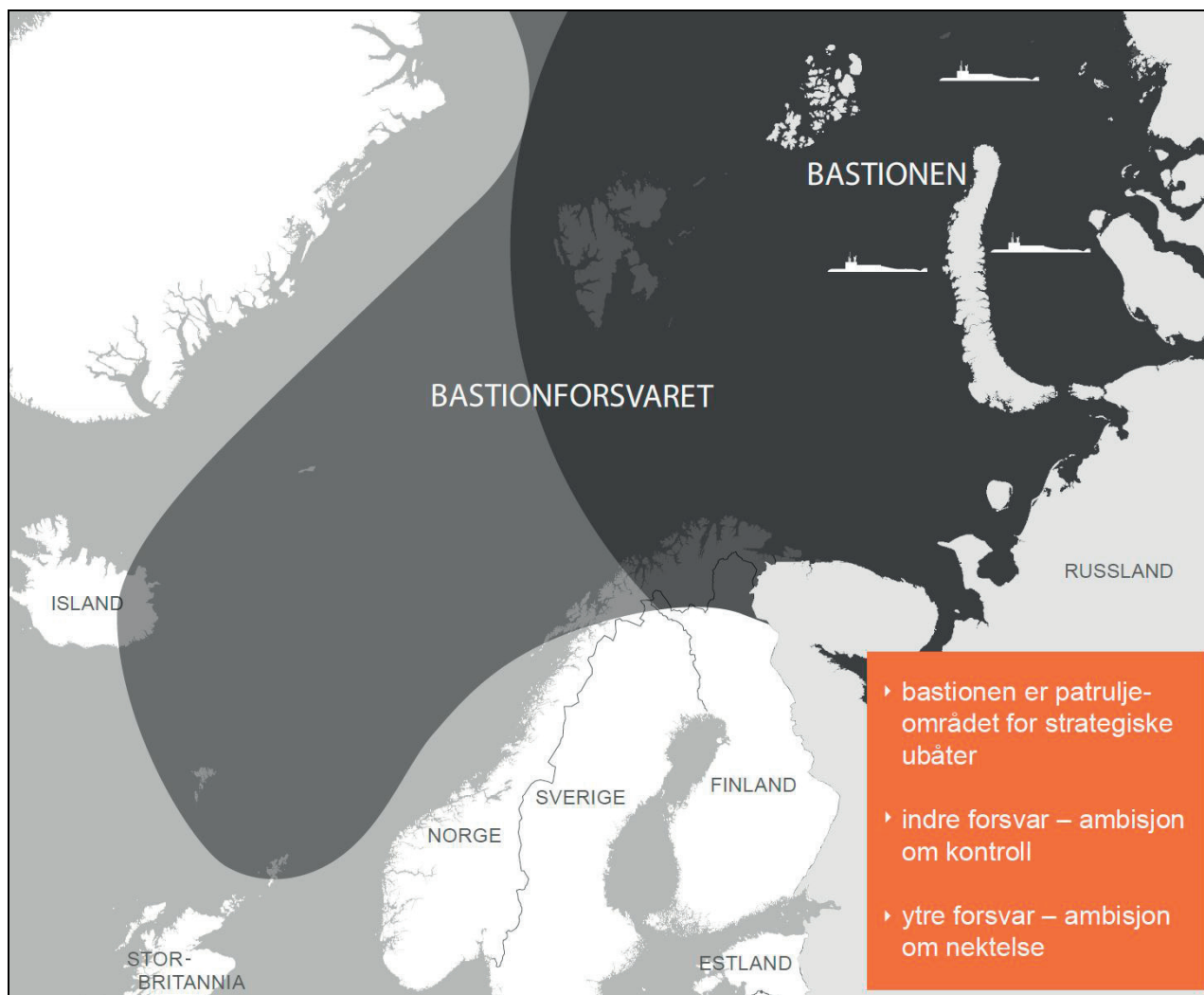
¹³ Etterretningstjenesten (2023).

¹⁴ Regjeringen (2023c).

¹⁵ NOU 2013: 14.

¹⁰ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2020a).

¹¹ Etterretningstjenesten (2023).



Figur 9.1 Bastionen og bastionforsvaret.

Kilde: Forsvarsdepartementet (2015).

norske og allierte kapabiliteter i nord, inkludert evnen til alliert mottak i Nord-Norge.

Eksisterende og forventet fremtidig behov for operasjoner vil stille store krav til logistisk understøttelse i Nord-Norge, både i en nasjonal og alliert kontekst. Kommisjonen har fått innspill fra både lokale og regionale myndigheter i Troms og Finnmark om at den sikkerhetspolitiske utviklingen gjør at arbeidet med totalforsvaret må intensiveres på alle nivå.

Med finsk og etter hvert svensk medlemskap i Nato vil blant annet områder som Ofoten i Nordland, Storfjord i Troms og Tana i Finnmark få større betydning også i en totalforsvarssammenheng. Ofoten er et knutepunkt for sivil og militær logistikk i Nord-Norge og et viktig forsyningsområde for militære avdelinger i hele området fra Evenes og Ramsund via Bjerkvik til indre Troms. Ofoten er også et viktig mottaksområde for alli-

erte forsterkningsstyrker. Den 43 kilometer lange Ofotbanen er landets tyngst trafikkerte jernbanelinje, og knytter sammen det norske og svenske jernbaneliknet i nordområdene.¹⁶ Ofotbanen er slik en viktig transportåre i sikkerhetspolitisk krise og krig. Også veistrekningen som går fra Ofotfjorden og inn i Sverige er viktig for både sivil og militær beredskap. Andre viktige transportåre i nordområdene er veiene fra Storfjord i Troms over finskegrensen og strekningen fra Tana i Finnmark til Utsjok i Finland.

24. februar 2022 – et tidsskille for samarbeidet over grensen

I forholdet mellom Norge og Russland går det et tidsskille mellom før og etter 24. februar 2022, selv

¹⁶ Bane Nor SF (2023).

Boks 9.1 Den nær-arktiske staten Kina

Kina har interesser i arktiske områder, inkludert norske områder. Ifølge Etterretningstjenestens (E-tjenesten) trusselvurdering fra 2023 forventes Kina «å bli en stadig viktigere samarbeidspartner for Russland i Arktis».

Det kinesiske rederiet China Ocean Shipping Company (COSCO), er et statseid rederi som opererer rundt 400 containerskip og 150 andre skipstyper. I perioden 2016 til 2020 var COSCOs fraktvolum, regnet i bruttotonnasje, tredje størst blant rederiene som opererte i Nordøstpassasjen. I 2020 foretok COSCO elleve tur-retur fraktreiser over passasjen. I kraft av størrelsen sin er COSCO et viktig rederi også i konteksten av det globale kinesiske infrastrukturinitiativet Belt and Road Initiative (BRI). Initiativet ble startet opp i 2013, og ambisjonen er å bygge en moderne silkevei på land og sjø mellom Kina og Asia og til Europa og Afrika. Blant

annet som følge av disse forholdene regner Kina seg som en nær-arktisk stat, og landet har siden 2013 hatt observatørstatus i Arktisk råd.

Nato omtaler i sitt strategiske konsept fra 2022 Kina som en sikkerhetsutfordring, og påpeker at Kina forsøker å kontrollere teknologi, industri, kritisk infrastruktur, viktige materialer og forsyningskjeder. Politiets sikkerhetstjeneste forventer i sin åpne trusselvurdering for 2023 «at Kina vil fortsette å prioritere sin langsiktige posisjonering i nordområdene, blant annet for fremtidig ressursutvinning. Kina vil også forsøke å kjøpe virksomheter eller etablere virksomhet på strategisk plasserte eiendommer i nordområdene.»

Kilde: Etterretningstjenesten (2023), COSCOS (2023), Northern Sea Route Information Office (2021), Politiets sikkerhetstjeneste (2023), Nato (2022a), European Bank for Reconstruction and Development (2023) og Arctic Council (2023).

om det var en gradvis negativ utvikling fra 2014. Forholdet til Russland er varig svekket og utfordringene i Finnmark knyttet til naboen i øst vil vedvare i lang tid. Dette har stor betydning for det bilaterale samarbeidet og næringslivsforholdene i våre nordlige områder. Samarbeidet mellom kommunene med nærhet til Russland og russiske styresmakter og den russiske befolkningen har vært en villet politikk fra skiftende regjeringer. Etter 24. februar 2022 har samarbeidet blitt redusert til et minimum, noe som skaper usikkerhet for blant annet disse kommunene. Usikkerheten er blant annet knyttet til grunnlaget for, og fremtiden til, 30 års urfolksamarbeid, folk-til-folk-samarbeid, familie- og slektsforhold over grensene, idretts- og kulturutveksling, offisielle besøk og vennskapskommunesamarbeid.

En stor del av næringslivet i Finnmark, og i Kirkenes spesielt, er for eksempel rettet mot russisk maritim sektor. De vestlige sanksjonene mot Russland har direkte følger for næringslivet og befolkningen, noe som har blitt reist som en bekymring overfor kommisjonen. Sanksjonsregimet mot Russland har negative konsekvenser for folk og næringsliv i Øst-Finnmark. All samfunnsaktivitet i området må tilpasse seg en endret sikkerhetspolitisk situasjon, som kan vare lenge.

Russlands krigføring i Ukraina og medfølgende sanksjoner mot Russland og Belarus skapte usikkerhet i næringslivet som er særskilt rettet mot disse markedene. Enkelte bedrifter, særlig i Øst-Finnmark, ble hardt rammet av krigen og sanksjonene. For å komme næringslivet i møte, innførte myndighetene støttetiltak. Det er blant annet bevilget 50 millioner kroner til Troms og Finnmark fylkeskommune. Midlene skal legges til rette for økt aktivitet, sysselsetting og verdiskaping og utvikling av næringslivet i regionen.¹⁷

Øst-Finnmarkrådet, et samarbeidsorgan for ni østlige finnmarkskommuner, mener at det er behov for å forsterke den økonomiske tiltakssonen i Øst-Finnmark etter krigsutbruddet i Ukraina.¹⁸ Et bakteppe er også konkurransen og utvikling av gruvedriften i AS Sydvaranger i 2015, som medførte fraflytting og negativ påvirkning på økonomien. Dette er et behov som rådet også har understreket overfor kommisjonen.

Andre risikofaktorer ved nærheten til Russland

Nærheten til Russland innebærer også andre risikofaktorer. Den sikkerhetspolitiske situasjonen

¹⁷ Regjeringen (2022).

¹⁸ Øst-Finnmarkrådet (2022).

kan medføre risiko for statlig styrt migrasjon og annen sammensatt virkemiddelbruk. En aktualisert bekymring i Finnmark etter Russlands angrep på Ukraina er om det vil oppstå en ny flyktningstrøm fra Russland til Norge. Det kom rundt 5 500 asylsøkere over grensen på Storskog høsten 2015. En tilbakemelding som flere myndigheter har gitt til kommisjonen er at den geografiske plasseringen og den sikkerhetspolitiske situasjonen gjør at det er spesielt viktig med tilstedeværelse av sivile myndigheter i Nord-Norge.

Et annet forhold knytter seg til risiko for nukleære hendelser. Fra grensen til Russland er det kort vei til større ansamlinger av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall. Ved Andrejevbukta på Kolahalvøya, bare fem mil fra Finnmark blir store mengder brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall håndtert og lagret. Det brukte brenselet utgjør en fare for forurensing til landmiljø og marine økologiske systemer.¹⁹ Norge har hatt et bilateralt atomsikkerhetssamarbeid med Russland som blant annet har bidratt til sikring av det radioaktive materialet ved Andrejevbukta. Første utskippingen av brukt kjernebrensel ble gjort i 2017. I 2022 hadde om lag 50 prosent av brenselet blitt fjernet. På grunn av Russlands angrep mot Ukraina ble all finansiering av prosjekter i Russland stilt i bero, og russisk side har satt samarbeidet på pause. Det er samtidig enighet om at dialogen kan fortsette på områder som reguleres av andre avtaler, inkludert varslings ved atomhendelser.²⁰ Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) har i innspill til kommisjonen pekt på at det er en generell utfordring at den sikkerhetspolitiske endringen kan sette det internasjonale samarbeidet for atomsikkerhet og ikke-spredning av kjernevåpen i fare i deler av verden.

9.3 Konsekvenser og forutsetninger for beredskapsarbeidet i Nord-Norge

Utviklingstrekkene knyttet til klimaendringer, det grønne skiftet og den sikkerhetspolitiske utviklingen, gjør at Nord-Norge er et område i endring. Dette får effekter for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

9.3.1 Næringslivet

Selv om Troms og Finnmark har spesielle utfordringer, har regionen også en rekke egenskaper som gir et godt utgangspunkt for å videreutvikle og styrke beredskapen. Næringslivet i Nord-Norge er eksportrettet, og i 2021 ble det eksportert varer og tjenester for 67,7 milliarder kroner.²¹ Regionen har et variert næringsliv. Havbruks- og fiskerinæring, energinæring, bergverk, reindrift, jordbruk, turisme og handel og service, er alle viktige næringer i fylket.²² Sjømat og energi er to næringer som har spesielt stor verdi i den eksportrettede nordnorske industrien. Videre har det vært en kraftig økning i sjømateksporten. Sjømat- og energinæringens kapasiteter innen logistikk er betydelige og av beredskapsmessig stor betydning for hele landet. Se nærmere omtale av næringslivets rolle i beredskapen i kapittel 12.

I viktige næringer er det mangel på arbeidskraft, ikke mangel på arbeidsplasser. Dette er forklaringen på den relativt høye innvandrerandelen som finnes i enkelte nordnorske kommuner. Utenlandsk arbeidskraft er også viktig for offentlige tjenester, for eksempel helse- og omsorgstjenester.

Landsdelen er rik på naturressurser og har potensial for økt verdiskapning og vekst i antall arbeidsplasser innenfor blå-grønne næringer. Klimaendringene og det grønne skiftet vil kunne ha betydning for næringsvirksomheten i regionen, hvor blant annet fossil energi, oppdrett og fiskeri, er viktige næringer.²³ I et beredskapsperspektiv vil overgangen til energibærere som hydrogen, ammoniakk, batterier til bruk i fartøy og utbygging av anlegg og infrastruktur, endre risikobildest. Dette kan skape utfordringer i håndteringen av ulykker med fartøy med nye energibærere, eller anlegg for de nye energibærerne og annen grønn industri på land. I et 10–20 års perspektiv er det også ventet at ismelting vil føre til økt ressurstilgang, som vil kunne bety mer aktivitet lenger nord knyttet til blant annet fiske, turisme og mineraleting og skipsfart.

Forsvarets økte tilstedeværelse i regionen gir også muligheter for næringslivet og lokalsamfunnene. Samarbeidet Forsvaret har med Narvik havn har for eksempel medført investeringer i havneinfrastrukturen, noe som vil kunne styrke også næringsvirksomheten i våre naboland. Narvik med Ofotbanen og en isfri havn som etter

¹⁹ Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (2020).

²⁰ Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (2022).

²¹ Kunnskapsparken Bodø (2022).

²² Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2022).

²³ Meld. St. 9 (2020–2021).

hvert vil kunne ta imot flere nye typer store fartøy, vil kunne bidra til vekst og verdiskapning over landegrensene. Gjennom prosjektet Leverandørutvikling Forsvaret har Troms og Finnmark fylkeskommune de siste to årene jobbet aktivt med å øke kompetansen blant regionens små og mellomstore bedrifter slik at flere av disse bedriftene får forutsetninger for å bli en del av Forsvarets leverandørportefølje. Se også nærmere omtale av totalforsvaret i kapittel 10, kapittel 11 om sivile beskyttelsestiltak, kapittel 18 om transport og kapittel 25 om sivil-militær helseberedskap.

9.3.2 Beredskapssamarbeid i nord

Store havområder, spredte ressurser og lange avstander medfører at nærmeste beredskaps- og redningsressurs i nordområdene kan være lokalisert i et annet land. Av denne grunn er det viktig med et godt samarbeid for å utnytte de samlede ressursene i regionen best mulig. Norske redningsressurser har for eksempel i deler av Nordland kortere reisevei til områder på svensk side enn det svenske redningsressurser har. Det er etablert intensjonsavtaler om samarbeid på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet mellom Norge, Sverige og Finland. Betydningen av det nordiske beredskapssamarbeidet i nord er løftet frem av flere i kommisjonens informasjonsinnhenting. Det vises også til grenseredningsrådene for fylkene langs grensen hvor sentrale beredskapsaktører deltar, inkludert statsforvaltere og nødetater. I tillegg inngår andre samarbeidsavtaler på ulike områder. Internasjonalt og nordisk samarbeid er nærmere omtalt i kapittel 6.

Internasjonalt samarbeid om søk og redning i nordområdene

Arktisk råd er det eneste samarbeidsorganet på regjeringnivå mellom de åtte arktiske landene Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA.²⁴ Avtalen om søk og redning i Arktis var den første juridisk bindende avtalen som ble fremforhandlet innenfor rammene av Arktisk råd, og trådte i kraft i 2013. Gjennom avtalen er det etablert et forpliktende samarbeid om redningstjeneste i Arktis. Arktis er delt inn i ansvarsregioner for søk og redning, og det er også etablert nasjonale kontaktpunkter for utveksling av informasjon og gjensidig bistand og assistanse. Som følge av Russlands invasjon av Ukraina

ble all offisiell møtevirksomhet i Arktisk råd satt på pause.²⁵

Hovedredningssentralens avdeling i Nord-Norge (HRS NN) er det operative kontaktpunktet for Norge. Justis- og beredskapsdepartementet er, i henhold til avtalen, «kompetent myndighet». HRS NN deltar i ekspertgruppen for oppfølging av avtalen under Arktisk råds arbeidsgruppe Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR). Helse Nord RHF er også representert for å sikre helseberedskapsperspektivet og for å styrke den helhetlige tilnærmingen til ivaretagelse av mennesker i nød i Arktis, både ved søk og redning og helsehjelp. Norge er også part i en bilateral sjøredningsavtale med Russland. Det operative samarbeidet knyttet til søk og redning er unntatt sanksjonene mot Russland.²⁶

Spesielle utfordringer skaper beredskapsmessig nytenkning

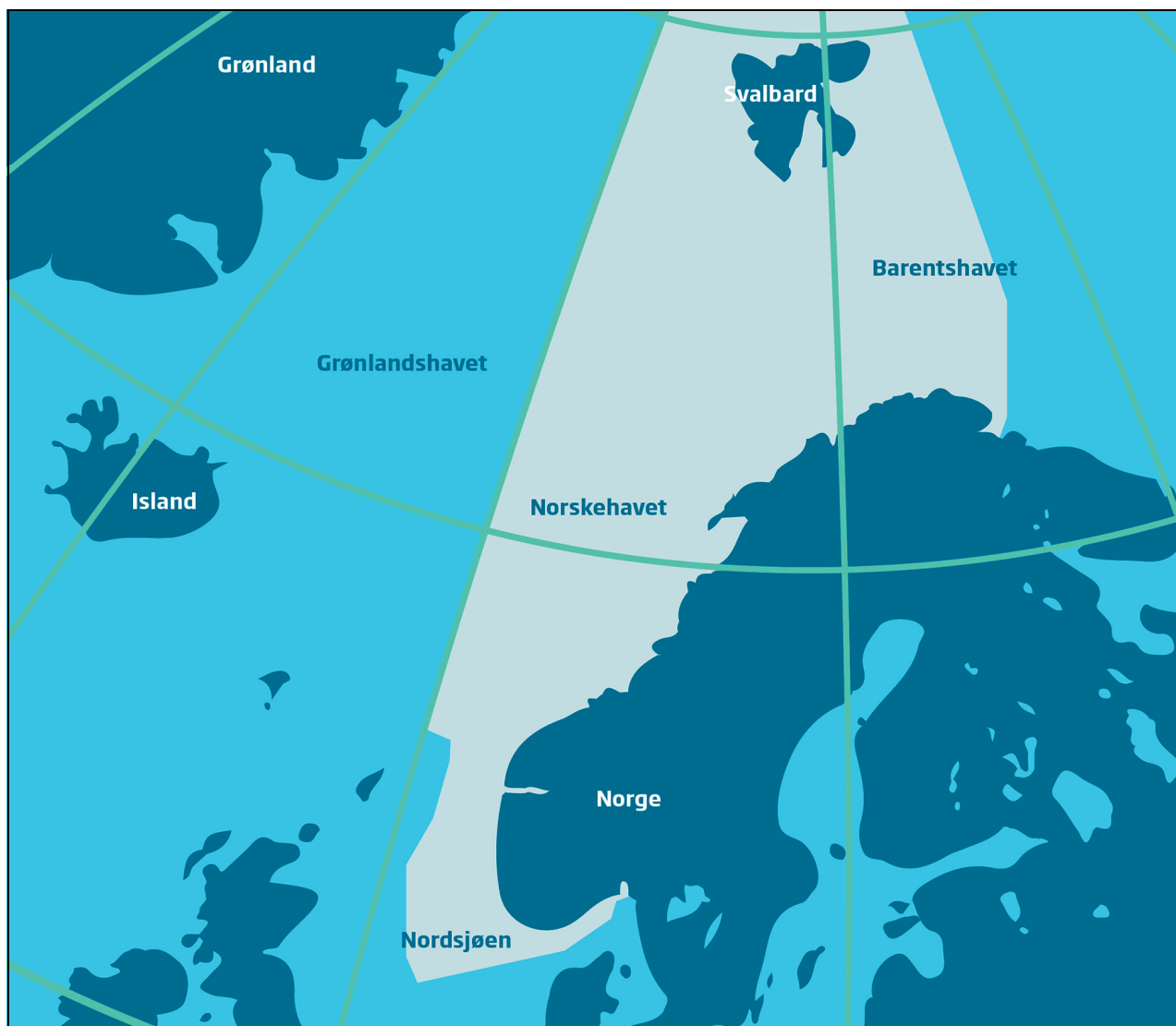
Beredskapsaktørene i regionen jobber systematisk for å håndtere regionens spesielle utfordringer knyttet til geografi og demografi. I flere av innspillene til kommisjonen pekes det på at beredskapen må tilpasses lokale forhold. I nordområdene gjelder dette også tilpasninger til andre særegne forhold. Ut ifra dette utfordringsbildet kan det utvikles erfaringer som kan komme til nytte i beredskapsarbeidet andre steder. Ulike prøveprosjekter (pilotprosjekter) fra regionen er nevnt i flere av kapitlene i denne utredningen:

- Pilotprosjektet Totalforsvars-ROS i Målselv kommune som hadde som formål å inkludere sikkerhetspolitisk krise i kommunens beredskapsarbeid og gi kunnskap om kommunens forutsetninger for drift ved mobilisering av totalforsvaret (kapittel 10).
- Pilotprosjekt i Porsanger kommune der det kommunale beredskapsrådet slås sammen med det lokale politirådet motivert ut ifra erfaringer med at det i stor grad er de samme personene som deltar i de ulike ordningene, og at de ser synergier knyttet til beredskapsplanleggingen og ved en krisehåndtering (kapittel 5).
- Piloter på helseberedskapsområdet for Blodberedskap i Finnmark og sivil-militært helse-samarbeid gjennom styrkedisponering av helsefaglig personell fra spesialisthelsetjenesten til Forsvaret (kapittel 25).

²⁵ Regjeringen (2023b).

²⁶ Meld. St. 5 (2020–2021) og Utenriksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (2022).

²⁴ Regjeringen (2023b).



Figur 9.2 Geografisk ansvarsområde for den offentlig organiserte redningstjenesten.

Kilde: Hovedredningssentralen.

9.3.3 Søk og redning

I Nord-Norge er det færre redningsressurser sammenlignet med i Sør-Norge. Redningskapasiteten varierer betydelig i takt med tilgjengeligheten til Forsvarets ressurser. Dette gjelder særlig ved hendelser langt til havs hvor Kystvakten er en unik ressurs, både til søk og i funksjonen som stedlig koordinator for hovedredningssentralene.

I mindre lokalsamfunn kan det ofte være slik at én person kan bekle flere sentrale beredskapsroller. En ambulansesjåfør kan samtidig være aktiv i både Røde Kors og i Sivilforsvaret. Dette kan medføre samtidighetskonflikter ved større hendelser. Likevel har organisasjonene også vist til at det først og fremst oppfattes som positivt at frivillige har med seg kompetanse fra arbeidslivet

inn i frivilligheten. Det er også blitt påpekt at forutsetningene for frivillig innsats er annerledes i Nord-Norge, både på inntektssiden, med små lokalsamfunn og mindre grunnlag for å samle inn midler til innkjøp av utstyr, og på kostnadssiden med lange avstander til både kurs og rednings- og hjelpeinnsats. Se også nærmere omtale av den offentlig organiserte redningstjenesten og frivilligheten betydning for i beredskapsarbeidet i henholdsvis kapittel 22 og 23.

9.4 Beredskap på Svalbard

Svalbards geografiske plassering i kombinasjon med dets store areal, arktiske klima og sårbare natur gir spesielle utfordringer knyttet til sam-

funnssikkerhet og beredskap. Beredskapsarbeidet reiser også spesielle problemstillinger knyttet til denne øygruppen, relatert til den særskilte rettslige statusen til øygruppen og den geografiske plasseringen, som blant annet betyr lang avstand til fastlandet.

Svalbardpolitikken er preget av langsiktighet, kontinuitet og forutsigbarhet. De overordnede målene for svalbardpolitikken er:

- en konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten
- korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevd
- bevaring av ro og stabilitet i området
- bevaring av områdets særegne villmarksnatur
- opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen²⁷

Målene for svalbardpolitikken skal støtte opp under at utviklingen i nordområdene skjer på en fredelig måte. De viktigste virkemidlene for gjennomføring av politikken er lovgivning, økonomiske virkemidler og ulike former for nasjonalt eierskap. Dimensjoneringen av beredskapen på Svalbard vurderes fortløpende, og det legges til grunn at håndteringen av større og samtidige hendelser vil kreve bistand fra fastlandet. Alle departementene har en rolle i utformingen og gjennomføringen av svalbardpolitikken, og Justis- og beredskapsdepartementet har et særlig ansvar for å koordinere og samordne polarsaker i statsforvaltningen. Et viktig virkemiddel er Det interdepartementale polarutvalget (Polarutvalget), som er et rådgivende organ for regjeringen.²⁸

Norsk suverenitet over Svalbard er ubestridt, og innebærer en eksklusiv rett til å utøve myndighet og vedta og håndheve lover og regler. Ingen andre land kan derfor utøve myndighet på Svalbard. Svalbardtraktaten innebærer likevel visse begrensninger knyttet til krav om likebehandling av andre traktatparters borgere og selskaper, innkreving av skatter og avgifter og militære forhold. Når det gjelder det siste, så innebærer det begrensninger knyttet til opprettelse av flåtebaser, anlegging av befestninger og bruk av Svalbard i krigsøyemed. Norske myndigheter har ført en restriktiv praksis når det gjelder norsk militær virksomhet på Svalbard. Det er likevel slik at forsvarstiltak og andre defensive militære tiltak er tillatt.

Svalbard er ikke omfattet av EØS-avtalen og Schengensamarbeidet. Norsk lovgivning ligger til grunn for myndighetsutøvelse på Svalbard.

Utgangspunktet er at det rettslige rammeverket for Svalbard skal være mest mulig likt fastlandet. Ny lovgivning gis som hovedregel anvendelse for Svalbard, med mindre særlige forhold taler mot det, eller det er behov for unntak eller tilpasninger. Det følger av Svalbardloven at lovgivning om privatrett, strafferett og rettspleie gjelder om ikke annet er fastsatt, mens det for offentligrettslige regler må bestemmes særskilt om lovgivningen skal gjelde for Svalbard.

Riksrevisjonen pekte i sin forvaltningsrevisjon av Svalbard i 2007 på at enkelte områder syntes underregulert.²⁹ Det ble blant annet vist til utviklingen i Longyearbyen, med et komplekst næringsliv og et økende antall utenlandske statsborgere, og det ble stilt spørsmål om dette tilsa et behov for å gjøre flere lover gjeldende. I etterkant er flere norske lover gjort gjeldende for Svalbard, og regjeringen vurderer spørsmålet fortløpende.³⁰ Det har også vært en utvikling ved gjennomføring av lovgivning på Svalbard som har medført at de fagmyndigheter som har det aktuelle ansvaret på fastlandet, også får dette på Svalbard, fremfor at sysselmesteren får oppgaven og ansvaret.

9.4.1 Organisering, roller og ansvar i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på Svalbard

Sysselmesteren på øygruppen er regjeringens øverste representant på Svalbard, og har rollen både som politimester og statsforvalter. Sysselmesteren er sentral både når det gjelder planlegging og forebygging av uønskede hendelser og krisehåndtering.

I kraft av rollen som statsforvalter, har sysselmesteren det koordinerende ansvar for samfunnssikkerheten på Svalbard, i tråd med instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. I tråd med instruksjonen er det etablert et beredskapsråd på Svalbard som ledes av Sysselmesteren, tilsvarende som hos statsforvalterne på fastlandet. Rådet skal bidra til et felles risiko- og sårbarhetsbilde og en felles plattform for planlegging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på Svalbard, og være forberedt på å bistå Sysselmesteren ved krisehåndtering.³¹

²⁹ Riksrevisjonen (2007).

³⁰ Regjeringen sendte 29. mars 2023 på høring et forslag om å gjøre beredskapsloven gjeldende for Svalbard.

³¹ Meld. St. 32 (2015–2016).

²⁷ Meld. St. 32 (2015–2016).

²⁸ Polarutvalgsinstruksen.

Sysselmesteren har også rollen som politimester på Svalbard, og leder den lokale redningssentralen (LRS). Redningsledelsen består i tillegg av representanter fra Longyearbyen lokalstyre, Longyearbyen brann og redning, Telenor Svalbard, Longyearbyen sykehus, Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS, Avinor/Svalbard lufthavn, Sysselmesterens helikopteroperatør SAR, Lufttransport og Longyearbyen Røde Kors Hjelpekorpset.

Sysselmesteren skal gi råd, veilede og være pådriver for et målrettet og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på Svalbard. I dette arbeidet skal Sysselmesteren blant annet ta initiativ til øvelser og evalueringer for å sikre læring og utvikling. Sysselmesteren fører også tilsyn med Longyearbyen lokalstyres oppfyllelse av plikter etter forskrift om sivilbeskyttelsesloven på Svalbard.

Longyearbyen lokalstyre

Longyearbyen lokalstyre har oppgaver som er tilnærmet lik det en kommune har på fastlandet. Longyearbyen lokalstyre er også delvis underlagt sivilbeskyttelsesloven, som innebærer at de på tilsvarende måte som kommuner på fastlandet har en generell beredskapsplikt. Lokalstyret leverer blant annet brann- og redningstjeneste, brannforebyggende arbeid, varslingstjeneste og drift av ambulansetjeneste.

Andre aktører

Longyearbyen sykehus er en hovedaktør i helseberedskapen på Svalbard. Sykehuset er en del av Universitetssykehuset i Nord-Norge (UNN), og er et beredskapssykehus med døgnkontinuerlig akuttberedskap. Helsetjenesten på Svalbard må være forberedt på å håndtere store deler av den innledende fasen i en krise. Samtidig er ikke Longyearbyen sykehus utrustet til å håndtere større hendelser alene. Et viktig element i beredskapen er derfor god kommunikasjon med UNN Tromsø og transport til fastlandet. Det akuttmedisinske tilbudet på Svalbard består av medisinsk nødmeldetjenester, akutt hjelp, ambulansetjeneste, bemanning med anestesilege på Sysselmesterens redningshelikopter fra Longyearbyen sykehus, og flyambulanse til fastlandet ved behov. Luftambulansetjenesten HF har lagret medisinsk-teknisk utstyr på Svalbard. Som en del av den sivile beredskapen til EU er det etablert et ambulansefly i Tromsø som kan bidra i beredskapen på Svalbard. Ved større ulykker kan Helsedirektoratets avtaler

om forsterkningsressurser fra Forsvaret, sivil luftfart og andre land løses ut med tanke på transport av utstyr og personell fra fastlandet og evakuering av pasienter fra Longyearbyen.

I tillegg er Svalbard kirke innlemmet i redningstjenesten, og har lokaler som kan fungere som pårørendesenter.

9.4.2 Utfordringsbildet

I Sysselmesterens risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for 2022–2026 er følgende hendelser beskrevet: atomhendelser, akutt forurensing, ulykker til sjøs, skred, flom, overvann og regn på snø, sterk vind (storm/orkan) og cyberangrep. Andre aktuelle hendelser som er identifisert er forsyningssikkerhet, brann i bosettingene, smittsomme sykdommer, luftfartsulykker og jordskjelv.³²

Klimaendringene beskrives som den største beredskapsmessige utfordringen på Svalbard, både på kort og lang sikt. Klimarelaterte trusler treffer alle sektorer. Utfordringene med å tilpasse seg et klima i endring er mange. Som en følge av klimaendringene har deler av Longyearbyen blitt flyttet. Mer ustabile grunnforhold har resultert i skader på bygninger og ulike typer infrastruktur. Det pågår et kontinuerlig arbeid for å tilpasse samfunnet mot hyppigere hendelser med kraftigere nedbør, tining av permafrost, flere og større flommer, økt erosjon og skred. Dette krever spesielt god overvåking av naturfarer, kontinuerlig vedlikehold av infrastruktur og god beredskap hos en rekke aktører.

Når det gjelder forsyningssikkerhet, så er dette en utfordring for eksempel når det gjelder energiforsyning, vann og elektronisk kommunikasjon. Svalbard ligger langt fra fastlandet, og har ikke en nabokommune å be om bistand fra slik tilfellet er på fastlandet. I tillegg kan blant annet værforholdene medføre ekstra utfordringer. Infrastrukturen for blant annet strøm, varme, vann og avløp beskrives som sårbar, med mangelfull redundans. Elektrisitet og fjernvarme til Longyearbyen leveres av et kullfyrt kraftvarmeanlegg. Det planlegges for overgang til fornybar energi, med batteripark som reserveløsning. Sysselmesteren har overfor kommisjonen opplyst om at de er i gang med et større arbeid for å kartlegge forsyningssikkerheten for hele øygruppen, som vil være klar i løpet av 2023.

Befolkningen på Svalbard har økt de siste ti årene. I første halvår 2022 var det 2 905 personer bosatt på Svalbard, 2 504 av disse i Longyearbyen

³² Sysselmesteren på Svalbard (2022b).

og Ny-Ålesund.³³ Av de bosatte i Longyearbyen og Ny-Ålesund var 35 prosent utenlandske statsborgere. Dette er på nivå med de senere årene, men sett over tid har andelen ikke-norske fastboende på Svalbard vært økende. Den økende andelen ikke-norske fastboende er en utfordring med tanke på målsettingen om opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen og betydningen av norsk tilstedeværelse for håndhevelse av suvereniteten. I tillegg er personellutskiftningen (turnover) på Svalbard høy. I offentlig sektor er den på mellom 12 og 20 prosent årlig.

Beredskapsutfordringer i havområdene

Skipstrafikken i farvannene rundt Svalbard har økt de siste årene. I 2019 besøkte 39 000 cruisepassasjerer Svalbard. Det ligger an til høy aktivitet også fremover. Både Sysselmasteren og Kystvakten forventer at interessen i markedet for å tilby turer i større deler av året, stadig lengre nord og stadig lenger unna Longyearbyen, vil øke.³⁴ Selv om sannsynlighetsreduserende tiltak for ulykker i cruisetrafikken iverksettes, endrer ikke det avstanden til eller kapasiteten til aktuelle redningsressurser.³⁵

I de senere årene har klimaendringene ført til nye seilbare områder, noe som har medført at operasjonsområdet for søk og redning har blitt større. Det er en utfordring for beredskapen at enkelte skip seiler i isfylte farvann som Polarsystemet, skipet Sysselmasteren bruker til redningsoppdrag, ikke kan seile i. Videre er det ulike begrensninger knyttet til infrastruktur, kommunikasjon, kapasiteter og ressurser på Svalbard. Den lokale beredskapen er ikke dimensjonert for å håndtere større eller samtidig hendelser over tid.

De største cruiseskipene som besøker Svalbard har kapasitet til over 4 000 passasjerer. Øvelse AMRO i 2021 viste at under optimale forhold kan en i beste fall evakuere én person i minuttet med helikopter fra et cruiseskip til en landbasert leir, forutsatt at avstanden til havaristen ikke er over 20 nautiske mil. Øvelsen viste også at Longyearbyen sykehus kun har kapasitet til å håndtere to intensivpasienter. Skadde må derfor hovedsakelig evakueres til fastlandet. En alvorlig hendelse med et cruisefartøy kan dermed være svært utfordrende å håndtere, selv med relativt få personer om bord.³⁶

Både økningen i cruisetrafikken og i turisme generelt, er en utfordring også for helsetilbudet på Svalbard.

9.4.3 Innspill til kommisjonen om Svalbard

Kommisjonen har fått flere innspill både om hva som fungerer godt med beredskapen på Svalbard, og hvordan beredskapen kan forbedres.

Det er viktig å trekke frem at flere av innspillene kommisjonen har mottatt fremhever ulike styrker ved beredskapen på Svalbard. På Svalbard er det, sammenliknet med fastlandet, en annen demografi, og et større fokus på beredskap. Det er også flere aktører som peker på at det er et godt samarbeid mellom offentlige, private og frivillige beredskapsaktører. Blant annet vises det til at håndteringen av koronapandemien og krigen i Ukraina har vist at samarbeidet med aktører på lokalt og regionalt nivå fungerer meget godt. Beredskapsrådet for Svalbard beskrives som en velfungerende arena for samordning, gjensidige orienteringer og felles situasjonsforståelse på tvers av aktører.

Flere aktører trekker frem forsyningssikkerhet som en utfordring, noe som er nærmere beskrevet over. Kommisjonen har fått innspill om at det er behov for klarere føringer til virksomheter og leverandører på Svalbard om hva de er forventet å levere, under hvilke forhold, og hvilke prioriteringer som vil gjelde i en krisesituasjon.

Det trekkes også frem manglende retningslinjer for håndtering av ulykker med cruiseskip, som blant annet gir føringer om hvor mange pasienter helsevesenet må være forberedt på å håndtere. Tilsvarende gjelder for øvrig håndtering i helsesektoren, inkludert CBRNE-hendelser. Andre utfordringer for helsesiden er at dagens ordinære ambulansfly har operative begrensninger blant annet knyttet til vekt og rekkevidde. I tillegg vil værutfordringer gjøre at man ikke alltid kan stole på at ambulansfly kommer til eller fra fastlandet. Det pekes også på behov for å opprettholde daglige ruteflyforbindelser til og fra Tromsø. Dette er viktig både for de som er bosatt på Svalbard, men også for Longyearbyen sykehus når det gjelder transport av personell og pasienter og for å få sendt prøver og legemidler til og fra UNN. Samtidig er det ut fra rene kommersielle hensyn mer aktuelt med flyvninger til og fra Oslo, blant annet på grunn av turisme.

Et annet forhold som gjelder særskilt for Svalbard er at flere samfunnsfunksjoner og regelverk

³³ Statistisk sentralbyrå (2022c).

³⁴ Kystvakten (2022) og Sysselmasteren på Svalbard (2022a).

³⁵ Sysselmasteren på Svalbard (2022a).

³⁶ Sysselmasteren på Svalbard (2022b).

ikke er gjort gjeldende på Svalbard. For eksempel har ikke Sysselmeisteren en helseavdeling med helsefaglig kompetanse slik som statsforvalterne på fastlandet har. Tilsvarende yter ikke Longyearbyen lokalstyre helse- og omsorgstjenester slik som en fastlandskommune. Dette har blant annet medført at man under koronapandemien måtte improvisere og finne praktiske løsninger innenfor en rekke problemstillinger, som i utgangspunktet ikke var tillagt noens ansvar og rolle.

9.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

I nasjonal sammenheng mener kommisjonen at beredskapssituasjonen i nordområdene er bekymringsfull. Demografiske utfordringer, klimændringer og sikkerhetspolitiske endringer, setter beredskapsarbeidet i Nord-Norge og Svalbard på prøve. Vekst, utvikling og beredskap i nordområdene handler om nasjonal sikkerhet og suverenitet.

9.5.1 Behov for styrket beredskap i nord

For å ivareta norske interesser i nordområdene er det avgjørende å opprettholde bosetting i vår nordligste landsdel. Befolkningsgrunnlaget er en avgjørende faktor for beredskapen, og stabil bosetting i nordområdene er fremhevet som viktig av så vel distriktpolitiske som av sikkerhetspolitiske grunner.

Med tanke på de særskilte beredskapsutfordringene i Nord-Norge og den sikkerhetspolitiske betydningen av området, vil kommisjonen understreke viktigheten av at ulike sektormyndigheter planlegger ut ifra en helhetlig forståelse av utfordringene i regionen. Et eksempel er sektorvise beslutningsprosesser om lokalisering av statlig tjenesteproduksjon, og statlige anskaffelser som innrettes på måter som gjør det vanskelig for lokalt næringsliv å vinne kontrakter.

Kommisjonen mener at sterke lokalsamfunn i nord må prioriteres, ikke minst ut fra sikkerhetspolitiske og beredskapsmessige hensyn. Kommisjonen mener at den enkelte sektor, og særlig Forsvaret som vil øke sitt avtrykk i landsdelen fremover, har et særskilt ansvar for å utvikle en politikk som får ansatte til å bosette seg der de jobber. Dette må skje gjennom en samordnet nordområdepolitikk.

Et virkemiddel for et mer strukturert regionalt samarbeid er utarbeidelse av felles strategier og prioriteringer for å sikre bevissthet og felles ansvar for viktige beredskapshensyn i hver enkelt

region og kommune. Kommisjonen mener dette bør ses i sammenheng med en tydeligere retning og struktur for beredskapsarbeidet bredt.

Nasjonal tiltakssone i Troms og Finnmark

Kommisjonen mener at utviklingen i utfordringsbildet tilsier at det er behov for en nasjonal og helhetlig innsats for beredskapen i Troms og Finnmark og i nordområdene generelt. Økt økonomisk aktivitet skaper grunnlag for mer stabil bosetting og vekst. Tilrettelegging for næringsutvikling og statlige arbeidsplasser er derfor viktig. Sivile ressurser i regionen har også betydning for totalforsvaret. Dette gjelder også for helseberedskapen.

Kommisjonen mener derfor at det er behov for en nasjonal tiltakssone i Finnmark og Nord-Troms. En slik tiltakssone må inkludere en økonomisk tiltakspakke som kan legge til rette for å styrke offentlig sektor, infrastruktur, forskning, utdanning og næringslivet i regionen. Kommisjonen mener at det er nødvendig med en satsing på tvers av sektorer for å stimulere til aktivitet, og for å styrke beredskapen i området. Økt økonomisk aktivitet gir grunnlag for mer stabil bosetting og vekst.

Øst-Finnmark har den største utfordringen i nasjonal sammenheng ettersom det er her grensen mot Russland ligger. Vekst, utvikling og beredskap i Øst-Finnmark er ikke isolerte finnmarksforhold, men omhandler nasjonal sikkerhet og suverenitet. En viktig faktor er det russiske bastionforsvaret og konsekvensene hvis Russland velger å øke kontrollen innenfor bastionen. En nasjonal tiltakssone må derfor ta utgangspunkt i Natos syv grunnleggende forventninger til samfunnssikkerhet og samfunnets motstandsdyktighet. Disse forventningene er nærmere omtalt i kapittel 10 om totalforsvaret. Det er derfor viktig at staten investerer i Øst-Finnmark. Samfunnssikkerhets- og statssikkerhetshensyn gjør seg begge gjeldende, og må bli tatt hensyn til innenfor en nasjonal ramme.

Kommisjonen har merket seg at mange ulike aktører etterlyser dimensjonerende scenarioer for beredskapen. Problemstillingen gjelder generelt og er noe kommisjonen behandler flere steder i rapporten, spesielt knyttet til felles planforutsetninger og forsyningssikkerhet i kapittel 13. Den sikkerhetspolitiske betydningen av nordområdene og de lange avstandene gjør det spesielt viktig at det utarbeides felles planforutsetninger.

Kommisjonen vil fremheve helseberedskap som et område som krever spesiell oppmerksom-

het i nordområdene, både som følge av regionens avhengighet av flytransport, og regionens sikkerhetspolitiske betydning. I kapittel 25 om helseberedskap fremheves den beredskapsmessige betydningen av transport av både personell og pasienter. Forutsetningene for dette er ulikt for ulike regioner i Norge. Dette skyldes både at geografisk avstand mellom helsetjenester er ulik, at transportsystemet er ulikt, i tillegg til at avhengigheten til utenlandske vikarer, så vel som av pendlere som ikke er bofaste, er ulik mellom helseregioner. Dette kan skape en sårbarhet dersom innreiserestriksjoner, værforhold, eller andre faktorer gjør at planlagt reservekapasitet ikke kan komme til anvendelse. Flere av disse sårbarhetsfaktorene gjør seg spesielt gjeldende i Nord-Norge. Dette viste seg blant annet under koronapandemien, da det ble vanskelig å rekruttere midlertidig helsepersonell fra Finland, Sverige og andre land.

Når det gjelder den sikkerhetspolitiske betydningen, vises det til at Norge kun har én samlet helsetjeneste. Forsvarets økte aktivitet og avtrykk i regionen, sammenholdt med den sikkerhetspolitiske utviklingen, kan også få konsekvenser for det sivile helsetjenestetilbudet. Utdringer knyttet til underdimensjoneringen av den sivil-militære helseberedskapen omtales også nærmere i kapittel 25.

9.5.2 Kommisjonens vurdering av beredskapen på Svalbard

Kommisjonen vil først peke på Svalbards særskilte stilling, som blant annet følger av Svalbardtraktaten. Som beskrevet ovenfor setter traktaten noen begrensninger på norsk myndighetsutøvelse på øygruppen. Samtidig er det kun Norge som kan utøve myndighet på Svalbard.

Kommisjonen vil understreke betydningen av norsk tilstedeværelse på Svalbard. Dette er en forutsetning for utøvelse av suvereniteten. Å opprettholde norsk tilstedeværelse på Svalbard er viktig i et sikkerhetspolitisk perspektiv, men også av beredskapshensyn, inkludert å sørge for et rekrutteringsgrunnlag for å opprettholde et godt tjenestetilbud innen blant annet helsetjenesten, den offentlig organiserte redningstjenesten og frivilligheten. I denne sammenheng er det bekymringsverdig at andelen norske borgere på Svalbard har vært synkende. Kommisjonen mener derfor det er viktig å iverksette tiltak for å bevare og øke andelen av norske statsborgere på Svalbard. Et virkemiddel for å oppnå dette er å bevare eksisterende arbeidsplasser og skape nye gjennom å legge til rette for nye former for næringsvirksomhet på Svalbard.

Opprettholdelse av daglige flyruter til og fra Tromsø kan også være et tiltak for å bidra til at flere ønsker å bli boende eller flytte til Svalbard. I tillegg vil et godt flytilbud til Tromsø være viktig av beredskapshensyn, blant annet for helsetilbudet.

Kommisjonen har merket seg at flere aktører peker på problemstillinger knyttet til økt cruise-trafikk i havområdene rundt Svalbard, og hvilken betydning dette blant annet skal ha for dimensjoneringen av beredskapen. Kommisjonen legger til grunn at denne tematikken følges opp i forbindelse med oppfølgingen av utredningen fra Cruisevalget fra 2022.³⁷ Kommisjonen går derfor ikke nærmere inn på dette utover å peke på at økningen i cruisetrafikken er en problemstilling som må håndteres.

Kommisjonen har merket seg at en gjennomgående tilbakemelding er at mange ulike aktører etterlyser dimensjonerende scenarier for beredskapen på Svalbard. Forsyningssikkerhet er en sentral problemstilling for kommisjonen. Svalbard har sårbarheter knyttet til avhengighetene av kullkraftverket for energiforsyning,³⁸ sjøfiberkabelen for ekom, og mangel på alternativ vannkilde. Etter kommisjonens vurdering vil det være sentralt for beredskapen på Svalbard at det iverksettes tiltak for økt redundans, se også nærmere omtale av forsyningssikkerhet i kapittel 13.

På Svalbard er ikke den lokale beredskapen dimensjonert for å håndtere større hendelser uten bistand fra fastlandet. Kommisjonen understreker derfor viktigheten av det jevnlig avholdes øvelser som involverer både beredskapsaktører på Svalbard og de ressursene på fastlandet som skal bistå Svalbard i en krisesituasjon. Betydningen av øvelser i beredskapsarbeid er nærmere omtalt i kapittel 29.

Kommisjonen anbefaler:

- at det må etableres en nasjonal tiltakssone for beredskap i Troms og Finnmark med utgangspunkt i Natos grunnleggende forventninger til robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner
- at nasjonal sikkerhet og forsvarsevne må inngå i vurderingsgrunnlaget når sykehusstruktur og helseberedskap i Troms og Finnmark vurderes

³⁷ NOU 2022: 1.

³⁸ I Svalbardbudsjettet for 2023 fremkommer det at Olje- og energidepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, sammen med lokalstyret vurderer å få på plass en ny energiløsning for Longyearbyen.

- å gjennomføre tiltak for å sikre økt robusthet og redundans på Svalbard innen ulike områder som elektronisk kommunikasjon, vannforsyning og energikilder
- at det utarbeides klare føringer for hvilke dimensjonerende scenarioer beredskapen i nordområdene, inkludert Svalbard, skal kunne håndtere

Kapittel 10

Totalforsvaret

10.1 Innledning

Totalforsvaret er det mest omfattende og sektor-overgripende beredskapskonseptet vi har for å mobilisere sivile og militære ressurser for gjensidig støtte til og samarbeid om forsvar av landet eller for å håndtere fredstidskriser. Totalforsvaret som konsept er et produkt av erfaringene fra andre verdenskrig og har store likheter med totalforsvaret i Finland og Sverige.

Totalforsvaret kan forstås som «en fellesbetegnelse for det militære forsvaret og den sivile beredskapen i Norge. Begrepet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom sivil og militær side for å forebygge, planlegge for, og håndtere kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser, væpnet konflikt og krig». ¹ Totalforsvarskonseptet «omfatter støtteordninger, samhandlingsmekanismer og samordningsfora som reguleres gjennom lover, forskrifter, kongelige resolusjoner, instruksjoner og relevante avtaler innen totalforsvaret i militær og sivil sektor». ² Som eksempler kan nevnes Nasjonalt beredskapssystem (NBS), beredskapsloven, rekvisisjonsloven, og krisehåndterings- og samarbeidsorganer som Kriserådet, Regjeringens sikkerhetsutvalg og lederdepartementsordningen. ³

I dette kapitlet drøftes styrker og svakheter ved det norske totalforsvaret. Med utgangspunkt i totalforsvarsprogrammet 2016–2020 vektlegges arbeidet med å styrke totalforsvaret i møtet med et sammensatt risiko- og sårbarhetsbilde og et stadig dypere sikkerhetspolitisk alvor. I dette ligger også en vektlegging av den sikkerhetspolitiske dimensjonen av totalforsvaret, som gjelder beredskap for å kunne håndtere trusler mot den nasjonale sikkerheten vår. I kapitlet fremheves også den nordiske dimensjonen og mulighetene som ligger i et tettere nordisk totalforsvarssamarbeid.

10.2 Totalforsvaret før og nå

Totalforsvaret som et norsk konsept ble til basert på erfaringene fra andre verdenskrig og erkjennelsen av at hele samfunnet måtte mobiliseres for å håndtere en total krig. ⁴ Vektleggingen av den sivile beredskapen som en integrert del av forsvarsberedskapen ble særlig synlig i anbefalingene fra Forsvarskommisjonen av 1946 og prioriteringer i forsvarsbudsjettene i etterkrigsårene, der blant annet et psykologisk forsvar, et sivilt forsvar og økonomisk forsvarsberedskap ble vektlagt som sentrale bestanddeler i et totalt forsvar. ⁵

Under den kalde krigen var totalforsvaret en «samlebetegnelse på den norske forsvarsordningen [...] hvilende på to søyler – militært forsvar og sivil beredskap». ⁶ Formålet var vern av Norges territorium, selvstendighet og nasjonale verdier og vern av sivilbefolkningen. ⁷ Totalforsvaret som konsept har siden endret seg i takt med et endret trusselbilde, internasjonale forventninger og endringer i den norske beredskapsorganiseringen.

Etter den kalde krigen ble forsvarsbudsjettene i Norge og de fleste andre vestlige landene redusert. Den sikkerhetspolitiske spenningen i Europa var lav, og oppmerksomheten ble rettet mot konflikter utenfor Europa. Forsvaret endret karakter og innretning, fra mobiliseringsforsvar og total krig til terskelforsvar og internasjonal innsats. Allerede i 1991, samme år som oppløsningen av Sovjetunionen fant sted, ble det endret på Natos strategiske konsept, og det ble åpnet for engasjement utenfor Nato-landenes territorium. Nato-landene og Norge satset tungt på internasjo-

¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018c).

² Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018).

³ Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018).

⁴ Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando (1998).

⁵ Gjeseth (1946).

⁶ Håkenstad (2019).

⁷ Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando (1998).

Boks 10.1 Hvis det skulle bli krig – Totalforsvarsbrosjyre fra 1957

Beredskapsnemnda for Statens informasjonstjeneste i krig ga i april 1957 ut en brosjyre til alle landets husstander med tittelen *Hvis det skulle bli krig - Veiledning for befolkningen*. Brosjyrens innledning levnet ingen tvil om hva som står på spill, og hva som kreves av befolkningen:

«Krig i våre dager er total. Den er ikke lenger bare de væpnete styrkers sak. Den rammer hele folket. Derfor må hver og en av oss gjøre sin innsats for å berge folk og land gjennom krisen, og hver enkelt av oss må vite hva vi kan og bør gjøre for å verne eget og andres liv og helse, og for å holde samfunnslivet oppe».

I brosjyren ble det forklart hvordan fienden kan forsøke å bryte ned befolkningens forsvarsvilje, for eksempel ved rykter om at kongen og regjeringen har flyktet, at våre allierte vil la oss i stikken, eller at fremmøteområder for soldatene våre er besatt av fienden. Også konkrete egenberedskapsråd ble gitt.

I tillegg viste brosjyren hvordan totalforsvaret var organisert, hva de militære myndighetenes oppgave var, og hva alle burde vite om Sivilforsvaret. Natos rolle og organisering ble beskrevet, og det samme gjaldt krigens folkerett og Genèvekonvensjonene av 1949.

Kilde: Beredskapsnemnda for Statens informasjonstjeneste i krig (1957).

nale operasjoner av ulik karakter. Som en følge ble også innretningen av totalforsvaret endret og flere tidligere mekanismer avvirket. Et totalt forsvar for total krig ble ikke lenger ansett som nødvendig.

Endringene hadde konsekvenser for planleggingen av sivile støtte til Forsvaret, innretningen av den sivile beredskapen og avhengighetene mellom Forsvaret og det sivile samfunnet. Infrastruktur og kapasiteter som Forsvaret tidligere forvaltet ble avvirket og det var et politisk ønske om bedre utnyttelse av samfunnets samlede ressurser og at Forsvaret i større grad skulle basere seg på sivile og kommersielle tjenester. I dag avspeiles dette særlig innenfor sanitet- og transportressurser, der Forsvaret i dag er helt avhengig av næringslivet og offentlige aktører.



Figur 10.1 Totalforsvarsbrosjyren *Hvis det skulle bli krig - Veiledning for befolkningen*.

Kilde: Beredskapsnemnda for Statens informasjonstjeneste i krig (1957).

10.3 Modernisering av totalforsvaret

I løpet av det siste tiåret har totalforsvarskonseptet blitt modernisert, blant annet som følge av et dypere sikkerhetspolitisk alvor i nærområdene våre, men også fordi andre former for samfunnsrisiko har fått økt oppmerksomhet og skapt behov for styrket beredskapsarbeid.⁸ Nye former for samarbeid mellom Forsvaret og sivile myndigheter og private aktører er etablert, blant annet på bakgrunn av Forsvarets økende avhengighet av næringslivet og sivile myndigheter.⁹

Der det gamle totalforsvaret var etablert for å understøtte militærmakten i total krig og beskytte sivilbefolkningen, har totalforsvaret i dag et mer flersidig formål.

⁸ Meld. St. 5 (2020–2021).

⁹ Se NOU 2023: 14 for en nærmere gjennomgang av utviklingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

Å understøtte militærmakten i sikkerhetspolitisk krise, konflikt og krig er fremdeles ambisjonsdrivende og handler om å omstille samfunnet til innsats i krig. Totalforsvaret bidrar imidlertid til å øke beredskaps- og krisehåndteringsevnen også for sivil side. Forsvarets bistand til politiet gjennom bistandsinstruksen er ett slikt område. I 2021 ble det i forsvarsloven også tatt inn en bestemmelse om bistand fra Forsvaret for å ivareta samfunnssikkerhet.

På direktoratsnivå har Sentralt totalforsvarsforum (STF) de siste årene vært en viktig arena i totalforsvarskonseptet. Forumet er en møteplass for gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering av aktuelle totalforsvarsrelaterte problemstillinger og spørsmål knyttet til sivilt-militært samarbeid og samfunnssikkerhet. For nærmere vurdering av STF vises det til kapittel 5. I tillegg er totalforsvarsøvelser og andre møtearenaer sentrale for videreutviklingen av totalforsvaret som konsept.

Totalforsvarsprogrammet i Norge

I 2016 etablerte regjeringen totalforsvarsprogrammet, med fire års varighet. Programmet ble ledet av Justis- og beredskapsdepartementet og involverte flere andre berørte departementer. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) fikk i oppdrag, i samarbeid med Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), å koordinere og samordne med andre etater, direktorater, private og frivillige aktører. Målsettingen var å tilrettelegge for en helhetlig videreutvikling av totalforsvaret, med vekt på sivil støtte til Forsvaret, i tillegg til å styrke motstandsdyktigheten i kritiske samfunnsfunksjoner ved å følge opp Natos grunnleggende forventninger.¹⁰

Etter avslutningen av totalforsvarsprogrammet er arbeidet med totalforsvarssaker på departementsnivå videreført i en interdepartemental kontaktgruppe. På etatsnivå benyttes STF, Etatsforum for totalforsvaret og øvelsesvirksomhet som arenaer for å videreføre arbeidet selv om programmet som sådan er avsluttet.

10.4 Natos forventninger til sivil beredskap i medlemslandene

Utviklingen av det norske totalforsvaret de siste årene er nært forbundet med strategiske initiativer som Nato har tatt. Nato har særlig lagt vekt på

motstandsdyktighet. I det strategiske konseptet til alliansen beskrives motstandsdyktighet som evne til å «øke vår kapasitet til å forberede oss på, motstå, reagere på og raskt komme oss etter strategiske sjokk og forstyrrelser, og sikre kontinuiteten i alliansens aktiviteter».¹¹

Vektleggingen av motstandsdyktighet kan trekkes tilbake til 2016. På møtet for stats- og regjeringssjefer i Warszawa dette året ble det vedtatt en strategi i fire trinn for å styrke den sivile beredskapen i medlemslandene. De fire trinnene er:

1. syv forventninger til robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner
2. forpliktelse til å iverksette forventningene
3. nasjonal iverksetting av forventningene
4. evaluering av fremdriften i det enkelte land med å iverksette forventningene

Strategiens første trinn, syv forventninger til robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner, er:¹²

- kontinuitet i nasjonale styringssystemer og kritiske offentlige tjenester
- robust kraftforsyning
- evne til å håndtere ukontrollert forflytning av mennesker
- robust mat- og vannforsyning
- evne til å håndtere masseskadesituasjoner
- robuste sivile kommunikasjonssystemer
- robuste transportsystemer

Nato har konkretisert særskilte mål for hver av de syv forventningene, og utarbeidet retningslinjer og evalueringskriterier til målene. Et viktig aspekt er at retningslinjene uttrykker tydelige forventninger til alle Natos medlemsland, men at hvert land selv kan gjøre tilpasninger ut fra nasjonale forutsetninger.¹³

Motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner har blitt viktigere for Nato siden de syv grunnleggende forventninger til medlemslandene ble vedtatt i 2016. Under toppmøtet i 2021 ble Nato 2030-agendaen, som er alliansens langsiktige utviklingsprogram, lagt frem. Nato vedtok under møtet også en mer integrert og koordinert tilnærming til medlemslandenes motstandsdyktighet. I tråd med Nato-traktatens artikkel 3 ble det understreket at hvert enkelt Nato-medlem har ansvar for å oppfylle målene som er satt når det gjelder motstandsdyktighet med egne nasjonale mål og implementeringsplaner.¹⁴

¹¹ Nato (2022a).

¹² Meld. St. 5 (2020–2021).

¹³ Nato (2022b).

¹⁴ Nato (2021a).

¹⁰ Meld. St. 5 (2020–2021).

Boks 10.2 Næringslivets kapasiteter i totalforsvaret

Infrastruktur og funksjoner som tidligere var på offentlige hender, er i dag i større grad eid og driftet av næringslivet. At myndighetene er avhengig av næringslivets ressurser er gjennomgående for alle Nato-landene. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) viser til at for å understøtte allierte forsterkningsstyrker (vertslandsstøtte) baserer Nato seg på at rundt 90 prosent av militær transport for store militære operasjoner leveres av sivile ressurser chartret eller rekvirert fra kommersielle aktører, og at over 70 prosent av satellittkommunikasjonen som brukes til forsvarsformål, leveres av private aktører. Omkring 90 prosent av den transatlantiske inter-nettrafikken, inkludert militær kommunikasjon, bæres av undersjøiske fiberoptiske kabler som er en del av sivil elektronisk kommunikasjonsinfrastruktur, og i gjennomsnitt kommer rundt 75 prosent av vertsnasjonsstøtten til Nato-operasjoner fra lokale, kommersielle tjenester.

FFI viser til at «Forsvarets avhengighet av sivil understøttelse har økt i takt med nedbygging av støttestruktur og -funksjoner og større grad av strategisk samarbeid samt privatisering og effektivisering i samfunnet generelt». Økt bruk av sivile leverandører innenfor rammene av totalforsvaret kan i enkelte situasjoner medføre folkerettslige utfordringer, særlig i samarbeidet mellom Forsvaret og private aktører. Kommisjonen viser her til at regjeringen skal legge frem en utredning for Stortinget om bruk av ikke-militært ansatte og forhold knyttet til krigens folkerett og ikke-militært personell som legitime militære mål. Næringslivets rolle i beredskapen er nærmere vurdert i kapittel 12.

Kilde: Sellevåg m.fl. (2022) og anmodningsvedtak nr. 133, 1. desember 2020.

På det ekstraordinære Nato-toppmøtet i mars 2022, i forbindelse med krigen i Ukraina, vedtok alliansen en erklæring som ytterligere fremhever betydningen av sivil beredskap.¹⁵ Krigen i Ukraina har også ført til et forsterket samarbeid mellom EU og Nato innen motstandsdyktighet, se kapittel 6. På Nato-toppmøtet i Madrid i mai 2022 vedtok alliansen et nytt strategisk konsept. I både konseptet og i slutterklæringen fra toppmøtet ble samfunnets motstandsdyktighet spesielt trukket frem. I det strategiske konseptet heter det at alliansen vil «jobbe for å identifisere og avbøte strategiske sårbarheter og avhengigheter, herunder med hensyn til kritisk infrastruktur, forsyningskjeder og helsesystemer».¹⁶ I tillegg nevnes energisikkerhet, sivil beredskap, kontinuitet i regjeringsorganer og grunnleggende funksjoner, viktige tjenester til befolkningen og sivil støtte til de væpnede styrkene.

I 2022 opprettet Nato en ny komité, Resilience Committee, som erstattet den tidligere sivile beredskapskomiteen, Civil Emergency Planning Committee.¹⁷ Den nye komiteen fikk ansvar for å

følge opp Natos strategier knyttet til samfunnets motstandsdyktighet og ble samtidig gitt en høyere komitéstatus i alliansen.

Nato 2030-agendaen og det strategiske konseptet fra 2022 tydeliggjør dermed hvilken forpliktelse som ligger i Nato-traktatens artikkel 3 om at medlemslandene gjennom «stadig og virksom selvhjelp og gjensidig støtte [vil] opprettholde og utvikle sin individuelle og felles evne til å motstå væpnet angrep».

Det er viktig å understreke at Natos arbeid innen motstandsdyktighet tar utgangspunkt i det helhetlige utfordringsbildet, «all-hazards approach», som inkluderer både naturfare og tilsiktede handlinger. Det er samtidig sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt som er den dimensjonerende faktoren. Artikkelen 3 i traktaten handler til syvende og sist om å sikre at alliansen evner å stå imot et væpnet angrep. Natos tilnærming til motstandsdyktighet er derfor basert på ideen om at hvis medlemslandene individuelt og kollektivt er i stand til å motstå væpnet angrep, er medlemslandene individuelt og kollektivt også i stand til å motstå andre kriser.

¹⁵ Nato (2022d).

¹⁶ Nato (2022a).

¹⁷ Nato (2022e).

10.5 Natos forsvarsplanleggingsproses

Natos forsvarsplanleggingsprosess skal sørge for at alliansen er i stand til å utvikle og levere kapabiliteter som kreves i ulike typer oppdrag, og at byrdene fordeles på en rettferdig måte mellom medlemslandene. For hvert land settes det mål som beskriver hvor mye det forventes at landet skal kunne stille av ulike militære kapasiteter, og hvor raskt. Målene oppdateres hvert fjerde år, og statusen for hvert land vurderes gjennom en undersøkelse, Defence Planning Capability Survey (DPCS) annethvert år.¹⁸ Undersøkelsen består hovedsakelig av spørsmål om militære kapasiteter. Fra og med 2017 inneholder undersøkelsen i tillegg spørsmål om sivil beredskap og Natos grunnleggende forventninger til motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner.

Hovedansvarlige departement i henhold til samfunnssikkerhetsinstruksen er ansvarlige for å svare ut spørsmål knyttet til hver enkelt av forventningene fra Nato. De har også involvert egne etater i dette arbeidet.

Kunnskapen Nato får gjennom undersøkelsen danner grunnlag for utarbeidelse av en statusrapport som inneholder egne landkapitler. Natos konklusjon har i flere omganger vært at Norge har en robust tilnærming til sivil beredskap og at implementeringen av Natos syv grunnleggende forventninger har god fremdrift. Det er etter det kommisjonen erfarer likevel påpekt forbedringspotensial enkelte steder, blant annet når det gjelder håndtering av ukontrollert masseforflytning av mennesker og masseskade. Det vises for øvrig til omtale av arbeidet med sivile beskyttelsestiltak i kapittel 11 og helseberedskap i kapittel 25.

10.6 Vertslandsstøttekonseptet

Som Nato-medlem er Norge forpliktet til å legge til rette for allierte operasjoner på norsk jord og i norsk territorialfarvann, såkalt vertslandsstøtte. Det norske vertslandsstøttekonseptet er en integrert del av totalforsvaret. Vertslandsstøttekonseptet på sentralt nivå¹⁹ ble utarbeidet av FOH i samarbeid med øvrige totalforsvarsaktører på både militær og sivil side som en forberedelse til øvelsen Trident Juncture i 2018. Vertslandsstøtte er «en forutsetning for rask alliert forsterkning

ved krise, konflikt og krig, samt bidrar til å opprettholde de allierte styrkenes stridsevne under militære operasjoner».²⁰

Gjeldende konsept er fra 2022. Vertslandsstøtte er der definert som «sivil og militær støtte gitt i fred, krise, væpnet konflikt og krig av en vertsnasjon til allierte styrker og organisasjoner som er lokalisert på, opererer i eller er på vei gjennom norsk territorium».²¹ Vertslandsstøtten skal skape en ressursmessig forutsetning for å gjennomføre trening og operasjoner, og den baserer seg på militære, både norske og allierte styrker og sivile og private ressurser.

Vertslandsstøttekonseptet tar utgangspunkt i de fire beredskapsprinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Anvendelsen av prinsippene synliggjør imidlertid forskjeller i hvordan militær og sivile side opererer med tanke på ledelse, samhandling og koordinering. Ansvarsprinsippet er her spesielt viktig fordi det er ulike styrings- og ledelsessystemer på henholdsvis sivil og militær side. Sivile aktører i totalforsvaret står normalt ikke i noe kommandoforhold som gjør at Forsvaret kan pålegge dem spesifikke oppgaver og gjøremål. Dette medfører at totalforsvarssamarbeidet lener seg tungt på ansvarsprinsippet: Den aktøren som normalt har ansvaret for en oppgave har også ansvaret i krise og krig.²²

For å sikre samvirke er det opprettet en rekke koordinerende mekanismer som blant annet STF. I tillegg utveksles liaisoner mellom aktørene, og i henhold til konseptet styres vertslandsstøtteoperasjoner gjennom såkalte ledelsesprodukter. I disse ledelsesproduktene beskrives «blant annet roller, ansvar og myndighet, samt de konkrete oppdrag som er tildelt».²³ Sivilt beredskapssystem (SBS), sektorregelverk og samarbeidsavtaler mellom etater og Forsvaret bidrar også til å utvikle samarbeidet og vertslandsstøttekonseptet. Ved fare for og i væpnet konflikt vil i tillegg beredskaps- og rekvisisjonslovgivningen være sentrale totalforsvarsmekanismer som opprettholder sivil støtte til Forsvaret.

10.7 Planverk og øvelser

Utvikling av planverk, som vertslandsstøttekonseptet, og testing av planverket gjennom øvelser, er sentrale elementer i arbeidet med totalforsvaret.

¹⁸ Nato (2022c).

¹⁹ Det er også utarbeidet et regionalt vertslandsstøttekonsept ved statsforvalteren etter oppdrag fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

²⁰ Forsvarets operative hovedkvarter (2022).

²¹ Forsvarets operative hovedkvarter (2022).

²² Forsvarets operative hovedkvarter (2022).

²³ Forsvarets operative hovedkvarter (2022).

Gjennom øvelser testes og videreutvikles planer, systemer, funksjoner, prosedyrer og kompetanse. I tillegg påvises effekter av gjennomførte tiltak og endringer, som igjen nedfelles i nye eller reviderte planer.

10.7.1 Nasjonalt beredskapssystem

Norge har et felles sivilt-militært planverk gjennom NBS, som består av Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF) og SBS. Begge er bygget opp etter samme struktur som Natos krisehåndteringssystem, NATO Crisis Response System (NCRS), men tilpasset nasjonale forhold og behov. SBS og BFF består av prosedyrebeskrivelser, handlinger og tiltak som kan iverksettes på ulike statlige myndighetsnivåer. Et av hovedformålene er strategisk styring av krisehåndteringen. Tiltakene kan nyttes situasjonsavhengig for å oppnå en tilpasset opptrapping av beredskapen. Virkeområdet for systemet er sektorovergrepene kriser i fredstid forårsaket av alvorlige tilsiktede hendelser eller trusler om slike, og kriser med sikkerhetspolitisk dimensjon og væpnet konflikt eller trusler om slike.²⁴

Kommisjonen har fått innspill om at en erfaring fra øvelser de siste årene er at det er behov for å øve NBS mer spesifikt og på alle myndighetsnivåer, for blant annet å teste ut beslutningsprosedyrer fra Nato-beslutninger til departementsnivå og videre ut til iverksetting på kommunalt- og aktørnivå. Dette gjøres etter det kommisjonen erfarer ikke i dag. Etter det kommisjonen har fått opplyst, er det behov for å forsterke både det tverrsektorielle planarbeidet på sivil side for å sikre samordnet sivil-militær planlegging og ressursutnyttelse ved overgangen fra fred til sikkerhetspolitisk krise og krig, medregnet at mekanismene beskrevet i NBS er koordinert og oppdatert nasjonalt, regionalt og lokalt.

10.7.2 Ressurser og virkemidler i planleggingen av objektsikring

Nøkkelpunkter nomineres normalt som en konsekvens av et planverk gjør at et objekt får en viktig rolle for gjennomføring av operasjoner.²⁵ Riksrevisjonen påpekte i 2017 at Forsvaret ikke i tilstrekkelig omfang hadde rådført seg med DSB og statsforvalterne i nomineringen av sivile nøkkelobjekter.²⁶ For eksempel hadde bare en tredjedel av statsforvalterne blitt rådspurt av Forsvaret ved

utpeking av nøkkelobjektene. Det fremgikk av rapporten at dette kan føre til at sivile objekter som er nødvendige for forsvarsevnen, ikke blir pekt ut som nøkkelobjekter. En av anbefalingene var å sikre felles forståelse av objektsikringsinstruksen mellom departementene.²⁷

I etterkant av Riksrevisjonens gjennomgang ble det satt i gang et arbeid med å revidere instruksen som gjelder for objektsikring. Ny instruks forelå i 2019.²⁸ Det fremgår av objektsikringsinstruksen at politiet og Forsvaret i arbeidet sitt med objektsikring i nødvendig grad skal rådføre seg og samarbeide med hverandre og andre relevante myndigheter på tilsvarende nivå. Det fremgår videre av instruksen at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), DSB med Sivilforsvaret, statsforvalterne og andre myndigheter med ansvar for kritisk infrastruktur og samfunnssikkerhet kan være aktuelle samarbeidspartnere.

Forsvaret utarbeidet også nye prosedyrer for å nominere nøkkelpunkter og skjermingsverdige objekter som skulle sikre at statsforvalterne benyttes som rådgivere ved heimevernsdistriktenes nominering av nøkkelobjekter.²⁹ Heimevernsdistriktene og statsforvalterne kan i dette arbeidet også støtte seg på beredskapsaktørene som inngår i fylkesberedskapsrådene. Flere statsforvaltere har overfor kommisjonen pekt på at de i liten grad involveres i nomineringen av nøkkelobjekter. Flere fremhever videre at kjennskapet de har til fylket og rollen de har som samordner, tilsier at de bør ha en mer fremtredende rolle.

Oversikter over nøkkelobjekter vil også være et grunnlag for planlegging av sivile beskyttelsestiltak. Nøkkelobjektene er å anse som lovlig mål i krig og vil være et plangrunnlag for hvor det er størst behov for å planlegge for varsling, evakuering og beskyttelse av sivilbefolkningen. Se nærmere omtale av sivile beskyttelsestiltak i kapittel 11.

10.7.3 Overordnede læringspunkter fra øvelser

De siste årene har det vært gjennomført en rekke sivil-militære øvelser for å øve totalforsvaret. Kom-

²⁴ Forsvarsstaben (2019).

²⁵ Forsvarets operative hovedkvarter (2018).

²⁶ I objektsikringsinstruksen defineres nøkkelpunkter som sivile og militære objekter (nøkkelobjekter) og personer (nøkkelpersoner) som er av avgjørende betydning for forsvarsevnen og det militære forsvar i væpnet konflikt, og som er å anse som lovlig mål i væpnet konflikt i henhold til folkeretten.

²⁷ Riksrevisjonen (2018).

²⁸ Objektsikringsinstruksen.

²⁹ Forsvarets operative hovedkvarter (2018).

misjonen erfarer at et gjentakende læringspunkt etter øvelsene er at totalforsvarsaktørene ikke har synliggjort godt nok for hverandre hvilke ressurser de har regnet inn i egne planer. Totalforsvarsaktørene må i større grad tydeliggjøre hvilke forventninger de har til hverandre. Dette gjelder spesielt Forsvaret, som omtales mer utførlig nedenfor. Øvelser er nærmere vurdert i kapittel 29.

På sivil side er det satt av vesentlig mindre ressurser til å planlegge, gjennomføre og evaluere øvelser enn det som er tilfelle for Forsvaret. For sivile myndigheter er øvelser noe som gjøres i tillegg til ordinært beredskapsarbeid, mens for Forsvaret kan øvelser ses på som en kjernevirksomhet. Dette innebærer også at sivil deltakelse i øvelser avhenger av budsjettet og prioriteringene i den enkelte sektoren og virksomheten, noe som gjør at det kan være store forskjeller i hvordan sivile etater prioriterer deltakelse i sivil-militære øvelser. Kommisjonen erfarer at det også er en utfordring at planlegging og ressurssetting av øvelser ikke er tilstrekkelig koordinert på tvers av sektordepartementene inn i budsjettprosesser og styrende dokumenter.

10.8 Regionalt og lokalt totalforsvar

For at totalforsvaret skal fungere som et totalt forsvaret, må det fungere på alle nivåer. En beslutning som fattes på sentralt nivå skal i mange tilfeller iverksettes lokalt, og beslutningskjeden må være like sterk gjennom alle leddene.

Mye av videreutviklingen av totalforsvaret gjøres i fagmiljøene på sentralt nivå, både i sektor og på tvers av sektorer. Dette henger sammen med det tydelige nasjonale avtrykket arbeidet med å forberede seg på sikkerhetspolitisk krise og krig har, blant annet når det gjelder hjemmelsgrunnlag, nasjonale prosedyrer og nasjonalt planverk. Et effektivt totalforsvar forutsetter imidlertid også at regionalt og lokalt nivå involveres i, og tar eierskap til, disse prosessene.

Totalforsvarsprogrammet bidro til en styrket oppmerksomhet om regionalt og lokalt nivå i totalforsvaret, og flere tiltak ble iverksatt. Blant tiltakene var for eksempel en konkretisering av kommunenes ansvar og oppgaver i sikkerhetspolitisk krise og krig, spesielt med tanke på beskyttelse av sivilbefolkningen. Et annet tiltak var å etablere en kjernegruppe for regionalt og lokalt totalforsvar i regi av DSB.³⁰

Kommisjonen erfarer at de siste årenes satsning på totalforsvaret har gitt en nødvendig opp-

merksomhet mot det regionale og lokale nivået. Dette har bidratt til å sikre at også statsforvaltere og kommuner får informasjon om og mulighet til å sette i verk arbeid som følge av arbeidet som skjer på sentralt nivå. Satsingen har også bidratt til kompetanseheving om totalforsvaret lokalt og regionalt.

10.8.1 Det regionale nivået

Det regionale nivået på sivil side i totalforsvaret utgjøres av en rekke ulike aktører, for eksempel statsforvalterne, fylkeskommunene, helseforetak og distriktsenhetene i Sivilforsvaret. Gitt statsforvalterens sentrale rolle på regionalt nivå, ses det her nærmere på embetets rolle i totalforsvaret.

Statsforvalteren

Utgangspunktet for statsforvalterens regionale samordningsansvar innen samfunnssikkerhet og beredskap ligger fast også i totalforsvarsperspektivet.³¹ Samtidig vil både utfordringer og tiltak kunne være av en helt annen karakter i sikkerhetspolitisk krise og krig enn i andre typer kriser ved at det vil være behov for betydelig støtte fra det sivile samfunn til Forsvaret. Statsforvalterens arbeid på dette området må derfor innrettes etter de til enhver tid gjeldende lover, forskrifter, planverk og øvrige føringer. Det regionale nivået er avgjørende for å ivareta vertlandsstøtte, og statsforvalterne er viktige for å ta hånd om samordningen regionalt. Nato vektlegger at det enkelte medlemsland, for å sikre kontinuitet i nasjonale styringssystemer i kriser, har identifisert kritiske funksjoner og delegert myndighet, inkludert til regionale og lokale myndigheter.

Sivil støtte til Forsvaret må forberedes og planlegges i fredstid. I instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, og i andre styringsdokumenter, er det en forventning om at statsforvalteren skal samordne den fylkesvise planleggingen innen totalforsvaret. Det er også forventet at de skal ha på plass et underliggende planverk knyttet til beredskapstiltakene i SBS. Under den kalde krigen hadde statsforvalterne et omfattende arbeid med å koordinere og kontrollere et gradert beredskapsplanverk på

³⁰ Meld. St. 5 (2020–2021).

³¹ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

tvers av etater og sektorer i fylkene. I dag følger ansvaret for å utarbeide og kontrollere det regionale beredskapsplanverket ansvarsprinsippet, og innen flere sektorer mangler det forpliktelser til å delta i statsforvalterens arbeid med å samordne underliggende planverk regionalt. Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen gjør det også nødvendig å ta opp igjen totalforsvarsoppgaver som er tillagt kommunene.

Sikkerhetspolitisk krise i fylkes-ROS

Analysen av risiko og sårbarhet (ROS-analyser) er viktige for å avdekke forbedringsområder og uavklarte forventninger til det sivil-militære samarbeidet. Slike analyser vil også kunne danne utgangspunkt for beredskapsanalyser og beredskapsplanlegging. Beredskapsanalyser kan blant annet si noe om hvilken beredskap som må på plass for å kunne støtte Forsvaret. Resultatet av slike analyser kan legges til grunn for sivile og militære planer der det er relevant. For å styrke totalforsvarsarbeidet regionalt har statsforvalterne fått i oppdrag å inkludere en analyse av sikkerhetspolitisk krise i fylkes-ROS.³²

DSB har utarbeidet et grunnlag som kan bidra til at embetene oppfyller oppdraget. Grunnlaget tar utgangspunkt i overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag som krisescenarioer, oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og et scenario brukt i de siste årenes Nato-øvelser. DSB har opplyst til kommisjonen at per første halvår 2023 har de fleste embetene gjennomført en slik ROS-analyse.

10.8.2 Det lokale nivået

Kommunene må ha beredskap for å kunne håndtere oppgavene sine i totalforsvaret og i hele krisespektret. En erkjennelse som mange har delt med kommisjonen, er at det gjenstår en del arbeid før kommunene har de nødvendige forutsetningene for å kunne være et sterkt ledd i totalforsvaret. Ulike kommuner har ulikt ansvar og roller innen totalforsvaret, avhengig av geografi og for eksempel lokalisering av militære anlegg.

Kommisjonen har fått innspill om at kommunenes bevissthet og kunnskap om hvilken rolle de spiller i totalforsvaret, er varierende. Tydeligere mandater etterlyses, og det pekes på behov for felles planforutsetninger som kan danne utgangspunkt for planleggingen lokalt. Flere påpeker også at kommunene ikke er kjent med tiltakene i SBS, og hva som forventes av kommunen i et

krigsscenario. Kommisjonen viser for øvrig til omtale av kommunenes ansvar for sivile beskyttelsestiltak i kapittel 11.

Totalforsvars-ROS

Kommunenes helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser danner grunnlag for kommunenes beredskapsarbeid. Analyser av uønskede hendelser i en sikkerhetspolitisk kontekst inngår ikke som et eksplisitt minimumskrav som forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller til risiko- og sårbarhetsanalysen. Dette gjelder også for andre analyser innen kommunenes tjenesteområder. I veilederen til kommunenes arbeid med helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse anbefales det å analysere uønskede hendelser i en sikkerhetspolitisk kontekst.³³ Etter det kommisjonen erfarer, har kommunene i liten grad inkludert sikkerhetspolitiske problemstillinger i analysene sine eller planlagt for å håndtere en situasjon med sikkerhetspolitisk krise og krig. Enkelte statsforvaltere har imidlertid tatt initiativ for å understøtte kommunenes arbeid med totalforsvarsoppgaver. Kommisjonen har fått opplyst at statsforvalteren i Trøndelag i 2019 tildelte kommunene Ørland, Trondheim og Stjørdal skjønnsmidler slik at de kunne gjennomføre en gradert risiko- og sårbarhetsanalyse. Det foreligger også en egen ugradert hovedrapport fra denne analysen. Analysen hadde vekt på totalforsvarsrelaterte problemstillinger. Kommisjonen erfarer at de tre kommunene er blant de første i Norge til å gjennomføre en egen gradert analyse med hensikt på å få oversikt over utfordringer og løsninger i grensesnittet mellom aktører som inngår i totalforsvarskonseptet.

Kommisjonen er også gjort kjent med pilotprosjektet Totalforsvars-ROS i Målselv kommune, som hadde som formål å inkludere sikkerhetspolitisk krise i kommunens beredskapsarbeid og gi kunnskap om kommunens forutsetninger for drift ved mobilisering av totalforsvaret.

Analysene gir kommunene et grunnlag for å vurdere forutsetningene de har for å opprettholde sin tjenesteproduksjon i en sikkerhetspolitisk kontekst. Når flere fylker etter hvert har vurdert sikkerhetspolitisk krise i fylkes-ROS, vil også flere kommuner lettere kunne gjøre dette.

Gradert informasjon

Totalforsvarsarbeidet generelt, og Norges håndtering av krigen i Ukraina spesielt, med til dels stor

³² Kommunal- og distriktsdepartementet (2021d).

³³ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022f).



Figur 10.2 Sivil-militær øvelse.

Foto: Forsvaret.

grad av utveksling av gradert informasjon, har synliggjort behovet for tilstrekkelig evne til å dele gradert informasjon på lokalt, regionalt og sentralt nivå og mellom næringslivet og myndighetene.

Flere innspill til kommisjonen peker på at det er vanskelig å få til et godt samarbeid mellom viktige aktører når de ikke har sikkerhetsklarert personell og tilgang til graderte løsninger. Dette gjelder særlig for kommunene og næringslivsaktører. Kommisjonen erfarer også at informasjonen ofte kommer i graderte informasjonspakker hvor bare en liten del av informasjonen faktisk er skjermingsverdig. For sjelden avgraderes ikke-skjermingsverdig informasjon fra disse graderte informasjonspakkene.

Offentlig sektor er i sin helhet underlagt sikkerhetsloven. Kommunene er lovpålagt å vurdere de ulike virksomhetene sine opp mot krav i sikkerhetsloven knyttet til skjermingsverdig informasjon, informasjonssystem, objekter og infrastruktur osv. Kravet om forsvarlig sikkerhetsnivå gjør at dette må vurderes jevnlig og i tråd med endringer i trussel- og risikobildet. Etter det kommisjonen erfarer, gjenstår mye arbeid i kommunene før de har fått på plass nødvendige rutiner og verktøy for å ivareta kravene i sikkerhetsloven.

10.9 Forsvarets støtte til samfunnssikkerheten

Den gjensidige støtten totalforsvarskonseptet legger opp til, innebærer også at Forsvaret på nærmere angitte vilkår kan bistå det sivile samfunnet og arbeidet med samfunnssikkerhet. Som utgangspunkt skal alle Forsvarets tilgjengelige ressurser kunne bistå i sivil krisehåndtering, men ikke på en måte som går utover den militære beredskapen, se boks 10.2.

Forsvaret bistår sivilsamfunnet løpende innen en rekke områder. Spesielt viktig er den offentlig organiserte redningstjenesten, som er organisert etter samvirkeprinsippet. Forsvaret er en integrert del av tjenesten, både operativt og som en del av redningsledelsen nasjonalt ved Hovedredningssentralen (HRS) og regionalt i de ulike politidistriktene. Forsvaret stiller til rådighet alt av tilgjengelige og egnede ressurser i den offentlig organiserte redningstjenesten for å redde liv i akutte situasjoner. HRS har det operative ansvaret, mens FOH har oversikt over de militære ressursene som er tilgjengelige for søk- og redningsaksjoner. Redningshelikoptrene driftes av Forsvaret, men er finansiert og faglig ledet av Justis- og beredskapsdepartementet. Redningshelikopter-tjenesten, som i operasjoner er ledet av HRS, har en rolle både i søk og redning og som en ressurs

Boks 10.3 Forsvarets bidrag til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

I Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren* beskrives Forsvarets bidrag til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og sentrale samfunnsoppgaver:

Forsvaret bidrar konkret til samfunnssikkerheten på en rekke områder basert på totalforsvarskonseptet [...] Forsvaret skal, som en del av totalforsvarsordningen, kunne støtte det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering knyttet til terrorangrep og annen alvorlig kriminalitet, ulykker, naturkatastrofer og omfattende hendelser som for eksempel pandemier. Forsvarets bidrag til samfunnssikkerhet gir bedre evne til å ivareta norsk statssikkerhet. Et fungerende sivilsamfunn og en robust samfunnssikkerhet er et grunnlag for et fungerende militært forsvar. [...]

Alle Forsvarets tilgjengelige ressurser skal kunne bistå i sivil krisehåndtering, avhengig av situasjonen og sivile myndigheters behov. Forsvarets spesialstyrker og Forsvarets helikopterkapasitet har dedikerte oppdrag og beredskap som innebærer at sivile myndigheters behov for bistand er delvis bestemmende for organisering, utrustning, bemanning og trening av disse kapasitetene. Det gjelder også i noen grad for Heimevernet.

Forsvarets bistand skjer etter anmodning og er normalt aktuelt når de sivile myndigheter, som har primæransvaret for å ivareta samfunnssikkerheten, ikke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere situasjonen. Likevel skal Forsvaret først og fremst prioritere sine militære primæroppgaver. Militære kapasiteter bør ikke bli bundet til sivil beredskap på en måte som går utover den militære beredskapen.

Støtte til det sivile samfunn tas med i vurderingen av innretningen og dimensjoneringen av enkelte kapasiteter i Forsvaret. Dette er relevant blant annet ved utforming av dedikerte oppdrag, beredskapspålegg, lokalisering, krav til opplæring, øving og trening, samt evne til samvirke med aktører utenfor Forsvaret. I tillegg til bistand til samfunnssikkerhet etter anmodning fra sivile myndigheter, ivaretar Forsvaret på flere områder også løpende bidrag til sentrale samfunnsoppgaver som en vesentlig del av sin portefølje. Disse oppgavene påvirker enhetenes innretning og aktivitet. Eksempler på dette er Kystvakten, Grensevakten, HM Kongens Garde og Etterretningstjenesten. På disse områdene bidrar Forsvaret daglig med betydelig støtte til det sivile samfunn.

Kilde: Prop. 14 S (2020–2021).

ved politiets og Forsvarets innsats, for eksempel i forbindelse med kontraterroroperasjoner.³⁴

De fleste hendelsene hvor Forsvaret er engasjert for å støtte sivil side, er søk- og redningsaksjoner, med Kystvakten og redningshelikoptrene som viktige ressurser. Et annet område er håndtering av naturfare som flom og skogbrann. Luftforsvarets kapasiteter kan være velegnet til skogbrann, men kommisjonen erfarer at Forsvaret ikke øver nok på skogbrann til å være en tilstrekkelig kompetent kapasitet ved behov.

Forsvaret bistår sivilsamfunnet også innen andre områder, for eksempel med støtte til politiet

gjennom bistandsinstruksen, som er forankret i politiloven. I tillegg til bistandsoppdragene som reguleres av bistandsinstruksen mellom politiet og Forsvaret, har Forsvaret noen permanente oppgaver hvor det inngår politimyndighet. Kystvakten er gitt politimyndighet på flere områder for å håndheve lovgivning på sjøen, og Garnisonen i Sør-Varanger bistår politimesteren i Finnmark med å overvåke grensen mellom Norge og Russland.³⁵

Det foregår også et utstrakt samarbeid mellom Forsvaret og sivile myndigheter i en løpende kri-

³⁴ Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018).

³⁵ Se Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018) og Sellevåg m.fl. (2022) for mer om Forsvarets bistand til politiet og til andre aktører.

sehåndtering. Under koronapandemien ble Heimevernet blant annet benyttet til vaktoppdrag ved grensen, som er en oppgave som normalt utføres av sivile myndigheter.

I forbindelse med pandemien ble det vedtatt en midlertidig forskrift, med hjemmel i smittevernloven, som regulerte Forsvarets bistand til sivile aktører med ansvar for samfunnssikkerhet, hvor DSB og FOH fikk ansvar for å koordinere på henholdsvis sivil og militær side. Fra 1. juli 2021 er det inntatt en bestemmelse i forsvarsloven § 60a om bistand fra Forsvaret for å ivareta samfunnssikkerhet. Det følger av bestemmelsen at Forsvaret etter anmodning kan bistå offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur på nærmere angitte vilkår. En generell forskrift som regulerer hvordan både offentlige og private aktører skal fremme bistandsanmodninger til Forsvaret, er under utarbeidelse av Forsvarsdepartementet. I påvente av at en forskrift trer i kraft har Justis- og beredskapsdepartementet, i samråd med Forsvarsdepartementet, utarbeidet et midlertidig rundskriv om Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører.³⁶

Forsvaret har, etter langtidsplanen for forsvarssektoren, ni oppgaver. De syv første oppgavene er dimensjonerende, som vil si at det er disse oppgavene Forsvaret innrettes mot. Oppgaven med å støtte internasjonalt militært samarbeid, og den siste oppgaven, «bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver,» er ikke dimensjonerende. Bakgrunnen for dette er at Forsvaret «først og fremst [skal] prioritere sine militære primæroppgaver. Militære kapasiteter bør ikke bli bundet til sivil beredskap på en måte som går utover den militære beredskapen».³⁷

Overfor kommisjonen har det blitt reist spørsmål om også denne siste oppgaven bør være dimensjonerende for Forsvaret for å sikre en bedre og mer effektiv bruk av samfunnets samlede beredskapsressurser.

10.10 Totalforsvar og sivilt-militært samarbeid i Sverige og Finland

Totalforsvarskonseptene i Norge, Finland og Sverige har mange likheter. Felles for de nordiske landene er blant annet forståelsen av at det militære forsvaret alene er utilstrekkelig i de verst

tenkelige sikkerhetspolitiske krisene og krig. Avhengigheten av et fungerende totalforsvar er absolutt.

I denne delen drøftes viktige særegenheter ved det svenske og det finske totalforsvaret som kan ha relevans for Norge.

10.10.1 Totalforsvaret i Sverige

På samme måte som i Norge ble det svenske totalforsvaret og Försvarmakten bygget ned etter den kalde krigens slutt. Ikke før i 2014, med Russlands folkerettsstridige annektering av Krim og det østlige Ukraina, endret dette seg. Siden da har Sverige satt i gang betydelige endringer i hele beredskapsstrukturen, se nærmere omtale i boks 10.4.

Det svenske totalforsvaret hviler på to søyler, sivil og militær beredskap. I Sverige benyttes betegnelsen «försvar» om begge disse søylene. Det svenske begrepet «civilt försvar» må derfor ikke forveksles med det norske Siviltforsvaret. «Civilt försvar» er den sivile beredskapen i det svenske totalforsvaret. Den svenske regjeringen har også opprettet en egen ministerpost for «civilt försvar» i Forsvarsdepartementet.³⁸

Försvarmaktens samarbeid med næringslivet

Försvarmakten skiller mellom direkte og indirekte avhengigheter av sivilsamfunnet og spesielt næringslivet. Med direkte avhengigheter menes sivile produkter og tjenester som er nødvendige for å opprettholde drift og beredskap i Försvarmakten, blant annet transport- og vedlikeholdstjenester, helse- og medisinsk beredskap, drivstoff og matforsyninger. Med indirekte avhengigheter menes at sivilsamfunnet i størst mulig grad fungerer og opprettholdes i hele krisespektret. Håndteringen av denne typen avhengigheter er også en sentral del av det norske totalforsvarskonseptet. Sverige har tidligere også hatt en rekke utvalgte industriaktører tettere på Försvarmakten, såkalte «krigsviktiga företag». I forbindelse med revitaliseringen av det svenske totalforsvaret og strukturreformen i Sveriges kriseberedskap, har spørsmålet om re-etablering av krigsforetaksmodellen blitt aktualisert på nytt.

Kommisjonen erfarer at praktiseringen av EUs anskaffelsesregelverk når det gjelder forsynings-sikkerhet og tjenesteproduksjon for Försvarmakten, også er gjenstand for diskusjoner i Sverige. Se nærmere omtale av disse spørsmålene i kapittel 12.

³⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2022c).

³⁷ Prop. 14 S (2020–2021).

³⁸ Regeringskansliet (2023).

Boks 10.4 Sveriges strukturreform for sivil beredskap

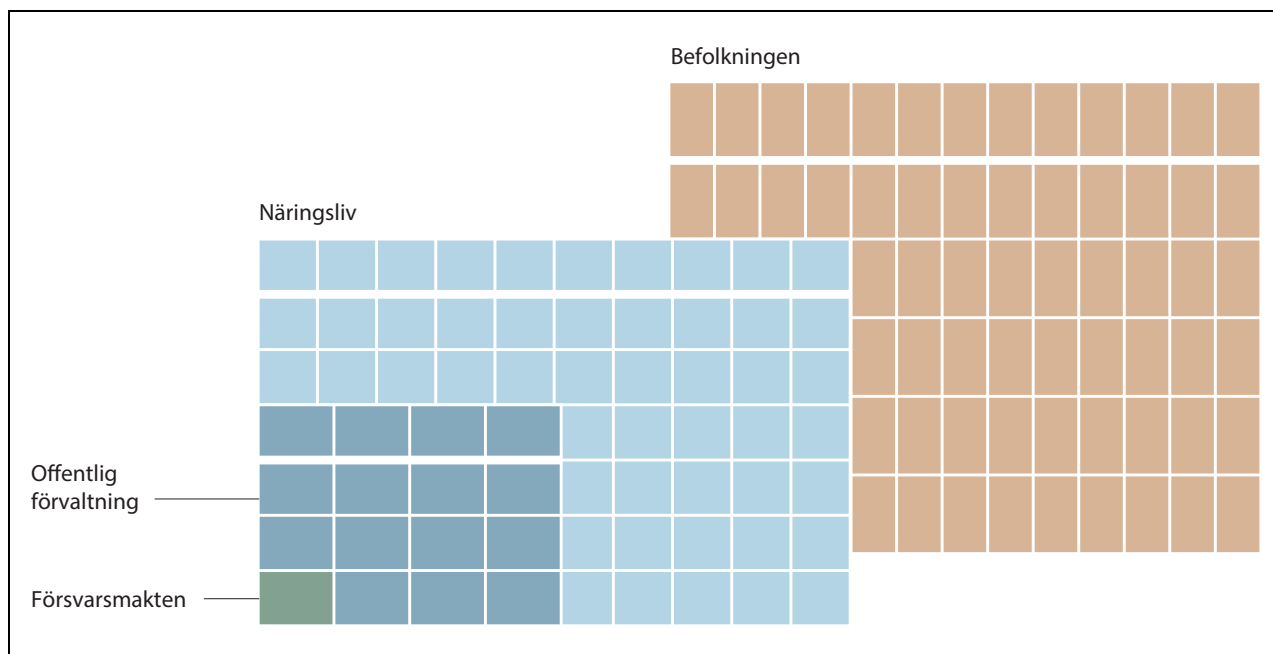
I 2022 trådte en ny strukturreform i kraft i Sverige. Reformen innebar en tydeligere struktur for ansvar, ledelse og samordning av den sivile delen av det svenske totalforsvaret. Formålet med reformen var blant annet en generell kraftsamling rundt arbeidet med beredskap, å styrke motstandskraften i de viktigste samfunnsfunksjonene, styrke samvirket med næringslivet, forbedre geografiske innsatser og 60 av Sveriges 343 statlige myndigheter fikk status som beredskapsmyndigheter. I tillegg ble Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) og Nationellt cybersäkerhetscenter (CFCS) etablert. Det er etablert ti beredskapssektorer med korresponderende sektoransvarlige etater innen områder som blant annet elektronisk kommunikasjon, energiforsyning, helse og omsorg, finansielle tjenester og transport.

Reformen inkluderer også en ny inndeling i seks geografiske områder for sivilt forsvar. Det svenske begrepet «civilt försvar» gjelder samfunnets innsats som helhet, og må ikke forveks-

les med det norske Siviltforsvaret. Formålet med den nye inndelingen er å øke muligheten for mer målrettet samarbeid i de geografiske områdene. I tillegg er det etablert et tverrsektorielt næringslivsråd for totalforsvar og kriseberedskap som skal være et rådgivende forum på strategisk nivå, der staten og næringslivet kan utveksle informasjon om saker som har betydning. Reformen inkluderer også en økt satsing på nasjonal samordning av forsyningsberedskapen.

Utover strukturreformen arbeider svenske myndigheter med å styrke arbeidet med det svenske sivile forsvaret. Arbeidet er omfattende og vil kreve mye ressurser i årene fremover. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har anslått at det vil koste 27 milliarder svenske kroner årlig i perioden 2026-2030 å bygge et tilstrekkelig sterkt sivilt forsvar.

Kilde: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022a), SOU 2021:25 og Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022b).



Figur 10.3 Forsvarets avhengighet av næringslivet og totalforsvaret.

Kilde: Fra kommisjonens møte med Försvarmaktens Totalförvarsavdelning 20. september 2022.

Sverige har opprettet et næringslivsråd for totalforsvar og kriseberedskap. Forumet er på sentralt nivå og skal bidra til gjensidig utveksling av informasjon og råd om saker som er av felles betydning for næringslivet, arbeidstakerorganisasjonene og staten vedrørende totalforsvar og kriseberedskap. Den svenske ministeren for civilt forsvar er leder for rådet. Andre medlemmer er forsvarsministeren, energi- og næringsministeren, landbruks- og infrastrukturministeren, sjefen for Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), forsvarssjefen og ulike bransjeorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner av betydning for totalforsvaret og kriseberedskapen.³⁹

Figur 10.3, som er utviklet av den svenske Forsvarsmakten, illustrerer hvor avhengig det militære forsvaret er av næringslivet og totalforsvaret.

Forsvarsmaktens samarbeid med frivillig sektor

I det svenske totalforsvaret er samarbeidet mellom det svenske forsvaret og frivillig sektor institusjonalisert. I Sverige kalles dette frivillig forsvarsvirksomhet og er foreningsaktivitet som fremmer totalforsvar, inkludert forsvarsinformasjon, rekruttering og opplæring av frivillige til oppgaver innen totalforsvaret.

Organisasjonene som driver slik virksomhet, kalles frivillige forsvarsorganisasjoner (FFO). Det finnes til sammen 18 slike organisasjoner i Sverige, og medlemstallet er om lag 370 000. Forsvarsmakten har avtaler med 13 av disse organisasjonene. Det gjennomføres opplæringskurs i regi av FFO-ene, med 12 000 deltakere årlig, og 5 000–7 000 ungdommer deltar hvert år på ulike aktiviteter.⁴⁰

10.10.2 Totalforsvaret i Finland

Finland beholdt og videreutviklet det omfattende beredskaps- og forsyningssikkerhetssystemet sitt etter at den kalde krigen tok slutt.

I Finland er samarbeidet mellom næringslivet og myndighetene formalisert gjennom det nasjonale sikkerhetsrådet. Her deltar både myndigheter og næringslivet. Rådet kan sammenliknes med STF, og møtes noen ganger i året.

Den finske forsvarsmakten har etablert strategiske partnerskap med forskjellige industriaktører for beredskap i fred, krise og krig. De viktigste

aktørene leverer logistikk-, vedlikeholds- og teknologitjenester på ikke-tidsbegrensede partnerskapskontrakter. Disse strategiske partnerne minner om Sveriges tidligere «krigsviktiga företag». I tillegg har den finske forsvarsmakten en serie andre samarbeidsavtaler med finsk næringsliv. Langsiktighet og nasjonalt eierskap er viktige prinsipper. Den finske forsyningsberedskapssentralen, National Emergency Supply Agency (NESA), understøtter det finske forsvaret. Se nærmere omtale av NESA i kapittel 12.

10.11 Totalforsvaret i en ny epoke

I et historisk perspektiv kan totalforsvaret i Norge forstås gjennom tre epoker. Den første epoken var den kalde krigen, hvor totalforsvaret var et konsept innrettet for total krig. I mellomperioden etter den kalde krigen, den andre epoken, ble oppmerksomheten både på sivil og på militær side rettet mot andre beredskapsoppgaver, og totalforsvaret ble nedprioritert som beredskapskonsept. I den tredje epoken, etter Russlands annektering av Krim og det østlige Ukraina i 2014, ble totalforsvarskonseptet modernisert som et felles satsingsområde for samarbeid mellom sivile og militære myndigheter.

Den aller viktigste utfordringen, og selve premissgiveren for totalforsvarsarbeidet, er den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og i nærområdene våre. Etter en periode i dyp fred går vi inn i en tid som er mer uforutsigbar, og hvor Norge kan komme til å møte mer komplekse sikkerhetspolitiske utfordringer enn tidligere.

En fjerde epoke i totalforsvaret er i ferd med å innledes, etter Russlands fullskala militære invasjon av Ukraina, den vestlige verdens samlede respons på Russlands aggresjon og svensk og finsk medlemskap i Nato.

Nedenfor drøfter kommisjonen de viktigste utfordringene for totalforsvaret i den fjerde epoken som nå innledes, hvor den konseptuelle rammen er omlegging til krigsinnsats.

10.11.1 Vektlegging av motstandsdyktighet og det helhetlige utfordringsbildet

Krigen i Ukraina viser hvordan et krigsscenario kan utspille seg. Norske myndigheter vil måtte prioritere landets samlede ressurser for å ivareta vår nasjonale sikkerhet og beskytte sivilbefolkningen. På samme tid vil kritisk infrastruktur kunne bli rammet, og kapasiteten på sykehusene vil kunne bli presset til langt utover bæreevnen. For-

³⁹ Forsvarsdepartementet (2023).

⁴⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023a). Konkrete opplysninger om tall har kommisjonen mottatt fra møte med Forsvarsmakten.

syninger av mat, vann og drivstoff vil måtte bli rettet mot de områdene hvor det militære behovet er størst. Oppgaven i «bakre områder», i den grad noe slikt vil finnes, vil være å støtte krigsinnsatsen med så mye ressurser som mulig og samtidig motstå krigens påvirkning med så lite ressursbruk som mulig.

Erfaringene fra Ukraina viser at krigen ikke foregår i et absolutt avgrenset geografisk område. Begrepet krigsskueplass⁴¹ er slik mer av historisk interesse. Erfaringene fra Ukraina viser også at begrepet utmattelseskrig ikke tilhører historien, men er høyst relevant også i dag.

Å sørge for utholdenhet i kritiske samfunnsfunksjoner er viktig i totalforsvarsarbeidet. I sivile kriser er det nødvendig at Forsvaret evner å bistå med kapasitetene sine og at det er etablert effektive styringsmekanismer og kommunikasjonsløsninger, slik at Forsvarets kapasiteter kan gjøre en forskjell. Samtidig må Forsvaret være forberedt og raskt kunne reagere hvis statssikkerheten trues, og de sivile funksjonene må ha reaksjonsevne og utholdenhet til å støtte den militære innsatsen samtidig som de ivaretar primæroppgavene sine. I Sverige har MSB, i samarbeid med det Utrikespolitiska instituttet, gjennomført fire ekspertseminarer om Ukraina-krigen og et avsluttende høynivåforum. Siktemålet har vært å dra relevante lærdommer fra krigen i Ukraina for innretningen av det svenske totalforsvaret. Tematikken har blant annet vært offentlig-privat samarbeid, informasjons- og cybersikkerhet, rednings-tjeneste og sivile beskyttelsestiltak.⁴²

10.11.2 Beredskapslovverk

Krigens perspektiv er innlemmet i lovverket som ble utviklet etter andre verdenskrig, for eksempel beredskapsloven av 1950 og rekvisisjonsloven av 1951. Etter dette lovverket gis myndighetene anledning til å iverksette nødvendige tiltak hvis nasjonens eksistens er truet.

Etter at det sikkerhetspolitiske alvoret har blitt dypere det siste tiåret, har dette lovverket igjen blitt aktualisert. Kommisjonen merker seg at Forsvaret har revitalisert rekvisisjonsinstituttet og utviklet et digitalisert system for militære rekvisisjoner. Kommisjonen erfarer at det moderniserte rekvisisjonssystemet fortsatt utvikles. Selv om rekvisisjoner først og fremst er et virkemiddel når alle andre beredskapskapasiteter er iverksatt og i

bruk, viser Forsvarets modernisering av instituttet likevel at vi har et 70 år gammelt hjemmelsgrunnlag for de mest alvorlige krisescenariene som er anvendbart i våre dager. For omtale av beredskapslovgivningen vises det til kapittel 31.

10.11.3 Forsvarets behov for sivil støtte

I sikkerhetspolitisk krise, konflikt og krig vil Forsvarets evne til å løse oppdragene sine avhenge av betydelige sivile beredskapsressurser. Dette gjelder innen såkalte klasseforsyninger som mat, vann og drivstoff, innen tjenester som vedlikehold og transportkapasitet på vei, bane, sjø og luft og innen infrastruktur, inkludert havne- og basestruktur.

Forsvaret av Norge avhenger av alliert forsterkning og av totalforsvaret. Størrelsen på alliert forsterkning fremgår av det militære planverket og avhenger av scenarioet, blant annet med basis i scenarioklassene som er utarbeidet av FFI.

På forsyningssikkerhetsområdet er den generelle planforutsetningen i henhold til Nato-standarder 30 dager med forsyninger. Den største planmessige utfordringen er at det dimensjonerende behovet er scenarioavhengig. Hvordan en sikkerhetspolitisk krise, konflikt eller krig eventuelt utspiller seg, har betydning for Forsvarets reelle behov. Forsvaret skal i verste fall kunne håndtere et betydelig større oppdrag enn under øvelse Trident Juncture i 2018, som var den største militærøvelsen på norsk jord etter den kalde krigen.

FFI peker på at Forsvarets støttebehov er en funksjon av scenario og Forsvarets operative evne, og at «dagens forsvarsstruktur har kritisk manglende evne» på noen områder, og at «det ikke er – eller vil bli – balanse mellom [Forsvarets] oppgaver og struktur».⁴³

Etter scenarioklassene befinner Forsvarets behov seg geografisk sett hovedsakelig i Nord-Norge.⁴⁴ Samtidig er hoveddelen av ressursene, både klasseforsyninger, infrastruktur og tjenester, lokalisert i Sør-Norge, se figur 10.4. Forsvaret har et større fotavtrykk i Nord-Norge selv. Likevel har Forsvaret et betydelig behov for sivil støtte. Transportbehovet fra sør til nord for å frakte og forsyne militære styrker er derfor stort, ved siden av behovet for å utnytte tilgjengelig infrastruktur og tjenester i Nord-Norge.

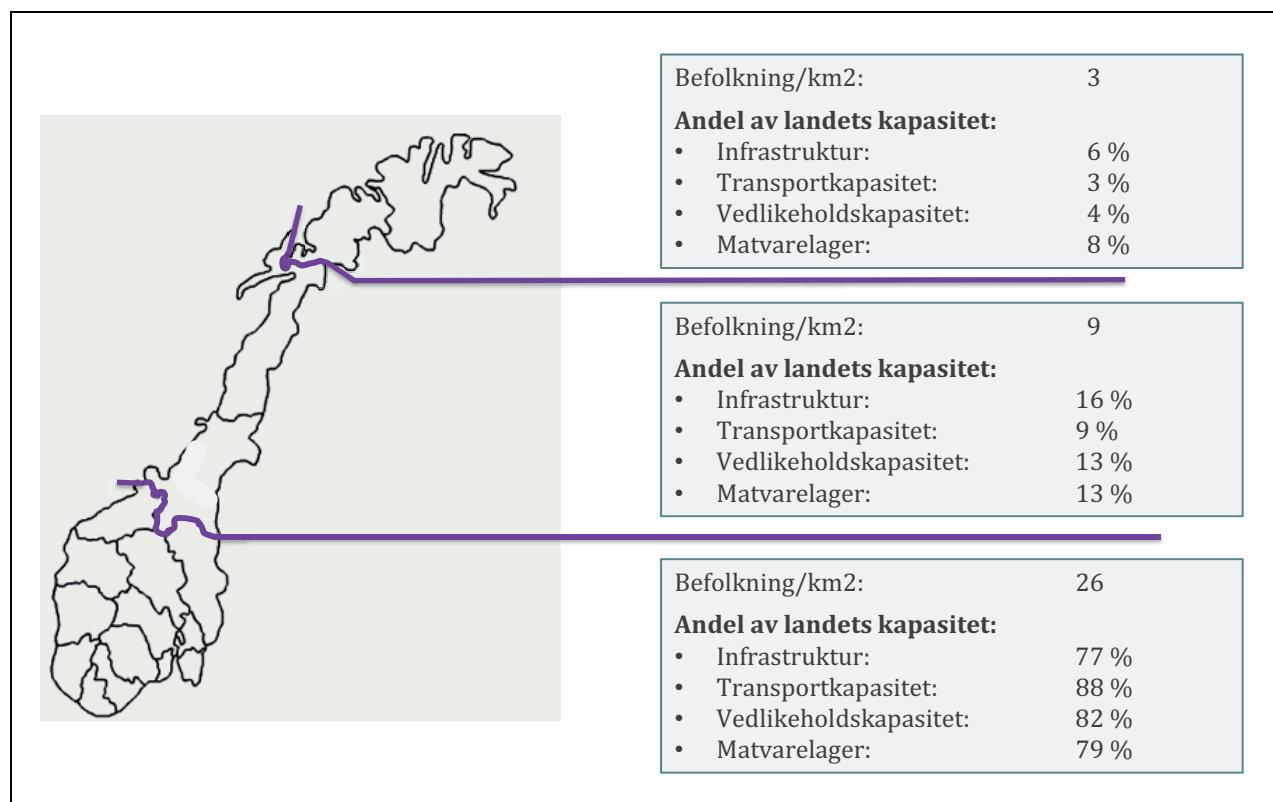
Med svensk og finsk medlemskap i Nato vil enkelte geografiske områder potensielt måtte håndtere et enda større volum av militær aktivitet

⁴¹ Krigsskueplass er et område hvor krigshandlinger foregår eller kan antas å være nært forestående.

⁴² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023c).

⁴³ Sellevåg m.fl. (2022).

⁴⁴ Sellevåg m.fl. (2022).



Figur 10.4 Oversikt hvordan ulike typer logistikkressurser er fordelt i Norge.

Infrastruktur er andelen av areal på kai- og havneområde, flyplassområde, ekspedisjon og terminaler, transportkapasitet er andelen av kjørelengde på store lastebiler, vedlikeholdskapasitet er andelen av omsetning av motorvognvedlikeholds- og reparasjonsbedrifter, og matvarelager er andelen av arealene på matvarelager i regionen.

Kilde: Forsvarets logistikkorganisasjon sin oversikt over hvordan ulike typer logistikkressurser er fordelt i Norge. Se Sellevåg m.fl. (2022).

og allierte forsterkningsstyrker enn det som legges til grunn i dagens planverk. Dette gjelder spesielt Ofoten-regionen, Trøndelag og Oslofjorden (medregnet Göteborg). I tillegg er det særskilte utfordringer for totalforsvaret når det gjelder Finnmark, se nærmere omtale i kapittel 9 om nordområdene.

For å møte behovene for sivil støtte har Forsvaret primært to virkemidler: strategiske partnerskap med industrien og rekvisisjonsinstituttet.

Strategiske partnerskap

Strategiske partnerskap kan forstås som langsiktige kontrakter med beredskapsklausuler inngått med sivile næringslivsaktører for understøttelse i fred, krise, konflikt og krig. Dette er ressurser som ikke er opprettet med et militært beredskapsformål. Den daglige driften er i hovedsak heller ikke å understøtte Forsvaret. Et eksempel på dette er Posten/Bring-systemet som er en logistikkoperatør som stiller ressursene sine i form av kjøretøypark, sjåfører og operasjonssenter tilgjengelige for Forsvaret i hele krisespektret og i trening og øvelser. Gjennom samarbeid mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Forsvarsdepartementet skal Forsvarets og alliertes behov for matvareberedskap og drivstoff dekkes.

FFI viser til at denne formen for strategiske partnerskap gir skalerbarhet og påvirker både reaksjonsevne og utholdenhet positivt.⁴⁵ I tillegg får Forsvaret lavere eller ingen faste kostnader ettersom ressursene, og dermed investeringskostnadene, eies av næringslivsaktørene. Samtidig gir denne strukturen noe høyere variable kostnader. FFI stiller i tillegg spørsmål knyttet til ulike risikoområder. Ett eksempel tar for seg bruk av sivile i krig og folkerettslige begrensninger. Et annet eksempel er hvorvidt det potensielt kan oppstå en lock-in-situasjon hvor Forsvaret blir avhengig av én leverandør. Dette kan øke kostnadene.⁴⁶ Kommisjonen har også mottatt innspill om at bruk av strategiske partnere kan bety outsourcing av opp-

gelige for Forsvaret i hele krisespektret og i trening og øvelser. Gjennom samarbeid mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Forsvarsdepartementet skal Forsvarets og alliertes behov for matvareberedskap og drivstoff dekkes.

⁴⁵ Sellevåg m.fl. (2022).

⁴⁶ Sellevåg m.fl. (2022).

gaver som ellers ville vært gjort i Forsvaret, for eksempel vedlikehold.

Et overordnet perspektiv på strategiske partnerskap i forsvarssektoren er at det gir Forsvaret «kapasiteten som kreves for krig, samtidig som det har en kostnad vi kan bære i fredstid», slik daværende forsvarssjef admiral Bruun-Hanssen formulerte det i sin årstale i Oslo Militære Samfund i 2020.⁴⁷

Rekvisisjon

Rekvisisjonsloven gir militære myndigheter hjemmel til å «rekvirere alt som er nødvendig for krigsmakten og institusjoner som er knyttet til den» når landet er i krig, og i andre situasjoner på nærmere vilkår, jf. lovens § 1. Ved krig har Forsvaret derfor hjemmel til å rekvirere alle samfunnets samlede ressurser for forsvarsformål, men ikke eiendomsrett til fast eiendom.

I Forsvarets rekvisisjonsordning, som for tiden moderniseres og digitaliseres, er omtrent 4 500 sivile kjøretøyer forhåndsrekvirert til bruk av Heimevernet ved behov. I utvelgelsen av kjøretøyene har Forsvaret bedt statsforvalteren om å kvalitetssikre at ikke kjøretøyer som er nødvendige for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner, blir rekvirert av Heimevernet, for eksempel kjøretøyer som tilhører kommunehelsetjenesten. Etter det kommisjonen forstår, arbeider Forsvaret med å utvide ordningen med forhåndsplanlagte rekvisisjoner til nye områder.

Forsvarets behov kommuniseres ikke godt nok til sivil side

De ugraderte og graderte trussel- og risikovurderingene utarbeidet av etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene (EOS-tjenestene) Etterretningstjenesten (E-tjenesten), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonale sikkerhetsmyndighet (NSM) og FFI gir en militærstrategisk ramme for Forsvarets behov for støtte fra sivil side. Videre indikerer Forsvarets egne ordninger for støtte konkrete behov, og vertslandsstøttekonseptet gir ytterligere informasjon om hvordan totalforsvaret skal understøtte den militære innsatsen. En hovedutfordring er imidlertid at Forsvarets behov i de mest krevende scenarioene er nærmest altomfattende. Kommisjonen har fått

innspill om at Forsvaret i liten grad involverer seg i sivile planprosesser som Nasjonal transportplan, noe som vanskeliggjør en helhetlig ivaretagelse av sivile og militære behov.

Blant de mest kritiske utfordringene er helseberedskapen for norske og allierte styrker og prinsippet om ett helsevesen i Norge, som er drøftet i kapittel 25.

10.11.4 Totalforsvaret i møte med svensk og finsk medlemskap i Nato

Svensk og finsk medlemskap i Nato representerer en stor mulighet for å videreutvikle det norske totalforsvarskonseptet. Det allierte territoriet i Nord-Europa utvides betydelig. Dette vil gi økt evne og troverdighet når det gjelder avskrekking og kollektivt forsvar i vår del av Europa. Samtidig innebærer en utvidelse, med Finlands landegrense på 1 340 km til Russland, at Natos landegrense med Russland mer enn dobles fra i dag.⁴⁸

Totalberedskapskommisjonen har møtt en rekke aktører som understreker at finsk og svensk Nato-medlemskap vil bidra til å åpne for et mer integrert nordisk samarbeid både på forsvarssiden og når det gjelder sivil beredskap.

Svensk og finsk Nato-medlemskap åpner blant annet for mer informasjonsutveksling, også på graderte plattformer. Aspekter som vil være viktige i utviklingen mot et sterkere nordisk totalforsvarssamarbeid er å harmonisere vertslandsstøttekonsepter, etablere muligheter for gradert kommunikasjon både på militær og sivil side, å utveksle sivile situasjonsbilder ved hendelser og å harmonisere arbeidet med sikkerhetsklareringer.

Med endringene i det globale verdikjede- og forsyningssikkerhetsbildet, og antakelsen om «friendshoring», se kapittel 12, og regionalisering av handelsområder som tidligere har vært globalisert, aktualiseres også forsyningssikkerhet som et satsingsområde for nordisk samarbeid.

Samtidig vil Norge som transittland for allierte forsterkningsstyrker som skal til Sverige og Finland, innebære et større ressurspådrag for det norske totalforsvaret. Når svensk og finsk Nato-medlemskap regnes med, kan ikke lenger det norske Forsvaret og totalforsvaret planlegge bare med den tradisjonelle sør-nord-aksen. Flere vest-øst-akser blir også viktige.

⁴⁷ Bruun-Hanssen (2021).

⁴⁸ Prop. 119 S (2021–2022) og Innst. 464 S (2021–2022).

10.12 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Moderniseringen av totalforsvaret de siste årene har bidratt til å styrke norsk beredskap og evne til krisehåndtering. Styrkingen har funnet sted basert på erfaringene beredskapsaktører har gjort seg i forbindelse med håndteringen av flere kriser, som for eksempel koronapandemien og den nåværende sikkerhetspolitiske situasjonen. De sivil-militære øvelsene har også i stor grad bidratt til å videreutvikle totalforsvaret.

I lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen mener kommisjonen at det må tas ytterligere grep for å styrke totalforsvaret. I det videre følger kommisjonens vurderinger knyttet til de sentrale utfordringene for totalforsvaret.

10.12.1 Samfunnets motstandsdyktighet må være førende for videreutviklingen

Natos ambisjoner når det gjelder motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner er i særlig grad førende for videreutviklingen av totalforsvaret. I lys av det må norske myndigheter og totalforsvarsaktører systematisk følge opp Natos forventninger og endringer knyttet til dette arbeidet. Det er også viktig å involvere seg i det fordypede samarbeidet mellom Nato og EU om motstandsdyktighet. Etter at totalforsvarsprogrammet ble avsluttet i 2020, er det grunn til å stille spørsmål om det er tilstrekkelig kraft i den norske oppfølgingen av Natos strategiske initiativer, inkludert rutiner for å følge opp endringer i Natos tilnærming til sivil beredskap.

Kommisjonen er også usikker på om informasjonen som gjøres tilgjengelig gjennom Natos forsvarsplanlegging i tilstrekkelig grad brukes i videreutviklingen av totalforsvaret. Etter at totalforsvarsprogrammet ble avsluttet, og i den forbindelse også statusrapporteringen fra departementene på oppfølgingen av Natos forventninger, er undersøkelsen et av få, om ikke det eneste, verktøyet for systematisk innhenting av informasjon om status for totalforsvaret utover den informasjonen som fremkommer i forbindelse med sivil-militære øvelser. Dette er informasjon som også er verdifull i et samordningsperspektiv. Norske myndigheter bør derfor ha en strategi for hvordan informasjonen som innhentes i forbindelse med Defence Planning Capability Survey, i tillegg til å svare ut Nato, kan brukes for å videreutvikle totalforsvaret.

Nato forventer at hvert enkelt medlemsland tar et tydelig ansvar for å oppfylle målene knyttet

til samfunnets motstandsdyktighet med egne nasjonale mål og implementeringsplaner. I lys av dette anbefaler kommisjonen at det etableres nasjonale mål og en handlingsplan for å følge opp Natos forventninger til motstandsdyktighet. En slik plan må ses i sammenheng med forslaget til kommisjonen om en langtidsplan for sivil beredskap, som er nærmere omtalt i kapittel 5.

Mange sektorer og nivåer må spille sammen i totalforsvarsarbeidet, og det medfører et behov for samordning. Når det gjelder ledelse, styring og koordinering i totalforsvaret, mener kommisjonen at DSB må få en tydeligere koordinerende rolle i dette arbeidet. Videre må næringslivet være representert i de viktigste samarbeidsforaene på alle nivåer. Dette er også nærmere omtalt i kapittel 5. Kommisjonen mener videre at det er viktig å trekke lærdom av erfaringene som er gjort i Ukraina. Sentrale læringspunkter fra krigen i Ukraina kan ha overføringsverdi til innretningen av totalforsvaret i Norge. Det bør derfor nedsettes en gruppe med deltakere fra næringslivet og sivile og militære myndigheter som får til oppgave å se nærmere på dette.

Kommisjonen mener at kunnskap om totalforsvaret bør tilflyte hele samfunnet. For å øke kunnskapen hos og bevisstheten til befolkningen mener kommisjonen at myndighetene må utvikle og utgi sammenfattet, strukturert og prioritert offisiell informasjon om totalforsvaret. Kompetansen og bevisstheten om totalforsvaret og betydningen den enkelte har, må økes. Se også nærmere vurdering av behovet for økt beredskapskompetanse i samfunnet i kapittel 28.

10.12.2 Forsvarets behov for understøttelse må avklares

En problemstilling som kommisjonen har søkt å få klarhet i, er Forsvaret og allierte styrkers behov for støtte fra sivile side i krise og krig og konsekvensene dette kan få for kritiske samfunnsfunksjoner og befolkningen.

Kommisjonen mener at sivil side må kunne planlegge med vesentlig større presisjon når det gjelder Forsvarets behov enn hva som er tilfelle i dag. Det krever at Forsvaret gjennom sivilt-militært samarbeid må bli vesentlig tydeligere i behovsbeskrivelsen. Flere av kommisjonens anbefalinger vil være viktige virkemidler for å få til dette. Dette inkluderer anbefalingen om å innføre felles, tverrsektorielle planforutsetninger, etablering av overordnede prinsipper for tverrsektoriell prioritering i kriser og etablering av en langtidsplan for den sivile beredskapen som er koordinert mot langtidspla-

nen for forsvarssektoren, og hvor begge har et felles oppheng i en nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi. Alle disse virkemidlene vil bidra til å understøtte dialogen mellom Forsvaret og sivil side om behov i ulike scenarioer.

10.12.3 Nordisk totalforsvarsintegrasjon

Svensk og finsk medlemskap i Nato vil endre betingelsene for det norske totalforsvaret. Kjernen er at tilhørigheten til samme sikkerhetsfellesskap åpner opp for et mer integrert nordisk samarbeid både på forsvarssiden og når det gjelder sivil beredskap. Det er etter kommisjonens vurdering særlig viktig å investere i dette samarbeidet i tiden fremover.

Nordisk totalforsvarssamarbeid er fremover en nødvendighet blant annet fordi Norge kan bli et transittland for allierte forsterkningsstyrker. Da må det samarbeides sivilt-militært over landegrensene. Et slikt sivilt-militært samarbeid kan også styrke hele samfunnssikkerhetsfeltet i de nordiske landene hvis også militære kapasiteter kan benyttes i sivil hendelseshåndtering.

Kommisjonen mener det er nødvendig med en analyse av det norske totalforsvarskonseptet som vurderer mulighetene som oppstår i Norden. Kommisjonen mener det er viktig med tettere nordisk totalforsvarsintegrasjon. Nordisk samarbeid er også omtalt i kapittel 6.

10.12.4 Forsvarets bistand til samfunnssikkerheten

Forsvarets bistand til samfunnssikkerheten er en velutviklet mekanisme for å bruke samfunnets samlede ressurser i beredskap. Samtidig kan trolig Forsvaret bidra mer til samfunnssikkerheten. En langsiktig styrking av Forsvaret, slik Forsvarskommisjonen har foreslått, vil kunne bety økt mulighet for å benytte Forsvarets kapasiteter også for sivil beredskap. Dette forutsetter at sivil side er tilstrekkelig involvert i utviklingen av nye kapasiteter i Forsvaret som potensielt kan egne seg for sivil innsats.

Skillet mellom sivile og militære oppgaver og ansvar må likevel ikke opphøre. På prinsipielt grunnlag vil kommisjonen advare mot det som kan bli en form for militarisering av samfunnet dersom det etter hvert forventes at flere sivile samfunnsoppgaver skal løses av Forsvaret. Beredskapsressursene må formålsrettes, og om det er sivile oppgaver som skal løses, bør utgangspunktet være at ressursene tilflyter de sivile funksjonene. Forsvarets kompetanse, ressurser, utdan-

ning og trening av personell, kapasiteter og kapabiliteter vil uansett først og fremst være rettet mot det militære oppdraget. Kommisjonen mener at det har en egenverdi at skillet mellom militære og sivile oppgaver og ansvar holdes i hevd. Dette er ikke minst viktig for å opprettholde tillit til samfunnsinstitusjonene. Samtidig må det ikke være noen tvil om at Forsvaret skal støtte sivil krisehåndtering ved behov.

Når prioriteringer skal gjøres i og for forsvarssektoren, må sivile hensyn etter kommisjonens syn vurderes. For eksempel bør HRS, gitt Forsvarets særskilte rolle i den offentlig organiserte redningstjenesten, alltid høres i forbindelse med anskaffelse av nye kapasiteter som man vurderer kan være nyttige i beredskap på sivil side. Forsvaret kan selv, for eksempel i Forsvarssjefens fagmilitære råd, tydeligere anbefale investeringer og prioriteringer hvor sivile beredskapshensyn også tas hensyn til. Hvis forsvarssjefen gir tydeligere vurderinger knyttet til sivile beredskapsformål i anbefalingene sine, vil den politiske behandlingen bli gjennomført basert på et bedre informasjonsgrunnlag, noe som vil tilrettelegge for at samfunnets samlede ressurser prioriteres bedre.

10.12.5 Regionalt og lokalt totalforsvarsarbeid må styrkes

En forutsetning for å kunne styrke totalforsvaret er at arbeid knyttet til dette skjer enhetlig på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Den nasjonale retningen må følges på alle nivåer. Kommisjonen vurderer at det gjenstår en god del arbeid før ressurser på regionalt og lokalt nivå har tilstrekkelige forutsetninger for å kunne ta sine roller i totalforsvaret fullt ut.

Kommisjonen mener det er avgjørende at kommunene gis nødvendige virkemidler for å kunne avdekke egen sårbarhet og at statlige myndigheter veileder kommunene. Kommunene må derfor gis forutsetninger for å øke sin egen motstandsdyktighet og kunne bidra inn i totalforsvaret. Det er også behov for å styrke kommunenes beredskapskapasitet. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5. Kommunene bør gjøres kjent med relevante tiltak i SBS, og hva som forventes av kommunene i et krigsscenario. Gitt dagens sikkerhetspolitiske situasjon er det nødvendig at alle aktører med et identifisert behov får tilgang til graderte systemer for kommunikasjon. Dette inkluderer kommunene, og det må sikres en fylkesvis ordning hvor nøkkelpersoner i kommuner får tilgang til graderte systemer. Se nær-

mere omtale av deling av sikkerhetsgradert informasjon i kapittel 7.

Det er også ulikheter mellom statsforvalterembetene når det gjelder typen scenario de analyserer og vektlegger i analysene sine av sikkerhetspolitiske problemstillinger. Kommisjonen mener at erfaringsutveksling mellom statsforvalterembetene fremover vil være viktig for å videreutvikle risiko- og sårbarhetsanalysene. Dette kan blant annet gi et godt grunnlag for å vurdere evnen til vertslandsstøtte og i planleggingen av objektsikring. Kommisjonen mener det er viktig å høste erfaringer fra embetene som har involvert kommunene i graderte risikoanalyser, slik at dette også kan bli gjort lokalt.

Kommisjonen har merket seg at enkelte statsforvaltere mener at de ikke i tilstrekkelig grad involveres i arbeidet med å identifisere nøkkelpunkter og objekter. Kommisjonen understreker betydningen av å involvere statsforvalterne i hensiktsmessig grad, slik at intensjonen bak objektsikringsinstruksen oppfylles.

Kommisjonen anbefaler:

- å styrke det sivil-militære samarbeidet og totalforsvaret i møtet med et sammensatt risiko- og sårbarhetsbilde og et stadig dypere sikkerhetspolitisk alvor
 - å etablere en handlingsplan for å følge opp Natos forventninger til motstandsdyktighet, og som sikrer avklaring av roller og ansvar for at planen implementeres. En slik plan må ses i sammenheng med forslaget til kommisjonen om en langtidsplan for sivil beredskap
 - å videreutvikle regionalt og lokalt totalforsvarsarbeid
 - å etablere og prioritere nordisk totalforsvarssamarbeid
 - at Forsvaret tydeliggjør eget behov for sivil støtte i ulike scenarioer
 - at Forsvarets ressurser er tilgjengelige for sivil krisehåndtering så fremt det ikke går ut over det militære kjerneoppdraget
 - at når Forsvaret anskaffer nytt materiell må man sikre at nytten av ressursen i et samfunnsikkerhetsperspektiv er ivaretatt
 - å nedsette en gruppe med deltakelse fra næringslivet og sivile og militære myndigheter som skal se nærmere på sentrale læringspunkter fra krigen i Ukraina
- å styrke det sivil-militære samarbeidet og totalforsvaret i møtet med et sammensatt risiko- og

Kapittel 11

Sivile beskyttelsestiltak

11.1 Innledning

Den norske staten har ansvar for å ivareta befolkningens grunnleggende behov og rettigheter – i fred og i krig.¹ I krig har partene i konflikten et ansvar for å beskytte sivilbefolkningen og å ivareta behovene deres i henhold til Genèvekonvensjonene.² Dette avspeiles i arbeidet med totalforsvaret som et konsept i krig tuftet på to hovedformål, henholdsvis å beskytte Norges territorium, selvstendighet og nasjonale verdier og å beskytte befolkningen.

I folkeretten er det Genèvekonvensjonene og tilleggsprotokoll 1 av 1977 som angir hvilke plikter stater har for å beskytte sivilbefolkningen i krig. I tillegg til tiltak som tar sikte på å beskytte befolkningen, som varsling, evakuering og tilfluktsrom, er også oppgaver som skal sikre at befolkningen overlever beskyttet folkerettslig og

beskrevet som sivilforsvarsoppgaver. Boks 11.1 viser sivilforsvarsoppgavene etter Genèvekonvensjonene.

Sivilforsvarsoppgavene nedfelt i Genèvekonvensjonene fremgår i sivilbeskyttelsesloven, som har som formål å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.

Sivilforsvaret ivaretar i dag en del av oppgavene nevnt i Genèvekonvensjonene. Det er imidlertid underkommunisert at flere aktører har et ansvar for å planlegge og gjennomføre sivilforsvarstiltak. Særlig kommunene har en sentral rolle, men i tillegg vil nødetatenes innsats i krig være del av et helhetlig sivilforsvar.³ Næringsliv omfattet av bestemmelser om industrivern har også oppgaver knyttet til dette.⁴

¹ I dette kapitlet bruker kommisjonen uttrykket krig i betydningen mellomstatlig konflikt.

² Genèvekonvensjon IV.

³ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016c).

⁴ Forskrift om industrivern.

Boks 11.1 Sivilforsvarsoppgaver

Sivilforsvarsoppgaver i henhold til Genèvekonvensjonene er:

- varsling
- evakuering
- administrasjon av tilfluktsrom
- administrasjon av mørkleggingstiltak
- redningsaksjoner
- sanitetstjenester, herunder førstehjelp og religiøs bistand
- bekjempelse av brann
- rekognosering og merking av farlige områder
- dekontaminering og lignende vernetiltak
- nødinnkvartering og nødforsyninger

- bistand i nødssituasjoner til å gjenopprette og opprettholde orden i skaderammede områder
- reparasjon i krisetilfelle av uunnværlige offentlige innretninger
- nødtiltak for å ta hånd om døde
- bistand til å bevare gjenstander som er av vesentlig betydning for å overleve
- supplerende virksomhet som er nødvendig for å gjennomføre noen av oppgavene nevnt ovenfor, herunder, men ikke begrenset til, planlegging og organisering

Kilde: Tilleggsprotokoll 1 til Genèvekonvensjonene.



Figur 11.1 Sivilforsvaret fører tilsyn med tilfluktsrom.

Foto: Rogaland sivilforsvarsdistrikt.

11.2 Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er en statlig beredskapsressurs som har som primæroppgave å beskytte befolkningen i krig. Staten er beskyttet etter Genèvekonvensjonene. Sivilforsvaret har et ansvar for varsling, å forestå oppgaver i forbindelse med evakuering og tilfluktsromstjeneste i offentlige tilfluktsrom i krig. Som ledd i å ivareta ansvaret anskaffer, drifter og vedlikeholder Sivilforsvaret offentlige varslingsystemer, utarbeider planer for evakuering og forvalter og fører tilsyn med tilfluktsrom. Sivilforsvaret er i tillegg en forsterkningsressurs som kan gi personell- og materiellstøtte til nød- og beredskapsaktører i hele krisespektret. Virksomheten inngår også i landets atomberedskap.

Sivilforsvaret er underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), som skal utpeke en sjef for Sivilforsvaret. Sivilforsvaret skal ha en styrke på rundt 8 000 tjenestepliktige som fordeles i 20 lokale distrikter basert på hvor de bor.⁵ I tillegg skal det ha seks nasjonale mobile

forsterkningsenheter som bidrar med støtte over hele landet. Kravet om 8 000 tjenestepliktige ble besluttet i 2007 og var basert på håndtering av hendelser i perioden 1992–2007.⁶ Hvert distrikt har sitt kontor, med til sammen 250 fast ansatte. Herfra ledes ressursene i distriktet operativt og administrativt. Alt personell får opplæring på Sivilforsvarets kompetansesenter på Starum.

Sivilforsvaret er en lokal ressurs, men ved større hendelser i områder med begrensede ressurser, vil bistand fra andre sivilforsvarsdistrikter være viktig. Kommisjonen erfarer at denne evnen er i ferd med å videreutvikles, blant annet gjennom at samtlige tjenestepliktige får en felles grunnutdanning i større grad enn før. Dette gir en større breddekompetanse ved siden av etterfølgende fagspesialisering, noe som bidrar til at hver tjenestepliktige får grunnlag til å håndtere et bredt spekter av hendelser. Ifølge Sivilforsvaret bidrar dette til å øke fleksibiliteten, også med hensyn til å flytte på ressurser mellom oppgaver og distrikter.

Sivilforsvaret har ikke stående styrker, noe som innebærer at det ikke kan forventes at alle

⁵ Sivilforsvaret (2023) og sivilforsvarsforskriften. Sivilforsvaret har i tillegg en krigsreserve på om lag 8 000 tjenestepliktige.

⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007).

tjenestepliktige kan møte når de innkalles. Sivildforsvaret har overfor kommisjonen pekt på at antallet tjenestepliktige er for lavt sett opp mot dagens utfordringsbilde. Det pekes også på at antallet i praksis er lavere enn 8 000, blant annet på grunn av fritak fra tjenesteplikt for ansatte i virksomheter som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner. Sivildforsvaret har antydning at en styrke i en størrelsesorden på 12 000 tjenestepliktige i fredstid vil gi en mer robust beredskap.

11.2.1 Sivildforsvaret som forsterkningsressurs

Sivildforsvaret er en forsterkningsressurs for øvrige nød- og beredskapsaktører og kan utgjøre en viktig ressurs ved langvarige og sammenfallende hendelser. Flyktningssituasjonen i 2015, skogbrannsommeren 2018, koronapandemien i 2020–2022, skredet i Gjerdrum i 2020, brannene på Sotra i juni 2021 og ankomstene av fordrevne fra Ukraina er eksempler på hendelser hvor Sivildforsvaret har bistått i håndteringen.

Sivildforsvaret har materiell og kompetanse som er utviklet med utgangspunkt i erfaring fra håndtering av ulike hendelser. Sivildforsvaret bidrar blant annet med infrastruktur som sikrer behov som varme, lys, samband, og har materiellressurser til blant annet brannsløkking og lensing.

Ved krig vil det samlede forsterkningsbehovet kunne være betydelig større enn i fredstid. Arbeidet med å videreutvikle totalforsvaret har blant annet avdekket behov for utdeling av kritiske forsyninger som mat og drikkevann. I dette ligger også et behov for å rense drikkevann i kritiske situasjoner og en generell økt kapasitet til å reetablere kritisk infrastruktur for befolkningen. I slike sammenhenger kan Sivildforsvaret ha en viktig rolle.

Sivildforsvaret inngår i landets atomberedskap og utfører rutinemessige målinger av stråling på flere hundre målepunkter over hele landet.⁷ Ved en atomhendelse vil Sivildforsvaret være en forsterkningsressurs for Kriseutvalget for atomberedskap (KUA). Eksempler på støtte som Sivildforsvaret kan gi er dekontaminering (fjerning av forurensning) av personer utsatt for CBRNE-materiale og radiac-måling (måling av bakgrunnsstråling). Det vises for øvrig til omtale av CBRNE-beredskap i kapittel 26. Sivildforsvarets materiell er også relevant for andre hendelser, for eksempel akutte forurensningshendelser.

Boks 11.2 Øremerkede midler til Sivildforsvaret i 2022

Midlene har blant annet bidratt til:

- 17 nye innsatsavdelinger
- utkvittering av kritisk materiellatterslep
- utskifting av kritisk materiell (blant annet CBRN)
- anskaffelse av lett innsatsbekledning til alle mannskaper
- økt trening- og øvingsvirksomhet i distriktene
- felles CBRN-kurs for alle i Sivildforsvaret (nytt, digitalt kurs som også gjøres tilgjengelig for andre nød- og beredskapsaktører)
- økt inntak på kurs (desentralisert og ved kompetansesenteret)
- nasjonalt kompetanseseminar for alle ansatte i Sivildforsvaret

Kilde: Sivildforsvaret

Gjennom flere år har det vært et etterslep hva gjelder ressurser og utstyr til Sivildforsvaret. Etter det kommisjonen har fått opplyst fra Sivildforsvaret har situasjonen bedret seg det siste året gjennom øremerkede midler. Boks 11.2 viser hvordan de øremerkede midlene i 2022 er benyttet.

11.2.2 Endringer i ansvaret for sivile beskyttelsestiltak

Det sivile beskyttelseskonseptet ble etablert som følge av erfaringene fra første og andre verdenskrig, den spanske borgerkrigen og den kalde krigen. Tiltakene i konseptet skulle beskytte sivilbefolkningen mot følgene av krigshandlinger, ta høyde for en langvarig krig med bruk av kjernefysiske, biologiske og kjemiske våpen og massiv bombing med konvensjonelle våpen, og dessuten en forsyningsmessig avsperring av landet.

Sivildforsvaret ble etablert som en egen organisasjon i sivilforsvarsloven av 1953. Sivildforsvaret var den gang hovedansvarlig for Norges sivile forsvaret. Dette innebar å «planlegge og iverksette tiltak av ikke militær art, som tar sikte på å forebygge skade på sivilbefolkningen ved krigshandlinger eller råde bot på slik skade, og som ikke ved særskilt bestemmelse er lagt til annen myndighet». Sivildforsvaret var tenkt å samle og organisere majoriteten av sivilforsvarsoppgavene i krig. Sivild-

⁷ Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (2022b).

forsvaret i krig ville være organisert i tjenestegrener for redning, sanitet, rydding, brannvern, ordenstjeneste osv.⁸ I tillegg ble det opprettet såkalte fjernhjelpsstyrker som ved behov skulle komme befolkningen til unnsetning.

Etter at den kalde krigen tok slutt ble den sivile beredskapen lagt om og flere av oppgavene som var tenkt overført til Siviltforsvaret i krig ble tillagt andre sivile myndigheter. For eksempel ble oppgaver knyttet til reservevannforsyning tatt inn i helseberedskapen og er nå hjemlet i drikkevannsforskriften. Brann- og redningstjeneste, sanitetstjeneste og CBRNE-beskyttelse er tidligere sivilforsvarsoppgaver som var planlagt gjennomført i krig av Siviltforsvaret, men som nå er gitt en annen organisatorisk innramming. På samme tid ble Siviltforsvaret i større grad innrettet som en forsterkningsressurs i fredstidskriser. Siviltforsvaret beholdt imidlertid et ansvar for varsling, evakuering og tilfluktsrom. I 2004 ble Siviltforsvaret underlagt DSB. Oppgaver som lå til henholdsvis statsforvalteren og politimesteren, ble overført til Siviltforsvaret.

Kommunene og andre offentlige myndigheter har ansvar for sivilforsvarsoppgaver. Dette gjelder blant annet plikter i helse- og omsorgstjenesteloven, sosialtjenesteloven, brann- og eksplosjonsvernloven og drikkevannsforskriften. Andre oppgaver vil være bistandsplikt til næringslivet fastsatt i næringsberedskapsloven. I sivilbeskyttelsesloven er kommunene gitt i oppgave å lede en samlet beredskap for oppgaver nevnt i sektorlovgivningen. I tillegg vil blant annet politiet, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, (DSA) og næringslivet gjennom industrivernet ha oppgaver.

11.2.3 Varsling, evakuering og tilfluktsrom

Hensikten med varsling som beskyttelsestiltak er å få ut viktig informasjon fra myndighetene til befolkningen. Siviltforsvaret har i underkant av 1 250 tyfoner som er plassert ut i større byer og tettsteder, og disse når om lag halvparten av befolkningen. I fred utløses varslene av politiet når det er behov for å få folk til å oppsøke informasjon, for eksempel ved gassutslipp fra industrianlegg, fjellskred eller dambrudd i vannmagasin. Siviltforsvaret har ansvar for varsling i krig, for eksempel ved luftangrep, slik at befolkningen får mulighet til å søke beskyttelse, inkludert oppsøke tilfluktsrom. To ganger i året gjennomfører Siviltforsvaret øvelser der varslingssystemet testes ut.⁹

⁸ Norges Forsvarsforening (1961).

I 2023 ble tyfonanleggene supplert av et system for nødvarsel på mobil. Nødvarsel skal brukes til å varsle befolkningen om akutte og alvorlige hendelser som truer liv og helse. Et nødvarsel inneholder informasjon om hva som skjer, og hva den enkelte bør gjøre for å beskytte seg selv. Det er politiet og Siviltforsvaret som avgjør hvilket område som skal varsles, og som sender ut selve varselet.¹⁰

Evakuering som beskyttelsestiltak i krig innebærer å flytte befolkningen på grunn av fare i et område og vil skje etter beslutning av politiet eller militære myndigheter. Evakuering kan altså både iverksettes på bakgrunn av hensyn til sivil beskyttelse og av hensyn til militære operasjoner. Evakuering av befolkningen er blant annet hjemlet i sivilbeskyttelsesloven, strålevernloven, politiloven og rekvisisjonsloven, i tillegg til forskrift om krigsutflytting. Ansvar, rolle og myndighet i henholdsvis fred og krig er forskjellig, blant annet ved Siviltforsvarets særlige ansvar i krig.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt fastsetter at kommuner skal ha evakueringsplaner og en plan for befolkningsvarsling. De fleste kommuner har etter det kommisjonen erfarer, et generisk evakueringsplanverk som blant annet er basert på forventninger om å drifte et evakuerte- og pårørendesenter. Helsedirektoratet og statsforvalteren har utarbeidet egne veiledere for slike sentre.¹¹ Foreløpig har få kommuner vurdert et sikkerhetspolitisk scenario med behov for evakuering, og lagt det til grunn for dimensjonering av evakueringsplanen. Siviltforsvaret har også begrenset med planer for evakuering av sivilbefolkningen rundt lovlige militære mål og i strategisk viktige områder.

Planer for evakuering i krig eller ved krigsliknende forhold har siden tidlig på 1990-tallet i liten grad blitt oppdatert.¹² Planverket er for det meste basert på tidligere forhold, som også er avhengig av formelle strukturer som ikke lenger finnes, for eksempel ulike nemnder, prioriteringsmekanismer for bruk av transportinfrastruktur og transportplaner. Etter det kommisjonen erfarer, tar planverket i begrenset grad høyde for øvrige behov som myndighetene må sikre at befolkningen får dekket ved evakuering i krig. Som ledd i å veilede kommuner med å ivareta sitt ansvar knyttet til evakuering arbeides det etter det kommisjonen erfarer med en veileder for evakuering i hele krisespektret.

⁹ Siviltforsvaret (2022a).

¹⁰ Nødvarsel (2023).

¹¹ Statsforvalteren (2019).

¹² Agerup m.fl. (2016).

Boks 11.3 Lovlige mål i krig

Hva som vil være lovlige militære og sivile mål i krig vil i noen grad variere. Militære og sivile mål er objekter som ut fra sin art, plassering, formål eller bruk gir et effektivt bidrag til militære aksjoner, og som det etter de rådende omstendighetene vil by på en avgjort militær fordel å gjennomføre en total eller delvis ødeleggelse, erobring eller nøytralisering av. Det er dette som gjør objektene til lovlige militære mål.

I folkeretten trekkes et skille mellom objekter som er nødvendige for å gjennomføre militære aksjoner og objekter som kun er til støtte for den generelle krigsinnsatsen. Våpenfabrikker, militære havner og kommunikasjonssystemer som brukes til kommando og kontroll vil som regel være lovlige mål fordi de oppfyller vilkårene for å anses som militære objekter.

Et objekt som kun støtter den generelle krigsinnsatsen utgjør som oftest ikke et lovlig mål, enten fordi bidraget ikke kan sies å utgjøre et

direkte bidrag til militære aksjoner, eller fordi den militære fordelene ved angrep mot objektet ikke vil være konkret nok. Eksempler på slike objekter er anlegg og fasiliteter knyttet til matproduksjon eller til produksjon og eksport av petroleum.

Nøyaktig hvor grensen mellom lovlige og ikke-lovlige mål går er ikke helt klart. I tillegg er det viktig å være klar over at enkelte land anser økonomiske mål som utgjør et effektivt bidrag til motpartens stridskapasitet, som lovlige mål, selv om de kun gir indirekte støtte og dermed er en form for generell krigsinnsats.

Det er heller ikke mulig å forutsi om en eventuell fiende har full innsikt i norske mål eller deler norsk vurdering av målenes viktighet eller vil følge reglene i krigens folkerett.

Kilde: Forsvaret (2013).

Tilfluktsrom skal verne befolkningen mot skader som kan oppstå ved væpnede angrep. Det er to hovedkategorier tilfluktsrom i Norge – private og offentlige. I Norge finnes det om lag 600 offentlige tilfluktsrom med rundt 300 000 plasser og om lag 19 000 private tilfluktsrom med rundt 2,2 millioner plasser.¹³ Samlet innebærer det en dekningsgrad på i overkant av 40 prosent av befolkningen. Det er ulike typer tilfluktsrom, avhengig av når tilfluktsrommet er bygget.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) pekte i 2016 på at verneevnen var til stede i tilfluktsrommene, men at mange rom hadde mekaniske og fysiske mangler og at det ofte ikke var planlagt for tilfluktsromstjeneste (klargjøring og drift ved en hendelse) i de ulike tilfluktsrommene.¹⁴ Situasjonen har etter det kommisjonen erfarer ikke endret seg. Sivilforsvaret har heller ikke kapasitet til å gjennomføre tilsyn med tilfluktsrommene i tilstrekkelig grad.

Overfor kommisjonen har Sivilforsvaret anbefalt at eksisterende tilfluktsrom beholdes slik at de kan benyttes til formålet i løpet av 72 timer. Det pekes på at det videre arbeidet først bør ha som målsetting å sette rommene i stand slik at de kan

beskytte mot konvensjonelle våpen, før oppgradering til beskyttelse mot CBRNE-trusler og forlenget oppholdstid iverksettes. Dette for å gi en størst mulig andel av befolkningen en minimumsbeskyttelse. Sivilforsvaret legger vekt på at arbeidet bør prioriteres til strategisk viktige områder, og områder med forhøyet risiko.

Sivilforsvaret utarbeider for tiden et system for egenkontroll hvor eiere gjennomfører kontroll av tilfluktsrom etter en digital veiledning fra Sivilforsvaret, og melder tilstanden inn digitalt til Sivilforsvaret. Dette gjøres for å få bedre oversikt over tilstanden som grunnlag for prioritering av oppgraderinger.

11.3 Utredninger om sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

Endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen i 1990-årene med redusert krigstrussel og et mer variert trussel- og risikobilde, gjorde at beskyttelseskonseptet ble endret. Tidligere krigsutflyttingsplaner opphørte, og varsling, evakuering og utbygging av tilfluktsrom skulle fremover basere seg på et sonekonsept. Konseptet innebærer at det settes en soneinndeling av området rundt nøkkelmål, og at varsling og beskyttelse av sivilbe-

¹³ Sivilforsvaret (2022b).

¹⁴ Agerup m.fl. (2016).

Boks 11.4 Sivile beskyttelsestiltak i andre land

Tilfluktsrom som sivilt beskyttelsestiltak er langt på vei avviklet i flere vestlige land som Tyskland, Storbritannia og USA. Andre land som Sveits, Sverige og Finland har stor dekningsgrad av tilfluktsrom. Flere Nato-land har gått bort fra prinsippet om evakuering og valgt en løsning hvor sivilbefolkningen anbefales å bli værende der de bor og bruke kjellere og tilfluktsrom til beskyttelse. Dette baserer seg på en vurdering av at såkalte dekningsrom, «shelter in place», også gir god beskyttelse. I disse rommene kan man i tidskritiske hendelser søke tilflukt i umiddelbar nærhet for å beskytte seg mot farlige stoffer, fallende gjenstander eller trykk.

I november 2022 mottok den svenske regjeringen SOU 2022:57 *Ett stärkt skydd för civilbe-*

folkningen vid höjd beredskap. I rapporten gis forslag til et moderne og tilpasset konsept for beskyttelse av sivilbefolkningen ved krigshandlinger i Sverige. I rapporten vises det til at krigen i Ukraina har synliggjort at sivilbefolkningen i større grad enn tidligere antatt vil være et strategisk mål for en fiende. I lys av dette foreslås flere tiltak for å sikre et modernisert sivilbeskyttelseskonsept basert på tilflukts- og dekningsrom, tilfluktsromtjeneste og evakueringsplanverk. Det gis også forslag til tiltak som vil styrke redningstjenestens forutsetninger for å kunne sikre befolkningen i krig. Det foreslås videre å gjeninnføre sivilplikt, med 3 000 sivilpliktige (sivilforsvarspersonell).

Kilde: SOU 2022:57.

folkningen knyttes til disse sonene. I Sør-Norge skulle beskyttelsen av sivile konsentreres til soner omkring militære mål, mens det i Nord-Norge i tillegg ville omfatte beskyttelse knyttet til mulige krigssoner. I 1998 ble det innført en midlertidig stans i utbyggingen av tilfluktsrom, en ordning som fortsatt gjelder.¹⁵ Eksisterende tilfluktsrom skulle likevel vedlikeholdes. Som nevnt er dette i liten grad gjort.

Samtidig fikk uønskede hendelser i fredstid en mer fremtredende plass i beredskapen. Dette gjorde at Sivilforsvarets funksjon som forsterkningsressurs for nød- og beredskapsaktørene fikk økt oppmerksomhet og betydning. Sivilforsvarets fredstidsoppgaver ble ytterligere vektlagt i NOU 2013: 5 *Når det virkelig gjelder – Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. Utvalget anbefalte å utvikle Sivilforsvarets oppgaver i krig, med begrunnelsen at forvaltning, tilsyn og kontroll av tilfluktsrom ikke var en naturlig del av et moderne beskyttelseskonsept. Ordningen innebar ifølge utvalget ressursinnsats, forvaltning og byråkrati for å videreføre et beskyttelsestiltak som

verken var relevant eller tilpasset samfunnets utfordringer og risikobildet. Utvalget pekte videre på at ressurser burde rettes mot forebygging og håndtering av sårbarhet beskrevet i det nasjonale risikobildet.

11.3.1 Økt vektlegging av krig som dimensjonerende for Sivilforsvaret

I 2016 vurderte FFI det moderne samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak.¹⁶ FFI konkluderte med at varsling, evakuering og tilfluktsrom er relevante og nødvendige tiltak for å kunne beskytte sivilbefolkningen i krig. Ifølge FFI finnes det ikke alternativer som kan erstatte tiltakene og gi en tilsvarende beskyttelsesgrad. FFI anbefalte at sonekonseptet ble førende for forvaltningen av tiltakene. Dette gjaldt særlig for tilfluktsrom og varslingskonseptet. Videre anbefalte FFI at utformingen av sonekonseptet ble basert på lokale og regionale risiko- og sårbarhetsanalyser og bosetningsmønster. Når det gjaldt evakuering, anbefalte FFI å utarbeide planverk som dekker planlegging og iverksettelsen av evakueringen som Sivilforsvaret skal forestå, da disse var svært mangelfulle.

En konseptutredning for Sivilforsvaret i 2016 fant at virksomhetens oppgaver innenfor forsterkning, samvirke og internasjonal bistand var relevante og etterspurte.¹⁷ Det ble samtidig pekt på at

¹⁵ St.meld. nr. 25 (1997–98) og Innst. S. nr. 241 (1997–98). Midlertidig stans betyr ikke at tilfluktsrompliktige tiltakshavere er fritatt fra plikten til å bygge tilfluktsrom. Det betyr isteden at de må søke Sivilforsvaret om midlertidig dispensasjon fra plikten til bygging. Dersom Stortinget skulle oppheve den midlertidige byggestansen, kan tiltakshavere bli pålagt å bygge tilfluktsrom eller innbetale midler etter frikjøpsordningen.

¹⁶ Agerup m.fl. (2016).

det var usikkerhet knyttet til hvor robust og utholdende Sivilforsvaret var under større, komplekse hendelser av lengre varighet.

På bakgrunn av vurderingene til FFI og konseptutredningen, anbefalte DSB i 2017 at beskyttelsestiltak for sivilbefolkningen ved sikkerhetspolitisk krise og krig fortsatt burde basere seg på sonekonseptet.¹⁸ Det ble imidlertid pekt på at deler av Nord-Norge trolig måtte behandles spesielt, siden trusselen mot sivilbefolkningen ble antatt å være større og ha en annen karakter der enn i resten av landet.

Regjeringen konkluderte i Meld. St. 5 (2020–2021) med at de sivile beskyttelsestiltakene samlet sett er mangelfulle og utdaterte, og at tiltakene ikke vil kunne beskytte befolkningen på en tilfredsstillende måte. I lys av dette ble det påpekt et behov for å gjøre tilpasninger som gjør samfunnet bedre rustet til å stå imot dagens og fremtidens trusler.

Krigen i Ukraina har synliggjort at sivilbefolkningen i større grad er et mål for en potensiell fiende og kan komme til å rammes enda hardere enn tidligere antatt. Russlands krigføring viser at enkelte land ser bort fra distinksjonen mellom lovlige og ulovlige mål i krig, som sonekonseptet for sivile beskyttelsestiltak delvis bygger på. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har DSB satt i gang et prosjekt for utvikling av sivile beskyttelsestiltak. Prosjektet omfatter evne til å håndtere ukontrollert forflytning av mennesker og å videreutvikle det kommunale planverket for evakuering og å veilede kommuner i strategisk viktige områder for å sikre at de har et oppdatert planverk. I samarbeid med relevante aktører, skal DSB vurdere og foreslå kriterier for trygge oppholdssteder for befolkningen ved evakuering i hele krisespektret. Som del av dette arbeidet skal det særskilt vurderes å videreføre tilfluktsrom med høy beskyttelsesevne i spesielt utsatte områder. Det skal også ses på hvordan eksisterende tilfluktsrom i større grad kan benyttes slik at de holdes i stand og inngår som en del av den nasjonale beredskapen i forbindelse med for eksempel migrasjon, pandemi eller forsyningskrise.¹⁹

Kommisjonen erfarer at DSB anbefaler å videreføre tilfluktsrom som beskyttelsestiltak, utarbeide krav til nye dekningsrom og veileder for kommunale evakueringsplaner, og avklare hjemmels- og plangrunnlag for utvikling av evakueringsplanverk for krig.

11.4 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Tidligere mekanismer og infrastruktur for å sikre befolkningen beskyttelse i krig, som planverk for evakuering og tilfluktsromstjeneste, er bygget ned. I tillegg er det usikkerhet om hvilket beskyttelseskonsept Norge skal ha.

Kommisjonen mener de sivile beskyttelsestiltakene må videreutvikles slik at de i størst mulig grad dekker hele krisespektret, uansett utløsende årsak. Det må også være tydelig hvem som har ansvaret for å utføre tiltakene i henholdsvis fred og krig.

For tiden utredes et fremtidig beskyttelseskonsept. Kommisjonen ser behov for å peke på problemstillinger som den mener det er særlig viktig å vurdere i dette arbeidet.

11.4.1 Vurdere Sivilforsvarets oppgaver og organisering

Sivilforsvaret er i dag hovedsakelig dimensjonert for fredtidsoppdraget. Samtidig er det en ambisjon at Sivilforsvaret skal tilbake til kjerneoppgaven, som er å beskytte befolkningen i krig. Etter det kommisjonen erfarer, har Norge et godt utgangspunkt ved at vi har opprettholdt tjenesteplikt og har et kompetansesenter for Sivilforsvaret på Starum. Sivilforsvaret er også til stede i hele landet og bidrar i å håndtere hendelser. Dette er et viktig fundament som det må bygges videre på. Kommisjonen mener samtidig at Sivilforsvaret må finne en balanse mellom forsterkningsrollen og etatens oppdrag når det gjelder sivile beskyttelsestiltak i krig.

Sivilforsvaret er etter det kommisjonen erfarer, tilstrekkelig utrustet til å ivareta rollen som forsterkningsressurs gjennom at etaten rår over tjenestepliktig befall og mannskap med lokalkunnskap og kompetanse til å ivareta ulike oppgaver. Sivilforsvarets materielle fungerer også godt, men med begrensninger når det kommer til volum. Å fylle avdelinger som er lokalisert i områder hvor det er lav bosetting, er også utfordrende. Fritak fra tjeneste for ansatte i virksomheter som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner innebærer at Sivilforsvaret kan bli ytterligere svekket i større kriser.

Kommisjonen mener at Sivilforsvarets kompetanse og kapasiteter bør videreutvikles. Som ledd i en slik styrking bør antallet tjenestepliktige vurderes. Det vises til at Sivilforsvaret mener at en styrke på rundt 12 000 tjenestepliktige i fredstid vil gi en mer robust beredskap. Kommisjonen slutter seg til en ambisjon på 12 000 i fredstid,

¹⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016c).

¹⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017b).

¹⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (2022d).

men det samlede forsterkningsbehovet i krig vil være betydelig større.

Endringer i kritisk infrastruktur, risikoområder og kommunikasjonslinjer siden plasseringen av lokale innsatsavdelinger i sin tid ble bestemt, gjør at kommisjonen også ser et behov for en gjennomgang av styrkeplasseringen som både sikrer lokal tilstedeværelse, rekrutteringsgrunnlag og responstid tilpasset dagens situasjon. Det vises også til behovet for godt samvirke mellom Sivilforsvaret og statsforvalteren, politiet, Heimevernet og kommunene. Sivilforsvarets struktur bør regelmessig vurderes opp mot hvordan øvrige aktører organiserer seg.

11.4.2 Videre satsing på varsling, tilfluktsrom og evakuering

Systemer for varsling, evakuering og tilfluktsrom er avgjørende elementer i et troverdig beskyttelseskonsept. Kommisjonen ser det som en klar styrking at det i tillegg til varsling ved bruk av tyfoner er etablert et system for befolkningsvarsling gjennom nødvarsel på mobil. Det er viktig at nødvarsel blir brukt som forutsatt og at det ikke blir en tjeneste som brukes for ofte og ved mindre alvorlige hendelser. Det vil kunne bidra til at befolkningen tar nødvarsel mindre alvorlig enn forutsatt. Kommisjonen mener derfor det er viktig å følge opp bruk av nødvarsel gjennom at ordningen evalueres etter noen år.

Kommisjonen mener den sikkerhetspolitiske situasjonen tilsier at den infrastrukturen som gjennom årtier er bygget opp for å beskytte befolkningen må settes i stand og videreføres i et modernisert beskyttelseskonsept. Kommisjonen viser her til Sivilforsvarets anbefalinger når det gjelder tilfluktsrom. Systemet for egenkontroll som Sivilforsvaret utarbeider, er et godt tiltak, men Sivilforsvaret må også settes i stand til å følge opp infrastrukturen gjennom risikobaserte tilsyn.

Det eksisterer i dag begrenset med mekanismer og planverk for evakuering i krig – dette gjelder både for kommunene, andre sentrale aktører, og Sivilforsvaret. Kommisjonen har merket seg arbeidet knyttet til evakuering til trygge oppholdssteder og vil understreke at det er viktig at dette arbeidet videreføres.

I lys av de menneskelige kostnadene som evakuering fører med seg, vil oppbygging av beredskap basert på å ikke flytte befolkningen for å verne dem mot krigshandlinger, være et alternativ. Da vil tilfluktsrom og dekningsrom være sentralt. I det videre arbeidet vil det være viktig å

balansere ulike hensyn når fremtidig beskyttelseskonsept skal besluttet.

11.4.3 Avklare ansvar for sivile beskyttelsestiltak i krig

I Genèvekonvensjonene er det få føringer for hvordan en stat organiserer det sivile forsvaret. Det må likevel være tydelig hvem som skal ivareta de sivile beskyttelsestiltakene i krig. Noen må også ha ansvar for å koordinere sivilforsvarsoppgavene.

Ansvar for tre av de fire sivile beskyttelsestiltakene omtalt i sivilbeskyttelsesloven er tillagt Sivilforsvaret i krig, men også innenfor disse tiltakene er det andre myndigheter som bidrar. Et eksempel på dette er kommunenes rolle i planlegging og gjennomføring av evakuering. Ettersom dagens sivile beskyttelseskonsept er fordelt på en rekke virksomheter er det også viktig å styrke deres kapasitet til å ivareta sivile beskyttelsestiltak som de har ansvar for.

For kommisjonen er det uklart om Sivilforsvaret har et overordnet ansvar for bare sine oppgaver eller også øvrige sivilforsvarsoppgaver som i dag ligger til andre myndigheter. Kommisjonen viser for øvrig til at Justis- og beredskapsdepartementet har bedt DSB om å koordinere arbeidet med sivile beskyttelsestiltak på sivil side.²⁰

På denne bakgrunn mener kommisjonen regjeringen må avklare hvilket ansvar Sivilforsvaret har for sivile beskyttelsestiltak og hva som ligger i koordineringsansvaret til DSB. Dette gjelder både for planleggingen av tiltakene og den operative koordineringen i en eventuell krig. Kommisjonen mener ansvar og struktur må bygge på valgte løsninger for koordinering på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det vises i den forbindelse til kommisjonens gjennomgang av en helhetlig og gjennomgående beredskapsstruktur i kapittel 5.

11.4.4 Gjennomgang av sivilforsvarsoppgavene i norsk lov- og planverk

Gitt organiseringen av sivilforsvarsoppgavene nasjonalt er det uklart for kommisjonen om de forskjellige sivilbeskyttelsesoppgavene i tilstrekkelig grad er regulert i lovverk. Kommisjonen erfarer at de ulike sivilbeskyttelsesoppgavene ikke i tilstrekkelig grad er operasjonalisert i planverk. Det er derfor behov for en nærmere vurdering av om Norge er tilstrekkelig forberedt på å ivareta sivile beskyttelsestiltak i krig, inkludert hvordan forplik-

²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2023c).

telsene er nærmere regulert i lovverk og hvordan de er tenkt operasjonalisert gjennom planverk.

Kommisjonen mener at et fremtidig sivilt beskyttelseskonsept på en tydelig og avklart måte må inkludere alle tiltak for å beskytte befolkningen i krig. Beskyttelseskonseptet må være tilpasset et fremtidig trusselbilde og befolkningens behov, og organiseringen av utførelsen av sivilforsvarsoppgavene i krig må være koordinert. Planleggingen må også være basert på felles planforutsetninger.

11.4.5 Styrke arbeidet med sivile beskyttelsestiltak i totalforsvaret

Totalforsvaret i krig er tuftet på to formål, henholdsvis å beskytte Norges territorium, selvstendighet og nasjonale verdier og å beskytte befolkningen. Siden 2016 har hovedvekten i videreutviklingen av totalforsvaret vært lagt på å styrke motstandsdyktigheten i kritiske samfunnsfunksjoner og sivil sides evne til å støtte Forsvaret og allierte styrker i krig. Aspekter knyttet til sivil beskyttelse har blitt øvd, inkludert behov for evakuering fra krigsrammede områder, men dette har i begrenset grad inngått som øvelsesmål.

Ifølge FFI er det behov for mer kunnskap om hvordan sivilbefolkningen i Norge skal beskyttes mot krigsforbrytelser og andre former for overgrep i krig.²¹ Det pekes også på at det er behov for mer kunnskap om hvordan sårbare grupper skal beskyttes og om det er behov for ekstra tiltak som ikke er beskrevet i dag. FFI viser også til at det er behov for mer kunnskap om hva sivilbefolkningen forventer at norske myndigheter skal stille med i krise og krig. Som påpekt er det også mangler både i regelverk og planverk, og arbeidet med sivilforsvarsoppgavene hos ulike myndigheter og i kommunene er ikke tilstrekkelig samordnet.

Justis- og beredskapsdepartementet har bedt DSB om å koordinere arbeidet med utvikling av planverk, etablering av felles situasjonsbilde, øvel-

ser og sivile beskyttelsestiltak på sivil side.²² Kommisjonen mener i lys av dette at det må utarbeides et helhetlig sivilt beskyttelseskonsept og at dette arbeidet må integreres som en del av totalforsvarsarbeidet for øvrig. En slik integrasjon kan blant annet skje gjennom at beskyttelse av befolkningen gis en større plass i risiko- og sårbarhetsanalyser og sivil-militære øvelser, for eksempel i Polaris Gram-øvelsene til Forsvaret som ofte er integrert med Natos øvelser.

Kommisjonen har for øvrig merket seg arbeidet i Sverige når det gjelder fremtidig innretning av sivile beskyttelsestiltak. På bakgrunn av likheter mellom sivilforsvarskonseptene i Norge og Sverige vil det være viktig at norske myndigheter i det videre er i dialog med svenske myndigheter om hensiktsmessige løsninger. Et slikt samarbeid bør skje innenfor rammen av et tettere nordisk samarbeid om totalforsvaret.

Kommisjonen anbefaler:

- å vurdere om Sivilforsvarets organisering i distrikter og om størrelsen på sivilforsvarsstyrken er tilstrekkelig dimensjonert
- å evaluere systemet for nødvarsel til befolkningen etter at det har virket noen år
- å avklare og tydeliggjøre ansvar og oppgaver for sivile beskyttelsestiltak, inkludert hvilket ansvar Sivilforsvaret har for sivile beskyttelsestiltak og hva som ligger i koordineringsansvaret til DSB
- å vurdere om de sivile beskyttelsestiltakene er tilstrekkelig regulert i lov og operasjonalisert i planverk
- å utarbeide et helhetlig beskyttelseskonsept som inkluderer alle tiltak for å beskytte og ivareta sivilbefolkningens behov i krig, og at dette arbeidet integreres i totalforsvarsarbeidet gjennom planverk og øvelser
- å videreføre tilfluktsrom som tiltak i et modernisert beskyttelseskonsept

²¹ Sellevåg m.fl. (2022).

²² Justis- og beredskapsdepartementet (2023c).

Kapittel 12

Næringslivets rolle i beredskapen

12.1 Næringslivet som beredskapsaktør og beredskapsressurs

Næringslivet i Norge er mangfoldig, eksportrettet, internasjonalt orientert og konkurransedyktig, og har ressurser til sjøs, i luften, på land og i rom. Slik representerer næringslivet en betydelig beredskapsevne i seg selv og et stort volum av ressurser som kan benyttes for beredskap og krisehåndtering. Omtrent to av tre sysselsatte i Norge jobber i privat sektor og i offentlige eide forretningsforetak, og bare 28 000 av 650 000 registrerte virksomheter er offentlige virksomheter.¹ Beredskapen i næringslivet er en viktig del av grunnberedskapen.

Næringslivet består også av virksomheter som understøtter kritiske samfunnsfunksjoner og av virksomheter som kan benyttes for beredskap og krisehåndtering. I et beredskapsperspektiv er det derfor viktig at næringslivet er tilstrekkelig tilknyttet beredskaps- og krisehåndteringssystemene, fra det sentrale nivået til de regionale og lokale nivåene.

12.1.1 To perspektiver på næringslivets rolle i beredskap

Kommisjonen vil innledningsvis fremheve to ulike perspektiver på hvordan næringslivets rolle i beredskap kan forstås. Ett overordnet samfunnsperspektiv, og ett perspektiv hvor myndighetene stiller krav og har behov for å benytte næringslivets kapasiteter til beredskap og krisehåndtering. Kommisjonen tar utgangspunkt i begge perspektivene og drøfter dem gjennomgående i dette kapitlet.

Samfunnsperspektivet: Beredskap i og for næringslivet

I det første perspektivet inngår næringslivet som en integrert bestanddel i et større hele hvor offentlige myndigheter, arbeidslivets organisasjo-

ner og andre offentlige og frivillige aktører også inngår. I dette perspektivet er næringslivet et beredskapssystem i seg selv og for seg selv, og gjerne i tett samarbeid med andre aktører. Det handler om samarbeid og vilje til å løse samfunnsoppgaver uten at det nødvendigvis foreligger myndighetskrav eller forventninger.

Nedenfor benyttes begrepet økosystem for å antyde hvordan konkurranse i markedene, partsamarbeidet i arbeidslivet og offentlig-privat samarbeid på alle nivåer i realiteten fungerer og best kan forstås. Næringslivet er del av et større økosystem av aktører som alle har roller og gjensidige avhengigheter, også innenfor beredskap og krisehåndtering.

I dette perspektivet er næringslivets beredskap og evne til krisehåndtering en funksjon av samfunnsmessig tilhørighet. Myndighetene trenger ikke stille krav om at for eksempel et entreprenørfirma eller en bonde skal stille opp med sin maskinpark ved for eksempel en skredhendelse eller dersom det blir flom i et område. Dette er noe entreprenørfirmaet eller bonden normalt gjør uansett. Sett fra samfunnsperspektivet er det viljen og evnen til beredskap i næringslivet som er interessant, ikke pålegg fra myndighetene. Fra næringslivets side er derfor rammebetingelser som gjør virksomhetene i stand til å ivareta sitt samfunnsansvar også innen beredskap trolig viktigere enn hvilke formelle krav myndighetene stiller. At næringslivet har en egeninteresse for beredskap, hører også med i dette perspektivet. Beredskap i næringslivet er kommersielt nødvendig. Det handler om å opprettholde drift også under kriser.

Myndighetsperspektivet: Avhengighet av næringslivet

I det andre perspektivet er staten og øvrige offentlige myndigheter de styrende organene som setter krav til, og har behov for, næringslivets ressurser for beredskap og krisehåndtering. Næringslivet er ansett som et instrument eller en bered-

¹ Statistisk sentralbyrå (2022b).

skapsressurs som myndighetene kan benytte i krisehåndtering. I dette perspektivet handler det mye om myndighetenes behov for næringslivets leveranser.

Mens offentlige virksomheter som Hovedredningssentralen, politiet og Forsvaret, hver for seg og ikke minst samlet, kan mønstre betydelige krisehåndteringskapasiteter, er de avhengige av næringslivets kapasitet før, under og etter en krise, for eksempel infrastruktur, forsyninger og vedlikehold. Når næringslivets rolle i beredskap drøftes, skjer det gjerne med utgangspunkt i dette perspektivet, og det er myndighetenes behov for infrastruktur, produkter og tjenester fra næringslivet som er det viktigste anliggendet. Spørsmålet er i hvilken grad næringslivets ressurser er gripbare for myndighetene.

Myndighetene benytter i dette perspektivet ulike virkemidler for å kunne sikre et forsvarlig beredskapsnivå i næringslivet, som i neste omgang kan anvendes i krisehåndtering. Gjennom lov- og regelverk stilles en rekke krav, for eksempel i sikkerhetsloven, og det åpnes for inn- og gripende tiltak, for eksempel i rekvisisjonsinstituttet. Gjennom såkalte pedagogiske virkemidler som informasjonsdeling, for eksempel de åpne trussel- og risikovurderingene til etterretnings- og sikkerhetstjenestene, skapes det bevissthet om beredskapsutfordringer, også i næringslivet. Og ved bruk av økonomiske virkemidler kan myndighetene finansiere beredskap og anskaffe nødvendig beredskapskapasitet i næringslivet.

Fellestrekk ved perspektivene

Det ene perspektivet vektlegger at næringslivet er en beredskapsaktør i seg selv. Næringslivet inngår som del av et samfunnsmaskineri som også, og i fellesskap, bygger beredskap og evne til krisehåndtering. Det andre perspektivet vektlegger at næringslivet er en beredskapsressurs som myndighetene setter krav til og som kan benyttes ved behov.

Det er samtidig flere fellestrekk ved perspektivene. For eksempel er næringslivets egenberedskap og industrivernet fundamentet i begge perspektiv. Det tette samarbeidet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i det norske næringslivet er også noe perspektivene har til felles. Selv om det tidvis er konflikter, preges disse samarbeidsforholdene av gjensidig respekt og grunnleggende lojalitet til den norske modellen. I samfunnsperspektivet handler det blant annet om at i ytterste konsekvens er det i partenes felles interesse at næringslivet er gode på bered-

skap. Den felles interessen, sammen med tillit mellom partene, er i seg selv viktig når næringslivets rolle i beredskapen drøftes. I myndighetsperspektivet er tilliten mellom partene i arbeidslivet en grunnleggende forsikring som gjør at myndighetene kan stole på at virksomhetene i næringslivet har den institusjonelle og organisatoriske evnen til å være en ressurs i beredskap og krisehåndtering.

Perspektivet om myndighetenes avhengighet av næringslivets ressurser vies stor plass i dette kapitlet fordi kommisjonen drøfter beredskap i hele krisespektret opp til og med sikkerhetspolitisk krise og krig, hvor hele virkemiddelapparatet i verste fall må tas i bruk.

Samfunnsperspektivet, hvor næringslivet kan anses som et beredskapssystem i og for seg selv, behandles i mindre utstrekning. Samtidig er det viktig å merke seg at dette samfunnsperspektivet spesielt gjør seg gjeldende på virksomhetsnivå og i de aller fleste beredskapssituasjonene, også i de mest krevende scenarioene. Næringslivets egen situasjonsforståelse, evne til å samarbeide og til å finne gode løsninger uten at det foreligger myndighetskrav, er avgjørende for samfunnets samlede evne til å løse krisesituasjoner.

12.2 Overordnede problemstillinger

Vi lever i en tid preget av hyppigere og potensielt mer alvorlige kriser. Det er i dette perspektivet kommisjonen har vurdert næringslivets rolle i beredskapen.

Infrastruktur, lagerbeholdninger og produksjon av varer og tjenester er i stort i privat eierskap. Næringslivet er en viktig del av beredskapen i samfunnet. God beredskap og krisehåndtering vil som oftest være avhengig av næringslivets ressurser.

Samfunnets evne til å håndtere en krise beror blant annet på hvor godt næringslivet er i stand til å bidra med sine ressurser. I praksis er det et spørsmål om i hvor stor grad næringslivets ressurser er integrert i samfunnets samlede beredskap gjennom egenberedskap, planverk, organisasjon og ledelse.

En lang periode etter den kalde krigens slutt med dyp fred og kun avgrensede kriser i våre områder har påvirket beredskapsplanleggingen i Norge. Globalisering, spesialisering og en stadig friere verdenshandel har redusert nasjonale lagerbeholdninger på en rekke varer. Betydelige deler av den underliggende beredskapen i Norge og andre vestlige land har blitt rasjonalisert bort, og

Boks 12.1 «Friendshoring»

I en tale til Atlantic Council 13. april 2022, og med henvisning til land som ikke tar avstand fra Russlands krig mot Ukraina, særlig Kina, sa USAs finansminister Janet L. Yellen at det «fremover vil bli stadig vanskeligere å skille mellom økonomiske forhold og bredere nasjonale interesser». Internasjonal handel vil i større grad foregå mellom land som deler grunnleggende verdier og prinsipper, mente Yellen. Hun la derfor opp til en amerikansk handelspolitikk hvor «friendshoring», det vil si lokalisering av forsyningskjeder til vennligsinnede land med lav risiko for politisk ustabilitet, er et hovedelement.

En rapport fra Center for Strategic & International Studies (CSIS) om forsyningsikkerhet innen halvlederindustrien viser til at industrien historisk har prioritert pris og kvalitet på produktene og effektivitet i forsyningskjedene. Som følge av et varig svekket forhold mellom USA og Kina, og krigen i Ukraina, har vestlige myndigheter i praksis satt nye krav til industrien. I tillegg til pris, kvalitet og effektivitet, er det i

økende grad en klar forventning om at industrien også prioriterer nasjonale sikkerhetshensyn og etterlevelse av myndighetenes politiske prioriteringer. «Friendshoring» blir dermed en faktor også i næringslivets forretningsstrategier selv uten konkrete handelspolitiske avtaler.

Med henvisning til denne halvlederstudien poengteres det i den britiske søndagsavisen Observer at «friendshoring» i praksis er en form for de-globalisering. Men det kommer ikke uten kostnader, slik studien fra CSIS viser. Det blir hevdet at «friendshoring» gir økt risiko for tilbudssvikt og høyere priser på kort sikt, og lavere vekst på lengre sikt. Dette underbygges også i en rapport fra Verdens handelsorganisasjon, som viser at verdens samlede brutto nasjonalprodukt risikerer en nedgang på fem prosent hvis det oppstår separate handelsblokker – én vestlig blokk og én østlig blokk – i med lite handel på tvers av blokkene.

Kilder: Atlantic Council (2022), Reinsch m.fl. (2022), Kollwe (2022) og World Trade Organization (2022).

akkurat i tide-prinsippet har vært foretrukket foran føre-var-prinsippet. I tillegg til denne rasjonaliseringen, har overgangen fra offentlig til privat eierskap av for eksempel infrastruktur og tjenester siden 1980-tallet ytterligere endret rammebetingelsene for beredskap.

I løpet av de siste årene er det tegn til at disse langsiktige trendene brytes. Forsyningsutfordringene under koronapandemien og i forbindelse med krigen i Ukraina har gjort at flere land ser på internasjonal handel med nye perspektiver, blant annet såkalt «friendshoring», eller regionalisering av internasjonal handel. Dette innebærer at land med verdi- og interessefelleskap i større grad handler med hverandre og i mindre grad handler med tredjeland, se boks 12.1.

Beredskapsmessig er vi i en internasjonal brytningstid. Flere kriser treffer gjerne samtidig. Kommisjonen legger derfor til grunn at Norge må bygge et samfunn som tåler krisehåndtering og krisebelastninger over tid, enten det er krig, naturkatastrofer eller andre tilsiktede og utilsiktede hendelser. Dette nødvendiggjør en nærmere vurdering av næringslivets rolle innenfor samfunnets samlede beredskapsevne.

12.2.1 Næringslivets kapasiteter må være gripbare

Næringslivsaktører bidrar med utholdenhet og kapasitet når det er nødvendig å skalere opp beredskapskapasiteten for å håndtere store hendelser. I et myndighetsperspektiv og i en beredskapssammenheng er det avgjørende for myndighetene at næringslivets kapasiteter er gripbare i krisehåndtering. Med samlebegrepet kapasiteter menes virksomheter, infrastruktur, varer, tjenester og personell. Samfunnets samlede beredskapskapasiteter kan forstås som bredden og dybden i det totale tilfanget av kapasiteter, altså hvilke kapasiteter som kan benyttes for beredskap. Mange beredskapskapasiteter er offentlig eid eller styrt og formålsrettet mot beredskap. Andre kapasiteter kan best forstås gjennom avhengigheter, for eksempel leverandører av kraft og ekom som andre viktige samfunnsfunksjoner og tjenester er avhengige av. Kapasitetene er gripbare dersom de er tilgjengelige for bruk i beredskapsøyemed. Dette betyr at kapasitetene som er identifisert er tilstrekkelig kompetente og at de faktisk kan benyttes i krisehåndteringen.

12.2.2 Næringslivets beredskapskapasiteter

Det norske næringslivet er mangfoldig og spesialisert. Per 2020 var omkring 1,8 millioner personer sysselsatt i privat sektor og offentlig eide foretak som driver virksomhet på forretningsmessig grunnlag, mens omkring 850 000 var sysselsatt i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.² Infrastruktur, for eksempel innen transport, telekommunikasjon, finans, satellittbaserte tjenester og kraftnett, er ofte i privat eierskap, og varer og tjenester produseres og markedsføres i næringslivet. Aktører som Telenor, Telia, de store rederiene, havneforetak og bank- og finansinstitusjoner er derfor viktige i et beredskapsperspektiv.

Det samme gjelder varehandelen, matforedlingsindustrien og norske matprodusenter. Dette er virksomheter som primært understøtter det norske markedet, som importerer varer, men som eksporterer lite eller ingenting. Disse aktørene var for eksempel svært viktige under koronapandemien.

Den eksportrettede industrien, som i hovedsak er havbasert, legger samlet grunnlag for om lag 600 000 arbeidsplasser og utgjør slik viktige beredskapskapasiteter. De viktigste eksportnæringene er olje og gass, maritim og offshore, sjømat, kraftkrevende industri og reiseliv.³ Spesielt lager- og transportkapasiteten i maritim- og offshoreindustrien har betydelige ressurser for beredskap og krisehåndtering, både hva gjelder industrienes egenberedskap og hva gjelder potensialet for å bistå i øvrig krisehåndtering. Egeninteressen disse næringene har i tung beredskap og krisehåndteringsevne, sammen med strenge myndighetspålagte arbeidsmiljø- og helse-, miljø- og sikkerhetskrav, har gjort at næringene er langt fremme i beredskapsbygging. Helikopterberedskapen i offshorenæringen er for eksempel svært viktig for næringen selv, men den er også svært viktig i et samfunnssikkerhetsperspektiv.

Norge er en stor sjøfartsnasjon, med verdens syvende største handelsflåte. De nærmere 2 000 norskeide fartøyene i handelsflåten utgjør til sammen rundt tre prosent av den globale totalen. Kun Hellas (18 prosent av den globale flåten) og Tyskland (4 prosent) har større handelsflåter enn Norge i Europa. Selv USA (2,6 prosent) har en mindre handelsflåte enn Norge.⁴ Den norske fiskeflåten består av over 5 600 fartøyer per 2022, og selv om dette er halvering av antallet fartøyer på

ti år, er den totale motorkraften høyere enn noen gang.⁵ Både havgående fartøy og kystflåten er viktige beredskapsressurser – for hverandre og for andre formål, i samarbeid med for eksempel den offentlig organiserte redningstjenesten.

Små- og mellomstore bedrifter utgjør viktige deler av samfunnets samlede beredskapsressurser. Ifølge Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) utgjør små og mellomstore bedrifter med opptil 100 ansatte hele 99 prosent av alle bedriftene i Norge. 44 prosent av verdiskapningen fra norske bedrifter kommer fra disse bedriftene, og 47 prosent av antallet ansatte i næringslivet jobber i disse bedriftene.⁶ De representerer dermed en betydelig beredskapskapasitet. Videre er de store bedriftene svært viktige i beredskapssammenheng, og én prosent av bedriftene står for 66 prosent av verdiskapningen.

Investerings- og innovasjonskraften i næringslivet er i seg selv en beredskapskapasitet. Under koronapandemien var næringslivet raske med å endre produksjonslinjene slik at for eksempel smittevernutstyr ble produsert og distribuert i Norge. Evnen til å utvikle, teste og ta i bruk ny teknologi, for eksempel droner, er også stor i næringslivet. Selv i forsvarssektoren, som tidligere var teknologiledende, er det nå slik at teknologiutviklingen på mange områder «drives av aktører som retter seg mot sivile anvendelser og markeder».⁷ Teknologiutvikling i det sivile næringslivet er altså en viktig premissgiver for forsvarssektoren og forsvarsindustrien. Ikke minst gjelder dette «[f]remvoksende teknologier som kunstig intelligens, stordata, romteknologi og autonome systemer har alle flerbrukspotensial på tvers av sivil og militær sektor».⁸

Disse eksemplene illustrerer også et annet poeng, nemlig at samfunnssikkerhet og beredskap er et viktig marked i seg selv. Norsk næringsliv utvikler teknologi og kompetanse som er relevant i beredskapssammenheng. Dette kan gjelde såkalt «dual-use»-teknologi som kan benyttes for både sivile og militære formål, og det kan gjelde produkter og tjenester som støtter opp under samfunnssikkerheten, som vi så under koronapandemien. Forsvar, samfunnssikkerhet og beredskap kan i tillegg være viktige forretningsområder i selskaper som også, eller i hovedsak, driver med andre ting, for eksempel i rederinæringen.

² Statistisk sentralbyrå (2022b).

³ Basso m.fl. (2022).

⁴ United Nations Conference on Trade and Development (2022).

⁵ Fiskeridirektoratet (2023).

⁶ Næringslivets hovedorganisasjon (2022).

⁷ Bjørk m.fl. (2022).

⁸ Bjørk m.fl. (2022).

Industrivernet

Industrivern er industriens egen beredskap som raskt kan håndtere branntilløp, personsaker og lekkasjer av gass og andre farlige kjemikalier før nødetatene kommer – og sammen med dem når de er på plass. Industrivernet skal også sikre rask normalisering etter en hendelse. Industrivern er et lovpålagt krav om egenbeskyttelse som gjelder for de fleste store og mellomstore industribedrifter.⁹ Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) kan fatte særskilte vedtak om industrivernplikt. NSO organiserer og fører tilsyn med egenbeskyttelse ved industrivernpliktige virksomheter. Årlig gjennomføres om lag 250 tilsyn. NSO har også tilsynsansvar for tilfluktsrom som eies av industrivernpliktige virksomheter, og samarbeider med Siviltforsvaret om tilsyn og oppfølging av tilfluktsrom. NSO gjennomfører også tilsyn etter storulykkeforskriften.

Industrivernet består av lokalkjente ansatte som er trent og utstyrt for å håndtere aktuelle hendelser på egen arbeidsplass. Det er over 1 200 virksomheter med industrivern i Norge. Til sammen er over 17 400 personer en del av et industrivern, i om lag 230 av landets kommuner. Det er industrivernpliktige virksomheter i alle landets fylker. Det er krav til at industrivernpliktige virksomheter skal gjennomføre risikovurderinger og kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan skje hos dem. Dette bestemmer hvordan de skal organisere, utstyre og øve sitt industrivern og sine lokale beredskapsressurser.¹⁰ I 2022 var industrivernet i aksjon i 1 361 reelle hendelser, og det ble rapportert at 75 prosent av innsatsene hadde konsekvensreduserende betydning.

Dersom noe skjer, skal det varsles i henhold til beredskapsplan og varslingslister både internt, til nødetater og eventuelt til andre berørte, som andre virksomheter i nærheten og kommunen. Ved en hendelse vil industrivernet iverksette innsats for å redde liv og helse, og berge miljø og materielle verdier på egen arbeidsplass.¹¹ Industrivernet skal være forberedt på å møte nødetatene og være kjentmann og lokal rådgiver i det videre arbeidet. Industrivernpliktige virksomheter plikter etter anmodning å yte bistand til annen virksomhet og nød- og beredskapsstatene. Dette kan være både lokale mannskap og utstyr innen førstehjelp, brannvern og miljø- og kjemikalieværn.¹²

Industrivernet har personell med kvalifikasjoner og nødvendig utstyr tilpasset hendelsene som kan ramme virksomheten. Industrivernet kan også bistå i håndteringen av hendelser utenfor eget område. De har for eksempel personell som kan yte bistand ved skogbranner og andre større eller langvarige hendelser. Noen virksomheter har spesialister på kjemikalier og gasser, og rår over materielle ressurser som kjøretøy, båter og lenser. Noen kommuner har inngått slukkeavtaler med industrivernbedrifter, som gjør at de bistår som lokalt brannvesen. Enkelte industrivern har betydelig spesialkompetanse innen spesifikke kjemikalier og vil kunne være en regional og noen tilfeller nasjonal ressurs, for eksempel ved kjemikalieuhell.

I 2022 kartla NSO hvor mange virksomheter som kan måtte avgi noen av sine innsatspersoner til andre ved større hendelser. Ifølge NSO viste resultatene at om lag 20 prosent kan bli utkalt til Heimevernet, mens om lag 10 prosent kan bli utkalt til Siviltforsvaret. Videre var det 16 prosent som hadde personell som er del av lokalt deltidsbrannvesen. Problemstillingen om manglende rammeverk for å identifisere og prioritere kritisk personell er nærmere drøftet i kapittel 13.

Industrivernet er ofte en lite kjent ressurs lokalt. Overfor kommisjonen har NSO gitt innspill om at det er behov for å utvikle lokalt samarbeid og samvirke mellom industrivern og kommuner, og også mellom industrivern og nødetatene. Det er for eksempel ønskelig at offentlige beredskapsenheter informerer industrivernet om deres beredskapsplanverk. Kjennskap til beredskapsplaner, og flere felles øvelser lokalt, er viktig for det lokale samvirket og vil styrke beredskapen. NSO etterlyser også en nasjonal tilnærming til samvirkeøvelser, og fremhever viktigheten av at det også gjennomføres øvelser som involverer bredt nok, og hvor ulike forvaltningsnivåer deltar i øvelsen. En erfaring er at øvelser ofte nedprioriteres, og at en plan for samvirkeøvelser bør være forpliktende for relevante aktører. Kommisjonen vurderer øvelser nærmere i kapittel 29.

12.3 Ulike ordninger for beredskapssamarbeid mellom myndighetene og næringslivet

Næringslivets bredde og mangfold legger føringer for hvordan beredskapssamarbeidet mellom næringsliv og offentlige myndigheter best kan

⁹ Sivilbeskyttelsesloven.

¹⁰ Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (2022).

¹¹ Hovedredningssentralen (2018).

¹² Forskrift om industrivern.

innrettes. Beredskapssamarbeidet mellom næringslivet og myndighetsaktører kan ikke etableres og utvikles i et direkte én-til-én-forhold. Snarere kan samarbeid mellom næringslivet og offentlige myndigheter på alle nivåer forstås mer som et økosystem enn et hierarkisk system.¹³ Styrring og ledelse er fragmentert, ikke enhetlig. Prosessene foregår på tvers av fagområder og enheter, ikke gjennom en vertikal struktur. Og effektene skapes gjennom nettverk, ikke gjennom én sentral enhet. Økosystemets funksjonalitet må derfor tillegges vekt når beredskapssamarbeidet vurderes.

Det er utstrakt beredskapssamarbeid mellom offentlig sektor og næringslivet. Samarbeidet har utviklet seg over tid og har tatt ulike former. Myndighetenes formelle beredskapssamarbeid med næringslivet på nasjonalt nivå foregår i hovedsak i fire spor:

- regelverksporet
- partnerskapsportet, gjennom særskilte avtaler hvor næringslivsaktører gjennom kontraktsforpliktelser stiller sine ressurser til disposisjon for beredskap og krisehåndtering
- samhandlingsarenaer med myndighetsaktører
- myndighetens informasjonsdeling med næringslivet for å sikre godt grunnlag for bedriftenes egenberedskap

Regelverksporet gir rammeverket for hvordan myndighetene kan sikre forsvarlig beredskap i samfunnet, mens partnerskapsportet utvikles innenfor rammen av beredskapsavtaler og samhandlingsarenaer. Beredskapsavtaler er viktig for gripbarheten og praktisk anvendelse av beredskapsskapasitetene i næringslivet, hvor næringslivsaktører gjennom kontraktsforpliktelser stiller sine kapasiteter til disposisjon for beredskap og krisehåndtering.

Samhandlingsarenaer er en betegnelse på møtepunkter mellom næringsliv og myndigheter på lokalt, regionalt og sentralt nivå. På lokalt og regionalt nivå er kommunale beredskapsråd og fylkesberedskapsråd viktige samhandlingsarenaer. På sentralt nivå er beredskapsrådene som er etablert med hjemmel i næringsberedskapsloven en sentral mekanisme, som ved siden av å være et lovmessig virkemiddel, også legger til rette for etablering av samhandlingsarenaer med næringslivet. Næringslivets sikkerhetsråd (NSR) er et eksempel på en aktør som har en viktig rolle i samarbeidet mellom næringslivet og myndigheter. NSR bidrar spesielt til å bygge kunnskap

om verdier, trusler og sårbarheter. NSR er en stiftelse underlagt sikkerhetsloven som gjennom sine grunnleggere NHO, Virke, Spekter, Finans Norge, Rederiforbundet og Den Norske Krigsforsikring for Skib kan nå ut til over 50 000 bedrifter med mer enn 1,2 millioner ansatte.¹⁴

Disse møtepunktene er også viktige arenaer for informasjonsdeling, som legger grunnlaget for felles situasjonsforståelse og som er avgjørende for effektiv krisehåndtering. Andre former for samhandlingsarenaer er samarbeid om teknologiske løsninger, hvor blant annet BarentsWatch-samarbeidet og arbeidet med et felles ressursregister er et eksempel. Se også omtale i kapittel 22.

Kommisjonen er spesielt opptatt av formalisering, både gjennom etablering av konkrete samarbeidsfora og gjennom avtaler og kontrakter. Gjennom ulike former for formalisering skapes institusjonelle rammer for samarbeid og informasjonsdeling for å løse beredskapsutfordringer som kun kan løses i fellesskap. Formalisering handler slik sett om hvor godt det offentlige har sikret seg tilgang til beredskapsressursene og om hvorvidt virksomhetene har bygget tilstrekkelig evne til å stå i beredskap over tid, i tråd med myndighetenes ambisjoner for beredskapen.

Nedenfor følger en omtale av de ulike ordningene for beredskapssamarbeid mellom myndighetene og næringslivet. Myndighetenes informasjonsdeling med næringslivet behandles ikke særskilt, men som en integrert del av regelverksporet, partnerskapsportet og samhandlingsarenaene.

12.3.1 Regelverksporet

Lovverket setter rammene for beredskapsarbeidet mellom myndighetene og næringslivet. Kommisjonen har fått innspill til flere sentrale deler av regelverket som regulerer rammene for beredskapssamarbeidet mellom myndighetene og næringslivet. I det følgende fremheves problemstillinger som er blitt løftet til kommisjonen innen anskaffelsesregelverket, sikkerhetsloven, næringsberedskapsloven og rekvisisjonsreglene.

Anskaffelsesregelverket

Det norske og europeiske anskaffelsesregelverket er innrettet mot mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser. I offentlige anbudskonkurranser er det mulig å hensynta forsyningssikkerhet. Det står eksplisitt nevnt i forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser og følger også av

¹³ Digitaliseringsdirektoratet (2021).

¹⁴ Næringslivets sikkerhetsråd (2023).

rettspraksis for andre typer anskaffelser. Flere aktører i næringslivet som kommisjonen har hatt kontakt med, har pekt på noen sentrale utfordringer med offentlige anskaffelser til beredskapsformål, blant annet synes det som at offentlig sektor ikke i tilstrekkelig grad vektlegger beredskap i anskaffelsene. Totalberedskapskommisjonen viser for øvrig til at det er oppnevnt et anskaffelsesutvalg som blant annet skal tydeliggjøre muligheten for å stille krav til sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser for å ivareta beredskaps-hensyn og nasjonale sikkerhetsinteresser.¹⁵ I det videre vil det derfor kun pekes på sentrale utfordringer knyttet til anskaffelsesregelverket.

I EØS-avtalen går offentlig sikkerhet igjen som et legitimt hensyn som kan begrunne unntak fra reglene om de fire friheter (varer, tjenester, arbeidskraft og kapital) i alle de traktatfestede unntaksbestemmelsene i EØS-avtalen. Dette kommer særlig til uttrykk i EØS-avtalens artikler 13, 33 og 39. I tillegg finnes det en særskilt bestemmelse som retter seg mot unntak som er knyttet tett til rikets sikkerhet, jf. EØS-avtalen artikkel 123. Etter denne bestemmelsen kan vesentlige sikkerhetsinteresser hjemle unntak i den grad det er nødvendig. Unntaksreglene i EØS-avtalen er likevel snevre og det er kun etter nærmere vurdering og etter særlige bestemmelser at anskaffelser kan unntas de generelle prinsippene.

Utover krav til sikkerhet og beredskap i vanlige anskaffelser har bruk av unntakshjemlene i regelverket blitt problematisert overfor kommisjonen. Det vises til at næringslivets behov for strategisk og operasjonell langsiktighet er viktig for evnen til å levere og at finansiell forutsigbarhet er nødvendig for at næringslivet skal kunne foreta kostbare, men nødvendige investeringer. Anskaffelsesregelverkets hovedregel om kontrakter på maksimalt fire år for rammeavtaler står i veien for både operasjonell langsiktighet og finansiell forutsigbarhet. Å inngå tunge beredskapskontrakter med det offentlige med fireårshorisont er ofte ikke hensiktsmessig. For eksempel uttrykker en næringslivsaktør som leverer tjenester til offentlige beredskapsaktører at «fra leverandørsiden oppleves det som om regelverket for anskaffelse og bruk av beredskapsaktører er for rigid/eller for snevert til fullt ut å kunne utvikle langsiktige og hensiktsmessige beredskapsavtaler.» I forsvars- og sikkerhetsanskaffelser kan det inngås kontrakter på syv år, men også denne tidshorisonten kan være for kort for å forsvare investeringer på kommersielt grunnlag. Tidsbegrensningen er

en hovedregel som det kan avvikes fra dersom det foreligger særlige forhold eller omstendigheter. Det er uklart for kommisjonen om det er muligheten til å avvike fra disse varighetsbegrensningene eller praktiseringen av denne muligheten som er den største utfordringen.

En svensk utredning om næringslivets rolle i totalforsvaret fra 2019 peker på at Sverige baserer seg på en restriktiv tolkning av det europeiske konkurranseregulverket.¹⁶ Overfor kommisjonen har det blitt trukket frem at Finland ser ut til å praktisere det samme regelverket på en måte som i større grad tar hensyn til nasjonal beredskap. I Finland er forsyningsberedskapssentralen (NESA) sentral i beredskapssystemet, og her samarbeider industriaktører med myndigheter og det finske forsvaret. Se nærmere beskrivelse av NESA i boks 12.2.

Det finske forsvaret har etablert strategiske partnerskap med forskjellige industriaktører for beredskap i fred, krise og krig. De tre viktigste aktørene, Patria, Milog og Insta leverer logistikk-, vedlikeholds- og teknologitjenester. De strategiske avtalene er ikke-tidsbegrensede partnerskapskontrakter, mens leveranseavtalene inngås med varighetsbegrensning. I tillegg har det finske forsvaret flere andre samarbeidsavtaler med finsk næringsliv. Viktige prinsipper for samarbeidet er langsiktighet og nasjonalt eierskap. Verken strategiske partnerskap med det finske forsvaret eller NESA og næringslivets involvering, er etter det kommisjonen forstår i strid med EUs konkurranseregulment.

Gjennom Totalberedskapskommisjonens informasjonsinnhenting i Sverige og Finland har det blitt antydnet at Norge og Sverige har en mer restriktiv tolkning av anskaffelsesregelverket enn andre europeiske land, medregnet Finland.

Anskaffelser som sikrer lokalt næringsliv og lokal beredskap

En annen utfordring som kommisjonen har blitt gjort oppmerksom på omhandler bruk av små- og mellomstore bedrifter for å styrke lokal og regional beredskap. I kriser kan det være nødvendig å benytte lokal kompetanse gjennom lokalt næringsliv. Men ofte når ikke små- og mellomstore bedrifter opp i nasjonale anbudskonkurranser. Bedriftene er gjerne for små til å kunne håndtere de store volumene for som eksempel Forsvaret krever, eller de klarer ikke å konkurrere på pris med større aktører fra andre steder i Norge

¹⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2022c).

¹⁶ SOU 2019:51.

og i EU/EØS-landene. Hvis lokale og regionale bedrifter ikke når opp i konkurransene vil de heller ikke være øvd og trent for å håndtere beredskapssituasjoner når det er nødvendig. Og etter som de ikke har kontrakter med offentlige aktører, er de ikke nødvendigvis gripbare ressurser for myndighetene når krisen inntreffer.

På denne måten kan anskaffelsesregelverket være til hinder for å bygge opp beredskap lokalt og regionalt gjennom små- og mellomstore bedrifter. Samtidig har myndighetene lagt vekt på styrket samarbeid med små- og mellomstore bedrifter, for eksempel i forsvarsindustriell strategi.¹⁷

Kommunene har betydelig innkjøpsmakt og kommunenes innkjøpspraksis er derfor et viktig virkemiddel. Gjennom kommunale anskaffelser kan kommunene bygge økt beredskap og beredskapsforståelse i næringslivet og for kommunene selv, ved å legge inn beredskapsbehov i kravspesifikasjonene. I mange kommunale anskaffelser vil ikke beredskap være et relevant kriterium. Men på samme måte som bærekraftige anskaffelser i stadig større grad er et viktig element i offentlige anskaffelsesstrategier, kan også beredskap inngå som et viktig element.

Sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven skal bidra til å forebygge, avdekke og motvirke tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser.

Kommisjonen har fått flere innspill på at sikkerhetsloven er et moderne, godt og velegnet virkemiddel for sikkerhetsarbeidet nasjonalt. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har påpekt til kommisjonen at implementeringen av sikkerhetsloven er en «forutsetning for at verdiene kan få nødvendig grunnsikring [...] og at virksomhetene identifiserer de lovpålagte påbygningstiltak, herunder også at avhengigheter blir identifisert. Dette er også svært viktig for at beredskapsinnsatsen blir prioritert i forhold til den verddivurdering som er gjort.»¹⁸

Samtidig har det for virksomhetene økonomiske konsekvenser å bli underlagt sikkerhetsloven. For eksempel har en industriaktør som leverer varer til en statlig beredskapsaktør poengtert til kommisjonen at tiltak for «å øke samfunnssikkerhet og beredskap har en kostnad, og bedriften stiller spørsmål om kompensasjonsordninger for

pålagte tiltak dersom bedriften legges under nytt lovverk, for eksempel sikkerhetsloven. Dette vil medføre vesentlige investeringer samt høyere driftskostnader.»

Det er videre grunn til å skille mellom den type virksomhet som beredskapsmessig bidrar gjennom å være underlagt særskilte reguleringer, som sikkerhetsloven, og virksomheter som beredskapsmessig bidrar på andre måter. Det beredskapsmessige utgangspunktet for virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven, er myndighetenes behov og krav. Øvrige virksomheters beredskapsarbeid er i større grad uregulert.

Det er viktig at sikkerhetsloven blir forstått i næringsvirksomhetene som underlegges den. Samtidig erfarer kommisjonen at det er mangel-full veiledning og oppfølging av sikkerhetsloven.

Selv om mange bedrifter allerede er eller vil bli underlagt sikkerhetsloven vil flertallet av norske bedrifter ikke bli underlagt loven. Også disse virksomhetene vil imidlertid ha egeninteresse av å beskytte sine verdier. Se blant annet omtale av trusler i det digitale rom i kapittel 20.

Næringsberedskapsloven

Næringsberedskapsloven er et viktig instrument i skjæringspunktet mellom offentlig og privat sektor i beredskap. Loven er næringsnøytral og vektlegger styrket samarbeid mellom myndighetene og næringslivet. Lovens formål er «å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende». Loven fastsetter at risiko for tilbudssvikt, etterspørselssjokk eller logistikkbrist kan gi myndighetene rom til å fatte vedtak om særskilte tiltak eller vedtak om forberedelser til særskilte tiltak. Fullmaktene i næringsberedskapsloven betyr at det kan vedtas pålegg som har effekter som rasjonering, leveringsplikt, reservasjon av lagerbeholdninger og liknende. Etter næringsberedskapsloven kan det vedtas pålegg som har effekter som rasjonering, leveringsplikt, reservasjon av lagerbeholdninger og liknende. Slike fullmakter finnes også på andre områder.

Rekvisisjoner

I de verst tenkelige krisene, i krig eller i store, sivile kriser, har myndighetene vide fullmakter til å iverksette inngripende tiltak for å bruke samfunnets samlede ressurser slik situasjonen nødven-

¹⁷ Meld. St. 17 (2020–2021).

¹⁸ Innspill fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet til kommisjonen 6. mai 2022.

diggjør. Rekvisisjonsinstituttet er det klareste eksemplet. Det er rekvisisjonshjemler i for eksempel beredskapsloven, rekvisisjonsloven, helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven. Rekvisisjon kan omfatte eiendomsrett eller annen rådgivning over fast eiendom, løsøre og rettigheter.

Anvendelsen av rekvisisjonsinstituttet forutsetter ekstraordinære kriser. Rekvisisjonsinstituttet har også begrensninger, for eksempel at rekvisisjoner ikke blir systematisk planlagt, øvd, organisert og ledet. Apparatet som skal til for at rekvisisjonsinstituttet skal fungere i en mer omfattende krise er derfor betydelig. Planlagt rekvirerte ressurser og apparatet rundt må trenes og øves for å sikre at kompetansen er relevant. Forsvaret har modernisert og digitalisert sitt rekvisisjonssystem, og planlegger å organisere og lede det på en annen måte enn tidligere, se også omtale i kapittel 10.

En utfordring med rekvisisjonsinstituttet er sammenhengen mellom øving i fred og bruk i krise. For at myndighetene skal kunne ha sikkerhet for at rekvirerte ressurser er kompetente til oppgaven, er øving og trening i fredstid en viktig faktor. Men hvis myndighetene i fredstid ønsker å øve ressurser som de planlegger å rekvirere i krise, kommer anskaffelsesregelverket til anvendelse. I utgangspunktet må offentlige myndigheter benytte anskaffelsesregelverket for å bruke private ressurser i øvelser. I praksis betyr dette at for eksempel et fartøy som er forhåndsrekvirert for bruk av Forsvaret i krise og krig ikke nødvendigvis får kontrakten med å tilby tjenesten i fredstid i forbindelse med øvelser.

En annen utfordring ved rekvisisjoner handler om erstatning. Overfor kommisjonen er det pekt på at næringsaktører opplever usikkerhet knyttet til det grunnleggende prinsippet om full erstatning ved tvangsmessig rekvisisjon. Dette gjelder blant annet hvordan kostnader som næringslivet pålegges i operativt krisehåndteringsarbeid skal dekkes, inkludert erstatning ved indirekte tap som inntektstap dersom en maskin skulle gå tapt under innsats, tapt arbeidsfortjeneste i ventetiden på ny maskin, og om hvem som skal finansiere investerings- og driftskostnader.

12.3.2 Partnerskapssporet – næringsberedskapsavtaler og strategiske partnerskap

Med partnerskapsspor menes en tilnærming hvor myndighetene inngår langsiktige og tillitsbaserte samarbeidskonstellasjoner med private aktører. Eksempler på dette er trepartssamarbeidet mellom staten, arbeidsgiverorganisasjoner i privat sektor

og arbeidstakerorganisasjoner, og strategiske partnerskap mellom industri og etater i forsvarssektoren. Partnerskapssporet er særlig relevant for beredskapssamarbeid hvor det er viktig at samarbeidet er tilstrekkelig langsiktig for å sikre kompetanse, tillit og finansiering. En tidshorisont på fire eller syv år er i enkelte tilfeller ikke hensiktsmessig for kontrakter som innebærer store investeringer. Kortsiktige kontrakter vil også kunne være til hinder for behovet for kontinuerlig samtrening og samvirke. Partnerskapssporet tilrettelegger for at ressursene er tilstrekkelig øvd. Gripbarheten i ressursene, at næringslivets kapasiteter er eksklusivt tilgjengelige ved behov, og at de er øvd for formålet, er sentrale elementer. Dette er særlig viktig i de øvre delene av krisespektret.

Kommisjonen har fått flere innspill om viktigheten av partnerskapsavtaler mellom næringsliv og myndigheter. Avtalene bidrar til langsiktighet, som igjen tilrettelegger for at aktørene får øvet og utviklet et godt samarbeid som er mer robust i kriser.

Næringsberedskapsloven er sektornøytral og åpner for at departementer kan etablere næringsberedskapsavtaler og eventuelle næringsberedskapsråd innenfor sine ansvarsområder. Nærings- og fiskeridepartementet, som forvalter loven, har etablert beredskapsordninger for blant annet matforsyning (Rådet for matvareberedskap) og drivstofforsyning (Rådet for drivstoffberedskap) og bygg og anleggsberedskap (Rådet for bygg- og anleggsberedskap). Gjennom næringsberedskapsrådene får Nærings- og fiskeridepartementet råd og utveksler informasjon om aktuelle sikkerhets- og beredskapsspørsmål med aktører i sektorene. Disse samarbeidsorganene bidrar etter det kommisjonen erfarer til at næringene er godt rustet til å håndtere kriser og til at Nærings- og fiskeridepartementet og næringene kan iverksette hensiktsmessige tiltak for å forebygge eller håndtere forsyningsproblemer, se nærmere omtale i kapittel 13.

I forsvarssektoren er det et utstrakt strategisk og operativt beredskapssamarbeid mellom myndighetene og næringslivsaktører. Dette gjelder for eksempel innen teknologi og innen transport, forsynings- og vedlikeholdstjenester.¹⁹ For myndighetene er det et langsiktig mål at den norske forsvarsindustriens «evne til å understøtte Forsvarets eksisterende behov, og til å utvikle innovative løsninger og ny teknologi for fremtidens behov», styrkes.²⁰ Et viktig element i disse avtalene er

¹⁹ Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018).

²⁰ Meld. St. 17 (2020–2021).

Tabell 12.1 Ulike prinsipper for henholdsvis beredskaps- og driftsanskaffelser

Beredskapsprinsipper ved anskaffelser	Driftsprinsipper
Strategisk	Merkantilt
Beredskapslovene, sikkerhetsloven	Anskaffelsesloven
Nasjonalt eierskap	Internasjonale eiere
Norsk jurisdiksjon	Europeisk/internasjonal jurisdiksjon
Nasjonalt lager og produksjon	Internasjonale lagre og produksjon
Sikkerhetsklarering og leverandørklarering	Ingen spesielle klareringer
Forsvarlig kapitalisering	Standardkrav til kapitalisering
Åpen bok-prinsippet	Pristilbud
Ensidig rett til oppsigelse	Tosidig rett til oppsigelse
Ikke ordinær force majeure-klausul	Ordinær force majeure-klausul
Langsiktighet og prosentpåslag	Kortsiktighet og lavest mulig pris
Integrasjon i nasjonal beredskapsstruktur	Tydelig skille mellom leverandør og kunde
Likhet i hele krisespektret	Ulikhet i krisespektret

De ulike prinsippene kan bistå i vurderingen av offentlige anskaffelser, og i hvert enkelt tilfelle vil ulike prinsipper kunne vektes mot hverandre i henhold til lov- og regelverk.

beredskapsklausuler som forplikter leverandørene til å yte tjenester i hele krisespektret.

I enkelte beredskapsavtaler i forsvarssektoren stilles betingelser som kan være hensiktsmessige å vurdere også i en bredere sammenheng. Åpen bok-prinsippet, hvor anskaffende myndighet har innsyn i bedriftens utgifter og inntekter innenfor kontraktsområdet, er ett eksempel. Dette prinsippet gir myndighetene løpende kostnadskontroll. Hvorvidt åpen bok-prinsippet er nødvendig for beredskapsavtaler må vurderes i hvert enkelt tilfelle.²¹

To andre bestemmelser som har vært anvendt i forsvarssektoren kan også være hensiktsmessig å vurdere i flere beredskapsavtaler. Enkelte beredskapsavtaler inneholder ikke ordinære «force majeure-klausuler».²² Dette stiller næringsaktører overfor viktige kommersielle avveininger, da det å imøtekomme krav til leveranser under ekstraordinære situasjoner vanskelig lar seg forsvare kommersielt. For myndighetene kan dette imidlertid være spesielt viktig. Det kan også være viktig at bedrifter som myndighetene har bered-

skapsavtaler med er under nasjonal kontroll, med norsk eierskap, lager og produksjon, og at de er underlagt norsk jurisdiksjon.

I forsvarssektoren er også en bestemmelse som omhandler retten til kontraktsoppsigelse benyttet. I enkelte anskaffelser gjelder denne retten kun anskaffende myndighet. Dette er svært inngripende, men fordi det handler om evne til krisehåndtering, kan det være viktig å ha en slik bestemmelse på plass i tilfeller hvor leverandøren aller helst ikke ønsker å fortsette avtaleforholdet.²³

Når nasjonale beredskapshensyn skal prioriteres gjennom et partnerskapsspor, vil det også kunne være andre prinsipper som må vurderes i anskaffelser enn dem som gjelder for normal drift, se tabell 12.1. Disse prinsippene for beredskapsavtaler kan, hver enkelt alene eller i sum, bidra til langsiktighet og forutsigbarhet for begge avtaleparter. Slike avtaler bygger på denne måten tillit mellom aktørene og vil kunne sikre et tettere samarbeid mellom leverandør og myndighetsorgan. For beredskapsavtaler som skal virke i hele kri-

²¹ Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren.

²² Med «force majeure-klausul» menes avtaler hvor leveransen av en ytelse, et produkt eller tjeneste ikke er pålagt hvis «særlige omstendigheter som ikke er under menneskelig kontroll og som det derfor på forhånd er klart at mennesker ikke kan kontrollere» inntreffer.

²³ Det er i denne sammenhengen verdt å merke seg at beredskapslovene gir myndighetene vide fullmakter i de øverste delene av krisespektret, for eksempel til å overta styring også av private bedrifter. Dette gjelder også de bedriftene myndighetene har beredskapskontrakter med.

sespektret, oppnås også likhet og sammenheng helt fra planleggingsstadiet og til selve krisehåndteringen. I bytte mot fleksibilitet, sikres langsiktighet og finansiering for næringslivet. Anskaffende myndighet har sikret seg gripbare ressurser. Med andre ord er slike avtaler mer å regne som partnerskap enn som merkantile ordninger.

12.3.3 Samhandling mellom myndighetene og næringslivet

Samhandlingsarenaer mellom myndigheter og næringslivet for informasjonsdeling er svært viktig. Felles situasjonsforståelse i hele krisespektret danner grunnlaget for god krisehåndtering.

På sentralt nivå er beredskapsrådene som er etablert med hjemmel i næringsberedskapsloven en sentral mekanisme. Næringslivsaktører samhandler også tett med myndighetene i regi av den offentlig organiserte redningstjenesten, og innen ulike sektorområder som energiforsyning og elektronisk kommunikasjon. Næringslivet er imidlertid ikke systematisk representert i sentrale rådsstrukturer, som for eksempel Sentralt totalforsvarsforum, se nærmere omtale i kapittel 5.

Kommisjonen har fått innspill om at dette kan føre til at næringslivet kommer sent i gang med koordinering, informasjonsutveksling og samhandling. Næringslivsaktører har overfor kommisjonen påpekt at de oppfatter at den nasjonale kriseledelsen er uklar med hensyn til roller og ansvarsforhold. Dette gjør det ekstra utfordrende å sette næringslivets beredskapsressurser inn i krisehåndteringen. Hvis det hersker usikkerhet knyttet til hvilket myndighetsapparat som skal mobilisere og styre, har næringslivet en ekstra utfordring med å tilby sine kapasiteter.

Kommisjonen erfarer at liknende problemstillinger gjør seg gjeldende i Sverige. I en svensk utredning om næringslivets rolle i totalforsvaret fra 2019 var en av konklusjonene at de eksisterende fora for samarbeid i Sverige «inte är tillräckliga för en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig».²⁴ Etter at utredningen ble fremlagt har Sverige opprettet et næringslivsråd innenfor totalforsvarsrammen, se boks 10.4 og 12.2.

Spørsmålet om samarbeidsfora handler også om tillit. Kommisjonen legger til grunn at tillit er en forutsetning for god beredskap, og det gjelder også mellom private virksomheter og offentlige

myndigheter. Hvis næringslivet inkluderes i sentrale beredskapsfora kan det bidra til styrket tillit mellom offentlige og private aktører.

På regionalt og lokalt nivå er samarbeidsformene mellom offentlige virksomheter og næringslivet mer operativt og preget av kortere avstander. Sammen med offentlige virksomheter og frivillige organisasjoner deltar for eksempel representanter for næringslivet i fylkesberedskapsrådene. Blant de kommunene som har beredskapsråd, er ofte næringslivets interesseorganisasjoner representert på samme måte som i fylkesberedskapsrådene.

12.4 Ordninger for offentlig-privat beredskapssamarbeid i Sverige og Finland

På overordnet nivå har Norge og Sverige etter den kalde krigen fulgt både et regelverksspor og et partnerskapsspor innen beredskap. Nærings- og fiskeridepartementets tilnærming til næringsberedskap er et eksempel på partnerskapssporet. Finland har i større grad fulgt et partnerskapsspor gjennomgående.

Ordningene for offentlig-private beredskapssamarbeid i Norge, Sverige og Finland, har flere fellestrekk. I disse fellestrekke fremtrer konturene av en felles nordisk metode eller modell for å innrette beredskapssamarbeid mellom myndigheter og næringslivet.

Spesielt i Finland, men også i noen grad i Norge og Sverige, er beredskapsklausuler viktige i kontraktene mellom næringslivsaktører og forsvarssektoren. Dette betyr at næringslivsaktørene forplikter seg til å levere produkter og tjenester til de militære styrkene i hele krisespektret. Gjennom næringsberedskapsloven og andre lover har også norske myndigheter ulike muligheter til å sikre produksjon og leveranse i hele krisespektret.

I Sverige fantes tidligere såkalte «krigsviktiga företag» (K-företag). Dette var bedrifter som i kraft av sin betydning for beredskap i krise og krig, hadde en særskilt rolle i totalforsvaret. Disse selskapene skulle fortsette sin produksjon eller bytte om til annen produksjon som ble ansett som viktig for krigsinnsatsen. Selskapene var registrert hos fylkeskommunene og hos relevante myndigheter på sentralt nivå. I 1995 var det ca. 11 000 K-bedrifter registrert i Sverige. Svenske myndigheter hadde også avtaler om beredskapslagring av strategiske importvarer med enkelte bedrifter.²⁵ Systemet har noen likheter

²⁴ SOU 2019:51.

Boks 12.2 Offentlig-privat beredskapssamarbeid i Sverige og Finland

Finland – Forsyningsberedskapssentralen

I Finland er forsyningsberedskapssentralen (NESA) sentral i beredskapssystemet. NESA har ansvaret for et forsyningssikkerhetsfond som finansiert gjennom avgifter. NESA bygger og forvalter beredskapslagene og organiserer sektorenes og de forskjellige industrienes forsyningssikkerhetsarbeid gjennom samarbeidsorganer («industripools»). Syv sektorer er utpekt: Mat, energi, transport og logistikk, helse, finans og forsikring, industri og øvrige, som blant annet inneholder digitale industrier og media. Innen disse sektorene er det etablert 25 industripooler, og i disse inngår representanter fra kritiske selskaper i de respektive sektorene, bransjeforeninger, NESA, relevante myndigheter og det finske forsvaret.

I industripoolene arbeides det blant annet med kompetansebygging, øvelser, sektorvis policy-utvikling og internasjonalt samarbeid som skal bidra til helhetlig og strategisk beredskapstenkning på tvers av skillet mellom offentlig og privat virksomhet.

Næringslivets deltakelse i industripoolene er frivillig. Frivilligheten ses på som en styrke ettersom det understreker den felles interessen alle aktører har for god beredskap.

Organisasjonen NESA er sektornøytral og den har mulighet for å ta opp lån for å finansiere lageroppbygging og drift. NESA kjøper og selger beholdninger i markedet. NESA bidrar slik blant annet med finansiering av ammunisjon til det finske forsvaret.

Sverige – Totalförsvarets näringslivsråd

Den svenske utredningen *Näringslivets roll inom totalförsvaret* foreslo å opprette et nasjonalt

næringslivsråd for samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringslivet for totalforsvarsformål.

Utredningen foreslo at dette rådet, Totalförsvarets näringslivsråd, skulle ha som formål å gi råd til regjeringen i totalforsvarsspørsmål og være et forum for informasjonsutveksling mellom regjeringen, berørte myndigheter på etatsnivå og næringslivet. Gjennom et slikt råd kan samarbeidet mellom myndigheter og næringslivet forbedres slik at de kritiske behovene i totalforsvaret ved forhøyet beredskap og i ytterste fall krig kan løses. Ifølge forslaget skal rådet spesielt behandle viktige totalforsvarsspørsmål, for eksempel strategier for lagerhold og leveranser av varer og tjenester i beredskap og krisehåndtering.

Totalförsvarets näringslivsråd skal etter forslaget ledes av en statsråd og bestå av representanter for offentlig sektor, selskaper som driver virksomhet av større betydning for totalforsvaret og næringslivsorganisasjoner. Forsvarssjefen, direktøren for Myndigheten för samhällsskydd och beredskap og direktører for andre berørte myndigheter bør etter forslaget også være representert i rådet. I tillegg bør lokale og regionale representanter for kommuner, Landsting og länsstyrelsene delta.

I forslaget er det understreket at sikkerhetsklarering bør være et krav for å delta i rådet. Endelig foreslås at det utvikles et sekretariat i regjeringsadministrasjonen («kansli i Regjeringskansliet») som får i oppgave å planlegge, forberede, samordne og følge opp arbeidet i rådet.

Kilde: SOU 2019:51.

med hvordan det norske totalforsvaret var organisert under den kalde krigen. Også i Norge fantes produksjonsomleggingsplaner og ulike former for avtaler med enkeltsselskaper.

Utalget som i 2019 undersøkte næringslivets rolle i det svenske totalforsvaret mente at gjeninnføring av systemet med K-företag i Sverige ikke

lar seg gjøre, både på grunn av Sveriges EU-medlemskap, men også med tanke på internasjonalisering og privatisering de siste tiårene. Utvalget mente at forsyningssikkerhet ikke kan baseres på selvberging og at EU-markedet er det relevante forsyningsområdet for Sverige.²⁶ Totalberedskapskommisjonen kjenner til at det i Sverige

²⁵ SOU 2019:51.

²⁶ SOU 2019:51.

også diskuteres i hvilken grad et system med K-føretag kan gjenopprettes, men med en annen og mer moderne innretning tilpasset dagens forutsetninger og behov.

I Finland blir det overfor kommisjonen understreket at samarbeidet med næringslivet skjer på frivillig basis, og at samarbeidet har preg av partnerskap og felles interesser. Som følge av internasjonaliseringen av eierskap også i finsk næringsliv, kan det imidlertid ikke tas for gitt at internasjonale eiere over tid har like sterke interesser for å inngå i et formalisert samarbeid med finske myndigheter som det finske eiere har. Samtidig har også internasjonale eiere interesse av lønnsomhet og kontinuitet i virksomheten.

Selv om dagens totalforsvarsordninger i Sverige og Finland er annerledes enn tidligere, hviler de på historiske erfaringer. Både historiske erfaringer som K-føretag og eksisterende systemer som strategiske partnerskap i de nordiske landene, danner grunnlag for å videreutvikle samarbeidet om beredskap og krisehåndtering mellom myndigheter og næringslivet i Norge.

12.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Trussel- og risikobildet de nærmeste tiårene er alvorlig. Et tydeligere sikkerhets- og beredskapsperspektiv må derfor legges til grunn for videreutvikling av beredskapssamarbeidet mellom myndigheter og næringsliv. Kommisjonen mener at det er behov for å styrke beredskapssamarbeidet mellom næringslivet og offentlige myndigheter. Det er svært viktig at næringslivet integreres i den formelle beredskapsrådsstrukturen på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Næringslivet – infrastrukturen, lagrene og vare- og tjenesteproduksjonen i privat eie som er nødvendig i krisehåndtering – er etter kommisjonens vurdering ikke tilstrekkelig koblet på. Med utfordringsbildet vi står overfor og med strammere økonomiske rammer, er et tett og effektivt beredskapssamarbeid med næringslivet en viktig del av løsningen. Når næringslivets kapasiteter regnes med, er beredskapsressursene i samfunnet betydelige.

Norge har et godt utgangspunkt for å videreutvikle samarbeidet mellom myndighetene og næringslivet. Både myndighetene og næringslivet viste for eksempel stor vilje og evne til samarbeid under koronapandemien, både for å vurdere hvordan smitteverntiltak påvirket næringslivet, men også for å koordinere hvordan næringslivet kunne bidra for å håndtere krisen. Det eksisterer i

tillegg flere formaliserte ordninger for beredskapssamarbeid mellom næringslivet og myndighetene. Sentrale eksempler er ordninger som industrivernet og samarbeid innenfor rammene av næringsberedskapsloven og strategiske avtaler i forsvarssektoren. På regionalt nivå erfarer kommisjonen at mange fylkesberedskapsråd integrerer offentlige, private og frivillige aktører i beredskapsarbeidet. Det er samtidig behov for en mer helhetlig modell for beredskapssamarbeid mellom offentlig sektor og næringslivet – på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

12.5.1 Styrke næringslivets rolle i det beredskapsmessige økosystemet

Samfunnsperspektivet som er drøftet innledningsvis i dette kapitlet er utgangspunktet for næringslivets rolle i beredskapen. Som del av et større økosystem mener kommisjonen at næringslivets rolle i beredskapen må styrkes gjennom en kombinasjon av lovverk, avtaler, informasjonsdeling og partnerskap. Regelverksporet gir rammeverket for hvordan myndighetene kan sikre forsvarlig beredskap i samfunnet, mens partnerskapsporet angir retning for gripbarheten og praktisk anvendelse av beredskapskapasitetene i næringslivet. Det er etter kommisjonens syn behov for en videreutvikling innen alle spor. Myndighetene må blant annet sikre en logisk sammenheng mellom lover og regler slik at strukturelle utfordringer ikke hindrer beredskapsbygging og -kompetanse. Paradokset knyttet til rekvisisjonsinstituttet og anskaffelsesregelverket er eksempler på dette.

Kommisjonen mener at anskaffelsesregelverket, både regelverket i seg selv og norsk tolkning i anskaffelser hvor beredskapshensyn er tungtveide, må utredes. Det må også ses nærmere på Finlands forståelse og praktisering av regelverket. Kommisjonen mener at offentlige virksomheter ikke bare må vurdere driftsbehovene, men i større grad også risiko- og sårbarhetsbildet, i sine anskaffelser. Gjennom å vektlegge lett spesifiserbare egenskaper er det vanskelig å skrive inn den fleksibiliteten og tilpasningsevnen som er nødvendig for å sikre langsiktig robusthet. Det kan for eksempel være lite fremsynt om pris vektet så høyt at små- og mellomstore bedrifter med regionalt basert kapasitet prises ut av konkurransen til fordel for større bedrifter som har lavere pris, men som har kapasiteten lokalisert andre steder. Ved anskaffelser av kritiske tjenester vil det i noen tilfeller være formålstjenlig å vektlegge egenskaper som krever større skjønnsmessige og faglige vurderinger. Beredskap og varighet på kontrakter

må, der det er nødvendig, vektas høyere i offentlige anskaffelser på alle nivåer og i alle sektorer. Kommisjonen viser til at regjeringen har nedsatt et utvalg som skal gjennomgå regelverket for offentlige anskaffelser.

Videre må sikkerhetsloven brukes i større grad. Kommisjonen mener at myndighetene må intensivere arbeidet med å utpeke virksomheter som skal underlegges sikkerhetsloven. Veiledning, oppfølging og klarering av private virksomheter som er underlagt loven må prioriteres.

Tillit og anerkjennelse

Innen partnerskapsporet må det sikres et tillitsbaseret og langsiktig beredskapssamarbeid mellom viktige næringslivskapasiteter og myndighetene. For å styrke beredskap og krisehåndtering gjennom sterkere integrasjon av næringslivets ressurser, mener kommisjonen at Norge må videreutvikle partnerskapsporet, slik Finland har gjort og slik Sverige gjør med sitt næringslivsråd. Kommisjonen vil spesielt fremheve tillitsperspektivet som sentralt. Et forhold som kan synes marginalt, men som i tillitsperspektivet er viktig, er anerkjennelse av kostnaden det medfører for bedrifter at ansatte bidrar i beredskap og krisehåndtering. Mange virksomheter gir sine ansatte fri, med eller uten lønn, eller gir ansatte permisjon, for å delta i for eksempel frivillig beredskapsarbeid eller på oppdrag i Sivilforsvaret eller Heimevernet. Dette har en kostnad gjennom tapt produksjon og inntjening. Næringslivet avgir folk til samfunnsformål, og nasjonen er avhengig av at dette skjer. Det er slik vår beredskap er bygget opp.

Et annet aspekt ved tillitsperspektivet handler om prinsippet om full erstatning ved tvangsmessig rekvisisjon. Det må ikke herske tvil om dette. Private aktører må kompenseres for bruk, skade og tap på materiell i krisesituasjoner. Ordningene for dette må være kjent for aktørene det gjelder. Det norske samfunnet bygger på tillit, og det norske beredskapssystemet bygger på tillit. Næringslivet må kunne ha tillit til at grunnleggende prinsipper etterleves.

Endelig vil kommisjonen fremheve viktigheten av rammebetingelser for næringslivet. Forutsigbare rammevilkår er ikke direkte relatert til beredskap, men for næringslivets egenberedskap og evne til å støtte samfunnet i krisesituasjoner med sine kapasiteter, er forutsigbare rammevilkår likevel svært viktig blant annet fordi det reduserer risikoen ved investeringer. For næringslivet er forutsigbare rammevilkår også et spørsmål om hvilke betingelser som ligger til grunn for å styrke

egenberedskapen og evnen til å bidra til samfunnets beredskap og krisehåndteringsbehov.

12.5.2 En ny modell for beredskapssamarbeid mellom næringslivet og myndighetene

Kommisjonen mener at forholdene ligger til rette for en sterkere påkobling av næringslivets ressurser i beredskap og krisehåndtering. Kjernepunkter i dette er tillit, langsiktighet og forutsigbare økonomiske rammebetingelser for næringslivet. En modernisering av den norske modellen for samarbeid mellom næringslivet og offentlige myndigheter bør videre ta utgangspunkt i ordninger som fungerer i Norge, blant annet Nærings- og fiskeridepartementets næringsberedskapsråd. Kommisjonen erfarer at disse rådene er ansett som godt fungerende og velegnede virkemidler for forsyningssikkerhet, som behandles nærmere i kapittel 13.

Samtidig ser kommisjonen hen til Sverige, hvor det er etablert et næringslivsråd for totalforsvaret. Spesielt ser imidlertid kommisjonen til Finland, som har en velutviklet struktur gjennom forsyningsberedskapssentralen NESAs. Partnerskapsmodellen som eksisterer i Finland er gjennomgripende, og vurderes av kommisjonen å være rettesnoren for hvordan Norge bør innrette samarbeidet mellom næringslivet og myndighetene for styrket beredskap.

Integrasjon av næringslivet i sentralt beredskapsråd

Kommisjonen mener det er nødvendig at norsk næringsliv er integrert i den formelle beredskapsrådsstrukturen på sentralt, regionalt og lokalt nivå, slik det foreslås i kapittel 5. På regionalt nivå, og i noen utstrekning på lokalt nivå, er NHO representert i beredskapsrådene. Når næringslivet skal inn i et tilsvarende rådsorgan på nasjonalt nivå, forutsetter kommisjonen at relevante næringslivsaktører utpekes. I den svenske utredningen som anbefalte et næringslivsråd for totalforsvaret, ble det påpekt at samarbeidet må utformes slik at det verken i formålet eller i resultat innebærer konkurransebegrensninger.²⁷ Dette er viktig også i Norge. Som et utgangspunkt vurderer kommisjonen at Næringslivets sikkerhetsråd (NSR) og eierne av NSR representerer bredden i næringslivet i beredskapssammenheng. NSR er derfor et velegnet sted å starte samtalen om integrering i det sentrale beredskapsrådet. Samtidig er det nødvendig at private aktører som er under-

²⁷ SOU 2019:51.

lagt sikkerhetsloven også er representert i rådet. For å unngå konkurransevidning er det i denne sammenheng hensiktsmessig å se til erfaringene som nå høstes i Sverige ved opprettelsen av næringslivsrådet i det svenske totalforsvaret.

En sektornøytral forsyningsberedskapsorganisasjon etter mønster fra finske NESAs

Kommisjonen mener at det er behov for å etablere en sektornøytral forsyningsberedskapsorganisasjon. For kommisjonen er det viktigste å få etablert en integrert nasjonal forsyningsberedskapsfunksjon som i praksis formaliserer et partnerskap mellom næringslivet og myndighetene, som er fundamentert på likeverd. Etter mønster fra finske NESAs, men ikke som en kopi, og med utgangspunkt i allerede eksisterende funksjoner i Norge, kan en slik sektornøytral forsyningsberedskapsorganisasjon etableres.

Mye ligger til rette for en slik organisasjon. De organiserte bransjeforeningene, som allerede representerer industrifelleskapene, kan forholdsvis enkelt integreres i sektorspesifikke industripooler. Departementsstrukturen er sektororganisert og departementenes beredskapsansvar innen egen sektor tilsier at også det øverste myndighetsnivået forholdsvis enkelt kan integreres i sektorspesifikke industripooler. I tillegg kan næringsberedskapsrådene under Nærings- og fiskeridepartementet til en viss grad sammenliknes med de finske industripoolene. Disse rådene utgjør slik et startpunkt innenfor enkelte næringer. Næringsberedskapsrådene, som involverer enkeltelskaper i samme bransje, viser også hvordan aktører som til daglig er i konkurranse samarbeider om beredskap.

Et sentralt element i NESAs, og i kommisjonens forslag om en liknende sektornøytral forsyningsberedskapsorganisasjon i Norge, er likeverdighet. Kommisjonen har pekt på forskjellige utfordringer i det eksisterende samarbeid mellom myndigheter og næringslivet. Blant annet ligger det implisitt i myndighetsperspektivet som er drøftet ovenfor at næringslivet fra myndighetenes side først og fremst oppfattes som leverandør, ikke som partner. Med partnerskap oppstår likeverdighet.

Forsyningsberedskapsorganisasjonen som kommisjonen anbefaler opprettet må derfor bygge på partnerskapssporet og prinsippet om likeverd mellom næringslivsaktørene som deltar, den ansvarlige myndighetsaktøren og andre (myndighets)aktører som involveres. En forsyningsberedskapsorganisasjon i Norge skal, igjen

etter mønster fra finske NESAs, slik formalisere et partnerskap mellom næringslivet og myndighetene.

Gjennom forsyningsberedskapsorganisasjonen kan næringslivets kompetanse og kapasiteter integreres i det nasjonale beredskapsarbeidet på en ny og mer gjennomgripende måte. En slik organisasjon vil skape grunnlag for mer systematisk og integrert nasjonalt beredskapsarbeid, basert på felles interesser og felles strategisk forståelse. I tillegg vil kapasitetene i næringslivet raskere og i større grad bli gripbare for myndighetenes krisehåndtering.

Kommisjonen vurderer at Nærings- og fiskeridepartementet bør ha et overordnet ansvar på myndighetssiden for en slik forsyningsberedskapsorganisasjon. Nærings- og fiskeridepartementet, med ansvaret for næringsberedskapsloven, har innsikt i næringslivets ressurser og behov. Det presiseres at selv om Nærings- og fiskeridepartementet får ansvaret for en sektornøytral forsyningsberedskapsorganisasjon i Norge på myndighetssiden, fratar ikke dette beredskapsansvaret som ligger i de andre sektordepartementene. Gjennom forsyningsberedskapsorganisasjonen vil de ulike departementene involveres i det nasjonale beredskapsarbeidet samtidig som ressursene og kapasitetene i næringslivet er involvert på like fot.

På næringslivssiden vil det være hensiktsmessig om aktører som Rederiforbundet og bransjeforeningene under hovedsammenslutningene Virke og NHO inviteres med til å etablere organisasjonen.

Det er viktig å understreke at en norsk tverrsektoriell forsyningsberedskapsorganisasjon ikke kan eller skal være en kopi av den finske forsyningssikkerhetssentralen. I Norge må vi ta utgangspunkt i det norske beredskapssystemet og det som fungerer godt. Eksempler på dette er beredskapsprinsippene og næringsberedskapsrådene i regi av Nærings- og fiskeridepartementet.

Kommisjonen anbefaler:

- å inkludere næringslivet i sentralt, regionalt og lokalt beredskapsråd
- at myndighetene må sikre logisk sammenheng mellom ulike lover og regler slik at strukturelle utfordringer som paradokset om rekvisisjonsinstituttet og anskaffelsesregelverket ikke hindrer beredskapsbygging og -kompetanse
- at beredskap og varighet på kontrakter som del av beredskap, må vektes høyere i offentlige anskaffelser på alle nivåer og i alle sektorer

- at myndighetene intensiverer arbeidet med å utpeke virksomheter som skal underlegges sikkerhetsloven, og prioriterer veiledning, oppfølging og klarering mot private virksomheter som er underlagt loven
- at myndighetene sørger for at private aktører kompenseres for bruk, skade og tap på materiell i krisesituasjoner og at ordningene for dette er kjent for aktørene det gjelder
- å etablere en sektornøytral forsyningsberedskapsorganisasjon på nasjonalt nivå, ledet av Nærings- og fiskeridepartementet og etter mønster fra den finske forsyningsberedskapsentralen NESA

Kapittel 13

Forsyningssikkerhet

13.1 Innledning

Stabile forsyninger av varer og tjenester er avgjørende for å opprettholde et velfungerende samfunn. De senere årene har vi opplevd mangelsituasjoner både globalt og i Norge knyttet til viktige varegrupper. Slike situasjoner har oppstått på grunn av sviktende produksjon i enkeltland, sterk økning i etterspørselen etter bestemte varer og logistikkbrist.

Kommisjonen har hatt inngående drøftinger om forsyningssikkerheten og hvilke tiltak som best kan ivareta denne ved hendelser som rammer produksjon og forsyningslinjer innenfor ulike områder, som for eksempel verdikjeden for mat. Sentrale problemstillinger har vært hva som skal være ambisjonsnivået for forsyningsberedskapen og hvilke tiltak som er egnet til å styrke forsyningsberedskapen.

Utgangspunktet for kommisjonen er at forsyningsberedskapen i krise og krig skal bidra til følgende:

- å forsyne befolkningen med varer og tjenester som er nødvendige for å ivareta deres grunnleggende behov
- å forsyne virksomheter som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner med varene og tjenestene som de er avhengige av for å opprettholde de viktigste leveransene sine
- å sikre Forsvaret materielle forutsetninger for å kunne ivareta oppgavene sine¹

Dette danner også et utgangspunkt for å prioritere enkelte funksjoner og hensyn fremfor andre dersom det skulle oppstå mangelsituasjoner.

13.2 Forsyningssikkerheten i endring

I etterkrigstiden eksisterte det et omfattende planleggingssystem for å kunne bruke alle samfunnets ressurser ved et militært angrep på Norge.

Forsyningsberedskap i vid forstand sto sentralt og gikk under navnet økonomisk beredskap.² Viktige problemstillinger var knyttet til hvordan landets samlede ressurser skulle bidra til å opprettholde militær slagkraft i krig gjennom å omstille industri for å sikre produksjon av krigsmateriell og tilgang på forsyninger fra det sivile samfunn. I tillegg skulle befolkningen sikres tilgang på kritiske varer og tjenester. Den sivile delen av totalforsvaret besto av flere elementer, men den økonomiske beredskapen var særlig viktig. Den omfattet planlegging for tilgang på mat og basisvarer, drivstoff, transport, arbeidskraft og produksjonsberedskap.

I 1990-årene opphørte i stor grad planleggingen for økt beredskap og krig på sivil side. Vurderingen som ble gjort, var at det ikke var behov for en omfattende forsyningsberedskap lenger. I stedet ble oppmerksomheten rettet mot evnen til å kunne håndtere kortere fredstidskriser. En funksjon med ansvar for å koordinere den nasjonale forsyningsberedskapen, beredskapslager og administrative forberedelser for å sikre vareforsyningen, ble bygget ned.

Forsyningsberedskapen har tidligere vært nært knyttet til planforutsetninger. Planforutsetninger er føringer eller forutsetninger som skal legges til grunn for planleggingen. Denne typen føringer finnes i lovverk, stortingsmeldinger og proposisjoner innenfor ulike beredskapsområder og i planleggingsgrunnlaget som omtales i samfunnssikkerhetsinstruksen. Den sivile beredskapen frem til rundt 1990 var rettet inn mot krig og kriser av tilsvarende omfang og alvorlighetsgrad. Erfaringene fra tidligere krigs- og blokadesituasjoner gjorde dessuten at man inntil avslutningen av den kalde krigen regnet med at forsyningskriser ville bli langvarige og oftest var et resultat av fysisk avsperring fra ressurser og markeder eller skyldtes en reell mangel på varer. Dette dannet utgangspunktet for krav til beredskapsplanleggingen. I planforutsetningene som ble gitt i form av

¹ Forsvarets oppgaver fremgår av Prop. 14 S (2020–2021).

² St.meld. nr. 24 (1992–93).

kongelig resolusjon av 21. april 1995, *Nye nasjonale forutsetninger for den sivile beredskapsplanlegging* ble det lagt til grunn at Norge ikke ville bli avskåret fra handel med utlandet i en krigssituasjon, men at planleggingen måtte ta hensyn til at det kunne bli mangel på enkelte varer. Strategiske og strengt uunnværlige varer skulle derfor anskaffes i fredstid og dekke én måneds behov.

Planforutsetningene var utarbeidet i samarbeid mellom den sivile og militære delen av totalforsvaret og var harmonisert med de militære trusselvurderingene og planleggingsforutsetningene. Disse planforutsetningene var rettet inn mot tre hovedscenarier: i) strategisk overfall, ii) invasjonsangrep i nord med isolerte anslag i sør og iii) fredstidskriser. Det ble lagt opp til en differensiert planlegging med prioritering av geografiske områder som var mer utsatt, og som hadde størst betydning for landets forsvars- og funksjonsdyktighet. I tillegg til føringer om anskaffelse av strategiske og strengt uunnværlige varer, ga planforutsetningene føringer om varslingsperioder og om hvor raskt ønsket beredskap skulle kunne bygges opp.

I 2012 ble resolusjonen opphevet og erstattet med en instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. Denne instruksjonen er senere erstattet med samfunnssikkerhetsinstruksjonen. I henhold til samfunnssikkerhetsinstruksjonen skal departementene ta utgangspunkt i det overordnede planleggingsgrunnlaget når de gjennomfører risiko- og sårbarhetsanalyser. Nasjonale planleggingsgrunnlag i henhold til instruksjonen er krigsscenarier som utarbeides av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og andre strategiske dokumenter om risiko, trusler og sårbarhet (for eksempel vurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Etterretningstjenesten (E-tjenesten) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)). Disse dokumentene gir imidlertid ikke den type spesifikke og felles planforutsetninger som fremkom i den kongelige resolusjonen av 1995.

I dag er hvert departement gitt i ansvar å bygge beredskap for kritiske samfunnsfunksjoner som de har et overordnet ansvar for. Enkelte koordinerende mekanismer er imidlertid beholdt, noe som blant annet kommer til uttrykk i samfunnssikkerhetsinstruksjonen for departementene og statsforvalterne og i næringsberedskapsloven.

De senere årene har det igjen blitt lagt økt vekt på betydningen av beredskap for å kunne håndtere kriser som rammer globale verdikjeder

og forsyninger av varer og tjenester. Finanskrisen i 2009, koronapandemien i 2020–2022 og den pågående krigen i Ukraina med ringvirkninger for forsyningssikkerheten i Europa har også synliggjort betydningen av finansiell virkemiddelbruk i håndteringen av kriser, se også omtale av finansielle tjenester i kapittel 27.

13.3 Ansvar og oppgaver innen forsyningssikkerhet

Hvert departement skal innenfor sin sektor bidra til at industri og handel kan opprettholdes for å sikre forsyninger av varer til det norske markedet. Som ledd i å ivareta ansvaret skal departementene regelmessig utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser med grunnlag i vurderinger av hendelser som kan true sektorens funksjonsevne, og på bakgrunn av det iverksette nødvendige kompenserende tiltak.³

Nærings- og fiskeridepartementet er hovedansvarlig departement for forsyningssikkerhet. Departementet har imidlertid ikke et generelt og overordnet beredskapsansvar for forsyningen av alle varer som håndteres av næringslivet. Denne forståelsen kommer til uttrykk i næringsberedskapsloven, som fastsetter at offentlige myndigheter har ansvar for nødvendige beredskapsforberedelser, finansiering og krisehåndtering på sine ansvarsområder. Det betyr at ansvaret til Nærings- og fiskeridepartementet er avgrenset mot forsyningen av varer som ligger under andre departementers fag- og sektoransvar. Ansvaret for forsyning av legemidler ligger for eksempel under Helse- og omsorgsdepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet har heller ikke et generelt koordineringsansvar eller en pådriverrolle når det gjelder arbeidet med forsyningssikkerhet innen de ulike departementenes ansvarsområder, som Justis- og beredskapsdepartementet har i kraft av samordningsrollen sin.

I tillegg til ansvaret som er tillagt de ulike departementene vil flere offentlige virksomheter, for eksempel Legemiddelverket og Statens vegvesen, bidra til å ivareta forsyningssikkerheten innen egen sektor. Videre skal DSB ha et sektorovergripende perspektiv og understøtte Justis- og beredskapsdepartementet i samordningsrollen, noe som også gjelder forsyningsberedskapen.

Statsforvalteren skal under væpnet konflikt, krigsfare og liknende forhold sørge for at fylkets ressurser fordeles og utnyttes på en måte som

³ Samfunnssikkerhetsinstruksjonen.

dekker befolkningens behov best mulig i samsvar med eventuelle retningslinjer fra aktuelt fagdepartement. Statsforvalteren skal om nødvendig og i samarbeid med andre myndigheter samordne og prioritere mellom sivile behov og videreformidle ekstra ressurser til kommunene. Statsforvalteren skal bidra til fremskaffing, samordning og prioritering av sivil støtte til Forsvaret.⁴

Kommuner og fylkeskommuner har i henhold til ulik lovgivning oppgaver knyttet til forsynings-sikkerhet innenfor ulike sektorområder. Det fremgår av næringsberedskapsloven at for at næringsdrivende skal kunne gjennomføre beredskapsoppgaver, skal kommuner og fylkeskommuner bistå med planlegging, forberedelse og gjennomføring av beredskapsoppgavene. Regjeringen kan gi forskrift om plikt for kommuner til å forberede eller gjennomføre særskilte tiltak ved behov for varer og tjenester, når disse fremgår av kommunens beredskapsplaner, jf. sivilbeskyttelsesloven § 15. For fylkeskommunen er det naturlig å se ansvaret for næringsberedskapen i sammenheng med ansvaret for sivil transportberedskap, se omtale i kapittel 18.

Næringslivet er avgjørende for å opprettholde nødvendige forsyninger av varer og tjenester til samfunnet, og er i ulikt lovverk pålagt å bidra med løsninger som gjør at alvorlige forsyningsproblemer kan løses. Det vises for øvrig til kapittel 12 om næringslivets rolle i beredskapen.

13.4 Næringsberedskapsloven

Som sektorovergripende mekanisme vil kommisjonen særlig fremheve næringsberedskapsloven. Formålet med loven er å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende. Loven regulerer forholdet mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende ved forberedelser til og gjennomføring av samarbeidsrutiner og særskilte tiltak for kriser med vesentlige konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester i Norge i krig, krigsfare og krigsliknende forhold og i fredstid.

Loven fastsetter at når det på grunn av risiko for etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist er nødvendig for å sørge for sivile eller mili-

tære behov i Norge, eller internasjonale forpliktelser knyttet til varer og tjenester kan regjeringen gi nærmere bestemmelser i forskrift. Slike forskriftsbestemmelser kan blant annet handle om prioritering, omfordeling, lagring og avståelse av varer og utførelse av tjenester. Fullmaktene i næringsberedskapsloven betyr at det kan vedtas pålegg om rasjonering, leveringsplikt, reservasjon av lagerbeholdninger osv. En forutsetning er at de økonomiske konsekvensene av slike pålegg skal kompenseres. Det er heller ikke noe i veien for å etablere beredskap for slik virkemiddelbruk gjennom frivillige bransjeavtaler. Nærings- og fiskeridepartementet har for eksempel inngått slike avtaler med medlemmer av Rådet for matvareberedskap.

13.5 Planforutsetninger for forsynings-sikkerheten

Kommisjonen er bedt om å vurdere hvilke felles planforutsetninger som skal legges til grunn for forsynings-sikkerheten. Nedenfor redegjøres det for utviklingstrekk som aktualiserer behovet for tverrsektorielle planforutsetninger.

13.5.1 Endringer i risikobildet aktualiserer behovet for felles planforutsetninger

Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Norges nærområder, forstyrrelser i globale forsyningslinjer etter koronapandemien og krigen i Ukraina, har etter kommisjonens vurdering aktualisert behovet for felles planforutsetninger. Tilsvarende gjelder trusselen som klimaendringene etter hvert kan innebære for forsynings-systemene. Koronakommisjonen peker på at de overordnede scenarioene som norsk beredskapsplanlegging er basert på er mangelfulle og potensielt kan undervurdere konsekvensene av kriser.⁵ Det pekes også på at myndighetene må rette større oppmerksomhet mot sårbarheter ved Norges internasjonale forsyningslinjer og at globaliseringen de siste tiårene har gjort disse sårbarhetene relevante for mange typer kriser. Dette er perspektiver som denne kommisjonen deler.

Forsvarets behov for forsynings-sikkerhet

Felles planforutsetninger har betydning for totalforsvarsevnen. Ved en sikkerhetspolitisk konflikt eller krig vil Forsvarets evne til å løse oppdragene

⁴ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og kri-
sehåndtering.

⁵ NOU 2021: 6.

Boks 13.1 Forsyningsberedskapen i Sverige, Finland og Danmark

I Sverige har flere myndigheter ansvar for å ivareta forsyningssikkerheten for varer og tjenester. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) skal styrke samfunnets evne til å forebygge og å håndtere ulykker, kriser og konsekvenser av krig, og er organisert under det svenske forsvarsdepartementet. MSB har ikke et særskilt oppdrag tilknyttet forsyningsberedskap eller ansvar for beredskapslager, men gir råd om egenberedskap og kontinuitetsplanlegging, jf. omtale i kapittel 8. MSB arbeider også med å bygge opp den sivile beredskapen i Sverige. Dette innebærer å styrke samarbeidet mellom næringslivet og myndighetene for å bygge en forsyningsberedskap som tar høyde for krise og krig. Den svenske regjeringen har det siste året tatt omfattende grep for å styrke den nasjonale beredskapen, inkludert forsyningsberedskapen. Regjeringen har satt i gang en utredning om nasjonal samordning av forsyningsberedskapen, inkludert forslag til hvilken aktør som skal få ansvaret for slik samordning.

Det finske arbeidet med forsyningssikkerhet er basert på en sikkerhetsstrategi for det finske samfunnet. Den finske regjeringen la i 2018 frem en beslutning om målene med forsyningsberedskapen. Målet er at Finland skal kunne håndtere unntakstilstander basert på nasjonale tiltak, innenfor rammen av et velfungerende internasjonalt marked og et diversifisert industrielt og produksjonsmessig grunnlag. Beredskapsloven regulerer finske myndigheters full-

makter i unntakstilstander. Lov om skyddsupplag regulerer lagring av produkter, som for eksempel korn, matvarer, petroleumsprodukter og metaller. Lov om sikring av forsyningsberedskapen har som formål å sikre de økonomiske funksjonene og tekniske systemene som er nødvendig for befolkningen, næringsliv og forsvar i særlig krevende situasjoner.

For å utvikle og opprettholde forsyningsberedskapen er den finske Forsyningsberedskapsentralen (NESA) opprettet. NESA er finansiert gjennom avgift på importerte energiråvarer, hvor avgiftsbeløpet plasseres i fond. NESA er nærmere omtalt i kapittel 12.

I Danmark ble Styrelsen for Forsyningsikkerhed, som ligger under det danske justisdepartementet, etablert i 2020. Styrelsen har hittil konsentrert seg om håndteringen av koronapandemien, og har blant annet overvåket lagerkapasiteten av smittevernutstyr og andre kritiske ressurser og videreutviklet rammene for nasjonal produksjon. Styrelsen koordinerer også oppbyggingen av EUs beredskapslager for akuttmedisinsk utstyr. I fremtiden skal Styrelsen bidra til å styrke forsyningssikkerheten i bredt. Det forventes at Styrelsen skal bidra til å forebygge forsyningskriser, gi råd til virksomheter med samfunnviktige funksjoner i spørsmål om forsyningssikkerhet og å understøtte samfunnets beredskap.

Kilde: Justitsministeriet (2023), Regeringen (2021), Regeringen (2023) og Statsrådet (2022).

sine i stor grad avhenge av sivile beredskapsressurser. Dette vil for eksempel gjelde forsyninger av mat, vann og drivstoff. Tilsvarende vil gjelde for vedlikehold og transportkapasitet på vei, bane, sjø og luft og for annen infrastruktur. Forsvarets dimensjonerende behov tar utgangspunkt i scenarioklassene som Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har utarbeidet.⁶ Når det gjelder forsyningssikkerhet, er den generelle planforutsetningen i henhold til Nato-standarder 30 dager med forsyninger. Den største planmessige utfordringen er at det dimensjonerende behovet er scenarioavhengig. Hvordan en sikkerhetspolitisk krise, kon-

flikt eller krig eventuelt utspiller seg, har betydning for Forsvarets reelle behov.

Utsendelse og mottakelse av ressurser til et land som er rammet av en krise, er krevende – både for landene som gir bistand og det mottakende landet. Problemstillinger vil kretse rundt sikkerhetssituasjonen, hva som trengs av støtte, hvor støtten trengs og når. Felles planforutsetninger kan bidra til å styrke Norges evne til å motta ressurser utenfra, inkludert mottak av allierte forsterkninger i en situasjon med økt trussel mot Norge. Dersom det oppstår en alvorlig situasjon i Norge, vil norske myndigheter raskere kunne anmode om andre staters kapasiteter og motta disse på en samordnet måte. En eventuell etable-

⁶ Sellevåg m.fl. (2022).

ring av felles planforutsetninger må derfor ses i sammenheng med økt vekt på sivil støtte til Forsvaret og beskyttelse av sivilbefolkningen i krig.

13.5.2 Eksisterende dimensjonerende føringer

Samfunnssikkerhetsinstruksen fremhever ulike dokumenter som kan brukes til å dimensjonere beredskapen. Videre stiller enkelte lovverk krav om at beredskapen skal være sikker, nødvendig og forsvarlig osv. For eksempel skal kravene i forskrift for sivil transportberedskap gi grunnlag for å sikre en nødvendig nasjonal sivil transportberedskap. Et annet eksempel er kraftberedskapsforskriften, som gir funksjonsbaserte planforutsetninger for kraftforsyningen. Forskriften gir imidlertid ikke nasjonale føringer om geografisk prioritering, konkrete krav til utholdenhet, eller spesifiserte krav til varslings- og forberedelsestider utover de mer generelle som «innen rimelig tid», «uten ugrunnet opphold», og «så raskt som fysisk mulig». Generelt er kravene i ulike bestemmelser som oftest ikke tydeliggjort utover slike generelle formuleringer. De forutsetter derfor ofte risiko- og sårbarhetsanalyser som grunnlag for å dimensjonere beredskapen.

I noen sektorer finnes også selvpålagte krav. Kravene til matvaredistributørene om at det skal utarbeides lageroppbyggingsplaner for basisvarer tilsvarende 20 dagers forbruk, er ett eksempel på beredskap som er dimensjonert ut fra planleggingsforutsetningene fra 1995, og som er opprettholdt i påvente av nye styringssignaler.

Oppsummert så eksisterer det i dag ikke noe regelverk som presiserer overordnede, tverrsektorielle dimensjonerende hensyn for den sivile beredskapen på lik linje med det som den kongelige resolusjonen fra 1995 gjorde. Etter det kommisjonen erfarer skyldes det at det i lang tid har vært lagt opp til at beredskapsregelverket i all hovedsak skal være sektorspesifikt og funksjonsbasert.

13.5.3 Utredning om behov for felles planforutsetninger

Kommisjonen har fått opplyst at en interdepartemental arbeidsgruppe i 2018 vurderte behovet for å gjeninnføre felles planforutsetninger og mulig innretning av disse. Arbeidsgruppen ble nedsatt på bakgrunn av en anbefaling fra DSB om at regjeringen burde utvikle et felles planleggingsgrunnlag for å håndtere forsyningsmessige utfordringer ved et angrep på Norge.⁷ Flere mulige fordeler

ved å gjeninnføre felles planforutsetninger ble vurdert. Felles planforutsetninger kan tydeliggjøre hva det skal dimensjoneres for med utgangspunkt i en felles forståelse av sentrale faktorer som trusselbildet, hvilke områder som skal prioriteres og krav til utholdenhet og redundans. For det andre kan felles planforutsetninger styrke beredskapen ved at ulike myndigheter og næringslivet planlegger ut fra de samme dimensjonerende forutsetningene, slik at ulike aktørers evne til å understøtte hverandre styrkes. For det tredje kan felles planforutsetninger bidra til mer effektiv krisehåndtering og målrettet øvingsvirksomhet. Et fjerde moment er at felles planforutsetninger kan bidra til bedre samfunnsøkonomisk utnyttelse av ressurser. Dette baserer seg på at dersom en sektor dimensjonerer beredskapen ut fra visse dimensjonerende hensyn, og sektorens beredskap avhenger av andre sektorer som planlegger ut fra andre forutsetninger, kan det være brukt ressurser på beredskap som man ikke får nyttiggjort seg av i kriser. Felles planforutsetninger vil bidra til at dette ikke skjer.

Ulike dimensjonerende hensyn som eventuelle planforutsetninger bør omtale, ble også vurdert:

- geografisk prioritering: Gitt den geografiske nærheten til Russland og antakelsen om at et eventuelt militært angrep trolig vil være rettet mot de nordligste fylkene våre, burde Nord-Norge prioriteres. Også de logistiske forholdene og infrastrukturen i landsdelen tilsa dette. Det ble vektlagt at også andre geografiske områder av logistiske og demografiske hensyn kan være spesielt utsatte eller viktige.
- krav til utholdenhet: For varer kan utholdenhet uttrykkes i antall dager man skal kunne klare seg uten etterforsyning. Slike utregninger vil ofte måtte basere seg på et skjønnsmessig grunnlag. For militære styrker nyttes gjerne 30 dager som et mål, og det ble vektlagt at det kan være et utgangspunkt for videre vurderinger. Målsettingen burde avgrenses til de varene som er kritiske for befolkningens liv og helse (som matvarer, vann og legemidler), varer som er kritiske for å understøtte militære operasjoner, varer som er kritiske for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner (som drivstoff og elektrisk kraft) og varer av strategisk betydning for Norge.
- varslings- og forberedelsestid: Spennet i mulig varslings- og forberedelsestid gjør det krevende å sette én varslings- og forberedelsestid for alle mulige situasjoner. Nye felles

⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017a).

Boks 13.2 Planforutsetninger i Sverige

I et komitédirektiv fra den svenske regjeringen om samordning av forsyningsberedskapen fremgår det at et væpnet angrep på Sverige ikke kan utelukkes. Forsyningsberedskapen skal bidra til at Sverige skal kunne opprettholde nødvendige forsyninger under fredstidskriser, ved økt beredskap og i krig. Utgangspunktet er at Sverige i minst tre måneder skal kunne håndtere en sikkerhetspolitisk krise i Europa og i Sveriges nærområder som fører til alvorlige forstyrrelser i samfunnets funksjonalitet og krigshandlinger i deler av perioden. Under tre måneder forutsettes det at handelen med utlandet har begrensninger, men at Sverige ikke er helt avspærret. Ambisjonen er å opprettholde nødvendige forsyninger. Innen de fleste områdene innebærer det et betydelig lavere forsyningsnivå enn i en normalsituasjon. Den delen av befolkningen som ikke har et umiddelbart behov for hjelp, og som har forutsetninger og ressurser til å klare seg selv, bør kunne ta ansvar for å klare seg selv i en ukes tid og i samarbeid med andre bistå hverandre i den utstrekning det er mulig.

Kilde: Regjeringen (2021).

planforutsetninger burde ta høyde for de situasjonene som kan oppstå uavhengig av hvor sannsynlige de måtte vurderes å være. Videre burde en kort varslings tid legges til grunn, noe som i praksis betyr at det vil være begrensede muligheter for å etablere beredskap under varslings tiden.

- mulige forstyrrelser i forsyningslinjene: Nye felles planforutsetninger bør kunne legges til grunn at handelen med utlandet kan opprettholdes, men at det vil kunne oppstå forstyrrelser i denne. Det kan for eksempel inntreffe situasjoner som innebærer full avsperring i en nærmere avgrenset geografisk del av landet.

Totalforsvarsprogrammet 2016–2020 og forsterket sivil-militært samarbeid de senere årene har også bidratt til å øke forståelsen av hvilke forsyningsmessige utfordringer som kan ramme Norge. Sivil-militære øvelser, som Trident Juncture i 2018, koronapandemien og krigen i Ukraina, har

bidratt til det samme. Denne forståelsen er imidlertid ikke nedfelt skriftlig i et sett felles planforutsetninger som departementene kan ta utgangspunkt i.

13.6 Diversifiserte globale verdikjeder bidrar til forsyningsikkerheten

Forsyningsikkerheten avhenger av internasjonale forsyningslinjer og verdikjeder, og Norge er tett innvevd i og avhengig av internasjonal handel. Norges handel med andre land reguleres av mange avtaler og reguleringer. Avtalene bestemmer hvilke regler som gjelder når vi skal kjøpe eller selge varer eller tjenester til utlandet, hvilke rettigheter norske bedrifter har i utlandet, og hvilke rettigheter utenlandske bedrifter har i Norge. I hovedsak baseres Norges handel med utlandet på tre typer avtaler: avtaler i regi av Verdens handelsorganisasjon (WTO), EØS-avtalen og frihandelsavtaler. Avtalene har vært viktige for at forsyninger av varer og tjenester til og fra Norge har forløpt mer eller mindre som normalt under pandemien og senere. Som påpekt i kapittel 6 om Norges tilknytning til EU, innebærer Norges utenforskap utfordringer som krever tett oppfølging fra norske myndigheter.

Det er også mye erfaring internasjonalt som gir støtte til at åpne land også er de landene som er mest motstandsdyktige.⁸ Det internasjonale valutafondet (IMF) har gjennomført en undersøkelse hvor det fremgår at leverandørkjedene holdt seg bedre oppe under pandemien enn det som ofte antas. Land med handelspartnere som gjennomførte strengere nedstengninger, hadde et kraftigere fall i importen. Selv om handelsstrømmene har justert seg, kan mer diversifiserte globale verdikjeder bidra til å redusere virkningene av fremtidige sjokk. Adgang til et verdensmarked med flere leverandører reduserer risikoen for at brudd i én forsyningskjede skal få store negative konsekvenser.⁹

Produksjon som foregår i flere markeder, gir samtidig større risiko for at et ledd i produksjonen rammes av brå forstyrrelser. Kinas dominerende posisjon i mange verdikjeder er også kilde til bekymring, og har gitt opphav til en debatt om produksjonen av viktige varer og tjenester bør hentes hjem til eget eller nære markeder for å redusere sårbarheten for forstyrrelser i forsyninger fra utlandet blant annet som følge av handels-

⁸ Arriola m.fl. (2020).

⁹ International Monetary Fund (2022).

restriksjoner. Tankegangen er at de negative følgene vil kunne dempes gjennom bånd til nære handelspartnere og allierte.

Ofte kan sårbarheter knyttet til komplekse verdikjeder være vanskelig å overskue. Dette kom tydelig frem under koronapandemien, da forstyrrelsene i vareflyt og produksjon viste hvor langt tilbake i verdikjedene det var nødvendig å gå for å identifisere konsekvenser av ulike smitteverntiltak. Selv om de globale forsyningslinjene stort sett fungerte godt under pandemien, har spørsmålet om hvordan vi skal bygge beredskap for fremtidige kriser kommet høyt på dagsordenen, både i Norge og i utlandet. I en rekke land gjøres det avveininger mellom i hvor stor grad forsyningsikkerheten skal baseres på velfungerende markeder eller om det skal bygges beredskap for å håndtere forstyrrelser i markedene. Se blant annet omtale av arbeidet med forsyningsberedskapen i Sverige, Finland og Danmark i boks 13.1.

Perspektivmeldingen fra 2021 vektlegger at det å bygge beredskap koster. Lagerhold, strenge risikostyring i produksjonen og diversifisering ved å ha flere leverandører fra ulike land innebærer at ressurser som kunne vært brukt i produksjon, i stedet rettes inn mot å redusere risikoen for brudd i produksjonen.

13.7 Virkemidler for forsyningsikkerhet

I det følgende gjennomgås ulike virkemidler for å bote på mangelsituasjoner som oppstår ved tilbudsavvik, etterspørselssjokk eller logistikkbrist.

13.7.1 Egenberedskap

For å opprettholde kontinuitet i vare- og tjenesteproduksjon under kriser er det avgjørende at virksomheter har en beredskap som effektivt er i stand til å begrense konsekvenser uønskede hendelser kan få og å bidra til rask normalisering. Kontinuitetsplanlegging kan brukes for å planlegge for bortfall av innsatsfaktorer som arbeidskraft, varer og tjenester. For forsyningsikkerheten er det avgjørende at virksomheter, og spesielt de med ansvar for en kritisk samfunnsfunksjon, kartlegger verdikjeder og planlegger for å sikre egenberedskapen og opprettholde leveransene sine til samfunnet nær sagt uansett hvilke påkjenninger de utsettes for. For private virksomheter vil leveringsdyktighet også være viktig for å opprettholde inntjening og i siste instans virksomhetens eksistens. DSB har gitt ut en veileder i kontinui-

tetsplanlegging.¹⁰ Det finnes også egne standarder på området som virksomheter kan dra veksler på.

Kommisjonen har merket seg at svenske myndigheter ved MSB har betydelig mer omfattende og tilrettelagt veiledning innen kontinuitetsplanlegging enn det som tilbys i Norge. MSB tilbyr også regelmessig kurs innen kontinuitetsplanlegging.¹¹

13.7.2 Forbruksrettede tiltak

Forbruksrettede tiltak har til hensikt å endre forbruksmønsteret i befolkningen. Et eksempel er at myndighetene under den kalde krigen la planer for å kunne legge om til et så effektivt jordbruk som mulig. En slik omlegging kan for eksempel innebære å redusere husdyrproduksjon til fordel for økt produksjon av poteter, belgfrukter og korn. En effekt av en slik omstilling vil være et redusert forbruk av kjøtt til fordel for plantebasert mat. To andre sentrale tiltak for å styre eller redusere forbruket av en vare vil være rasjonering og prisregulerende tiltak.

Rasjonering er et tiltak som kan tas i bruk når det er knapphet på en vare og gir myndighetene mulighet å fordele varer jevnt eller å prioritere varer til særskilte virksomheter og grupper i befolkningen. For eksempel kan drivstoff prioriteres til Forsvaret, politiet og helsetjenesten. Rasjonering ble senest iverksatt i forbindelse med oljekrisen i 1973–1974.¹² Særlig energiforsyningen, matforsyningen og legemiddelforsyningen peker seg ut som områder som er aktuelle for rasjonering ved alvorlige mangelsituasjoner. Som omtalt i kapittel 14 om energiforsyning er det flere uavklarte problemstillinger knyttet til en rasjoneringssituasjon. Problemstillinger forbundet med rasjonering synes også å være lite utredet innenfor andre sektorer, og det er derfor i liten grad planlagt for slike situasjoner.

Prisregulering er myndighetenes fastsettelse av priser for ulike varer og tjenester. Det kan være maksimalpriser, minimumspriser, avanseregulering, beregningsmetoder med mer. Regjeringen er i pristiltaksloven gitt fullmakter til å treffe vedtak om prisregulering. Til vanlig er myndighetene forsiktige med å regulere omsetningen av varer og tjenester i et marked, men lar markedet selv justere forbruket av en vare gjennom prismekanismen. Prisen på en vare vil da øke til tilbud og

¹⁰ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020d).

¹¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023b).

¹² Leraand (2022).

etterspørsel er i balanse, og sånn sett blir det måten å håndtere vareknapphet på. En problemstilling da vil være knyttet til hvor langt staten skal la markedskreftene få bestemme før tiltak iverksettes for å kompensere for uheldige sider ved markedstilpasningen. I situasjoner med høy prisstigning på viktige varer eller tjenester vil myndighetene ofte se seg nødt til å iverksette prisregulerende eller kompenserende tiltak. Et eksempel er den nåværende kompensasjonsordningen for høye strømpriser.

13.7.3 Produksjonsrettede tiltak

Produksjonsrettede tiltak er særlig rettet mot å bygge opp nasjonal eller flernasjonal produksjonskapasitet som ledd i å redusere et lands sårbarhet for svikt i forsyningskjedene, se også omtalen av diversifiserte globale verdikjeder i punkt 13.6.

Planlegging og forberedelser for å kunne omskille produksjonen i forbindelse med bortfall av innsatsfaktorer, eller for å møte en sterk økning i etterspørselen etter et produkt, er eksempler på produksjonsrettede tiltak. Under pandemien var det flere eksempler på norske bedrifter som på kort tid klarte å omstille egen produksjon til nye behov som oppsto som følge av situasjonen. Andre eksempler er landbrukets evne til å omskille seg fra husdyrproduksjon til grønnsaksproduksjon, og evnen til å omstille nasjonal produksjon av for eksempel legemidler.

Nærings- og fiskeridepartementet har tatt initiativ til å utrede betydningen av fisk og sjømat i omstilling til krisekosthold. Utover dette initiativet er det etter det kommisjonen er kjent med begrenset kunnskap om potensialet for omstilling av produksjon for å avbøte forsyningssikkerhetskriser.

13.7.4 Importrettede tiltak

Importrettede tiltak omfatter virkemidler som påvirker muligheten til å innføre varer fra utlandet. For å sikre tilgangen til særskilte varer kan land for eksempel inngå avtaler med andre land og utenlandske aktører som på forhånd forplikter seg til å levere spesifikke varer ved handelsforstyrrelser. Samtidig er Norge en liten aktør, med et begrenset marked. Dette gjør at vi kan komme langt ned i en prioriteringsliste for forsyninger i en situasjon med større tilbudssvikt. Etter det kommisjonen erfarer, er det i tillegg vanskelig å få til avtaler som forplikter enkeltland til å levere varer til et annet land ved forsyningsskriser. Slike avtaler må i stedet søkes i rammen av bredere

regionalt eller internasjonalt samarbeid. Erfaringene fra krigen i Ukraina viser samtidig at land stiller opp med leveranser i situasjoner der slike ikke går ut over egen forsyningssituasjon.

13.7.5 Eksportrettede tiltak

I den utstrekning Norge både eksporterer og importerer samme typen varer, kan begrensninger i eller opphør av eksporten av en vare kompensere for redusert import. Et eksempel på eksportbegrensninger er at grossistene i forbindelse med håndteringen av koronapandemien i forskrift ble gitt meldeplikt for parallelleksport, og at Legemiddelverket fikk hjemmel til å forby parallelleksport av bestemte legemidler.¹³ Under kraftkrisen i Europa vinteren 2022 ble det diskusjoner om det burde legges begrensninger på norsk krafteksport til utlandet.

Bruk av eksportbegrensninger må avveies mot de mulige negative handelspolitiske konsekvensene slik virkemiddelbruk kan få.

13.7.6 Lagerhold

Lagerhold innebærer at ulike varer, for eksempel matvarer, medisiner eller reservedeler, lagres for å kunne brukes ved forstyrrelser i verdikjeden.¹⁴ Beredskapslagre både på virksomhetsnivå og på statlig nivå kan brukes for å kompensere for redusert import i en krise eller krigssituasjon. Kommersielle lagre kan komme til nytte i alvorlige kriser eller krig, men de er ikke dimensjonert for slike hendelser. En aktuell problemstilling vil være om statlig regulert lagring kan svekke markedsaktørenes motiv for egen risikohåndtering.

Ved kortere forstyrrelser kan også varer i systemet være tilstrekkelig for å håndtere en mangelsituasjon for visse varer. Med varer i systemet menes produkter som befinner seg et eller annet sted i produksjons- og distribusjonskjeden. Det kan for eksempel dreie seg om at en vare finnes på et lager hos en produsent, hos en distributør eller i en lastebil på veien. Varer i systemet kan sies å utgjøre en form for buffer. Akkurat i tideprinsippet betyr at det på produsent- og distributørnivå i prinsippet bare skal være mindre mengder varer i systemet.¹⁵

¹³ Forskrift om tiltak for å ivareta tilgangen til legemidler, medisinsk utstyr og personlig verneutstyr under covid-19.

¹⁴ Stenérus Dover m.fl. (2019).

¹⁵ Stenérus Dover m.fl. (2019).

13.7.7 Lageroppbyggingsplaner

Et alternativ til å etablere faste lagre er å ha lageroppbyggingsplaner. Utgangspunktet er at forsyningssikkerheten kan bli svekket gjennom endringer i markedsforholdene, og at myndighetene da må ha mulighet til å treffe tiltak som ikke krever lang planleggings- og iverksettelsestid. Med varslingsstid menes perioden fra man får indikasjoner på at en krise er under utvikling til krisen er et faktum. Med forberedelsestid menes den tiden det tar å iverksette et tiltak fra man beslutter iverksettelse, til tiltaket er virksomt. Det betyr at det for enkelte varegrupper kan være viktig å ha forberedt planer for lageroppbygging, og at man har vurdert om nødvendig infrastruktur er på plass slik at lagre raskt kan bygges opp. Et eksempel på lageroppbyggingsplaner er den som gjelder for å ivareta matforsyningen til Nord-Norge i tilfelle forstyrrelser i forsyningslinjene nordover. Det vises til omtale i kapittel 16 om matforsyning. Etter det kommisjonen erfarer, er det i begrenset grad lagt planer for lageroppbygging innenfor øvrige sektorer.

13.8 Prioritering av samfunnsfunksjoner

Flere steder i denne utredningen omtales sektorspesifikke regimer for prioritering av funksjoner i kriser. Flere steder påpekes også et behov for overordnede prinsipper eller mekanismer for prioritering i kriser som rammer forsyninger av varer og tjenester. Prioritering handler både om hvilke funksjoner og tiltak som bør ha forrang i en beredskapssituasjon og om kvalitet på tjenestene som gis. Viktige læringspunkter etter de siste årenes uønskede hendelser og kriser knytter seg også til følgende:

- Det er avgjørende med god koordinering mellom leverandører, sluttbrukere og myndigheter i nasjonale beredskapssituasjoner og dette arbeidet bør systematiseres og formaliseres i større grad.
- Det kan være grunnlag for å se på samhandlingen mellom offentlig og privat sektor i prioritering av leveranse til ulike kritiske sektorer, og i hvor stor grad det skal gis føringer fra offentlige myndigheter i en kritisk leveringssituasjon.

Prioriteringsutfordringer kan for eksempel oppstå i fasen etter akutt redningsinnsats eller ved mer langvarige kriser, som pandemi eller kraftrasjo-

nering. Når det gjelder problemstillinger knyttet til kraftrasjoner vises det til kapittel 14.

Under pandemien opprettet regjeringen tidlig en liste over kritiske samfunnsfunksjoner og nøkkelpersonell. Hensikten var å sikre personell i kritiske samfunnsfunksjoner et tilbud om skole og barnehage til egne barn ved nedstengning, slik at de kunne fortsette å ivareta sin funksjon. Etter hvert ble listen også brukt som veiledning for unntak fra innreiserestriksjoner for utlendinger hvis innreise var strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner. Listen ble også i en viss grad brukt i arbeidet med å vurdere hvilket personell som kunne få fritak fra andre reguleringer, men den la ikke direkte føringer for disse vurderingene. Den ble også benyttet som grunnlag for eventuell prioritering av yrkesgrupper for vaksinasjon.

Regjeringens liste omfattet flere virksomheter og områder enn det som tidligere hadde vært registrert som samfunnskritisk virksomhet av Forsvaret etter vernepliktsforskriften § 65 – den såkalte SKV-ordningen. Forsvarets liste omfatter konkrete virksomheter som av sitt departement er vurdert å ha en kritisk samfunnsfunksjon, mens regjeringens liste var generelt utformet og omfattet hele sektorområder og bransjer og store grupper ansatte. Definisjonen av virksomhet med kritisk samfunnsfunksjon og bruken av SKV-ordningen skapte utfordringer for flere virksomheter under koronapandemien. Det var også utfordringer knyttet til prioritering av grupper for vaksine. Under pandemien var det uklart hva som var prioriteringshierarkiet mellom de kritiske samfunnsfunksjonene i situasjoner med begrensede ressurser.

Koronakommisjonen påpekte et behov for å utarbeide prosedyrer og kriterier for å identifisere funksjoner som er spesielt viktige for håndtering av aktuelle kriser, slik at de raskt kan pekes ut når en krise oppstår.¹⁶

13.9 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

De siste årene har det vært tatt flere initiativ for å styrke forsyningsberedskapen, og det pågår flere analyse- og planarbeider i den forbindelse. Kommisjonen etterlyser imidlertid en mer koordinert og helhetlig tilnærming til dette arbeidet. Det kommisjonen mener har vært en utfasing av tidli-

¹⁶ NOU 2021: 6.

gere koordinerende virkemidler, har skjedd samtidig som stadig nye kriser har synliggjort behovet for koordinert tilnærming og en myndighet med et tydelig ansvar for forsyningssikkerheten.

En erfaring etter koronapandemien og under den pågående energikrisen i Europa, som kommisjonen ønsker å løfte frem, er at forsyningssikkerhet ikke kan avgrenses til å gjelde norsk produksjon til innenlands forbruk. En slik tilnærming vil ikke ta hensyn til Norges bidrag til forsyningssikkerhet i en europeisk og global sammenheng. Et eksempel er matvareproduksjon, hvor Norge har et særlig ansvar som verdens nest største sjømateksportør. Tilsvarende gjelder leveranser av gass og kraftutveksling med europeiske land. Kommisjonen legger til grunn at arbeidet med forsyningssikkerheten derfor må inkludere både nasjonale og globale perspektiver. Det å opprettholde forsyning av nødvendige varer gjennom import er i dag sentralt for å ivareta forsyningssikkerheten. Det vil være vanskelig å forsvare vårt eget behov for import overfor andre land dersom ikke også produksjon og eksport av varer for å ivareta forsyningssikkerheten utenfor landets grenser hensyntas av norske myndigheter.

I det følgende vil kommisjonen argumentere for at ansvaret for forsyningssikkerhet må tydeliggjøres på departementsnivå. Kommisjonen vil videre argumentere for at felles planforutsetninger for forsyningssikkerheten må gjeninnføres, og at det er behov for en strategi for arbeidet med å ivareta forsyningssikkerheten. Det er også behov for overordnede prinsipper for prioritering i kriser. God forsyningsberedskap forutsetter et nært samarbeid mellom næringslivet og myndighetene, og kommisjonen mener at koordineringen mot næringslivet må styrkes. Spørsmål om hva den nasjonale forsyningsberedskapen skal omfatte, og hvordan den skal koordineres, organiseres og finansieres, må derfor utredes nærmere, se også kapittel 12 om næringslivets rolle i beredskapen.

13.9.1 Behov for å styrke koordineringen av forsyningsberedskapen

Norge har ikke et eget departement med et tydelig tverrsektorielt ansvar for forsyningssikkerheten. Kommisjonen mener dette kan føre til at viktige problemstillinger knyttet til forsyningssikkerhet ikke får den nødvendige oppmerksomheten, og at disse derfor ikke håndteres samordnet og systematisk.

Koordinering på departementsnivå

En forutsetning for å styrke arbeidet med forsyningssikkerhet er at ansvaret for å koordinere forsyningsberedskapen på departementsnivå tydeliggjøres og styrkes. Slik kommisjonen ser det kan en styrking skje enten ved at Justis- og beredskapsdepartementet eller Nærings- og fiskeridepartementet gis et hovedansvar for forsyningssikkerhet utover det som følger av dagens ansvar etter samfunnssikkerhetsinstruksen.

Et argument for å gi Justis- og beredskapsdepartementet et hovedansvar er at departementet allerede har et ansvar for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap i sivil sektor, og har bygget opp erfaring knyttet til utøvelse av samordningsrollen.

Forsyningssikkerhet er en kritisk samfunnsfunksjon som, i likhet med Digital sikkerhet i sivil sektor, i sin natur er mer tverrsektoriell enn andre kritiske samfunnsfunksjoner. Ettersom Justis- og beredskapsdepartementet allerede har et koordineringsansvar og en pådriverrolle innen de ulike departementenes ansvarsområder når det gjelder Digital sikkerhet i sivil sektor, kan det være relevant at departementet også får hovedansvaret for den kritiske samfunnsfunksjonen Forsyningssikkerhet.

En innvending mot å gi Justis- og beredskapsdepartementet et samordningsansvar er at dette vil være et av flere ansvarsområder til departementet, noe som kan føre til at en slik portefølje ikke vil få tilstrekkelig oppmerksomhet. Justis- og beredskapsdepartementet har heller ikke et etablert samarbeid med næringslivet tilsvarende det Nærings- og fiskeridepartementet har. Det kan føre til at næringslivsperspektivet i mindre grad blir gjeldende i det videre arbeidet enn dersom Nærings- og fiskeridepartementet får en koordineringsrolle.

Et argument for å gi Nærings- og fiskeridepartementet et ansvar for forsyningsberedskapen er at departementet har en historie innen området, og at det vil være et godt fundament å bygge videre på. For eksempel lå tidligere lov om forsynings- og beredskapstiltak under Nærings- og handelsdepartementet og tilsvarende hadde departementet ansvar for lovproposisjonen til næringsberedskapsloven.¹⁷ Nærings- og fiskeridepartementet har også bygget gode relasjoner til næringslivet gjennom Rådet for matvareberedskap, Rådet for drivstoffberedskap, Rådet for bygg- og anleggsberedskap, Norsk Transportberedskap for skip, Sikkerhetsutvalget for interna-

¹⁷ Prop. 111 L (2010–2011).

sjonal skipsfart og Forsikringsforum knyttet til lovhjemlet beredskapsordning for statlig varekrigsforsikring.

Nærings- og fiskeridepartementet har også, etter det kommisjonen har fått opplyst, over flere år tatt initiativ for å få belyst problemstillinger innenfor forsyningsberedskapen. Det vises blant annet til omtale av departementets arbeid med drivstoffberedskap i kapittel 14 og matberedskap i kapittel 16.

En innvending mot å gi Nærings- og fiskeridepartementet et ansvar for koordinering av forsyningsberedskapen, er at Justis- og beredskapsdepartementet har et samordningsansvar på samfunnssikkerhetsområdet, og at det i en håndteringssituasjon vil kunne oppstå grensesnitt mellom departementenes arbeid. Overordnet ansvar og myndighet for forsyningsberedskapen vil også innebære en utvidelse av Nærings- og fiskeridepartementets ansvarsområde, som ikke uten videre kan forankres gjennom rammeverket for kritiske samfunnsfunksjoner. Et utvidet ansvar for Nærings- og fiskeridepartementet må derfor tydeliggjøres og forankres i regjeringen og avgrenses mot Justis- og beredskapsdepartementets ansvar.

I tråd med behovet for å involvere næringslivet i større grad i beredskapen og de anbefalinger kommisjonen har gitt i den sammenheng, mener kommisjonen at det mest nærliggende er at Nærings- og fiskeridepartementet gis et koordineringsansvar for forsyningsikkerhet utover det som følger av ansvaret departementet har i dag.

Organisering av arbeidet med forsyningsikkerhet for øvrig

Innretningen av forsyningsberedskapen er i dag basert på faglige vurderinger i den enkelte sektor. Dette må et Nærings- og fiskeridepartement med styrket mandat balansere mot. Hvert departement baserer seg særlig på fagkunnskapen i egne underliggende virksomheter. Når det gjelder koordinering mot næringslivet er det valgt ulike løsninger for dette i sektorene. Nærings- og fiskeridepartementet baserer seg særlig på en rådsstruktur der representanter for næringsliv og myndigheter inngår.

Kommisjonen anbefaler å etablere en forsyningsberedskapsorganisasjon på nasjonalt nivå under ledelse av Nærings- og fiskeridepartementet, se kapittel 12. Kommisjonen er innforstått med at en slik organisasjon er en nyvinning og at det vil være behov for å avgrense ansvar og oppgaver som tillegges den foreslåtte enheten mot ansvar og oppgaver som ligger til andre myndig-

heter. Regjeringen bør vurdere nærmere hvordan en slik organisasjon på en hensiktsmessig måte kan innpasses i det norske forvaltningssystemet og hvilke oppgaver som skal tillegges denne. Kommisjonen viser for øvrig til anbefalingene om en gjennomgående beredskapsstruktur og styrket koordinering av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kapittel 5.

13.9.2 Hjemmel til å gi forskrifter til næringsberedskapsloven

Flere departementer har beredskapsansvar for sektorer der næringslivet forvalter viktige samfunnsinteresser. Forskriftshjemplene i næringsberedskapsloven er derfor forutsatt brukt av flere departementer.¹⁸

Forskriftskompetanse etter lovens § 6 er delegert til Nærings- og fiskeridepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.¹⁹ Det innebærer at flere viktige departementer ikke har hjemmel til å gi forskrifter med utgangspunkt i loven. For kommisjonen synes det som om potensialet som ligger i loven, ikke minst når det gjelder tverrsektoriell håndtering av forsyningskriser, ikke utnyttes i tilstrekkelig grad. Kommisjonen anbefaler derfor at det vurderes om andre departementer med et særlig ansvar for forsyningsikkerhet bør ha hjemmel til å kunne gi forskrifter til næringsberedskapsloven.

13.9.3 Nye, felles planforutsetninger

Uten dimensjonerende forutsetninger er det vanskelig å vurdere hvilke virkemidler som er best egnet til å ivareta forsyningsikkerheten. Kommisjonen mener derfor at det bør utarbeides felles planforutsetninger som setter næringslivet og myndighetene i best mulig stand til å håndtere forsyningsutfordringer.

Det kan argumenteres for at det er mulig å få til god beredskap uten å utarbeide felles planforutsetninger utover dem som gis i eksisterende lovgivning. Argumentet tar utgangspunkt i at det ikke er behov for nye planforutsetninger ved siden av de eksisterende ettersom disse handler om tiltak for å sikre kritiske samfunnsfunksjoner, grunnleggende nasjonale funksjoner og befolkningen i hele krisespektret fra fredstidskriser til sikkerhetspolitisk krise og krig. I tillegg vil felles planforutsetninger kunne bryte med sektorprin-

¹⁸ Prop 111 L (2010–2011).

¹⁹ Deleg. etter lov om næringsberedskap.

sippet. Kommisjonen deler ikke en slik vurdering. Kommisjonen mener at argumentet ikke hensyntar den gjensidige avhengigheten mellom sektorer og samfunnsfunksjoner.

Kommisjonen legger også til grunn at nye, felles planforutsetninger må gi en merverdi utover dem som er nedfelt i gjeldende styringsdokumenter. Kommisjonen viser også til at både tverrsektorielt regelverk og sektorregelverk i varierende grad har bestemmelser som er tydelige nok til å kunne ha en dimensjonerende effekt.

Kommisjonen mener at felles planforutsetninger vil kunne styrke totalforsvaret og gi en felles ramme for departementene og beredskapsmyndighetene i arbeidet med å ivareta beredskapen. Nye felles planforutsetninger må imidlertid ikke avgrenses til bare å gjelde forsyningsberedskap. De må være fleksible slik at de gir en verdi for ulike former for beredskap i ulike situasjoner, og ikke være for spesifikt tilpasset enkeltscenarier. De må være såpass detaljert at de gir ulike aktører tydelige rammer å planlegge ut fra, men ikke være så detaljerte at det blir krevende for det enkelte departementet eller sektormyndigheter å omsette dem i konkrete planer innenfor eget ansvarsområde.

Kommisjonen vektlegger videre at felles planforutsetninger må være basert i et felles trussel- og risikobilde som Forsvaret må være med å utarbeide. Deretter må den sivile delen avstemme beredskapsordningene sine både opp mot dette trussel- og risikobildet og på tvers av sektorer, siden samfunnet er så sammenvevd og aktørene så avhengige av hverandre.

Nye felles planforutsetninger må være bindende. Argumentet er at det er behov for en regulering for å sikre at alle departementer, virksomheter og andre aktører planlegger ut fra samme forutsetninger og for å sikre en god interaksjon med Forsvarets plangrunnlag. Kommisjonen mener at å gi planforutsetninger i veiledende form ikke vil ivareta dette hensynet. Planforutsetninger kan gis i langtidsplanen for Forsvaret og i eventuell ny langtidsplan for sivil beredskap og følges opp i styrende dokumenter.

Dersom bindende planforutsetninger skal fastsettes må det vurderes hvordan en slik regulering vil fungere sammen med eksisterende reguleringer, for eksempel sikkerhetsloven, sektorlovgivningen og samfunnssikkerhetsinstruksen. Omleggingen av beredskapen fra 1990-årene og fremover har medført en funksjonsbasert tilnærming som i stor grad overlater vurderinger av løsninger til sektorene og den enkelte myndighet. En regulering av planforutsetninger, for eksempel gjen-

nom krav til utholdenhetstid og geografiske prioriteringer, vil rokke ved intensjonen om en funksjonsbasert tilnærming til beredskapen. Det må derfor vurderes om felles planforutsetninger er like godt egnet for alle beredskapsområder. For å sikre at felles planforutsetninger ikke gir færre insentiver til beredskap enn eksisterende reguleringer, kan planforutsetningene også suppleres med ytterligere krav til analyser for å dimensjonere beredskapen.

Kommisjonen mener bakteppet for nye felles planforutsetninger bør gjelde beredskapsutfordringer som kan oppstå i fredstid så vel som i sikkerhetspolitisk krise og krig. Det innebærer at forutsetningene må ta høyde for forsyningskriser som kan oppstå som følge av for eksempel pandemier, råvaremangel, naturhendelser og store ulykker.

Kommisjonen mener at en målsetting for forsyningsberedskapen i form av nye felles planforutsetninger bør legge følgende til grunn:

- Forsyningsberedskapen skal bidra til at Norge skal kunne opprettholde nødvendige forsyninger til landet og mellom landsdeler i kriser i fredstid og i krig.
- Norge skal i minst seks måneder kunne håndtere en situasjon i Europa og i Norges nærområder som fører til alvorlige forstyrrelser i samfunnets funksjonalitet eller krigshandlinger i deler av perioden. Det forutsettes at handelen med utlandet har begrensninger, men at Norge ikke er avspærret.
- Forstyrrelsene vil innebære et betydelig lavere forsyningsnivå enn i en normalsituasjon. Det må kompenseres gjennom bruk av målrettede virkemidler. Virkemidler kan omfatte lagerhold, lageroppbyggingsplaner, omlegging av produksjon og forbruk med mer. De enkelte departementene må gjennom beredskapsanalyser identifisere aktuelle virkemidler.
- Den delen av befolkningen som ikke har et umiddelbart behov for hjelp og som har forutsetninger og ressurser til å klare seg selv, bør kunne ta ansvar for å klare seg selv i en ukes tid og bistå hverandre i den utstrekning det er mulig.

13.9.4 Behov for strategi for arbeidet med forsyningsikkerhet

Historiske erfaringer, har vist at det er en risiko for at nivået på vare- og tjenesteproduksjon ikke kan opprettholdes ved større kriser som rammer forsyningsystemene. Når en forsyningskrise oppstår, kan det være vanskelig eller umulig å forutsi

hvor lenge krisen vil vare. Det kan gi økt fleksibilitet i krisehåndteringene dersom det i forveien er planlagt for å kunne ta i bruk flere virkemidler.

Ifølge Holdenutvalget er det ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering mye å tjene på å gjøre gode valg når beredskapstiltak utformes.²⁰ Det gjelder både innretting av tiltak og utforming av strategier. Ved utforming av tiltak vil det være viktig å ha kunnskap om aktuelle virkemidler og mulige begrensninger forbundet med disse. Et sentralt spørsmål er hvilke virkemidler, enkeltvis eller i kombinasjon, som best oppfyller målsettingen for forsyningsberedskapen.

Aktuelle virkemidler bør vurderes grundig for å finne det alternativet eller den sammensetningen av alternativer som styrker beredskapen på en kostnadseffektiv måte. Virkemidlene må vurderes ut fra hvilken forsyningsevne de skal sikre – det vil si hvilket ambisjonsnivå vi skal ha, hvordan virkemidlene påvirker beredskapen innen andre sektorer og hvor stor kostnaden forbundet med et virkemiddel vil bli. Spørsmålet om hvem som skal ta kostnaden vil også være en viktig faktor for hvilket eller hvilke virkemidler som velges.

I tillegg til felles dimensjonerende planforutsetninger mener kommisjonen at det er nødvendig med en strategi for hvordan forsyningsberedskapen skal styrkes.

13.9.5 Nødvendig med beredskapsanalyser

Kommisjonen mener at myndigheter og virksomheter med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner i større grad må gjennomføre det som på fagspråket kalles beredskapsanalyser. En beredskapsanalyse er mer avgrenset enn en risiko- og sårbarhetsanalyse, som skal tegne hele bildet fra årsaker til konsekvenser for en virksomhet eller samfunnet. I en beredskapsanalyse forutsettes det at hendelsen har skjedd, og årsaker og sannsynlighet vurderes derfor ikke. Det er håndteringen av hendelsen som er i fokus.²¹ Beredskapsanalysen starter med å definere hva som er dimensjonerende hendelser eller planforutsetninger. I vårt tilfelle er det store uønskede hendelser i fredstid og krig, som kan ha store negative konsekvenser for forsyningssikkerheten.

13.9.6 Behov for overordnede prinsipper for prioritering

I lys av erfaringene fra uønskede hendelser og kriser de siste årene mener kommisjonen at det er nødvendig å utarbeide overordnede prinsipper for prioritering av funksjoner ved kriser som fører til knapphetssituasjoner, og at dette må inngå i beredskapsplanleggingen i ulike sektorer og tverrsektorielt. Et prioriteringssystem basert på overordnede prinsipper er nødvendig for å sikre bevisste, legitime og konsistente prioriteringer på alle nivåer. Utgangspunktet for å få til dette er godt da det allerede eksisterer tverrsektorielle oversikter over særlig viktige funksjoner i tillegg til at det er utarbeidet enkelte føringer for dette i ulike sektorer.

De kritiske samfunnsfunksjonene som årlig beskrives i budsjettproposisjonen til Justis- og beredskapsdepartementet er delt inn i tre kategorier – styringsevne og suverenitet, befolkningens sikkerhet og samfunnets funksjonalitet. Tilsvarende begrepsbruk brukes også i sikkerhetsloven. I lys av dette kan det vurderes om kategoriene kan utvikles videre slik at de på en egnet måte kan bidra til tydelig ansvarsdeling og at vi identifiserer og sikrer de viktigste funksjonene, som samfunnet vårt er avhengig av å opprettholde i kritiske situasjoner, og som derfor må prioriteres.

Kommisjonen foreslår derfor at det nedsettes en tverrsektoriell arbeidsgruppe som får i oppdrag å utrede overordnede prinsipper for prioritering i kriser, som deretter kan tas videre i den enkelte sektor.

Ansvar og oppgaver når det gjelder prioritering i kriser bør også tydeliggjøres. På regionalt nivå har kommisjonen pekt på at statsforvalteren vil ha en nøkkelrolle regionalt og at denne rollen må tydeliggjøres. I siste instans vil det være regjeringen som må beslutte hva som skal prioriteres. I kraft av sin samordningsrolle på samfunnssikkerhetsfeltet og som fast lederdepartement vil også Justis- og beredskapsdepartementet ha en viktig rolle i en beslutning om prioritering på tvers av sektorer.

Kommisjonen anbefaler:

- å tydeliggjøre ansvaret for forsyningssikkerhet på departementsnivå gjennom at Nærings- og fiskeridepartementet får et hovedansvar for forsyningssikkerhet utover det departementet har i dag
- å vurdere om flere departementer med et særlig ansvar for forsyningssikkerhet bør få hjem-

²⁰ Holden IV (2022).

²¹ I henhold til NORSOK Z-013 skal en beredskapsanalyse ta utgangspunkt i en risikoanalyse.

- mel til å gi forskrifter til næringsberedskapsloven
- å utarbeide felles, bindende planforutsetninger for den sivile og militære beredskapen
- å utarbeide en strategi for forsyningsberedskapen
- å regelmessig gjennomføre beredskapsanalyser for kritiske samfunnsfunksjoner
- å utarbeide overordnede og omforente prinsipper for tverrsektoriell prioritering i kriser

Kapittel 14

Energiforsyning

14.1 Innledning

En sikker og pålitelig energiforsyning er av avgjørende betydning for et lands økonomi og sikkerhet. Energiforsyning er også en grunnleggende innsatsfaktor for andre samfunnsfunksjoner, og konsekvensene ved bortfall i energiforsyningen vil derfor i stor grad kunne ramme andre samfunnsfunksjoner. For Norge vil beredskap for å håndtere bortfall i energiforsyningen være et av de viktigste grepene som kan gjøres for å ivareta samfunnssikkerheten.

Energiressursene er svært ulikt fordelt, og det har åpnet for en omfattende handel med energivarer mellom land. Både for land som eksporterer og importerer energi har energiforsyningen derfor strategisk betydning, noe Russlands struping av gasseksport til Europa i forbindelse med krigen i Ukraina er et eksempel på.

Forstyrrelser i leveranser av energi, uansett årsak, kan få betydelige negative konsekvenser for et land, men også for regionale samarbeidsorganisasjoner og allianser som EU og Nato. Natos forventning til robust energiforsyning har til hensikt å sikre nasjonal beredskap for å forebygge sårbarheter i energisystemene og håndtere kriser. EUs strategiske satsinger, blant annet gjennom det nye EU-direktivet om kritiske enheters motstandsdyktighet (CER-direktivet), har også dette perspektivet. I et slikt lys blir norsk energieksport gjennom leveranser av kraft og gass meget viktig i et utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitisk perspektiv.

Dette kapitlet vurderer tiltak som kan styrke energisikkerheten og beredskapen mot hendelser som kan ramme denne.

14.2 Olje- og gassproduksjon

Norge er en relativt liten aktør i det globale oljemarkedet, og norsk oljeproduksjon dekker om lag 2 prosent av verdens samlede etterspørsel etter råolje. Norges produksjon av naturgass dekker

om lag 3 prosent av verdens etterspørsel, men som eksportør er Norge en betydelig aktør. Norge har de seneste årene dekket mellom 20 og 25 prosent av det totale gassforbruket i EU og Storbritannia. Nesten all olje og gass som produseres i Norge, eksporteres.¹

Olje- og energidepartementets har det overordnede ansvaret for norsk olje- og gassproduksjon. Oljedirektoratet har en sentral rolle i forvaltningen av olje- og gassressursene på norsk kontinentalsokkel og er et viktig rådgivende organ for departementet innenfor petroleumsvirksomheten. Oljedirektoratet har en sentral rolle i forvaltningen av olje- og gassressursene på norsk kontinentalsokkel og er et viktig rådgivende organ for departementet innenfor petroleumsvirksomheten. Petroleumstilsynet er tilsyns- og forvaltningsorgan med myndighetsansvar for sikkerhet, arbeidsmiljø, beredskap og sikring i petroleumssektoren.²

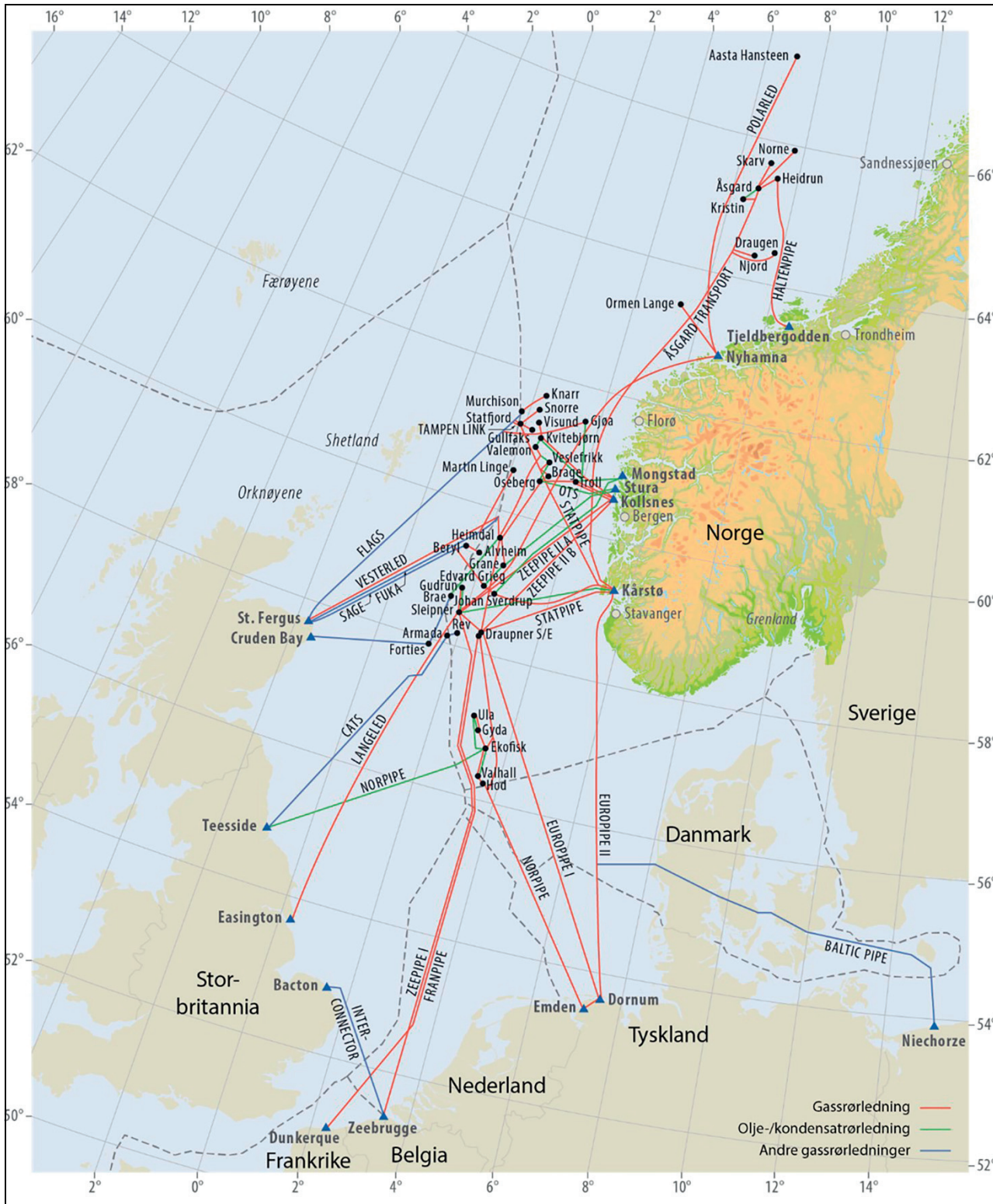
Det er bygd ut en omfattende infrastruktur tilknyttet norsk olje- og gassproduksjon. Det som opprinnelig var gasstransportløsninger for enkeltfelt eller områder, har blitt et integrert system som betjener størstedelen av norsk sokkel. Integrert i rørledningssystemet er tre landanlegg for gass – Kårstø, Kollsnes og Nyhamna – som tar imot gass fra feltene. Gassen blir prosessert ved anleggene før den blir transport gjennom rørledninger til mottaksterminalene i utlandet. Det er fire mottaksterminaler for norsk gass på kontinentet: to i Tyskland, én i Belgia og én i Frankrike. I tillegg er det to mottaksterminaler i Storbritannia. I løpet av 2023 vil i tillegg Danmark og Polen være koblet på Europipe II. Mesteparten av gasstransportsystemet har felles eierskap gjennom interessentskapet Gassled, med Gassco som nøytral og uavhengig operatør.³

Det meste av gassen som eksporteres fra Norge, går til oppvarming av boliger, og noe går

¹ Norsk petroleum (2023).

² Norsk petroleum (2023).

³ Energinet (2022).



Figur 14.1 Infrastruktur på norsk sokkel.

Kilde: Oljedirektoratet (2022).

til industri. Bortfall av norsk gasseksport vil kunne føre til energiknapphet i europeiske land og reduserte importmuligheter til Norge av elektrisk kraft dersom denne må brukes til å dekke innenlands forbruk i andre land som følge av bortfall av norsk gass. Figur 14.1 viser infrastruktur på norsk sokkel og til utlandet.

Betydningen av norsk olje- og gassproduksjon for den europeiske forsyningssikkerheten gjorde at beredskapen på norsk sokkel ble skjerpet etter sabotasjen mot Nord Stream 1 og Nord Stream 2 i Østersjøen i september 2022. Etter petroleumsløven er det operatørene på sokkelen som har ansvaret for sikkerhetstiltakene på plattformer og landanlegg. Sentrale selskaper som Equinor, som er Norges største operatør av olje- og gassanlegg, og Gassco, som driver det norske rørledningssystemet, ble i henholdsvis juli og august 2022 delvis underlagt sikkerhetsloven, og kontroll med utvinning av petroleum på norsk sektor og transport av gass i rør til Europa ble definert som grunnleggende nasjonale funksjoner. Det ble også i 2022 iverksatt ekstra beskyttelsestiltak ved enkelte anlegg tilknyttet offshorenæringen. I tillegg er det mye oppmerksomhet rundt betydningen av sikringstiltak innenfor det digitale området.

Norsk olje- og gassproduksjon, og leveranser til europeiske land, blir i stadig større grad avhengig av elektrisk kraft. Utfall vil derfor kunne få konsekvenser for den europeiske energisikkerheten. Prosessanleggene Kollsnes, Kårstø og Nyhamna er for sin del helt avhengige av norsk kraftforsyning for å opprettholde egen produksjon. Norsk kraftberedskap blir dermed også viktig for å sikre eksport av gass til våre viktigste allierte. Den økte avhengigheten mellom kraftsektoren og petroleumsnæringen gjør at samarbeid mellom disse to sektorene om sikkerhet og beredskap blir desto viktigere.

14.3 Drivstofforsyning

Selv om det skjer store endringer på energiområdet, vil drivstoff i form av bensin og diesel være en sentral energiform i flere år fremover. Verdikjeden for petroleumsbasert drivstoff starter med produksjon og ilandføring av råolje (eller import) til de norske raffineriene. Ved raffineriene omdannes råoljen til bensin, diesel og andre produkter. Produktene fraktes deretter på vei eller kjølt til storkunder eller bensinstasjoner via tankanlegg i de ulike landsdelene. Alle leddene i verdikjeden for drivstofforsyning eies og drives av private

aktører, det vil si produsenter, distributører, transportvirksomheter og bensinstasjoner.

Nærings- og fiskeridepartementet har et koordineringsansvar for drivstofforsyningen innenlands. Departementet deltar i Natos sivile beredskapsarbeid for drivstofforsyning og ivaretar Norges representasjon i International Energy Agency (IEA) Standing Group on Emergency Questions (SEQ) sammen med Olje- og energidepartementet.⁴

I 2019 opprettet Nærings- og fiskeridepartementet Rådet for drivstoffberedskap. Rådet består av faste medlemmer fra selskaper som driver raffinerivirksomhet, landsdekkende selskaper innenfor import og distribusjon av drivstoff, selskaper med lagringsplikt etter lov om beredskapslagring av petroleumprodukt og fra bransjeorganisasjoner. Rådet er et rådgivende organ for Nærings- og fiskeridepartementet i spørsmål om drivstoffberedskap og inngår i departementets beredskapsorganisasjon ved kriser.⁵

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet gjennomførte Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i 2017–2018 en risiko- og sårbarhetsanalyse av drivstofforsyningen. Analysen var todelt. Kommisjonen har fått opplyst at den ene analysen tok utgangspunkt i sivile krisescenarioer mens den andre analysen tok utgangspunkt i en sikkerhetspolitisk krise. Til tross for at det ble avdekket sårbarheter, fremsto drivstofforsyningen som robust. En anbefaling var at det burde etableres et regime for prioritering mellom nødetater, Forsvaret og andre kritiske samfunnsfunksjoner i krise og krig. Nærings- og fiskeridepartementet la til grunn at dette burde ses i sammenheng med arbeidet knyttet til felles planforutsetninger. Departementet nedsatte en arbeidsgruppe med deltakelse fra Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet for å vurdere behovet for en prioriteringsordning for å sikre drivstoff til kritiske sivile brukere i kriser og eventuelle krav til egenberedskap. Nærings- og fiskeridepartementet er i gang med å etablere en prioriteringsordning for drivstofforsyning i samarbeid med statsforvalterne og drivstoffnæringen. Ordningen skal sikre kritiske brukere prioritet ved utvalgte bensinstasjoner i situasjoner med knapphet.⁶ Etter det kommisjonen erfarer, var det krevende å få behovstall fra Forsvaret til bruk i

⁴ Innspill fra Nærings- og fiskeridepartementet til kommisjonen 13. mai 2022.

⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2023a).

⁶ Prop. 1 S (2022-2023) Nærings- og fiskeridepartementet.

risiko- og sårbarhetsanalysen. Risiko- og sårbarhetsanalysen ble derfor ikke et så godt beslutningsgrunnlag som forventet.

Nærings- og fiskeridepartementet har gjennomgått regelverket innenfor drivstoffberedskap og gjort endringer. Dette omfatter forskrift om et råd for drivstoffberedskap og drivstoffnæringsens beredskapsplikter med hjemmel i næringsberedskapsloven. Forskriften gir selskapene plikt til å stille drivstoff, varer, kompetanse og ressurser til disposisjon i en krise. Regelverket knyttet til beredskapslagring av petroleumsprodukter er også endret.

I lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa initierte Nærings- og fiskeridepartementet i 2022 en risiko- og sårbarhetsanalyse av strukturendringene i raffinervirksomheten. Analysen skal belyse hvilke konsekvenser redusert produksjonskapasitet i Norge og Europa kan få for nasjonal forsyningssikkerhet for drivstoff. Hensikten er å gi departementet et grunnlag for å vurdere dimensjoneringen av den nasjonale drivstoffberedskapen, i lys av strukturendringene forbundet med det grønne skiftet og i en tid med større usikkerhet knyttet internasjonale handelssystemer og europeisk sikkerhet. Analysen forventes å ha nytteverdi for både den sivile og militære drivstoffberedskapen, og skal resultere i en sluttrapport med anbefalinger om tiltak som kan avbøte sårbarheter.⁷

14.4 Kraftforsyning

Stabil tilgang på tilstrekkelig elektrisk kraft, men også tilstrekkelig effekt for å kunne håndtere forbrukstopper, er grunnleggende i et moderne samfunn. De negative konsekvensene av omfattende og langvarige utfall vil være betydelige og til dels uoversiktlige, selv om det er mulig å kompensere for utfall ved egenberedskap i form av reservestrømforsyning som batterier og aggregater. Denne avhengigheten av én energikilde gjør at det må stilles store krav til forsyningssikkerhet for elektrisk kraft.

Det er utarbeidet et regelverk for å bidra til sikkerhet og beredskap i kraftsektoren. Energiloven og kraftberedskapsforskriften gir insentiver til forebygging og hurtig gjenoppretting ved feil. Det er også en forskrift om kraftrasjonering for tilfeller med særlig anstrengte kraftsituasjoner.

Strømnettutvalget avga innstilling i juni 2022 og Energikommisjonen i februar 2023. I rapporten fra Strømnettutvalget pekes det på at det er

viktig at investeringer i strømmettet er samfunnsøkonomisk lønnsomme, både for å unngå unødig store, irreversible naturinngrep og for å begrense kostnadene for brukerne av nettet. For å redusere ledetiden, utnytte eksisterende nett bedre og oppnå en samfunnsmessig rasjonell utvikling av strømmettet peker utvalget på at tidlige og bedre utredninger og involvering av berørte aktører, økt digital samhandlingsevne og bedre prissignaler vil være viktige tiltak.⁸

Energikommisjonen viser til at Norge står overfor store utfordringer i årene fremover. Skal vi nå klimamålene og få til grønn omstilling, vil kraftforbruket øke betydelig, særlig frem mot 2030, men også mot 2050. Samtidig er utsiktene til mer fornybar kraft innen 2030 begrenset. Energikommisjonen mener derfor at det haster med et taktskifte, og foreslår en rekke tiltak som skal bidra til et kraftoverskudd i Norge også i fremtiden. Flertallet i Energikommisjonen mener det bør settes mål om minst 20 TWh i energieffektivisering og minst 40 TWh i økt kraftproduksjon innen 2030.⁹

Totalberedskapskommisjonen har bygget vurderingene sine på rapportene til Strømnettutvalget og Energikommisjonen. Kommisjonen har særlig rettet oppmerksomheten mot forsyningsberedskap og beredskapen i samfunnet for å håndtere bortfall av kraft.

14.4.1 Ansvar og oppgaver

Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av energi- og vannressursene i Norge. Departementet har eieransvaret for statsforetaket Statnett. Statnett er eier av og operatør av transmisjonsnettet og har ansvaret for forsyningssikkerheten på alle nettnivåer. Statnett ivaretar videre ansvaret for å balansere løpende bruk og produksjon (systemansvaret) i et samspill med andre nettselskaper og produsenter.¹⁰

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har ansvar for å forvalte de innenlandske energiressursene og er nasjonal reguleringsmyndighet for elektrisitetssektoren. NVE har videre ansvar for å forvalte Norges vannressurser og har ansvar for forsyningssikkerheten i kraftsystemet.¹¹

⁸ NOU 2022: 6.

⁹ NOU 2023: 3.

¹⁰ Olje- og energidepartementet (2021).

¹¹ Olje- og energidepartementet (2021).

⁷ Merzell (2022).

14.4.2 Egenskaper ved norsk kraftforsyning

Energiforsyningen i Norge består av alle deler av energisektoren innenlands og utenlands som produserer, omsetter og frakter energi til sluttbrukere. Den norske kraftproduksjonen består av vannkraft, vindkraft og varmekraft. Vannkraft utgjorde 89 prosent av kraftforsyningen i 2021. Dette er annerledes enn for energisystemene i Europa, der termisk kraftproduksjon (kjernekraft, kull og gass) dominerer.¹²

Et særtrekk ved den norske vannkraften er muligheten til å lagre energi. Norge har halvparten av Europas magasinkapasitet, og over 75 prosent av den norske produksjonskapasiteten er regulerbart. Kraftverkene har høy fleksibilitet, og produksjonen kan justeres opp og ned raskt etter behov. I kraftsystemet som helhet må det være balanse mellom forbruk og produksjon til enhver tid. Et økende innslag av uregulerbar kraftproduksjon, som vindkraft og solkraft, stiller større krav til at det er tilgjengelig fleksibilitet i det resterende kraftsystemet.¹³

De grunnleggende funksjonene i kraftforsyningen er produksjon, overføring og omsetning. Når det gjelder strømmettet, så skilles det mellom transmisjonsnett, regionalnett og distribusjonsnett.¹⁴ Transmisjonsnettet binder sammen store produsenter og forbrukere i et landsdekkende system. Transmisjonsnettet omfatter også mellomlandsforbindelsene. I Norge er det Statnett som opererer transmisjonsnettet. Regionalnettet binder ofte sammen transmisjonsnettet og distribusjonsnettet. Distribusjonsnett er de lokale kraftnettene som vanligvis sørger for distribusjon av kraft til mindre sluttbrukere.¹⁵

Større produksjonsanlegg knyttes til transmisjons- eller regionalnettet, mens mindre produksjonsanlegg tilknyttes regional- eller distribusjonsnettet. Store forbrukere, som kraftintensiv industri eller petroleumsvirksomhet, kobles gjerne på transmisjons- eller regionalnettet. Alminnelig forbruk til husholdninger, tjenesteyting og småindustri er vanligvis tilknyttet distribusjonsnettet.¹⁶

Kraftsystemet i Norge ble deregulert i 1991, og markedet er i dag en grunnleggende del av kraftforsyningen. Kraftprisene gir signaler om behovet for investeringer, samtidig som markedet

bidrar til å balansere produksjon, forbruk og overføring av strøm på kort sikt. Norge er koblet til det europeiske markedet gjennom mellomlandsforbindelser. Den første kabelen ble satt i drift i 1960.¹⁷ Fra og med dereguleringen av kraftmarkedet i Norge, og etter hvert i Europa for øvrig, har Norge, Norden og Europa blitt stadig tettere koblet sammen både markedsmessig og fysisk.¹⁸ Mellomlandsforbindelser er en viktig del av forsyningssikkerheten for elektrisk kraft. Figur 14.2 viser milepæler i utviklingen når det gjelder mellomlandsforbindelser.

14.4.3 Forsyningssikkerhet for strøm

Forsyningssikkerhet for strøm er kraftsystemets evne til å kontinuerlig levere strøm av en gitt kvalitet til sluttbrukere og omfatter både energisikkerhet, effektsikkerhet og driftssikkerhet. Energisikkerhet er kraftsystemets evne til å dekke energibruken. Energiknapphet eller svikt i energisikkerhet karakteriseres ved redusert produksjon av elektrisk energi på grunn av mangel på primærenergi (vann, gass, kull osv.). Effektsikkerhet er kraftsystemets evne til å dekke momentan belastning, og karakteriseres ved tilgjengelig kapasitet i installert kraftproduksjon eller i kraftnettet. Mens energiknapphet handler om situasjoner som kan vare i flere uker, handler effektknapphet om kapasiteten i enkelttimer med høyt forbruk. Driftssikkerhet handler om kraftsystemets evne til å motstå driftsforstyrrelser uten at det blir avbrudd, frekvens- eller spenningsavvik. Leveringspåliteligheten for strøm er knyttet til hyppigheten og varigheten av avbrudd i forsyningen. Leveringspåliteligheten i Norge er meget god og er nærmere 99,99 prosent i år uten ekstremvær. Ikke siden 1996 har den ligget under 99,96 prosent i et enkeltår.¹⁹ Ekstremvær påvirker leveringspåliteligheten, noe som var spesielt tydelig i 2011 da stormen Dagmar forårsaket mange utfall på grunn av trær som falt over kraftledningene.

Norge har normalt et overskudd på kraft gjennom året og stor tilgang på regulerbare ressurser gjennom vannkraftmagasinene. Tilgang på overføringskapasitet gir grunnlag for kraftimport i perioder med lavere tilsig. Samtidig øker innslaget av uregulerbar kraftproduksjon i Norge og i landene rundt oss. Elektrifisering og høyere forbruk vil øke behovet for sikker tilgang på kraft gjennom året og spesielt i perioder med høy belastning i

¹² Energifakta Norge (2022a).

¹³ Energifakta Norge (2022a).

¹⁴ Regionalnettet og distribusjonsnettet er å anse som distribusjonsnett i henhold til EU-regelverket.

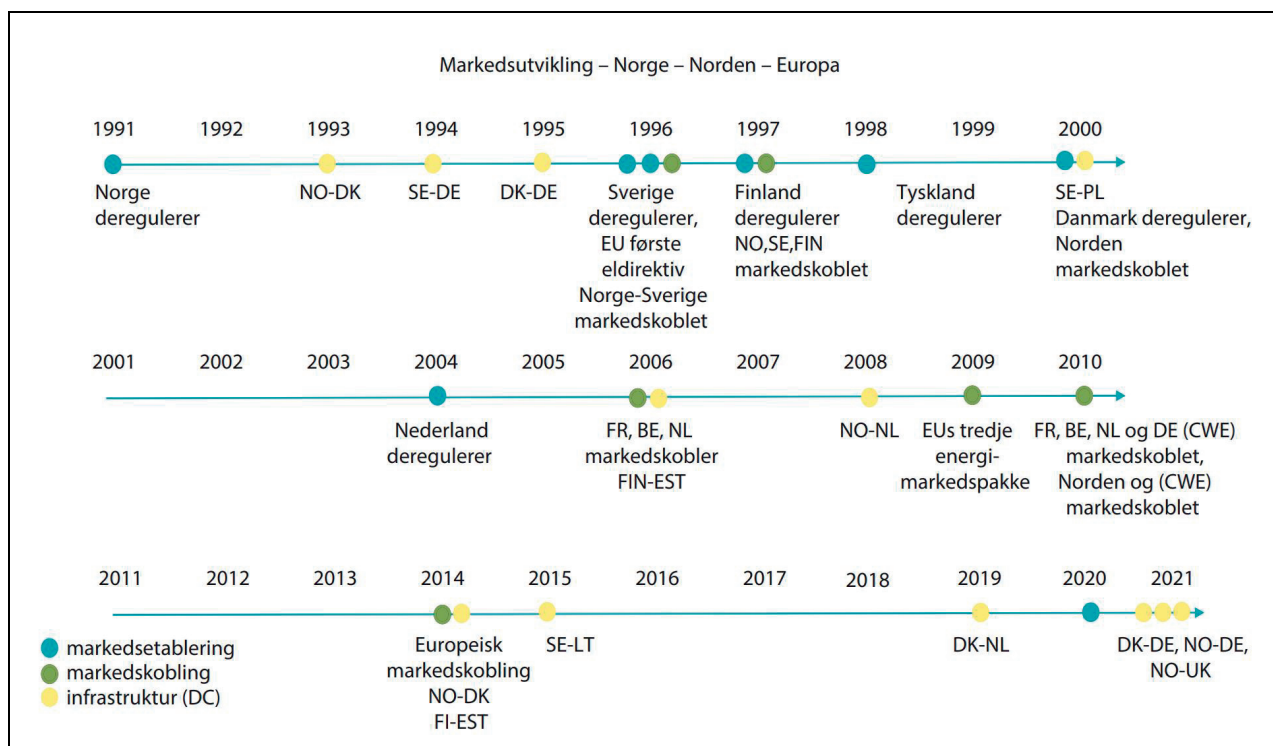
¹⁵ Energifakta Norge (2022b).

¹⁶ Energifakta Norge (2022b).

¹⁷ NOU 2023: 3.

¹⁸ Energifakta Norge (2022a).

¹⁹ Norges vassdrags- og energidirektorat (2023).



Figur 14.2 Utviklingen i integrasjonen mellom det norske, nordiske og europeiske kraftsystemet.

Kilde: NOU 2023: 3.

kraftsystemet. Energikommisjonen har sett på de ulike fremskrivingene som finnes offentlig tilgjengelige, for å tegne et bilde av mulig utvikling for etterspørselen etter kraft. De fleste fremskrivingene viser at Norge kan få et strukturelt underskudd på kraft i nær fremtid. Statnett anslår at Norge kan få en negativ kraftbalanse i 2027.²⁰ En strammere kraftbalanse vil gi svakere energisikkerhet, og gjøre Norge mer sårbart i tørrår.²¹

KILE-ordningen

Forsyningssikkerhet i kraftsystemet baserer seg på det såkalte n-1-kriteriet. Det vil si at nettet og de anleggene som er knyttet til kraftproduksjon, skal drives på en slik måte at ingen forbrukere mister forsyningen selv om en enkeltkomponent slår feil. Ved feil er det tiden det tar før forsyningen gjenopprettes, som avgjør hvor alvorlig eller kostbart avbruddet er.²²

I 2001 ble KILE-ordningen innført (kvalitetsjusterte inntektsrammer ved ikke-levert energi). Ordningen innebærer at inntektene til nettselskapene blir redusert tilsvarende de samfunnsøkonomiske

risikoene når det oppstår avbrudd i strømforsyningen. Formålet er å gi nettselskapene insentiv til å bygge og drive nettet med en samfunnsøkonomisk optimal leveringspålitelighet.²³

Etter det kommisjonen erfarer fungerer KILE-ordningen godt som prioriteringsverktøy og sanksjonsmekanisme mot dårlige nett. Nettselskapene legger inn kilerisiko som et økonomisk insentiv, og det bidrar til nødvendig utbygging og vedlikehold av nettet. Det er et åpent spørsmål om KILE-ordningen er egnet som insentiv til å prioritere utbygging av robust kraftforsyning i spredtbygde strøk. Kommisjonen har valgt å ikke gå nærmere inn på mulige problemstillinger knyttet til dette og viser for øvrig til at kraftberedskapsforskriften fastsetter en plikt for nettselskapene til å gjenopprette kraftforsyningen uten ugrunnet opphold.

14.4.4 Elsikkerhet

God elsikkerhet er nødvendig ved enhver form for arbeid knyttet til og bruk av elektrisitet. Konse-

²⁰ Statnett (2022a).

²¹ Norges vassdrags- og energidirektorat (2022a).

²² NOU 2012: 9.

²³ Norges vassdrags- og energidirektorat (2021a).

kvensene av manglende elsikkerhet kan være tap av liv, helse og materielle verdier.

NVE har etter energiloven ansvaret for forsyningssikkerhet og beredskap innen norsk energiforsyning. DSB er i samme verdikjede gitt ansvaret for elsikkerheten og har faglig ledelse av det lokale eltilsyn (DLE). NVE og DSB har løpende dialog, informasjonsdeling og avklaringer om regelverksutvikling, fortolkninger, veiledning og tilsyn. DSB og NVE har også inngått en samarbeidsavtale. Det er i tillegg etablert et eget tilsynsforum. NVE og DSB har også gjennomført samtidige tilsyn. I tillegg har flere myndigheter tatt et sektoransvar for elsikkerhet innenfor ansvarsområdene sine. Dette gjelder blant annet Petroleums-tilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) og Luftfartstilsynet.

Elsikkerhet griper inn i nær sagt enhver sektor. Det gjør den fordi elektrisitet er en fleksibel energibærer det er nærliggende å bruke til omtrent alle formål. Anvendelse av elektrisitet på stadig nye områder og flere offentlige myndigheter med ansvar for bruk av elektrisitet gjør at det har blitt stilt spørsmål ved om dagens forvaltningsmodell på elsikkerhetsområdet er hensiktsmessig. I 2021 etablerte Justis- og beredskapsdepartementet derfor en arbeidsgruppe for å utrede og utarbeide en anbefaling for en helhetlig og kostnadseffektiv forvaltning av elsikkerhetsområdet. Arbeidsgruppen besto av deltakere fra DSB, Nkom, NVE, Reguleringsmyndigheten for energi og Sjøfartsdirektoratet.²⁴ Etter det kommisjonen erfarer, er det i arbeidet til gruppen identifisert flere områder hvor det er behov for å vurdere endringer innenfor dagens modell der flere myndigheter har et ansvar for å følge opp elsikkerheten. IKT-sikkerhetsutvalget pekte også på problemstillinger knyttet til ansvar og oppgaver til de ulike virksomhetene.²⁵

14.4.5 Europeisk samarbeid om energisikkerhet og beredskap

Norge er koblet til det europeiske kraftsystemet gjennom mellomlandsforbindelser, og norsk energisikkerhet er følgelig nært forbundet med energisikkerheten i Europa for øvrig. Med mindre vi bygger ut en betydelig overkapasitet av fornybar energi i Norge, vil vi være avhengige av mellomlandsforbindelser. Energikommisjonen anslår at vi trenger netto 40 TWh ny kraft frem mot 2030. Hvis det ikke settes i gang nødvendige tiltak

anslår Statnett som nevnt at vi styrer mot et kraftunderskudd innen 2027. Dårlig overføringskapasitet gjør seg også gjeldende internt i Norge og da særlig for aksene nord-sør. Ifølge Statnett styrer også Midt-Norge og nordlige deler av Nord-Norge mot et kraftunderskudd innen 2030.

Fyllingsgraden i vannkraftmagasinene er prisgitt svingninger i været, og fyllingsgraden varierer betydelig gjennom året. Økt kapasitet når det gjelder utveksling med andre land kan føre til situasjoner der en tapper ned magasin med påfølgende anstrengt forsyningssituasjon. Ved en anstrengt forsyningssituasjon kan det imidlertid legges begrensninger på eksporten av hensyn til forsyningssikkerheten.²⁶ I lys av energikrisen i 2022 har regjeringen besluttet å innføre en styringsmekanisme som lovfester produsentenes ansvar for å bidra til forsyningssikkerheten for kraft. Den nye styringsmekanismen innebærer at det stilles større krav til produsentene i situasjoner der det er utsikter til at magasinfyllingen kan nå lave nivåer. Gjennom dette kan eksporten begrenses.²⁷

I den nåværende situasjonen er det mye oppmerksomhet rundt prissmitte som oppstår på grunn av mellomlandsforbindelsene. Ulempen med prissmitte vil ikke nødvendigvis bestå fremover. Økte kraftpriser i Europa er knyttet til høye gasspriser. Når Europa nå gjør seg uavhengig av russisk gass og bygger ut fornybar energi (hovedsakelig havvind), kan det gi lavere energipriser i Europa. På grunn av et økende innslag av uregulerbar kraftproduksjon forventes det imidlertid at prisnivået vil svinge betydelig i årene som kommer. Prissvingningene vil trolig avta etter hvert som det bygges opp økt kapasitet for energilagring, for eksempel ved bruk av batterier, men også som følge av nettutbygging som gjør at en i større grad kan flytte kraft fra områder med overskudd til områder med underskudd i kraftproduksjonen. Dette skyldes at europeiske land må bygge ut en betydelig overkapasitet for å sikre effekt og energi på kalde, vindstille dager.

Å gjøre seg avhengig av mellomlandsforbindelser vil imidlertid være risikabelt, for eksempel i en ekstraordinær situasjon som rammer både Norge og nabolandene våre, da hvert land mest trolig vil prioritere eget forbruk i en slik situasjon. Den nære tilknytningen til andre land gjennom mellomlandsforbindelsene gjør også at Norge vil kunne bli rammet ved store feilhendelser i nabo-

²⁴ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2021b).

²⁵ NOU 2018: 14.

²⁶ Norges vassdrags- og energidirektorat (2022b).

²⁷ Statsministerens kontor og Olje- og energidepartementet (2023).

land. De siste årene har det vært flere feilhendelser på kontinentet som skyldes overskridelse av overføringsgrenser eller mangel på koordinering i kraftsystemet.

Krigen i Ukraina og Russlands manglende leveranser av gass til europeiske land siden høsten 2021 har dramatisk påvirket energisikkerheten i Europa. De nye geopolitiske realitetene og situasjonen i energimarkedet har følgelig også endret EUs og øvrige europeiske lands tekning rundt energisikkerhet. For EUs del har dette ført til at arbeidet med å sikre uavhengighet fra upålitelige leverandører og overgangen til ren energi er fremskyndet. Ved å opptre som en union kan europeiske land oppnå dette raskere.

EUs ambisjoner når det gjelder energisikkerhet, kommer til uttrykk i REPowerEU-planen.²⁸ Planen fastsetter flere tiltak for å redusere avhengigheten av russisk energi og fremskynde det grønne skiftet. Samtidig skal motstandsdyktigheten til EUs energisystem økes. Planen er basert på tre elementer – diversifisering, energisparing og utbygging av fornybar energi.

Samarbeidet om kraftforsyningsberedskap i EU er basert på en intensjonsavtale fra 2010. Intensjonsavtalen er ikke bindende. En EU-forordning om risikoberedskap i elektrisitetssektoren er merket som EØS-relevant, men foreløpig ikke tatt inn i norsk rett.²⁹ Forordningen anbefaler bindende avtaler mellom medlemsstatene.

EUs regelverk og samarbeidet mellom TSO-ene³⁰ og reguleringsmyndighetene gir insentiver til å styrke arbeidet med energisikkerhet og beredskap i Europa på tvers av landegrensene. Til grunn for samarbeidet ligger en forventning om at nasjonale tiltak ikke skal påvirke forsyningssikkerheten i naboland på en uakseptabel måte.

Samarbeid mellom EU og Nato

Natos forventning til robuste energisystemer (olje, gass, elektrisitet), har til hensikt å sikre at medlemslandene forebygger sårbarheter i energisystemene og at en har beredskap for å håndtere angrep mot infrastrukturen. EU og Nato ble i

januar 2023 enige om å fordype samarbeidet om motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner blant annet ved å opprette en arbeidsgruppe for motstandsdyktighet og beskyttelse av kritisk infrastruktur.³¹ Bakteppet er sabotasjen av Nord Stream og Russlands krigføring i Ukraina, som viser at energiinfrastruktur er et sentralt mål i krig. EU og Nato skal samarbeide om å identifisere trusler mot kritisk infrastruktur, sårbarheter og utvikle prinsipper for å bedre medlemslandenes motstandsdyktighet. Arbeidet skal munne ut i forslag til avbøtende tiltak. I begynnelsen vil samarbeidet dekke fire sektorer – transport, energi, digital sikkerhet og romdomenet.

Nordisk samarbeid

For å sikre koordinering mellom relevante systemoperatører er det opprettet en egen koordineringsenhet (Nordic Regional Coordination Center, RSC). RSC skal ved hjelp av sikkerhetsanalyser kunne forutse flaskehals, overskridelser og andre driftsutfordringer som vil kunne utfordre driftssikkerheten. Arbeidet til RSC, sammen med systemoperatørene, er viktig for å hindre en kjedereaksjon av utfall i Norden.³²

NordBER er et samarbeid mellom beredskapsmyndigheter og systemansvarlige selskaper i Norden om beredskap og krisehåndtering innen elektrisitetsforsyningen. Samarbeidet har bakgrunn i et ønske fra nordiske energiministre om forpliktende og samordnet arbeid for å sikre forsyningssikkerheten i Norden. På cybersikkerhetsområdet danner NordBER rammen for samarbeid og dialog mellom de nordiske energimyndighetene.³³

14.4.6 Utviklingstrekk som påvirker risiko og sårbarhet i energiforsyningen

Forsyningssikkerheten i kraftsystemet er i utgangspunktet god. Flere mellomlandsforbindelser gjør at Norge kan importere mer kraft i tørrår, og nettutbygging de siste årene har bidratt til økt redundans. Diversitet og redundans reduserer sannsynligheten for kraftmangel og styrker forsyningssikkerheten.

Selv om leveringspåliteligheten i dag er god, så er det usikkert om leveringssikkerheten vil

²⁸ European Commission (2022b).

²⁹ Regulation (EU) 2019/941.

³⁰ Transmission System Operator (TSO) er en betegnelse på et forvaltningsorgan som er tildelt et overordnet og koordinerende ansvar for transport av energi i form av naturgass eller elektrisitet på et nasjonalt eller regionalt nivå, der den eksisterende faste infrastrukturen tas i bruk. Begrepet Transmission System Operator er definert av Europakommisjonen, og prosedyren for å bli sertifisert som TSO er angitt i artikkel 10 i Elektrisitets- og gassdirektivet fra 2009.

³¹ Nato (2023).

³² Innspill fra Norges vassdrags- og energidirektorat til kommisjonen 7. mai 2022.

³³ Innspill fra Norges vassdrags- og energidirektorat til kommisjonen 7. mai 2022.

være god nok i årene som kommer. Økt avhengighet av elektrisitet og en mer sammensatt og variabel kraftproduksjon fra fornybare energikilder endrer premissene for vurderinger av hva som vil være god nok leveringspålitelighet. I tillegg har trusselbildet endret seg, og det må planlegges for utfall som skyldes villedede handlinger. Nedenfor redegjøres det for viktige utviklingstrekk som påvirker trussel- og risikobildet.

Klimaendringer

Naturhendelser, for eksempel sterk vind som fører til trefall på kraftledninger, står for de fleste uforutsette avbruddene i strømforsyningen. I dag skjer 95 prosent av alle feil med avbrudd i det lokale distribusjonsnettet.³⁴ Et mildere og fuktigere klima som følge av klimaendringene har ført til økt veksthastighet og større behov for skogrydding. Dette er en utvikling som vil forsterkes i årene fremover. Det er også forventet at frekvensen og styrken på naturhendelser som forårsaker avbrudd i kraftforsyningen, vil øke, selv om milde vintre og mindre snø også vil redusere presset på kraftsystemet.

Klimaendringene vil kunne føre til perioder med mer ekstremnedbør og fare for flom i vassdrag og gi et behov for å oppdatere beregninger av dimensjonerende flomstørrelser. Dette fører til at det må gjøres konstruksjonsmessige tilpasninger i flomavledningskapasiteten til enkelte dammer. Det forventes også at klimaendringene vil gi økte påkjenninger på dammene i form av bølgeoppskylning og andre skader på dammer. Økt fare for skred i oppdemte magasiner bidrar også til økt fare for dambrudd.

Tjenesteutsetting og lange verdikjeder

Kraftbransjen er avhengig av en lang og internasjonal forsyningskjede hvor produksjonen av materiell og leverandørkompetanse ofte befinner seg i utlandet. Nybygging og vedlikehold av kraftforsyningsanlegg er i stor grad basert på bruk av utenlandsk arbeidskraft. Dette gjelder særlig transmisjonsnettet.

Pandemien og krigen i Ukraina har synliggjort sårbarheter knyttet til tilgang på kompetanse og materiell. Det er ikke gitt at spesialisert kompetanse og reservedeler alltid er tilgjengelige fra utlandet. Under koronapandemien var det for eksempel fare for mangel på kompetanse i forbin-

delse med reparasjoner og vedlikehold av kraftinfrastruktur, selv om utfordringene lot seg løse.

Digitalisering

Strømnettet og kraftproduksjonen blir stadig mer digitalisert. Samtidig endrer det sårbarheten for tilsiktede handlinger og utilsiktede hendelser. Bruk av ny teknologi, skyløsninger og utenlandske leverandører og integrering av ulike systemer som er koblet til internett, øker risikoen for IKT-hendelser i kraftforsyningen.

Ifølge nasjonale trusselvurderinger er systemer i kraftsektoren spesielt utsatt for etterretning og avanserte nettverksoperasjoner. IKT-sikkerhetshendelser har, etter det kommisjonen erfarer, allerede ført til kompromittering av sikkerhetsmekanismer og informasjon hos enkelte virksomheter. Kravene til IKT-sikkerhet ble skjerpet i kraftberedskapsforskriften ved endringer som trådte i kraft i 2019. Riksrevisjonen pekte i 2021 på at NVE ikke i tilstrekkelig grad hadde påsett at det er god beredskap for å håndtere IKT-angrep i kraftforsyningen.³⁵ Det jobbes med å ivareta Riksrevisjonens påpekninger.

Sikkerhetspolitisk utvikling

Utviklingen i trusselbildet peker i retning av mer komplekse og alvorlige trusler, blant annet gjennom digital virkemiddelbruk som omtalt ovenfor.

Kraftsystemet er i hovedsak bygget og innrettet for fred, ikke krig. Vurderinger av leveringspålitelighet i fredstid reflekterer naturlig nok ikke risikoen for avbrudd ved angrep på kraftinfrastrukturen. Hovedelementene for å forebygge og håndtere utfall er diversitet, redundans og evne til gjenoppretting. Ved vurderinger av behov for å øke motstandsdyktigheten mot hendelser i den øvre delen av krisespektret aktualiseres blant annet spørsmål om det er behov for å utvide reparasjonsberedskapen til å håndtere gjentatte utfall, og om det er enkelte nøkkelpunkter som krever økt beskyttelse, for eksempel ved at noen transformatorstasjoner bygges i fjell.

14.4.7 Kraftforsyningsberedskap

Kraftforsyningsberedskap handler om å forebygge utfall, men også om å ha en beredskap for

³⁴ Innspill fra Norges vassdrags- og energidirektorat til kommisjonen 7. mai 2022.

³⁵ Riksrevisjonen (2021b). Det ble også påpekt at Olje- og energidepartementet ikke hadde sikret seg god nok styringsinformasjon om IKT-sikkerhetstilstanden i kraftforsyningen og resultatene av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen.

raskt gjenopprette kraftforsyningen ved utfall. Beredskap i kraftforsyningen reguleres gjennom kraftberedskapsforskriften. NVE har ansvar for å samordne arbeidet med sikkerhet og beredskap i kraftsektoren og å lede landets kraftforsyning i større kriser.

Kraftberedskapen er organisert i Kraftforsynings beredskapsorganisasjon (KBO), som består av NVE og virksomheter som står for kraftforsyningen. Dette omfatter alle enheter som eier eller driver kraftproduksjon med tilhørende vassdragsregulering, overføring og distribusjon av elektrisk kraft og fjernvarme.³⁶ Enheter i KBO har plikt til å sørge for effektiv sikring og beredskap og iverksette tiltak for å forebygge, begrense og håndtere virkningene av ekstraordinære situasjoner.

KBO er landsdekkende og inndelt i 13 distrikter (KDS-distrikter). Kraftforsynings distriktssjefer (KDS) skal sørge for samarbeid og samordning om sikkerhet og beredskap mellom KBO-enhetene i distriktet både i ordinære driftssituasjoner, under ekstraordinære hendelser og under nasjonale kriser og krig.³⁷ På overordnet nivå har Statnett som systemoperatør denne oppgaven. KDS-ene representerer NVE i fylkesberedskapsrådet. KDS utpekes som hovedregel fra en KBO-enhet som driver det regionale nettet og som ivaretar myndighetspålagte energiutredninger i et område (distrikt), jf. forskrift om energiutredninger.³⁸ Inngåtte avtaler mellom KDS, stedfortreder og NVE regulerer oppgavene til KDS i normalsituasjon og i ekstraordinære situasjoner både regionalt og nasjonalt. Avtalen er gjensidig oppsigelig. NVE gir årlige forventningsbrev til KDS.

KDS er NVEs representanter på regionalt nivå i ekstraordinære situasjoner. NVE har myndighet til å delegere oppgaver til KDS uavhengig om det er en ekstraordinær situasjon, inkludert fullmakt til å fatte vedtak i sitt distrikt, jf. energiloven § 9-4. KDS har i slike situasjoner myndighet til å fatte vedtak overfor alle KBO-enheter i distriktet på vegne av NVE. KBO-enheter i et distrikt plikter å svare på henvendelser fra KDS i forbindelse med ekstraordinære hendelser der KDS er satt til å koordinere situasjonsrapporteringen. Det er utarbeidet egne retningslinjer for varsling og rapportering knyttet til dette. KDS plikter på sin side å ha kapasitet til å ivareta en koordinerende rolle.³⁹

Dersom ordinære virkemidler for å håndtere ekstraordinære situasjoner ikke er tilstrekkelige,

kan Olje- og energidepartementet iverksette Kraftforsynings sentrale ledelse (KSL). KSL består av beredskapsmyndigheten NVE og systemansvarlig Statnett. KSL kan iverksette koordinering av driften av kraftnettet og pålegge alle KBO-enheter oppgaver.⁴⁰

Svakheter ved KBO-ordningen

KBO omfatter virksomheter som eier eller driver anlegg eller annet som har vesentlig betydning for elektrisitetsforsyningen eller fjernvarme. Tradisjonelt er det lagt til grunn en forståelse av at vesentlig betydning ikke omfatter lokal elektrisitetsforsyning, men høyere nettnivåer og store produksjonsanlegg. Etter hvert som samfunnet er blitt avhengig av kontinuerlig tilgang på elektrisitet, og så godt som all forsyning kommer via det lokale distribusjonsnettet, er det etter det kommisjonen erfarer, nødvendig å vurdere hva begrepet vesentlig betydning skal omfatte. Det er videre nødvendig å vurdere hva det skal stilles krav om sikringstiltak til, og hvordan krav bør utformes for å få god sikkerhet i hele forsyningskjeden fra produksjon til forbruk.

Organiseringen av KBO tar utgangspunkt i drift av eller eierskap til klassifiserte anlegg, og klassifiseringen tar utgangspunkt i installert ytelse i anleggene. De øvrige nordiske landene har systemer som i større grad baserer seg på nettnivå og leverte energimengder.⁴¹

Kraftberedskapsforskriften er i hovedsak rettet mot eksisterende KBO-enheter. Det gjør at nye aktører ofte har mangelfull kjennskap til eller ikke omfattes av, regelverket. Det kan føre til mangelfull sikring og beredskap. Forskriften er også i hovedsak utarbeidet med tanke på vannkraft og nettsystemet slik det er bygget opp i dag, og tar i begrenset grad høyde for innfasing av mer uregulerbar kraft, større kompleksitet, økt digitalisering og automatisering.

Reparasjonsberedskap

Kraftberedskapsforskriften fastsetter krav til KBO-enhetene om reparasjonsberedskap. Selskapene skal ha tilgang til kompetanse og kritisk reserve- og beredskapsmateriell for raskest mulig å kunne gjenopprette strømforsyningen ved utfall.

NVE peker på at selskapene må kartlegge og anskaffe nødvendig materiell og ikke minst ha til-

³⁶ Norges vassdrags- og energidirektorat (2022e).

³⁷ Norges vassdrags- og energidirektorat (2022c).

³⁸ Forskrift om energiutredninger.

³⁹ Norges vassdrags- og energidirektorat (2022e).

⁴⁰ Norges vassdrags- og energidirektorat (2022e).

⁴¹ Innspill fra Norges vassdrags- og energidirektorat til kommisjonen 7. mai 2022.

gang til kompetanse som er nødvendig for å opprettholde god reparasjonsberedskap.⁴² Ettersom de største komponentene ofte har lang reparasjons- eller leveringstid, må selskapene vurdere hvilke kritiske komponenter de selv må ha tilgang til på kort varsel. Der selskapene selv ikke har nødvendige ressurser for å kunne håndtere store utfall eller omfattende skader på kraftinfrastrukturen, anbefaler NVE at selskapene inngår reparasjons- eller assistanseavtaler for å få rask tilgang til reparasjonskapasitet. Det viktigste er imidlertid at selskapene bygger inn god redundans i forsyningsområdet sitt og har et overvåkings- og vedlikeholdsprogram for de viktigste komponentene, for eksempel de største transformatorene. Dette er tiltak som bidrar til å redusere risikoen for store utfall.

NVE har utarbeidet en veileder til kraftberedskapsforskriften.⁴³ I forskriften er det gitt krav til gjenopprettingstider. Kravene er imidlertid ikke eksakte, og i veilederen er tidsforventningene forsøkt angitt nærmere. Veilederen angir også kompetanse og materiell som virksomhetene må ha tilgjengelig for å ha mulighet til å gjenopprette forsyningen innenfor de forventede gjenopprettingstidene og kravene i beredskapsforskriften.

Etter det kommisjonen erfarer, har de fleste nettselskapene bemanning til å håndtere løpende vedlikehold og beredskap for å kunne håndtere ordinære hendelser. For å kunne håndtere større utfall ved for eksempel ekstremværhendelser er det inngått beredskapsavtaler med lokale entreprenører, og det er et utstrakt samarbeid i bransjen hvor det ved behov stilles folk og utstyr til disposisjon. Selskapene samarbeider også om kjøp av beredskapsmateriell.

REN beredskap

REN ble etablert i 1998 og eies av over 60 norske nettselskap.⁴⁴ I senere tid har produsenter og industri med høyspentanlegg også blitt trukket inn i samarbeidet. REN bidrar med verktøy og retningslinjer for å sikre god beredskap, prosjektering, montering, vedlikehold og drift av elektrisitetssystemet i Norge. REN har også oversikt over beredskapsmateriell og kritiske kraftkomponenter som nettselskapene sitter på, og materiell som Reguleringsmyndigheten (RME)⁴⁵ har gitt økonomisk støtte til. På vegne av bransjen har REN også et beredskapslager for sjøkabler.

REN beredskap fungerer, etter det kommisjonen erfarer, godt for dem som er med i ordningen. Ved behov for reservemateriell utover det man besitter selv, får virksomheter raskt oversikt over materiell som er lagret andre steder og hvor mye som er tilgjengelig. Imidlertid står mange selskaper utenfor ordningen. Det kan føre til at reparasjonsarbeid ved utfall kommer sent i gang fordi virksomheter ikke har umiddelbar tilgang til oversiktene og må skaffe seg oversikt på annen måte.

Nordisk avtale om bistand og tilgang til reservemateriell

Ved omfattende feil i transmisjonsnettet har de fem nordiske systemoperatørene avtale om bistand og tilgang til reservemateriell fra hverandre. Hvis det for eksempel oppstår en omfattende feil og Statnett ikke har nødvendig reservemateriell, vil de kunne motta bistand fra Svenska kraftnät. Både Sverige, Finland og Norge har valgt den samme typen reservemateriell slik at det skal være god tilgang. Det forutsettes at samme hendelse ikke rammer over hele Norden på likt.⁴⁶

14.4.8 Beredskap for å håndtere hendelser som rammer kraftproduksjon

Kraftberedskapsforskriften fastsetter at KBO-enhetene skal ha et planverk for å kunne utøve viktige funksjoner for drift og ledelse i en ekstraordinær situasjon. Dersom driftssentralen til en virksomhet blir utilgjengelig, skal virksomheten kunne betjene og manuelt styre anlegg som inngår i virksomhetens driftskontrollsystem. I tillegg skal virksomheten ha planer for alternativ drift dersom driftssentralen blir utilgjengelig over lengre tid.

Etter det kommisjonen har fått opplyst, ser Statnett nærmere på scenarioer som fører til bortfall av styringssystemer, og som kan medføre behov for manuell drift. Statnett har pekt på at det

⁴² Norges vassdrags- og energidirektorat (2021c).

⁴³ Norges vassdrags- og energidirektorat (2022c).

⁴⁴ REN (2023).

⁴⁵ Reguleringsmyndigheten for energi (RME) er den nasjonale myndigheten for regulering av kraftmarkedet og nettsystemet i Norge. RME har som oppgave å fremme en effektiv og samfunnsøkonomisk optimal produksjon, overføring, omsetning og bruk av elektrisk kraft. Mandatet er gitt i energiloven med tilhørende forskrifter og direktiver. RME skal bidra til å fremme gode løsninger både i det norske, nordiske og europeiske kraftmarkedet. RME er dessuten reguleringsmyndighet for anlegg som faller inn under naturgassloven. RME er uavhengig forvaltningsorgan som ikke kan instrueres av NVE eller Olje- og energidepartementet. Formelt sett er imidlertid RME fortsatt en del av NVE.

⁴⁶ Innspill fra Norges vassdrags- og energidirektorat til kommisjonen 7. mai 2022.

her er behov for en felles nordisk plan for å håndtere bortfall av styringssystemer dersom enkelte nordiske aktører er berørt av et bortfall, mens andre aktører ikke er det.

Ved større kriser som rammer produksjon og distribusjon av elektrisk kraft kan det oppstå behov for å kjøre det som kalles for øydrift. Øydrift defineres som en del av kraftsystemet med en eller flere distribuerte enheter som isoleres fra resten av hovednettet.⁴⁷ På grunn av kompleksiteten i nettet vil slike hendelser i dag i stor grad bli håndtert av regionale nettselskaper gjennom beredskapsansvaret som er tillagt KBO-enheter. Statnett har utarbeidet retningslinjer for å håndtere anstrengte driftssituasjoner og driftsforstyrrelser.⁴⁸ På dette området mangler det imidlertid formelle fullmakter ettersom det bare er Statnett som kan regulere opp eller ned produksjonen i nettet ved behov. Tidligere ble dette håndtert internt i vertikalt integrerte kraftselskaper (med både produksjon og nett), men på grunn av regulatoriske innstramminger (funksjonelt skille) er dette nå mer komplekst.

Det er gitt innspill til kommisjonen om at handlingsrommet til produksjons- og nettressurser i situasjoner hvor det er behov for øydrift, bør utredes. En tilgrensende problemstilling er om det er behov for å styrke den regionale koordineringen gjennom at KDS gis et styrket mandat. Etter det kommisjonen erfarer, er KDS-ene i dag stort sett en informasjonskanal uten tydelig myndighet. Det er bare Statnett og NVE som har myndighet til å pålegge nettselskapene oppgaver.

14.4.9 Anstrengte kraftsituasjoner

Det kan oppstå situasjoner der tilgjengeligheten av energi er mindre enn etterspørselen. Statnett opererer med ulike nivåer for energisituasjonen, og hvert nivå skal ha et eget planverk for tilhørende aktiviteter.

Statnett har ansvar for å utrede og utvikle nødvendige virkemidler for å håndtere perioder med en svært anstrengt kraftsituasjon (SAKS), jf. kraftrasjoneringsforskriften § 3a. SAKS defineres som en situasjon med mer enn 50 prosent sannsynlighet for rasjonering. I tråd med regelverket kan virkemidlene ikke tas i bruk uten vedtak fra NVE. Statnett publiserte høsten 2022 en rapport med mulige SAKS-tiltak for å møte særlig anstrengte kraftsituasjoner i 2022–2023.⁴⁹

14.4.10 Kraftrasjonering

Rasjonering forventes svært sjelden.⁵⁰ Sist gang det var kraftrasjonering i Norge var i 1959. Både utbygging av ny kraftproduksjon og mer kraftnett mellom områder bidrar til at vi i dag har et robust kraftsystem med høy forsyningssikkerhet.

Et markedsbasert kraftsystem er det viktigste virkemidlet vi har for å opprettholde leveringssikkerheten for elektrisk kraft. Hvis det ser ut til å bli knapphet på energi, vil prisene øke og gi produsentene insentiv til å spare vann til perioden med høyest pris. Høye priser i området med mulig knapphet på energi vil også føre til at det vil flyte kraft fra områdene rundt. Høye priser vil dessuten føre til at forbruket blir redusert. Forutsatt at forutsetningene som legges til grunn, slår til, vil dette bidra til å redusere faren for rasjonering.

Olje- og energidepartementet kan på anbefaling fra NVE beslutte rasjonering.⁵¹ NVE er av departementet utpekt som rasjoneringsmyndighet. Av kraftrasjoneringsforskriften fremgår det at det er nettselskapene som er ansvarlige for å gjennomføre en rasjonering innenfor sitt område. Det betyr at nettselskapene skal ha rasjoneringsplaner som kan iverksettes ved behov. Grunnen til at ansvaret for rasjonering er delegert til nettselskapene, er at gjennomføring av rasjonering skal være tilpasset lokale forhold.

Statnett har gjennom rasjoneringsforskriften ansvar for å utvikle tiltak som skal bidra til å redusere behovet for rasjonering. NVE vil ved behov formidle sine vurderinger av situasjonen og risiko til markedet og andre aktører. I tillegg vil NVE ha dialog med både kraftbransjen, større industri og næringsliv om å spare energi hvis det oppstår en fare for rasjonering. Dette er tiltak som vil settes i gang før rasjoneringsplanene til nettselskapene blir iverksatt. Har tiltakene den tiltenkte virkningen, vil det ikke oppstå behov for å sette i verk rasjonering.

Ved ekstraordinære hendelser vil det likevel kunne oppstå en situasjon der produksjonen ikke er tilstrekkelig til å dekke forbruket, selv etter at myndighetene har iverksatt tiltak for å unngå rasjonering. I planforutsetningene NVE legger til grunn, vil det i så fall skje mot slutten av vinteren, når vannmagasinene er på sitt laveste. Da vil det kunne bli aktuelt å ta i bruk rasjonering som virkemiddel. Forutsetningene som legges til grunn, tar, etter det kommisjonen erfarer, ikke høyde for angrep mot kritisk kraftinfrastruktur, som vil

⁴⁷ Muggerud (2007).

⁴⁸ Statnett (2022b).

⁴⁹ Statnett (2022c).

⁵⁰ Norges vassdrags- og energidirektorat (2022d).

⁵¹ Kraftrasjoneringsforskriften.

kunne gi helt andre konsekvenser og kreve andre virkemidler for å hindre utfall og gjenopprette funksjonalitet.

I praksis kan rasjonering gjennomføres på to måter: kvoterasjonering og sonevis roterende utkobling. Med kvoterasjonering reduseres tilgjengelig kraft til nettselskapene innenfor et område med en viss andel. Nettselskapene må tildele hver enkelt sluttbruker en kvote, det vil si et visst antall kilowattime (kWh) som kan brukes innenfor et gitt tidsrom. Hvis kunden bruker mer strøm enn tildelt kvote, er prisen svært høy. Dette gjøres for at kunden skal overholde kvoten. Med kvoterasjonering er det fortsatt tilgang til kraft hele tiden, så sant kunden ikke går over kvoten. Sonevis roterende utkobling er nødvendig hvis kvoterasjoneringen ikke er nok for å redusere forbruket i tilstrekkelig grad. Nettselskapene har laget et utkoblingsskjema der soner kobles ut i en roterende tidssyklus. I de periodene sonen er utkoblet, har ingen i sonen tilgang til strøm.⁵²

Prioritering av brukere ved rasjonering

Kraftberedskapsforskriften beskriver primært funksjonsbaserte planforutsetninger for kraftforsyningen. Det finnes imidlertid ingen nasjonale føringer om geografisk prioritering, konkrete krav til utholdenhet eller spesifiserte krav til varslings- og forberedelsestider utover de mer generelle som «innen rimelig tid», «uten ugrunnet opphold», og «så raskt som fysisk mulig». Krafrasjoneringsforskriften § 9 har følgende krav til rasjoneringsprioritering:

- liv og helse
- vitale samfunnsinteresser innenfor administrasjon og forvaltning, informasjon, sikkerhet, infrastruktur, forsyninger osv.
- næringsliv og berørte økonomiske interesser

Ved prioritering av forbruk angir krafrasjoneringsforskriften at det bør det legges vekt på avsavnsverdier (den økonomiske verdien av ulempen en kraftforbruker opplever ved å bli rasjonert). Avsavnsverdier gir ikke nødvendigvis riktig prioritering i en for landet kritisk situasjon. Energiloven og kraftberedskapsforskriften har ingen kriterier som går ut over det som er fastsatt i krafrasjoneringsforskriften.

NVE har utarbeidet en veileder til bruk ved rasjonering i kraftsystemet.⁵³ Veilederen omtaler hvordan nettselskapene skal forholde seg til rasjo-

nering og planlegge for eventuell gjennomføring av forbruksreduksjoner i en rasjoneringssituasjon. Veilederen gjelder for hendelser i fredstid.

Under større driftsforstyrrelser kan Statnett pålegge nettselskaper å foreta tvangsmessig utkobling av strømforbruk. Dette er regulert i forskrift om systemansvaret i kraftsystemet. Nettselskapene skal utarbeide en plan for utkoblingen. I retningslinjene til forskriften står det at forbruk med bare økonomiske konsekvenser skal kobles ut først og forbruk med konsekvenser for liv og helse sist.⁵⁴

Smarte strømmålere gjør at nettselskapene i en rasjoneringssituasjon har bedre muligheter til å differensiere mellom brukere enn tidligere. Etter det kommisjonen erfarer, gir ikke lovverket hjemmel for å bruke strømmålere for å målrette tiltak ved rasjonering. Å ta i bruk moderne teknologi blir av flere i bransjen pekt på som sentralt for å få på plass et hensiktsmessig regime for rasjonering. Etter det kommisjonen erfarer ser NVE på løsninger for bruk av smarte strømmålere og eventuelle behov for endringer i lovverket.

14.4.11 Myndighetenes arbeid med å håndtere utfall og svært anstrengte kraftsituasjoner

I lys av den krevende energisituasjonen har norske myndigheter iverksatt flere tiltak for å kunne håndtere en svært anstrengt kraftsituasjon og styrke beredskapen mot utfall i kraftsystemet. Tiltak omfatter blant annet revisjon av veileder for krafrasjonering og oppdrag til DSB og NVE om å øke bevisstheten om betydning av egenberedskap. Strømrasjoneringsscenariotet i *Analyse av krisescenarier* (AKS-analysen) har også blitt oppdatert. Se kapittel 4 for ytterligere omtale av AKS. I samarbeid mellom flere fagmiljøer er også konsekvenser av angrep mot kraftinfrastruktur analysert. Resultatene fra den siste analysen er gradert.

Gjennom AKS-analysen av strømrasjonering høsten 2022 og NVEs forberedelser til eventuell krafrasjonering er det avdekket flere problemstillinger knyttet til rasjonering og prioritering ved rasjonering. Hovedutfordringene som er avdekket, omtales nedenfor.

Manglende kompetanse hos nettselskapene til å prioritere mellom kunder

Nettselskapene har i henhold til krafrasjoneringsforskriften og veilederen til forskriften ansvar for

⁵² Norges vassdrags- og energidirektorat (2022d).

⁵³ Norges vassdrags- og energidirektorat (2022d).

⁵⁴ Statnett (2021).

å ha oppdaterte prioriteringslister som en del av beredskapen mot strømrasjonering. En prioritering av hvilke virksomheter som bør skjermes, og hvilke som tåler et strømkutt under en rasjonering, krever god innsikt i kundenes virksomhet og hva konsekvensene for samfunnet blir av et eventuelt strømkutt. Nettselskap gir uttrykk for at de ikke har denne kompetansen.

Mangelfulle innspill fra kommunene til nettselskapene

Nettselskapene skal basere sine prioriteringer av kunder på innspill fra kommunene. Som ledd i forberedelsene til en mulig strømrasjonering våren 2023 utarbeidet over halvparten av kommunene høsten 2022 innspill til nettselskapene om prioritering av sluttbrukere i tilfelle strømrasjonering.⁵⁵ Etter det kommisjonen erfarer, viser listene sprikende prioriteringer og manglende konsistens, og for nettselskapene er det derfor vanskelig å bruke listene som et utgangspunkt for å prioritere mellom kunder. Listene er dessuten mangelfulle, da de i hovedsak inneholder oversikt over kommunale virksomheter og ikke andre offentlige og private virksomheter med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner. Listene inneholder også i begrenset grad oversikt over viktig industri, for eksempel prosessindustri som leverer kjemikalier til vannrensing, matvareproduksjon og helsesektoren. Resultatet ved rasjonering ville ha blitt store forskjeller i hva som ville blitt skjermet i ulike kommuner.

Prioriteringskriteriene er svært overordnede

Kraftstrasjoneringsforskriften § 9 fastsetter at liv og helse, vitale samfunnsinteresser, næringsliv og økonomiske interesser skal prioriteres ved rasjonering. I veilederen til forskriften verken utdypes eller avgrenses prioriteringskriteriene. Kriteriene er vide og kan tolkes til å omfatte det meste, for eksempel virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon, offentlige tjenester, næringslivet og private husholdninger. Kriteriene gir derfor ikke nødvendige føringer og støtte for konsistente prioriteringer på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

Mange nettselskaper å forholde seg til

Flere myndigheter gir uttrykk for at det er uoversiktlig å måtte forholde seg til en lang rekke netts-

elskaper (mer enn 90 på landsbasis) i prioriteringsprosessen. De ønsker færre aktører å ha en dialog med. Den desentraliserte prosessen det er lagt opp til, oppleves som ineffektiv og kan føre til vilkårlige resultater avhengig av kompetansen til det enkelte nettselskapet.

14.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Energisikkerhet er høyt på dagsordenen, i Norge og internasjonalt. Norsk eksport av gass og kraft er avgjørende for den europeiske sikkerhetsarkitekturen, kritiske samfunnsfunksjoner og befolkningen i europeiske land. Det pålegger derfor norske myndigheter et særlig ansvar for å føre en balansert energipolitikk som ivaretar energisikkerheten her hjemme og i Europa.

Olje- og energidepartementet har hovedansvaret for å legge til rette for en samordnet og helhetlig energipolitikk. Kommisjonen vil særlig understreke departementets ansvar for å ta nødvendige initiativer til å utforme en helhetlig og fremtidsrettet energipolitikk som ivaretar norsk og europeisk energisikkerhet. I det følgende går kommisjonen gjennom områder som det er viktig å jobbe videre med.

14.5.1 Norsk olje- og gassproduksjon må ses i en europeisk kontekst

Gjennom de siste ti-årene har europeiske land og Norge valgt en strategi for å utvikle energisystemene sine som baserer seg på økt internasjonalt samarbeid og tettere integrasjon mellom de ulike landenes systemer. Begrunnelsen for dette har vært både hensynet til effektivitet og forsynings-sikkerhet. Russlands bruk av energi som våpen i forbindelse med krigen i Ukraina og overgangen til fornybare energiformer for å redusere utslippene av klimagasser har fremskyndet integrasjonen mellom energisystemer i vest- og sentraleuropeiske land, samtidig som det skjer en frakobling fra Russland. Krigen har også akselerert beredskapssamarbeidet på energiområdet. For Norge er særlig utviklingen innen EU og Nato toneangivende for å sikre tilstrekkelig energiberedskap.

Et budskap fra kommisjonen er at norsk energisikkerhet må ses i sammenheng med energisikkerheten for andre europeiske land. De ulike energiformene, fossile og fornybare, inngår i et samspill for å sikre tilstrekkelig energi til markedene.

⁵⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023a).

Gitt Norges strategiske betydning for europeisk energisikkerhet er det derfor viktig at norske myndigheter har en offensiv tilnærming til det fordypede beredskapssamarbeidet på energiområdet i Europa. Dette vil blant annet kreve at norske myndigheter analyserer risiko og sårbarhet knyttet til elektrifiseringen av norsk sokkel for å utvinne petroleum i norsk sektor og risiko knyttet til transport av gass.

14.5.2 En velfungerende drivstofforsyning vil fortsatt være viktig

I Norge og internasjonalt vil vi i årene fremover se en overgang fra bruk av fossilt drivstoff til andre energiformer, blant annet gjennom elektrifisering av transportsektoren. Drivstoff i form av bensin og diesel vil likevel i flere år være en sentral del av energimiksen. En velfungerende infrastruktur rundt drivstofforsyningen, for eksempel raffinerivirkomhet og bensinstasjoner, er derfor viktig. Denne typen infrastruktur må ikke fases ut for tidlig. Det vil også være et spørsmål om å ha en form for redundans for denne typen energi ved utfall av øvrige energisystemer.

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet gjennomføres som omtalt en risiko- og sårbarhetsanalyse av strukturendringene i raffinerivirkomheten. Kommisjonen mener det er viktig å følge opp analysen og at denne inngår i et bredere grunnlag for å vurdere Norges sårbarhet for avbrudd i forsyninger av energi.

14.5.3 Kraftforsyningsberedskapen må styrkes

Den norske forsyningssikkerheten for strøm er god. Det kan likevel oppstå situasjoner med store negative konsekvenser for kraftforsyningen. For å forebygge og håndtere uønskede hendelser i kraftsektoren er det utarbeidet et lovverk og bygget opp beredskap. Dette er mekanismer som kommisjonen mener vi må bygge videre på og utvikle, ikke minst i lys av det nåværende risikobildet. Her har næringen og myndighetene et godt utgangspunkt gjennom arbeidene som er iverksatt det siste året for å håndtere konsekvensene av potensiell energimangel. Med det som utgangspunkt går kommisjonen nedenfor gjennom utfordringer som den mener er viktig å jobbe med for å sikre god energisikkerhet og kraftforsyningsberedskap.

Nasjonalt løft for å sikre nok tilstrekkelig fornybar energi

Dersom Norge skal stå ved sine internasjonale klimaforpliktelser, og ha tilstrekkelig energi i årene fremover, vil det være nødvendig å innføre mye fornybar energi. Om dette ikke skjer, styrer vi mot et kraftunderskudd allerede i 2027. Det er et politisk ansvar å sikre at det ikke oppstår kraftunderskudd.

Kommisjonen mener derfor at det må gjøres et nasjonalt løft, i tråd med anbefalingene til Strømnettutvalget og Energikommisjonen, for å sikre tilstrekkelig fornybar energi. Alternativet er svekket energisikkerhet og usikkerhet i næringslivet og befolkningen. Et nasjonalt løft må inkludere konkrete målsettinger på ulike produksjonsformer og nødvendige tiltak og rammebetingelser for å nå disse målene.

Kraftforsyningsberedskap / KBO-ordningen må omfatte flere virksomheter

Kommisjonen vurderer at flere sider ved KBO-ordningen bør endres. Som omtalt er det lagt til grunn en forståelse av at vesentlig betydning kun omfatter høyere nettnivåer og store produksjonsanlegg. Etter hvert som alle deler av samfunnet er blitt svært avhengig av kontinuerlig tilgang på elektrisitet, og siden så godt som all forsyning kommer via det lokale distribusjonsnettet, er det behov for en gjennomgang av begrepet vesentlig betydning og hvilke virksomheter som skal omfattes av KBO-ordningen.

I innspill til kommisjonen skriver NVE at det kan være en utfordring at trusselbildet og behovet for sikkerhet og beredskap oppfattes ulikt mellom det offentlige, nettselskapene som er monopolister, og produsentene som opererer i et fritt marked. Det er viktig å finne en balanse mellom ulike hensyn, men myndighetene må være tydelige i sine krav og forventninger til selskapene som et utgangspunkt for dialog om hensiktsmessig innretning av sikrings- og beredskapstiltak.

I lys av trusselbildet mener kommisjonen behovet for nødvendig produksjonskapasitet og lagerhold av særlig viktige deler til kraftinfrastrukturen må vurderes, inkludert om dette kan ivaretas i en nasjonal kontekst eller gjennom samarbeid med andre land. Kommisjonen har for øvrig merket seg REN Transformatorberedskap, som ble stiftet i 2021.⁵⁶ Tiltaket skal bidra til god beredskap for deltakende selskaper som eier

⁵⁶ REN (2021).

krafttransformatorer. Kommisjonen mener at denne typen tiltak er viktig for å sikre en robust beredskap.

Kommisjonen viser for øvrig til at mange selskaper er utenfor REN-ordningen. I verste fall kan dette føre til at reparasjon av anlegg kommer sent i gang fordi man ikke har tilgang til oversikter og må skaffe seg oversikt på annen måte. Kommisjonen mener derfor at å få flere selskaper med i REN beredskap bør prioriteres høyt, eventuelt at det bør være krav om dette.

Kraftforsyningsberedskapen er i hovedsak rettet mot eksisterende KBO-enheter og utarbeidet med tanke på vannkraft og tradisjonelt nett. Det innebærer at nye aktører ofte ikke omfattes av regelverket for dette. En følge av det kan være mangelfull sikring og beredskap. I lys av erfaringene fra energikrisen det siste året mener kommisjonen at det er nødvendig å vurdere hva det skal kunne stilles krav om sikringstiltak til, og hvordan krav bør utformes for å få god sikkerhet i hele forsyningskjeden fra produksjon til forbruk. Dette må avspeiles i et oppdatert lovverk som omfatter alle vesentlige aktører. Det er viktig å utvikle beredskapstiltak for nye energiformer.

Forsyningssikkerhet må inngå som formål i energiloven

Forventningene til at leveranser av strøm skjer uten avbrudd, er høye. Forsyningssikkerhet inngår imidlertid ikke som formål i energiloven eller i forskrifter til loven. I loven fremgår det at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi skal foregå på en samfunnsmessig rasjonell måte, inkludert at det skal tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt. Imidlertid fastsetter loven at den som helt eller delvis eier eller driver anlegg eller system som er eller kan bli av vesentlig betydning for produksjon, omforming, overføring, omsetning eller fordeling av elektrisk energi eller fjernvarme, plikter å sørge for effektiv sikring og beredskap og å iverksette tiltak for å forebygge, håndtere og begrense virkningene av ekstraordinære situasjoner. Kraftberedskapsforskriften fastsetter at klassifiserte anlegg skal prosjekteres, plasseres, utføres, utrustes, sikres, driftes og holdes i slik stand at risiko for skade, havari og funksjonssvikt og andre uønskede hendelser og handlinger blir minst mulig.

Respektive bestemmelser avspeiler at sikker tilgang på strøm er av avgjørende betydning for samfunnet, og at det derfor må brukes nødvendige ressurser på å forebygge utfall og ha en

beredskap som raskt kan gjenopprette funksjonalitet ved utfall. Selv om hensynet til energisikkerhet avspeiles i lovverket, mener kommisjonen at forsyningssikkerhet er så viktig at formålet til energiloven må omfatte energisikkerhet. En slik vektlegging kan bidra til at sikkerhet og beredskap gis nødvendig vekt når produksjons- og nettselskaper vurderer investeringer i egen infrastruktur.

Samtidig er det viktig at vurderinger av tiltak tar utgangspunkt i kost-nyttevurderinger. Et eksempel kommisjonen vil trekke frem, er dam-sikkerhetsforskriften. Statnett har overfor kommisjonen pekt på at forskriften tolkes bokstavelig og at det i liten grad legges til rette for en risikobasert tilnærming i vurderinger av behovet for vedlikehold av damanlegg. Dette påfører etter det kommisjonen har fått opplyst, dameiere og samfunnet betydelige ekstra kostnader uten at det avspeiles i en signifikant reduksjon i risikoen for dambrudd. Sverige har utviklet en egen bransjestandard RIDAS (Energiföretagens riktlinjer för dammsäkerhet) som gir funksjonskrav basert på en risikobasert tilnærming i beslutningsprosesser.⁵⁷ Kommisjonen har ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på problemstillingen, men mener det er viktig at myndighetene og dameiere har dialog om hensiktsmessig innretning av og oppfølging av krav i lovverket.

Totalberedskapskommisjonen viser for øvrig til at flertallet i energikommisjonen anbefalte at målsettingene i klimapolitikken også bør gjenspeiles i formålsbestemmelsene, og at Norge samtidig bør utfordre landene vi er tilkoblet gjennom sentralnettet om å også legge inn krav til egen forsyningssikkerhet i grunnleggende bestemmelser.

Nettselskapenes oppgaver og fullmakter i kriser

Hendelser i kraftsektoren vil i stor grad bli håndtert av regionale nettselskaper gjennom ansvaret som er tillagt KBO-enhetene. Etter det kommisjonen erfarer, mangler imidlertid KBO-enhetene tilstrekkelige fullmakter til å gjøre dette, da det bare er Statnett som er gitt myndighet til å regulere kraftproduksjonen som ledd i ansvaret for å ivareta momentan balanse i nettet. Kommisjonen mener at handlingsrommet til nettselskapene i kriser bør avspeiles i lovverket, inkludert at KBO-enhetene må ha nødvendige fullmakter til å beslutte tiltak regionalt. Dette kan for eksempel være nødvendig ved store utfall i høyere nettnivåer som fører til behov for øydrift. Etter det kom-

⁵⁷ Svenska kraftnät (2023).

misjonen erfarer har det tidligere vært vurdert å tildele enkelte nettselskaper et særskilt ansvar for å ivareta systemdriften på regionalt nivå. Det innebærer at noe av Statnetts systemrolle delegeres til et fåtall regionale selskaper.

Mange nettselskaper vil være involvert i krisehåndtering ved hendelser som rammer kraftsektoren, for eksempel ved en svært anstrengt kraftsituasjon. Slike situasjoner krever koordinering innad i sektoren og overfor andre sektorer. En erfaring etter forberedelsene til mulig kraftrasjonering våren 2023 er at det bør være en regional aktør i kraftsektoren som aktører og myndigheter kan ha dialog med. Kommisjonen mener at Kraftforsynings distriktssjefer, KDS, er et naturlig kontaktpunkt.

For å forenkle dagens struktur og styrke den regionale beredskapen mener kommisjonen at funksjonen til KDS bør gjennomgås. Hensikten vil være å sikre en struktur som gir KDS nødvendig fullmakt til å håndtere kriser regionalt på vegne av NVE og Statnett. Dette kan også bidra til å lette koordineringsansvaret mot øvrige regionale myndigheter, og da særlig statsforvalteren.

Samarbeid om forsyningssikkerhet og beredskap med andre land

Norge er koblet til det europeiske kraftmarkedet gjennom mellomlandsforbindelser. En grunn til at vi har knyttet oss til utlandet, har vært å styrke forsyningssikkerheten. Overgangen til fornybar energi og den pågående energikrisen gjør at det vil skje store endringer i kraftsystemet i årene som kommer. Energikommisjonen påpeker at det kan få stor betydning for organiseringen av krafthandelen med utlandet og for det norske kraftmarkedet.

Det er usikkerhet om utviklingen både når det gjelder det norske systemet, og samspillet med utlandet. Kommisjonen legger til grunn at det er i Norges interesse å handle med utlandet, ikke minst i lys av at det forventes strammere kraftbalanse i årene fremover dersom vi ikke raskt nok øker kraftproduksjonen og får til kraftfulle tiltak innen energisparing. Det kan bety at det kan bli større behov for å importere kraft enkelte år. Tilsvarende er det i andre lands interesse å handle med Norge. Samarbeid kan bidra til å trygge forsyningssikkerheten. I dette bildet spiller mellomlandsforbindelsene en sentral rolle.

Energikommisjonen peker på at Norge må ha et større handlingsrom for å trygge den nasjonale forsyningssikkerheten enn det som er tilfelle i dag. Det pekes videre på at vi må ivareta et samar-

beid med nabolandene våre som gagnar forsyningssikkerheten for alle parter. Tiltak som evner å ivareta begge hensyn, må identifiseres og utvikles. Denne kommisjonen deler vurderingene til Energikommisjonen. Styringsmekanismen som regjeringen har besluttet å innføre er derfor et hensiktsmessig tiltak for å sikre norske myndigheters handlefrihet i de mest alvorlige scenarioene. Det vil også være nødvendig å øke egen kraftproduksjon og styrke overføringskapasiteten mellom landsdeler. Kommisjonen viser her til at Norge er avhengig av nettkapasiteten i Sverige for å overføre kraft mellom nordlige og sørlige landsdeler. Det innebærer at tiltak i Sverige kan få uheldige konsekvenser for Norge. I lys av erfaringene fra energikrisen det siste året er det samtidig nødvendig å forsterke beredskapssamarbeidet med andre land innenfor rammen av EU, Nato og et fordypet nordisk samarbeid.

Behov for sentrale føringer for prioriteringer ved strømrasjonering

Norge har ikke erfaring med rasjonering av kraft i nyere tid, men vi må anta at en slik rasjonering vil berøre store deler av samfunnet og ha konsekvenser som det kan være vanskelig å ha oversikt over. I lys av erfaringene fra forberedelsene til mulig kraftrasjonering våren 2023 mener kommisjonen at det er nødvendig å se på ansvar og myndighet ved strømrasjonering. Håndtering av rasjonering krever samordning, og foruten aktørene i kraftsektoren vil Justis- og beredskapsdepartementet, DSB, statsforvalterne og kommunene ha viktige roller.

Kommisjonen mener det er viktig å sørge for at roller og ansvar før og under strømrasjonering avklares på en tydeligere måte enn i dag. Et viktig hensyn er at nettselskapene ikke kan være frontlinjen mot resten av samfunnet i en kraftkrise. For eksempel bør overordnede prioriteringer forankres på politisk nivå. Under krisen vil det være regjeringen som må svare for håndteringen og konsekvensene.

Kommisjonen mener det må gis sentrale føringer for hvilke funksjoner og virksomheter som skal prioriteres ved strømrasjonering, og at dette må inngå i beredskapsplanleggingen til berørte aktører. Et hierarkisk oppbygget prioriteringssystem basert på overordnede prinsipper er nødvendig for å sikre bevisste, legitime og konsistente prioriteringer på alle nivåer. Det vises til vurderinger og anbefalinger i kapittel 13 om forsyningssikkerhet.

Kommisjonen viser for øvrig til at utkobling på høyt nivå i kraftnettet vil gjøre det teknisk vanskelig å skille mellom brukere. Tvangsmessig utkobling må skje raskt og gjennom utkobling av soner med mange brukere. Prioritering av brukere må skje i distribusjonsnettet. Bestemmelser om at det skal tas hensyn til særskilte brukere ved en utkobling kan derfor skape urealistiske forventninger til Statnett og nettselskapene, idet utkobling skjer i transmisjonsnettet. Kommisjonen mener derfor det er viktig med forventningsavklaringer knyttet til muligheter for å prioritere ved større hendelser som rammer høyere nettnivåer.

Innføringen av smarte strømmålere gjør at nettselskapene har andre muligheter til å differensiere rasjonering enn tidligere. Dette gjør at prinsippene for å gjennomføre kraftrasjonering må vurderes på nytt. Etter det kommisjonen erfarer, er lovverket ikke oppdatert på området, slik at selektiv rasjonering ikke er tillatt. Å ta i bruk moderne teknologi er pekt på som avgjørende for å få på plass et hensiktsmessig regime for rasjonering. Kommisjonen vil understreke betydningen av å utrede mulighetene som ligger i bruk av smarte strømmålere i en beredskapssituasjon.

Behov for å utarbeide dimensjonerende scenarioer

Til grunn for beredskapen i energisektoren gjøres det risiko- og sårbarhetsanalyser – både på myndighetsnivå og i den enkelte virksomhet. NVE utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyse for kraftforsyningen, kraft-ROS, til Olje- og energidepartementet annet hvert år.⁵⁸ Analysen beskriver alvorlige scenarioer som kan ramme kraftforsyningen. Videre gir analysen forslag til forebyggende tiltak.

Det er utfordrende å ta standpunkt til hvilke hendelser beredskapen skal dimensjoneres for. Som for øvrige sektorer gjelder også dette energisektoren. De negative konsekvensene forbundet med enkelte hendelser vil være så alvorlige, men samtidig forbundet med så liten sannsynlighet at det ikke er rimelig å forvente at den enkelte KBO-enheten skal dimensjonere beredskapen for å håndtere en slik hendelse. Samarbeid mellom virksomhetene er avgjørende for å bygge god beredskap. Funksjonsbaserte forskriftskrav krever godt skjønn og faglig forståelse for å operasjonalisere nasjonale sikkerhetsmål for kraftforsyningen. Dette gjør det krevende for NVE og aktører i kraftbransjen å vurdere risiko og ta stilling til om en gitt risiko skal aksepteres eller ikke. Det er også utfordrende at

ulike sektorer med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner har dimensjonert beredskapen ulikt for enkelte scenarioer. I sitt innspill til kommisjonen stiller NVE spørsmål ved om det er rasjonelt om én sektor, som er avhengig av andre sektorer, dimensjonerer beredskapen for et mye høyere nivå enn det sektorene den er avhengig av, gjør. Det pekes på at felles forventninger for en dimensjonering av beredskapen vil skape et bedre grunnlag for hva det er rimelig å forvente av andre sektorer. NVE peker på viktige problemstillinger.

I 2022 gjennomførte DSB en risikoanalyse av strømrasjonering. Hensikten var å kartlegge konsekvenser av strømrasjonering for kritiske samfunnsfunksjoner, næringslivet og befolkningen. Siden krisescenarioene til DSB inngår i det nasjonale planleggingsgrunnlaget, er det avgjørende at fagmyndighetene og andre relevante aktører deltar inn i analyseprosessene. Arbeidet med krisescenarioene fungerer også som en arena for kontakt og informasjonsutveksling. I dette tilfellet inngikk scenarioarbeidet i forberedelsene til å håndtere en eventuell rasjonering. Etter det kommisjonen erfarer ble scenarioet med strømrasjonering i AKS utarbeidet etter dialog mellom DSB og NVE om hva som kan være et realistisk scenario, men NVE deltok i begrenset grad i analyseprosessen for øvrig. Kommisjonen vil understreke verdien av at sentrale fagmiljøer samarbeider nært om denne typen analyser.

Aktørene i kraftforsyningen, som NVE, må ha eierskap til hvilke hendelser som kan ramme kraftforsyningen, og hva konsekvensene for samfunnet kan bli. Kommisjonen mener det er avgjørende at det på sentralt nivå planlegges for scenarioer med svært alvorlige konsekvenser for samfunnet. Koronakommisjonen peker på at de overordnede scenarioene som norsk beredskapsplanlegging er basert på, er mangelfulle og potensielt kan undervurdere konsekvensene av kriser.⁵⁹ Det pekes også på at myndighetene må rette større oppmerksomhet mot sårbarheter ved Norges internasjonale forsyningslinjer, og at globaliseringen de siste tiårene har gjort disse sårbarhetene relevante for mange typer kriser. Krigen i Ukraina og konsekvensene for forsyningssikkerheten for energi understreker poenget til Koronakommisjonen. I det videre arbeidet med AKS og NVEs egne analyser er det viktig å balansere ulike hensyn på en god måte og sørge for at regjeringen presenteres for scenarioer som bely-

⁵⁸ Norges vassdrags- og energidirektorat (2021d).

⁵⁹ NOU 2021: 6.

ser relevante problemstillinger, inkludert prioritering i kriser.

Kraftsrasjoneringsscenarioet i AKS gjelder hendelse i fredstid der selve kraftinfrastrukturen i Norge ikke er under angrep. Kommisjonen kjenner ikke til NVEs scenarioer. Tidligere AKS-scenarioer har synliggjort hvordan militære angrep og sammensatt virkemiddelbruk kan ramme nasjonal kraftproduksjon og få store negative følger for samfunnet.⁶⁰ Disse analysene er ikke oppdatert. I forbindelse med den nåværende sikkerhetspolitiske situasjonen gjøres det sektorgjennomganger hvis hensikt er å få på plass oppdatert kunnskap om risiko og sårbarhet i kritiske samfunnsfunksjoner ved angrep på kritisk infrastruktur.

Etter det kommisjonen erfarer, er kraftsystemet, lovverk og planverk i stor grad designet for fred og tar i mindre grad høyde for situasjoner med angrep på kraftinfrastrukturen eller forstyrrelser i handelen med utlandet. Kommisjonen mener det er avgjørende med tiltak som tar høyde for et trusselbilde som også omfatter krig eller krigsliknende forhold.

Krav til egenberedskap

Det norske samfunnet er avhengig av et velfungerende kraftsystem. Å sikre en avbruddsfri kraftforsyning vil kreve enorme investeringer i infrastruktur, og er knapt mulig å oppnå. I NVEs risiko- og sårbarhetsanalyser av kraftforsyningen fra 2019 og 2021 pekes det på at egenberedskap vil være sentralt for å redusere de negative konsekvensene av utfall. Det er derfor avgjørende at virksomheter med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner har et bevisst forhold til sin avhengighet av strøm, vurderer sårbarheten ved utfall og hvordan sårbarhet kan reduseres gjennom forebyggende tiltak.

I forbindelse med Stortingets behandling av Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*, jf. Innst. 275 S (2020–2021), ble regjeringen bedt om å kartlegge tilstanden for nød- og reservestrom nasjonalt.⁶¹ På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Olje- og energidepartementet fikk DSB og NVE i 2022 derfor i oppdrag å kartlegge tilstanden for nød- og reservestrom i kritiske samfunnsfunksjoner

og øke kunnskapen om betydningen av egenberedskap ved bortfall av kraftforsyning. Oppdraget inngår også som ledd i oppfølgingen av risiko- og sårbarhetsanalysene til NVE i 2019 og 2021. Når det gjelder kartleggingen av tilstanden for nød- og reservestrom, er denne, etter det kommisjonen erfarer, satt på vent. Dette ses isteden i sammenheng med øvrige arbeider knyttet til risiko og sårbarhet på kraftområdet, som er omtalt over.

Kommisjonen vil presisere at kontinuitet i vare- og tjenesteproduksjon under kriser avhenger av at virksomheter har en beredskap som effektivt er i stand til å begrense konsekvenser som bortfall av kritiske innsatsfaktorer kan gi. Ikke minst vil dette gjelde ved utfall i kraftsystemet. Kommisjonen mener det er avgjørende at virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon planlegger for å opprettholde leveransene sine nær sagt uansett hvilke påkjenninger de utsettes for. Dette forutsetter god veiledning fra myndighetene.

En nasjonal oversikt over tilstanden for nød- og reservestrom i virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon kunne gitt et godt utgangspunkt for å vurdere hensiktsmessige tiltak for å redusere sårbarhet ved utfall. Uavhengig av en slik kartlegging mener kommisjonen myndighetene må vurdere om krav til egenberedskap i ulike sektorlovgivning er tilstrekkelig, eller om det må gjøres endringer.

14.5.4 Fremtidig modell for elsikkerhetsområdet må avklares

Elektrisitet er grunnlaget for energiomstillingen vi står overfor ved at en vesentlig større del av samfunnet skal elektrifiseres. Det gir utfordringer knyttet til leveringssikkerhet og brukersikkerhet. Elsikkerhet omfatter begge delene. Teknologiutviklingen går fort, og den grønne omstillingen må møtes med oppdatert og fremtidsrettet regelverk og kapasitet og kompetanse til å ivareta samfunnets forventninger.

For kommisjonen fremstår det som uklart hvordan det grønne skiftet skal møtes med samlet kraft. Grunnen til det er at mange myndigheter, i tillegg til DSB, har en rolle og særmyndighet på elsikkerhetsområdet. Dette fremstår uoversiktlig for næringsliv og myndigheter. Kommisjonen mener derfor at det er nødvendig å avklare fremtidig forvaltnings- og tilsynsmodell på elsikkerhetsområdet. Den fremtidige modellen kan innebære en desentralisert forvaltnings- og tilsynsmodell der sektormyndighetene får

⁶⁰ Nasjonalt risikobilde 2014 inneholdt et scenario med strategisk overfall på Norge og i 2017 gjennomførte DSB en risikoanalyse av hybrid angrep mot Norge, som inngikk i Kriesscenarioer 2017. Den siste analysen er gradert.

⁶¹ Anmodningsvedtak nr. 732, 11. mars 2022.

ansvar innenfor sitt fagområde ved at DSB avgir ansvar, eller ved at elsikkerhetsansvaret sentraliseres i større grad enn i dag. Gitt NVEs ansvar for forsyningssikkerhet og beredskap for elektrisk kraft vil det være naturlig at direktoratet også får ansvaret for elsikkerhet dersom det velges en sentralisert modell.

Kommisjonen anbefaler:

- å gjennomføre et nasjonalt løft for å sikre tilstrekkelig fornybar energi i årene fremover
- å sørge for at Norge sikrer seg et større handlingsrom for å trygge den nasjonale forsynings-sikkerheten. Kommisjonen legger samtidig til grunn at det er i Norges interesser å handle med utlandet, ikke minst i lys av at det forventes en strammere kraftbalanse.
- å utvide Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) til å omfatte flere selskaper i kraftsektoren og andre beredskapsordninger
- å endre formålsbestemmelsen i energiloven slik at den også omfatter forsyningssikkerhet
- å tydeliggjøre og styrke fullmaktene til Kraftforsyningens distriktssjefer (KDS)
- å gjennomgå ansvar og oppgaver ved særlig anstrengte kraftsituasjoner, inkludert rasjone-ring
- å utarbeide tydelige føringer for prioritering av funksjoner og virksomheter ved kraffrasjone-ring
- å utarbeide dimensjonerende scenarioer for hendelser som kan ramme energisektoren
- å vurdere tiltak for å sikre god egenberedskap i virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon ved utfall i kraftforsyningen
- å avklare ansvar, oppgaver og myndighet på elsikkerhetsområdet

Kapittel 15

Elektronisk kommunikasjon

15.1 Innledning

Elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester (ekom) binder Norge sammen og legger til rette for bosetting og arbeidsplasser i hele landet. Digitaliseringen i samfunnet bygger på ekomsektorens infrastruktur og tjenestetilbud med høye hastigheter og god kapasitet. Alle innbyggere, bedrifter og offentlige virksomheter forventer i dag tilgang til sikre og stabile mobil- og bredbåndstjenester.

Ekomnett er et system for transport av elektronisk kommunikasjon, for eksempel mobilnett, fibernett, satellittkommunikasjonsnett og kabel-TV-nett.¹ De grunnleggende elementene i ekominfrastrukturen er aksessnett, transportnett, kjernenett og styringssystemer. Aksessnett er forbindelsen mellom den enkelte sluttbruker og transport- og kjernenettet. Transportnett betegner nasjonale og regionale nett som knytter forbindelser over lange avstander, og kan beskrives som ryggraden i et fungerende ekomnett. Kjernenett omfatter sentrale komponenter som er nødvendige for å produsere og styre tjenester i nettene. Styringssystemer er IT-systemer som overvåker og styrer ekomnett og tjenesteproduksjon. Kjernenett og styringssystemene utgjør en kritisk del av infrastrukturen. Funksjonene er gjerne sentralisert og er i seg selv avhengige av elektronisk kommunikasjon for å overvåke og styre komponentene i nettene.

Ekomtjenester formidler kommunikasjon i et ekomnett. For eksempel telefontjeneste (fast og mobil tale), meldingstjeneste (SMS), kringkastingstjeneste (TV og radio), internettilgangstjenester (også for maskiner/ting/sensorer) og internettbaserte kommunikasjons tjenester, for eksempel Messenger og Skype.²

Hendelser i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester får konsekvenser for mobiltjenester, internettilgang og informasjons- og nyhets-

formidling. De kan påvirke kritiske samfunnsfunksjoner som befolkningsvarsling og krisehåndtering sentralt, regionalt og lokalt. Forsvaret er også avhengig av sivil ekom i samvirket med totalforsvaret og i egen logistikkstøtte og drift. Fremover vil den digitale grunnmuren bli enda viktigere i et beredskapsperspektiv.

Det har skjedd en betydelig utvikling av den digitale grunnmuren de siste årene, og Norge har i dag en utbredelse av mobil- og bredbåndnett godt over EU-gjennomsnittet. Nesten alle husstander har tilbud om bredbånd, og mobildekningen er på tilnærmet 100 prosent.³ Det har over flere år vært høye investeringer i utbygging av bredbånd, mobilnett og datasentre for å sikre god tilgjengelighet, kapasitet og robusthet.⁴

I Meld. St. 28 (2020–2021) *Vår felles digitale grunnmur – Mobil-, bredbånd- og internettjenester* gjennomgås sektoren for elektronisk kommunikasjon med planer for videre utvikling. Meldingen legger også frem en nasjonal strategi for sikker og robust ekominfrastruktur. I meldingen understrekes det at sikkerhetstiltakene i den digitale grunnmuren må reflektere utviklingen og tilpasses verdiene som bæres av infrastrukturen. Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa setter dette på spissen.

15.2 Aktørbildet og myndighetsansvaret

Det er et mangfold av aktører som bygger og drifter nett og leverer tjenester. Til sammen utgjør disse den digitale grunnmuren i Norge. Ekomsektoren består av nasjonale og internasjonale selskaper og omfatter både bredbåndsselskaper med lokalt utspring og store nordiske eller globale tele-selskaper som Telenor, Telia, Ice, Altibox og Global Connect. I tillegg er aktører som Norsk Helsenett, Norid, Direktoratet for samfunnssikkerhet og

¹ Meld. St. 28 (2020–2021).

² Meld. St. 28 (2020–2021).

³ European Commission (2022a).

⁴ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

beredskap (DSB)⁵, Tampnet og Space Norway viktige for den digitale grunnmuren. Datasentre blir også i økende grad en integrert del av den elektroniske kommunikasjonsinfrastrukturen. I tillegg til at ekomtilbydere leverer tilkobling til og mellom datasentre, blir også tilbydernes egne tjenester i økende grad produsert som skytjenester i datasentre.

Kommunal- og distriktsdepartementet har et overordnet ansvar for ekomsektoren i Norge. Departementet har et samordningsansvar for regjeringens IKT-politikk og ansvar for digital sikkerhet knyttet til elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, inkludert internett. Departementet forvalter lovgivningen, fastsetter forskrifter og etatsstyrer Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom).⁶

Nkom er den utøvende tilsyns- og forvaltningsmyndigheten innenfor elektronisk kommunikasjon i Norge og skal legge til rette for et likeverdig og sikkert tilbud av ekomtjenester over hele landet. Nkom har ansvaret for veiledning og tilsyn med ekomsektoren etter ekomloven og er delegert tilsyns- og veiledningsansvar etter sikkerhetsloven. Nkom har sikkerhetssamarbeid med de øvrige ekommyndighetene i Norden og deltar i relevante internasjonale fora og organisasjoner, blant annet i European Network and Information Security Agency (ENISA) og Body of European Regulators on Electronic Communications (BEREC).⁷

Kommunal- og distriktsdepartementet og Nkom samhandler med flere nasjonale aktører og myndigheter. Det er opprettet ulike samarbeidsforum for informasjonsdeling og koordinering av sikkerhet og beredskap mellom myndigheter og aktører. Et av disse er Ekomsikkerhetsforum, som består av representanter for utvalgte ekomtilbydere, departementsnivået, Nkom, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten (E-tjenesten). Forumet har som formål å fremme en gjensidig og oppdatert forståelse av trusselbildet på både gradert og ugradert nivå mellom myndighetene og ekomtilbyderne. Dette er også en arena for utveksling av informasjon som grunnlag for risiko- og sårbarhetsanalyser.⁸ I 2022 etablerte Kommunal- og distriktsdepartementet Strategisk

sikkerhetsforum for elektronisk kommunikasjon, som er en arena der myndighetene og tilbydere skal utveksle erfaringer og vurderinger knyttet til den sikkerhetspolitiske situasjonen. Øvelser i sektoren skal forankres i dette forumet.

I tillegg møter utvalgte ekomtilbydere, Nkom, NSM, PST og E-tjenesten i Ekomsikkerhetsforum for å utveksle informasjon som skal bidra til at tilbydere får et godt grunnlag for å ivareta forsvarlig sikkerhet og beredskap.⁹

15.3 Regulering av ekomsektoren

Sektoren for elektronisk kommunikasjon er underlagt omfattende regulering med krav til sikkerhet og robusthet. Det mest sentrale av regelverk omtales her.

Ekomloven stiller krav om gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester med forsvarlig sikkerhet i fred, krise og krig. Ved hendelser skal det opprettholdes forsvarlig beredskap og foretas prioritering av viktige samfunnsaktører. Forsvarlighetsbegrepet er en rettslig standard der innholdet endrer seg i tråd med utviklingen i markedet, teknologien og samfunnet ellers. Virksomheter (tilbydere) som tilbyr elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester i det norske markedet, skal på bakgrunn av egne risiko- og sårbarhetsanalyser ha beredskapsplaner og gjennomføre tiltak for å opprettholde forsvarlig sikkerhet for sine brukere. Ved vurdering av risiko må aktørene ta hensyn til både utilsiktede og tilsiktede hendelser. I tillegg må virksomhetene ta hensyn til alle sikkerhetsaspekter, både tilgjengelighet, autentisitet, integritet og konfidensialitet. Forslag til ny ekomlov har vært på høring, og planlegges fremmet for Stortinget i 2023.¹⁰

Norske datasentre er blitt en integrert del av kritisk digital infrastruktur og bortfall eller forringelse av tjenester i datasentre vil kunne skape store utfordringer for en rekke viktige samfunnsaktører. Det stilles få særskilte krav til datasentre i dagens regelverk. I en tilleggshøring til ny ekomlov foreslås det krav til forsvarlig sikkerhet i datasentre, på lik linje med annen ekominfrastruktur. Det foreslås også en registreringsplikt for å gi myndighetene bedre oversikt over næringen.¹¹

⁵ DSB eier Nødnett, se boks 15.3.

⁶ Meld. St. 28 (2020–2021) og Kommunal- og distriktsdepartementet (2021b).

⁷ Meld. St. 28 (2020–2021) og Kommunal- og distriktsdepartementet (2023a).

⁸ Meld. St. 28 (2020–2021).

⁹ Prop. 1 S (2022–2023) Kommunal- og distriktsdepartementet.

¹⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet (2021c).

¹¹ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022e).

Flere av ekomtilbyderne er underlagt sikkerhetsloven og forvalter infrastruktur og objekter som er utpekt som skjermingsverdige. Det må forventes at flere aktører vil bli underlagt sikkerhetsloven etter hvert som tverrsektorielle avhengigheter til ekom og datasentre blir kartlagt.

Ekomforskriften fastsetter at tilbydere skal utarbeide og vedlikeholde planer og gjennomføre tiltak for å opprettholde forsvarlig sikkerhet i ekomnett og -tjenester. Forslag til ny ekomforskrift har også vært på høring. I høringsnotatet foreslås det å utdype kravene til sikkerhet og beredskap som stilles i ekomloven og blant annet presisere kravene til sikkerhetsstyring, grunnsikring, beredskapsplaner, øvelser og særskilte krav til informasjon og styringssystemer.¹²

Klassifiseringsforskrifta har som formål å sikre nettutstyr i anlegg mot uønsket fysisk påvirkning, slik at tilbyderen skal kunne tilby elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester med nødvendig sikkerhet for brukere i fred, krise og krig. Forskriften fastsetter at nettilbyderen skal klassifisere og sikre alle anlegg ut ifra hvor viktig nettutstyret i anlegget er.

Forskrift om prioritet i mobilnett skal legge til rette for at samfunnsviktig trafikk prioriteres i mobilnettet i krise- eller beredskapssituasjoner. Mobiltilbyderen skal sørge for forsvarlig sikkerhet for tekniske og administrative funksjoner i prioritetsordningen. Forskriften ble endret i 2022 for å tilpasses nye generasjoner mobilnett. Endringen trer i kraft 15. september 2023.

15.4 Avhengigheten mellom kraft og ekom

Ekstremvær og fiberbrudd som fører til skader på infrastruktur, rammer ofte både kraft og ekom. Sammenfallende og langvarig utfall av både strøm og mobilkommunikasjon er svært utfordrende for befolkningen og beredskapsaktørene. Til tross for tiltak på reservestrøm og dobbel transmisjon vil avbrudd i strømtilførsel fortsatt måtte forventes å være en av de vanligste årsakene til utfall av ekomtjenester.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) foretok i 2018 en analyse av kraftbransjens uavhengighet av offentlig elektronisk kommunikasjon.¹³ Rapporten viser til at offentlig elektronisk kommunikasjon spiller en vesentlig rolle i kraftforsyningen som helhet, og at betydningen trolig

kommer til å øke. En av driverne for økt avhengighet er omlegging til skybaserte tjenester. Samfunnets avhengighet av kraft og ekom og økende gjensidige avhengigheter mellom de to sektorene understreker behovet for bedre samarbeid og koordinering på myndighets- og virksomhetsnivå.

I 2022 kartla Nkom, NVE, Telenor, Telia og Elvia behovet for styrket samarbeid om beredskap mellom ekomsektoren og kraftsektoren. Kartleggingen viser at både kraftnettselskapene og ekomtilbyderne opplever at de har lite operativt samarbeid ved utfallshendelser der begge sektorene rammes. Det er utarbeidet en felles anbefaling om å bedre beredskapen på tvers. Dette inkluderer tiltak som styrket ekomdeltakelsen i fylkesberedskapsråd, informasjonsutveksling om prioriterte ekomlokasjoner og etablering av varslingsrutiner mellom aktørene i sektorene.¹⁴ Oppfølgingen av anbefalingene er i gang.

15.5 Natos forventning til robuste kommunikasjonsystemer

Utfall og logiske hendelser i elektroniske kommunikasjonsystemer kan ramme totalforsvarsaktørers evne til å kommunisere og operere. Nato forventer at medlemslandene arbeider målrettet for å styrke motstandsdyktigheten i egne kommunikasjonsystemer.

I 2017 utredet Nkom om etablerte systemer og responsmiljøer imøtekom Natos forventninger til sivile kommunikasjons- og navigasjonssystemer. Resultatet ble sammenfattet i *Rapport om status for Natos Baseline Requirement 6: Resilient Civil Communication Systems*. Konklusjonen var at flere av tiltakene som den gang var iverksatt for å styrke sikkerhet og robusthet i ekomnett og -tjenester, hadde betydning for de sivile aktørenes leveranse til totalforsvaret og at dette svarte ut deler av Natos forventninger. Det ble konkludert med at de norske ekomnettene var i god stand, men at det forelå betydelige internasjonale og teknologiske avhengigheter som få aktører hadde tilstrekkelig oversikt over.

En vurdering som ble gjort underveis i totalforsvarsprogrammet, er at det var behov for et klarere bilde av hvilke ekomtjenester og -tilganger Forsvaret hadde behov for i fred, krise og krig. Kommisjonen er kjent med at dette også ble tydeliggjort under Nato-øvelsen Trident Juncture i 2018. Øvelsen avdekket flere problemstillinger knyttet til forventningen om bistand til Forsvaret i

¹² Kommunal- og distriktsdepartementet (2021c).

¹³ Norges vassdrags- og energidirektorat (2018).

¹⁴ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022e).

Boks 15.1 Digital infrastruktur i krig – erfaring fra Ukraina

Erfaringer fra krigen i Ukraina viser at kommunikasjonssystemer og digitale tjenester spiller en kritisk rolle for forsvarsevnen og muligheten til å kommunisere med både sivilbefolkningen og omverdenen. Ukrainske myndigheter har i offentlige fora i EU og i Norge vist til at man har klart å opprettholde ekomtjenester gjennom krigshandlingene. Kombinasjonen av høy grad av diversitet i den digitale infrastrukturen, ukrainske mottiltak, internetteknologiens innbygde robusthet og bistand fra Vesten gjennom satellitterminaler og annen infrastruktur har samlet sett bidratt til å holde tjenestene oppe.

De kommersielle aktørenes rolle og innsats har vært avgjørende. Dette omfatter dem som opererer og drifter digital infrastruktur som fiberkabler, internettinfrastruktur, datasentre, mobilnett og bredbåndssatellitter og globale internettplattformaktører som Microsoft, Alphabet, Amazon osv.

Ut fra det som er kjent fra internasjonalt samarbeid, og det som rapporteres fra ukrainske ekommyndigheter og mobiloperatørene, pekes det på spesifikke faktorer og tiltak som har vært avgjørende når det gjelder å opprettholde den digitale grunnmuren i en krigssituasjon:

- utstrakt samarbeid i gjenopprettingsarbeidet mellom forsvaret, myndigheter og private aktører med lokal tilstedeværelse
- god redundans og diversitet i nett og tjenester
- flere tilbydere og ulike fremføringsveier
- rask etablering av reserveløsninger ved satellitt og nasjonal gjesting
- reservelagre av kritiske komponenter og materiell
- lokal/regional kapasitet i arbeidet med gjenoppretting – både på personell og materiell

Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022f).

en situasjon der samfunnskritisk kommunikasjon i resten av samfunnet krever ekstraordinære tiltak på sikring og gjenoppretting. Kommisjonen viser for øvrig til Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren* der det påpekes at forsvarssektoren må ha kunnskap om sårbarheter ved avhengighet av den sivile sektoren innen kommunikasjon, kraft og rombaserte tjenester. Muligheten til å understøtte militære operasjoner krever tett og langsiktig samarbeid på teknologi mellom de sivile aktørene og Forsvaret.

15.6 Risiko og sårbarhet i ekomsektoren

Trussel- og risikobildet i ekomsektoren omfatter alt fra naturhendelser til tilsiktede hendelser. Fiberbrudd som følge av ekstremvær rammer gjerne både mobil- og fastnett samtidig i et avgrenset geografisk område. Utnyttelse av en sårbarhet i programvare eller annen skadevare hos en ekomtilbyder kan ramme en bestemt tjeneste i hele landet, for eksempel mobildata.

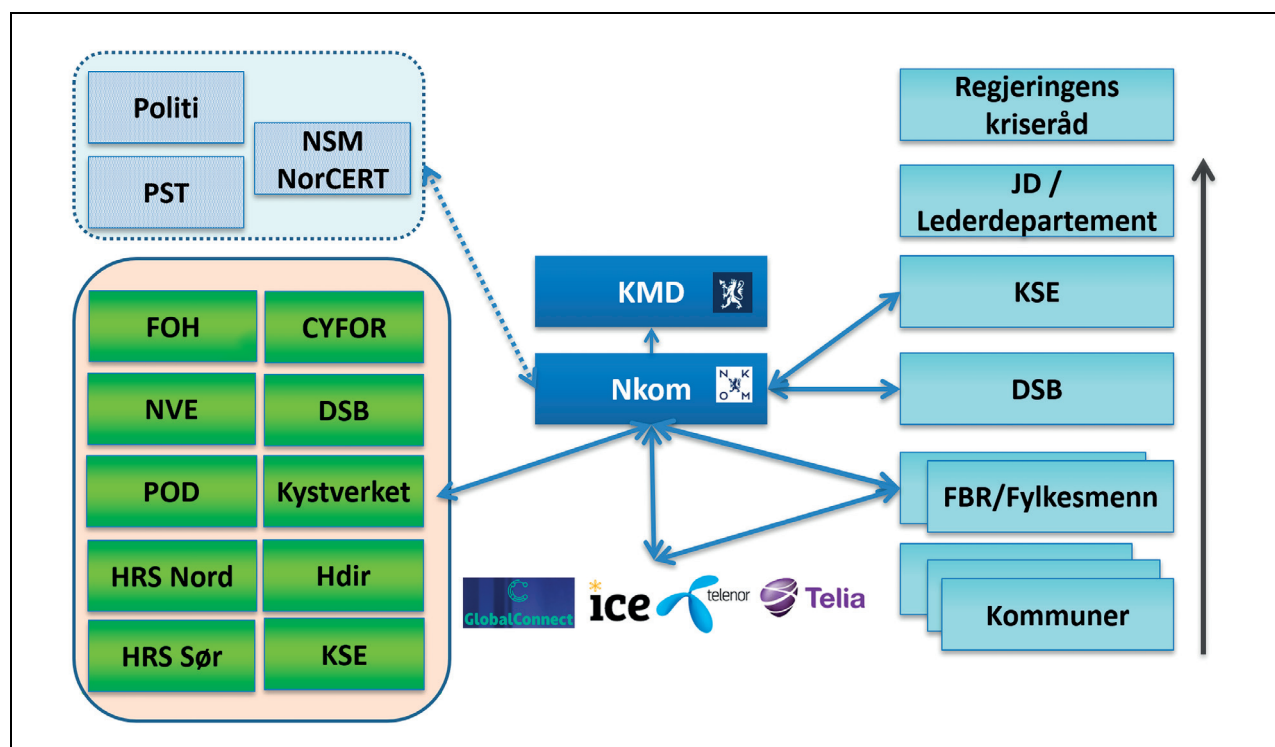
Tilbydere av elektronisk kommunikasjon skal varsle Nkom om hendelser som vesentlig kan redusere, eller har redusert, tilgjengeligheten til ekom.¹⁵ Det skal også varsles om alle hendelser

som tilbyderen selv kategoriserer til alvorlighetsgrad alvorlig eller kritisk. Dette kan være hendelser som påvirker et betydelig antall sluttbrukere, samfunnsviktige og kritiske funksjoner og andre tilbyderes tjenestekvalitet. Tilbyderen har også plikt til å varsle Nkom om hendelser som kan ramme konfidensialiteten og integriteten i elektronisk kommunikasjon.

Kravet om å varsle myndighetene er hjemlet i ekomforskriften. Nkom skal varsles snarest mulig for å kunne koordinere tiltak og styre informasjonsflyten mellom dem som er omfattet av hendelsen. Dette inkluderer et bredt omfang av myndigheter og forvaltningsnivå, alt ettersom hvor store konsekvenser hendelsen fører til ute i samfunnet. Det er også etablert vaktordning for EkomCERT¹⁶ for å varsle og dele situasjonsbildet under logiske hendelser i sektoren. EkomCERT jobber opp mot ekomaktørenes sikkerhetsorganisasjoner, Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NSM NCSC) og andre sektorresponsmiljøer (SRM) i Norge.

¹⁵ Ekomloven.

¹⁶ EkomCERT er den norske ekomsektorens digitale responsmiljø i Norge, og utgjør en operativ enhet med kontakflater nasjonalt og internasjonalt. CERT står for Computer Emergency Response Team.



Figur 15.1 Informasjonsflyt og varsling fra Nkom.

Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

De fleste varslene Nkom mottar, omhandler hendelser som påvirker tilgjengeligheten til tjenestene (utfall). I 2021 ble halvparten av de varslede utfallene forårsaket av fiberbrudd i forbindelse med grave- og anleggsarbeid og uvær. Etter fiberbrudd er de innrapporterte feilsituasjonene kategorisert som strømbrudd (16 prosent) frekvensforstyrrelser (12 prosent), programvarefeil (10 prosent), maskinvarefeil (8 prosent) og feil i hjelpeteknisk utstyr (2 prosent). Situasjonsbildet er så å si uforandret de siste årene.¹⁷ Av de innrapporterte hendelsene omhandlet omtrent halvparten utfall av mobiltjenester. Utfall i mobiltjenester får erfaringsvis stor påvirkning på folks trygghetsfølelse, og toleransen for tjenesteavbrudd er lav.

Ekomnettene, spesielt i en del distriktsområder, er sårbare for ekstremvær, flom og skred. I distriktene er det mindre grad av overlappende dekning i mobilnettene. Dette er årsaken til at sluttbrukere i distriktene opplever flere utfall. Et eksempel på dette er sommeren 2019, da det ble utløst flere jordskred i Jølster, Gloppen og Førde i Sogn og Fjordane. Hendelsen førte til bortfall av både strømforsyning og ekomtjenester. Enkelte områder mistet både mobil- og bredbåndsdekning

samtidig som skred hindret redningsarbeid og feilretting. Et annet eksempel er uværet som traff deler av Innlandet, Vestfold, Telemark og Viken i november 2021. Uværet besto av kraftige vindkast som førte til massivt trefall og skade på infrastruktur. Dette slo ut både strømforsyning og ekom i flere kommuner og over lengre tid. Enkelte kommuner mistet også tilgangen til Nødnett.¹⁸

15.7 Utbygging av bredbånd og mobilnett

Regjeringen har et uttalt mål om å sikre alle husstander der det bor fastboende, tilgang til høyhastighetsbredbånd innen 2025. Det skal satses på en kraftig forbedring av mobildekningen i hele landet, og staten skal ta et større ansvar for bredbåndsutbygging i områder der dette ikke er kommersielt lønnsomt.¹⁹

Myndighetene gir insentiver og tildeler midler til utbygging av bredbånd og mobilnett i områder der en utbygging på kommersiell basis ikke gir tilstrekkelig dekning, kvalitet eller tilfredsstillende robusthet. Kommunal- og distriktsdepartementet

¹⁷ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2021).

¹⁸ Statsforvalteren i Innlandet (2022).

¹⁹ Arbeiderpartiet og Senterpartiet (2021).

Boks 15.2 Logiske angrep og forstyrrelser av GPS-signaler

Trussel- og risikovurderinger fra sikkerhetstjenestene Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten (E-tjenesten) viser at elektronisk kommunikasjon i økende grad inngår som virkemiddel for etterretnings- og trusselaktivitet mot norske interesser. Kriminelle miljøer benytter også i økende grad digitale angrep til ren vinningskriminalitet. Dette treffer alle sektorer, inkludert ekomsektoren.

Ekomtilbyderne melder om at de håndterer et stadig økende volum av digitale angrep og svindel rettet både mot tilbydernes kunder og mot tilbydernes egen infrastruktur. Ekomsektoren i Norge og Norden har så langt klart å stoppe og minimere konsekvensene av angrepene og har opprettholdt stabile tjenester. EkomCERT viser imidlertid til at det de siste årene har vært flere tilfeller av digitale angrep som har ført til store konsekvenser og nedetid hos ekomtilbydere i andre deler av verden.

Globalt system for navigasjonssatellitter (Global Navigation Satellite System – GNSS) er

en samlebetegnelse på satellittbaserte systemer for navigasjon, posisjonsbestemmelse og tidsbestemmelse. Se også kapittel 23, «Satellittbaserte tjenester». GNSS inngår i økende grad som en sentral del av verdikjeden i kritiske samfunnsfunksjoner og er sårbart overfor støy (jamming) eller manipulering (spoofing). Nkom har etablert fjernstyrte målestasjoner og varsling av forstyrrelser flere steder i landet for å kunne iverksette tiltak for å stoppe uønsket og ulovlig frekvensbruk. I 2017 og 2018 ble det registrert flere hendelser med bortfall eller forstyrrelser av GPS-signaler som påvirket flytrafikken i Øst-Finnmark. Fra 2018 og etter krigsutbruddet i Ukraina har tilfellene av GPS-forstyrrelser økt markant, særlig i Troms og Finnmark.

Kilde: Etterretningstjenesten (2022), Etterretningstjenesten (2023), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2023), Politiets sikkerhetstjeneste (2023), Online.no og Schibsted Partnerstudio (2023).

har ansvaret for ordningen med offentlig støtte over statsbudsjettet til utbygging av bredbånd (Bredbåndsstøtteordningen). Midlene fordeles til fylkeskommunene etter en fordelingsnøkkel utarbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet i samråd med Nkom.²⁰ I perioden 2014–2023 ble det bevilget 2,4 milliarder i statlig støtte til å etablere bredbånd. Kommuner og fylkeskommuner har også bidratt med finansiering.²¹

Ved frekvensauksjonen i 2021 ble det fra regjeringens side lagt til rette for en såkalt frekvensrabatt på inntil 560 millioner kroner mot at operatørene bygger ut mobilnett og fast trådløst bredbånd med hastighet på 100 Mbit/s for minst tilsvarende beløp i områder som mangler slikt tilbud.²² Det har også ved flere anledninger blitt bevilget penger til utbygging eller forsterkning av mobilnett og tjenester i utvalgte kommuner. Hensynet til god beredskap og robusthet i mobilnettet har vært en begrunnelse for slike bevilgninger.

Ved behandlingen av Meld. St. 28 (2020–2021) fattet Stortinget vedtak om at regjeringen skal utarbeide en plan for utbygging av mobil- og internettdekning langs eksisterende riksveier.²³ Dette er blitt fulgt opp med konkrete målinger av dekkningen langs en tredjedel av riksveiene i 2022.²⁴

15.8 Styrking av infrastrukturen

Til grunn for all elektronisk kommunikasjon ligger den fysiske ekominfrastrukturen som fiberkabler, basestasjoner, sentraler og datasentre med nettverksutstyr og servere. Redundans og diversitet i infrastrukturen er viktig for å forebygge og redusere samfunnskonsekvensene av utfall og redusert ytelse i ekomtjenestene. Ved hjelp av fysisk redundans, som flere fibertraseer, kan antallet utfall og konsekvensene ved brudd reduseres. Robustheten øker også ved å benytte forskjellige leverandører og etablere reserveløsninger med alternative teknologier i leveransen av en

²⁰ Meld. St. 6 (2018–2019).

²¹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2023b).

²² Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2023b).

²³ Anmodningsvedtak nr. 1066, 1. juni 2021.

²⁴ Kvalbein m. fl. (2022).

digital tjeneste. Det er viktig av at samfunnsviktige og kritiske samfunnsfunksjoner har flere ben å stå på.²⁵ En kritisk tjeneste for samfunnet, for eksempel en nødmeldingssentral, vil få vesentlig bedre robusthet ved å kobles opp mot to uavhengige fiberføringer fra en eller flere tilbydere.

Digitalt sårbarhetsutvalg pekte i 2015 på at den totale summen av samfunnsverdier som ble båret av Telenors kjerneinfrastruktur, var uakseptabelt høy.²⁶ Utvalget anbefalte å redusere denne sårbarheten ved at minst én aktør, i tillegg til Telenor, hadde et landsdekkende transportnett som var på samme nivå med tanke på dekning, kapasitet og fysisk atskilte traseer.²⁷ Anbefalingen fra Digitalt sårbarhetsutvalg ble blant annet fulgt opp av Nkom gjennom en utredning av mål og tiltak for transportnettinfrastrukturen frem mot 2025.²⁸

15.8.1 Utviklingen i markedet

Fra 2015 og frem til 2021 har markedsaktørene investert mer enn 10 milliarder årlig i utbygging og utvikling av den digitale infrastrukturen. I 2021 var investeringen på 13,2 milliarder og 36 prosent av omsetningen i sektoren. Et vedvarende høyt investeringsnivå og fokus på økt tilgjengelighet, sikkerhet og robusthet har over tid bidratt til å utvikle den digitale grunnmuren.²⁹

Norge har i dag mobilnett fra Telenor, Telia og Ice, der Telia og Ice nå bygger ut mobilnettene på uavhengig transmisjon. Det er et mangfold av eiere av fiberkabler og økt kapasitet på nasjonale og regionale transportnett. Både Telenor, Altibox og GlobalConnect har egne landsdekkende transportnett, og det er mange aktører som leverer regionale nett, blant annet Telia, Ishavslinck Finnmark, KystTele, Bulk og Nør5ke Fibre. De siste årene har norsk datasenterindustri også bidratt til utviklingen av fiberinfrastrukturen ved å etablere nye fibersamband nasjonalt og mellom Norge og utlandet.

15.8.2 Myndighetsfinansierte tiltak

Krav til fysisk sikring, redundans og reservestrøm følger av både ekomloven og sikkerhetslo-

ven, og tilbyderne skal igangsette tiltak og dekke kostnadene ved å opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå. For tiltak som går utover standarden for forsvarlig sikkerhet, men som er viktig for å sikre nasjonale behov, inngår myndighetene beredskapsavtaler med tilbyderne for blant annet investeringer i infrastruktur, anskaffelse av beredskapsmateriell og leveranser til Forsvaret. Det inngås også avtaler med markedsaktørene om gjennomføring av andre sårbarhetsreducerende tiltak. Statlig finansiering og prioritering av tiltak fastsettes årlig gjennom statsbudsjettet.

På bakgrunn av identifiserte sårbarheter ble det i 2018 og 2019 bevilget midler over statsbudsjettet til en pilot for et alternativt kjernenett/transportnett. En betydelig andel av midlene har gått til å forsterke transportnettene i Finnmark. Tiltakene ble ferdigstilt i 2021.³⁰ Tiltakene har, etter det det kommisjonen får opplyst, gitt færre utfallshendelser og økt robusthet i hele regionen.

Etter modell fra Finnmarksprosjektet er det gjennomført tilsvarende risiko- og sårbarhetsanalyser i Troms og Nordland i 2021 og 2022.³¹ En analyse av Trøndelag er påbegynt i 2023. Det er også gjennomført myndighetsfinansierte tiltak på Svalbardfiberen med tilknytning til uavhengige landtak og transportnett og tiltak for å etablere økt kapasitet og ekstra sikkerhet på fiberforbindelser til utlandet.³²

Robuste transmisjonsnett for Norge mot 2030

I takt med samfunnsutviklingen synliggjøres det behov for mer langsiktig investering og utbygging av infrastrukturen. I januar 2022 la Nkom frem en oppdatert rapport med målbilder for robuste transmisjonsnett for Norge mot 2030. Rapporten omhandler tilgjengelighet og beskriver fire overordnede målbilder for robusthet, redundans og diversitet i den digitale infrastrukturen nasjonalt og i forbindelsene til utlandet.³³ Målbildene er satt i forhold til samfunnets og totalforsvarets fremtidige behov for robust digital infrastruktur i normaltilstand og under kriser, og fremgår av figur 15.2. De fire målbildene er også nærmere beskrevet under.

- Det skal være robuste transmisjonsnett med høy tilgjengelighet i hele landet. Dette innebærer at det enkelte transmisjonsnettet har god redundans, at det er teknisk og driftsmes-

²⁵ Meld. St. 28 (2020–2021).

²⁶ NOU 2015: 13.

²⁷ Med trasé menes en fremføringsvei, for eksempel grøft (jordkabel), stolpekurs (luftkabel) eller trådløst (radiolinje).

²⁸ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2017b).

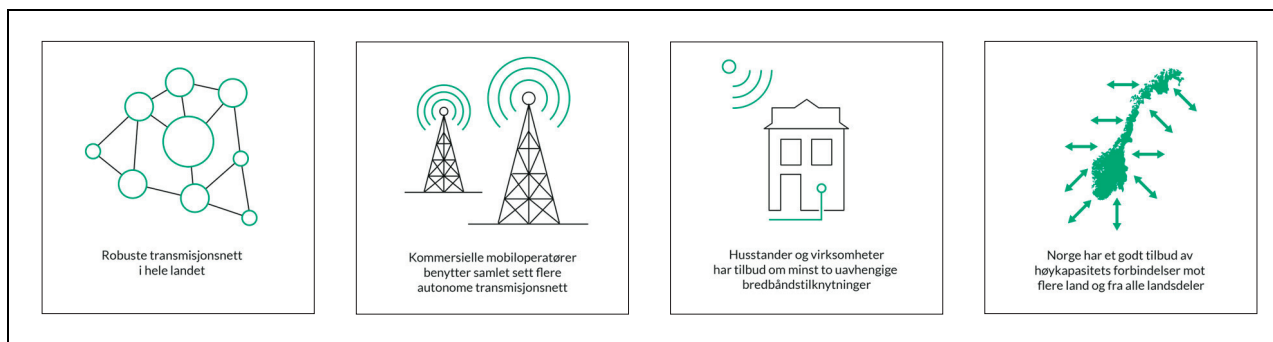
²⁹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022b).

³⁰ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2020a).

³¹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022a).

³² Meld. St. 28 (2020–2021).

³³ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022c).



Figur 15.2 Fire målbilder for den digitale infrastrukturen.

Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022c).

- sig uavhengig av andre transmisjonsnett (autonomt), og at det benytter fysiske traseer som i stor grad er atskilt fra andre transmisjonsnett.
- Kommersielle mobiloperatører skal samlet sett benytte flere autonome transmisjonsnett. Hensikten er at utfall av ett transmisjonsnett i et område ikke samtidig skal føre til utfall av alle mobilnettene i området.
- Husstander og virksomheter skal ha tilbud om minst to uavhengige bredbåndstilknytninger med høy nok kapasitet til å møte fremtidige tjenestebehov.
- Norge skal ha et godt tilbud av høykapasitetsforbindelser mot flere land og fra alle landsdeler. I tillegg er det et mål at trafikken mellom Norge og utlandet skal være spredt på disse forbindelsene.³⁴

Markedet oppfylder stort sett ambisjonsnivået for målbildene i sentrale strøk der hvor kundegrunnet er stort. I områder med spredt befolkning og på mindre tettsteder er det imidlertid større variasjon, og i mange tilfeller et betydelig gap i forhold til enkelte av målbildene. For å nå målbildene viser overordnede kostnadsestimater et investeringsbehov i størrelsesorden 7–9 milliarder frem mot 2030.³⁵

15.9 Mobildekning og bredbånd i distriktene

Nkoms ekomstatistikk for 2022 viser at det på landsbasis er nærmere 94 prosent av husstandene som har tilbud om bredbånd med en nedstrøms hastighet på minst 100 Mbit/s. I overkant av 6 prosent hadde ikke et slikt tilbud ved utgangen av før-

ste halvår 2022. Dette utgjør 161 000 husstander, hvorav 118 000 av disse var husstander i spredtbygde områder. Når det gjelder mobildekningen, er 4G utendørs mobildekning på tilnærmet 100 prosent befolkningsdekning. I Norge, hvor det er mange områder med spredt befolkning, måles imidlertid både arealdekning og befolkningsdekning. Når det gjelder arealdekning var mobildekningen på 88 prosent ved utgangen av 2022. Byer eller andre områder med høy befolkningstetthet prioriteres når mobiloperatørene bygger ut mobilnett. Det gjør at det kan være forskjeller i mobildekning mellom forskjellige kommuner. Steder med spredt bosetting kan ha dekningshull og tilfeller med ustabile mobiltjenester.³⁶

Utbygging av 5G-nettet startet i 2020, først og fremst i byområder og større tettsteder. 5G-teknologien i dagens mobilnett baseres på 4G som kjerne-teknologi i basestasjonene. På steder med 5G-dekning vil det derfor også være 4G-dekning. I forbindelse med 5G-utrollingen som nå pågår over hele landet, varsler tilbyderne at det vil foretas oppgraderinger av eksisterende infrastruktur og etableres flere basestasjoner, og at dette vil gi bedre mobildekning. I dette arbeidet understreker imidlertid tilbyderne at de er avhengig av godkjenninger fra lokale myndigheter og grunneiere på innplassering av infrastruktur for mobilnett. For å bidra til en mest mulig effektiv og enhetlig prosess ved innplassering av ny infrastruktur har myndighetene utarbeidet en veileder til offentlige aktører som mottar søknader fra mobiloperatørene.³⁷

Kommisjonen har fått flere innspill fra regionale og lokale myndighetsrepresentanter der det understrekes at tilgangen til mobil- og bredbåndstjenester er like viktig for bosetting, trygghet og

³⁴ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022c).

³⁵ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022c).

³⁶ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

³⁷ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022d).

beredskap som veier og strømmnett. Det uttrykkes stor utålmodighet med tanke på arbeidet med å få på plass god mobildekning og et godt bredbåndstilbud i alle kommuner og lokalsamfunn.

15.9.1 Reservestrømkapasitet i mobilnett

Strøm er avgjørende for at elektronisk kommunikasjon skal fungere. Nkom har fattet vedtak med minstekrav til reservestrømkapasitet i mobilnettene til Telenor, Telia og Ice. I dekningsområder som omfatter tettsteder med mer enn 20 000 innbyggere, skal reservestrømkapasiteten være minst to timer. I dekningsområdene utenfor disse tettstedene skal reservestrømkapasiteten være risikobasert og i snitt minst fire timer, og ikke under to timer.³⁸ Etter det kommisjonen har fått opplyst, er implementering av reservestrømkravene ferdigstilt.

Gjennom det såkalte Programmet for forsterket ekom ble det i perioden 2014–2022 bevilget over 700 millioner kroner over statsbudsjettet for å styrke den fysiske robustheten i mobilnettene, spesielt i distriktene. Mobilnettene i et utvalgt område i kommunene forsterkes med tre døgns reservestrøm og dobbel transmisjon. Dette sikrer at den lokale kriseledelsen og innbyggerne har mulighet til å gi og motta beskjeder i et sentralt område i kommunen, selv ved langvarige strømbrudd eller transmisjonsbrudd. I 2023 er over 90 kommuner innlemmet i programmet. Tiltakene gir synergieffekter i form av en bedret robusthet for tilknyttede områder.³⁹ Ifølge Nkom viser erfaringene at tiltakene gir vesentlig økt robusthet mot utfall av mobilkommunikasjon ved ekstremvær.

15.10 Autonomi og motstandsdyktighet

15.10.1 Nasjonal autonomi

Nasjonal autonomi innebærer at tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester i en krise- og beredskapssituasjon skal ha evne til å drifte og vedlikeholde tjenestetilbudet, med personell og tekniske løsninger som er lokalisert på norsk territorium.⁴⁰ Kravet om nasjonal autonomi er regulert i ekomforskriften og vil kunne pålegges av myndighetene i en krise- og beredskapssituasjon.

Kommisjonen har fått innspill på flere faktorer som utfordrer nasjonal autonomi. I likhet med mange andre sektorer har det over lang tid vært en utvikling med økende internasjonalisering og globalisering innenfor ekomsektoren. Tjenester etableres på tvers av landegrensene med et aktør-bilde i stadig endring. Systemer for trafikkstyring er automatisert, og det er utstrakt samarbeid med internasjonale leverandører. Tilgang til utstyr og reservedeler er koblet til en global industri, og bransjen er avhengig av spesialistkompetanse fra utlandet. Utenlandsk eierskap eller plassering av deler av verdikjeder utenfor norsk jurisdiksjon fører til at norske myndigheter har begrensede muligheter til å føre tilsyn og påvirke beslutningsprosesser som kan ha betydning for sikkerhet og robusthet i tjenestetilbudet i Norge.

Samtidig understrekes det at teknologiutviklingen gir muligheter. Ekomtjenester baseres i økende grad på skybaserte plattformer i datasentre, der tjenesteproduksjonen kan flyttes mellom ulike fysiske datasentre etter behov. Ved etablering av norske datasentre vil digitale tjenester kunne produseres innenfor landets grenser og gi en større grad av nasjonal kontroll. Der hvor produksjonen av 5G-tjenester flyttes nærmere brukerne og ut i regionale datasentre, kan det også oppnås en styrking av regional autonomi. Skyteknologien og virtualisering gir en fleksibilitet som bidrar til å gjøre nasjonale ekomnett og -tjenester mer motstandsdyktig mot ytre påvirkninger.

Stortingsmeldingen *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet – Så åpent som mulig, så sikkert som nødvendig* viser til ulike aspekter av nasjonal kontroll som virkemiddel for å ivareta nasjonal sikkerhet. Regjeringen varsler i stortingsmeldingen kartlegging av strategisk viktig infrastruktur for å identifisere hvilke allierte og nære partnere vi er mest avhengig av for å sikre nasjonal kontroll. Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg som skal gå nærmere inn i vurderingene og se på behovet for nasjonal kontroll med kritisk digital kommunikasjonsinfrastruktur, som mobil- og bredbåndnett, transportnett, undersjøiske fiberkabler, datasentre, satellittkommunikasjon og fjellanlegg.⁴¹

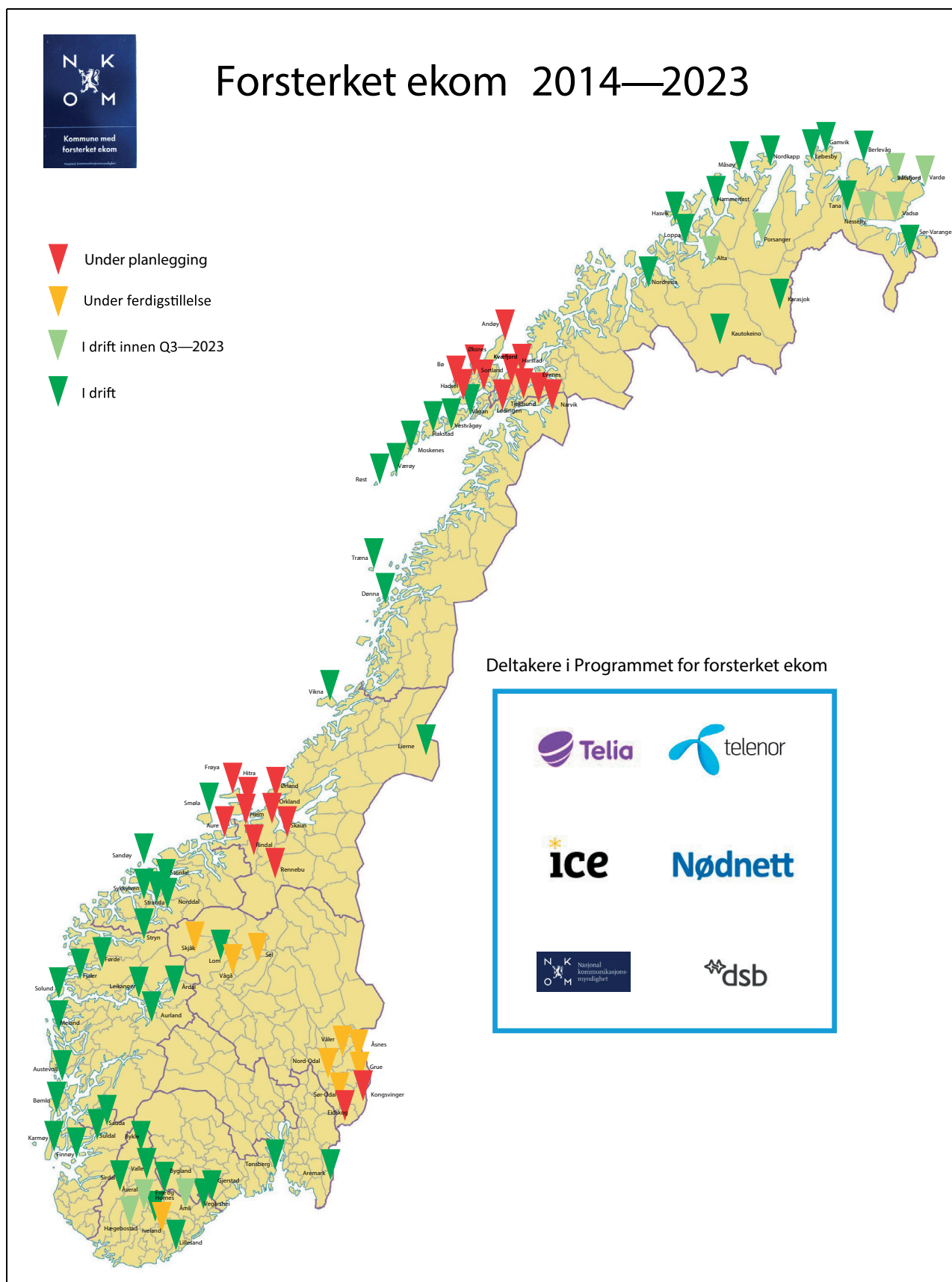
Ekomnett og -tjenester er bygget opp som kommersiell virksomhet i fredstid. Flere av aktørene i sektoren har i innspill til kommisjonen pekt på at utviklingen i risikobildet aktualiserer spørsmål om nasjonal kontroll og tilgjengelige nasjonale ressurser, også med tanke på hendelser i den

³⁸ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2020b).

³⁹ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2023a).

⁴⁰ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2017c).

⁴¹ Meld. St. 9 (2022–2023) og Kommunal- og distriktsdepartementet (2022c).



Figur 15.3 Kart med oversikt over prosjekt for forsterket ekom.

De grønne markørene viser i hvilke kommuner forsterket ekom er i drift, mens de gule og røde markørene viser henholdsvis i hvilke kommuner arbeidet er under ferdigstillelse eller under planlegging.

Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2023a).

øvre delen av krisespektret. De viser til at koronapandemien har ført til økt oppmerksomhet på oppbygging av nasjonal kapasitet for drift, vedlikehold og rask gjenoppretting. Som følge av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen er arbeidet med sikkerhet og beredskap ytterligere intensivert, også når det gjelder å sikre reserveutstyr. Sektoren er like fullt avhengig av materiell og tjenesteleveranser fra utlandet for å produsere tjenester i Norge. Sektoren er derfor sårbar ved langvarige forstyrrelser i internasjonale forsyningslinjer. Det rapporteres også om en stadig økende utfordring med tilgang på kompetanse på teknologi- og sikkerhetsfeltet. Kommisjonen erfarer at det er et stort underskudd på slik spesialkompetanse i Norge.

Flere aktører i den norske ekomsektoren har i innspill til kommisjonen understreket at de definerer hele Norden som sitt hjemmemarked. Innenfor rammene av forsvarlig sikkerhet mener Telenor at autonomi må forstås i en nordisk kontekst. I den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen vises det til initiativet om mer forpliktende samarbeid og integrasjon mellom de nordiske landene på forsvarsfeltet. Det ytres i den forbindelse ønske om et nordisk initiativ innen sektoren for å benytte knappe personalressurser mellom nordiske naboland og benytte tekniske løsninger og infrastruktur som fiber og datasentre på tvers av land i Norden. Dette vil styrke den nasjonale forsyningssikkerheten med flere ressurser nær Norge, og det vil styrke den nordiske regionen totalt sett og stimulere de multinasjonale teknologileverandørene til å etablere kompetansemiljøer i Norden. Se også omtale av behovet for samarbeid for økt digital sikkerhet og beredskap innenfor en nordisk ramme i kapittel 20.

15.10.2 Regional og lokal autonomi

De fleste hendelser som påvirker kapasitet og tilgjengelighet i elektronisk kommunikasjon, treffer lokalt. Naturhendelser eller menneskelige feil kan forårsake fiberbrudd eller skade som fører til at en kommune blir avskåret fra sentral infrastruktur. Ved et scenario der det utføres målrettet sabotasje mot den nasjonale transportnettinfrastrukturen, vil imidlertid større områder kunne bli kommunikasjonsmessig isolert fra omverdenen.

Regional og lokal autonomi handler om at kritisk funksjonalitet i mobil- og bredbåndsnettene skal kunne opprettholdes i tilfeller der man er avskåret fra sentraliserte funksjoner og infrastruktur.⁴²

Verken fastnett eller mobilnett er i dag bygget med tanke på regional autonomi, og begge typer nettverk har sentraliserte funksjoner som er kritiske for tjenesteproduksjonen. Særlig mobilnett har en sentralisert arkitektur, og verken tale, meldinger eller data vil fungere regionalt og lokalt uten kontakt med sentraliserte kjernekomponenter og -funksjoner. Fastnett er også normalt avhengig av sentraliserte funksjoner for å fungere og utveksle trafikk mot andre nett. Det vil ikke kunne oppnås komplett regional autonomi for alle typer digitale tjenester. Dette skyldes både hvordan disse teknisk er bygget opp, og kompleksiteten og dynamikken i tjenesteproduksjonen. Tilrettelegging for regional autonomi må derfor handle om grader av autonomi.

Teknologiutviklingen, som beskrevet under nasjonal autonomi, gir muligheter til å utvikle større grad av regional autonomi. Dette forutsetter imidlertid at dette bevisst bygges inn, og at det analyseres hvilke underliggende ekomnett og systemer som kritiske tjenester er avhengig av.

I innspill til kommisjonen peker Nkom på flere faktorer som kan være med å bygge mer regional og lokal autonomi. Mesteparten av utvekslingen av trafikk mellom større nettoperatører i Norge skjer i dag i Oslo-området. Tilrettelegging og insentiver for mer regional trafikkutveksling vil trolig være et av de mest effektive tiltakene for økt regional autonomi i ekomnettene. Datasentre som etableres regionalt fører til at innhold, tjenester og kritiske funksjoner i større grad flyttes nærmere brukerne, og at fiberaktørene kan benytte kapasiteten til trafikkutveksling. De siste årene har datasentersatsingen i Norge også utløst utbygging av nye sjøfiberforbindelser mellom ulike regioner og over til Danmark, Storbritannia og USA. Trafikkutvekslingen mellom aktører i Norge og utlandet er dermed blitt mindre konsentrert til Oslo-området. I en situasjon der en region blir avskåret fra sentral trafikkutveksling, vil et regionalt datasenter kunne opprettholde internettforbindelsen med utlandet.

For noen brukergrupper og scenarioer vil lokal og regional autonomi være et selvstendig mål. Eksempler på dette er Forsvaret, som må kunne operere autonomt i en region, eller et sykehus med mye intern kommunikasjon. Denne typen avanserte brukere vil, sammen med mobiloperatørene, kunne bygge private 5G-nett med løsninger som tilfredsstiller og sikrer deres spesifikke behov i et område.

⁴² Meld. St. 28 (2020–2021).

Markedsutviklingen innen lavbanesatellitter gir et beredskapsmessig supplement til de landbaserte elektroniske kommunikasjonsnettene. Teknologien er godt egnet for å raskt etablere dekning i en krisesituasjon. I Ukraina har Starlink spilt en viktig rolle for å ivareta kommunikasjonsbehovet når bakkeinfrastrukturen har blitt skadet eller ødelagt. Ekomtilbyderne er nå i gang med å se på innlemmelse av satellittbaserte løsninger for mobilkunder.

Regional og lokal autonomi handler også om muligheten for rask gjenoppretting av ekomnett og -tjenester. Lange reisestrekninger, utfordrende værforhold og vanskelig tilgjengelig infrastruktur fører til lengre feilrettingstid. Brudd på en sjøfiberkabel utenfor en kystkommune krever spesialutstyr og sjøkabelskip for feilretting. Distansene kan være store, og skjøting av sjøfiberkabler kan ta lang tid. De nordligste fylkene i landet er spesielt sårbare. Her er lange strekk av ytre transportnett plassert i sjø, og det er begrenset tilgang på sjøfartøy og entreprenører for gjenoppretting. For å øke gjenopprettingsevnen i distrikt er det etablert regionale beredskapslagre med reservemateriell og utstyr, både tilbydernes egenfinansierte utstyr og utstyr som er finansiert av midler over statsbudsjettet. Lagrene inkluderer transportable basestasjoner og strømaggregater.⁴³

15.11 Beredskapstiltak – grunnleggende tjenester i mobilnettene

Tilgang til grunnleggende tjenester i mobilnettene gir en stor trygghet for befolkningen. Det å kunne gi og motta meldinger eller beskjeder befolkningen imellom og mellom nødeter og befolkning er avgjørende for å håndtere en kritisk situasjon.

Virksomheter som er avhengig av mobiltelefon for å utføre oppgaver av betydning for kritiske samfunnsfunksjoner, kan få et prioritetsabonnement i mobilnettene. Abonnenter med prioritet vil ha større sikkerhet for å komme gjennom med taleanrop enn ordinære abonnenter ved høy belastning eller problemer i mobilnettene. Nyere smarttelefoner er i dag tilrettelagt for dobbelt SIM, enten ved såkalt e-SIM eller to fysiske SIM-kort, slik at brukerne kan ha abonnement hos to ulike operatører. Anskaffelse av dobbelt SIM gjør at man har tilgang til to mobilnett og kan opprett-

holde kommunikasjonen ved utfall i ett av mobilnettene. Anskaffelse av dobbelt SIM er et effektivt tiltak for å sikre økt robusthet for den enkelte sluttbruker.

Tilrettelegging for nasjonal gjesting i mobilnett vil gi økt beredskap for befolkningen i ytre krisespenn. Få dager etter at russiske militærstyrker startet invasjonen av Ukraina, hadde de tre store mobiloperatørene i landet – Kyivstar, Vodafone og Lifecell – fått på plass et system for nasjonal gjesting. Ordningen har gjort det mulig å ringe via det mobilnettet som har best signal i et område, uansett hvilket av selskapene de er kunde hos. Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt Nkom i oppdrag å samarbeide med ekomtilbyderne for å tilrettelegge for nasjonal gjesting i Norge. Arbeidet gjøres sammen med de norske mobiloperatørene Telenor, Telia og Ice. Det er opprettet samarbeid med svenske myndigheter for å dra veksel på erfaringer fra tilsvarende prosess i Sverige.⁴⁴

15.12 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Norske ekomnett og -tjenester rangeres høyt på internasjonale målinger og indekser og er solide både med tanke på dekning og oppetid. De er også godt driftet av aktører som er vant til å håndtere et komplekst sårbarhets- og trusselbilde. Erfaringene fra koronapandemien viser at sektoren har evne til omstilling og samarbeid på tvers av aktører under større kriser.

Ekomsektoren har gjennomgått store endringer de siste årene knyttet til teknologiutvikling, aktørbilde og samfunnets økende krav til tilgjengelighet, sikkerhet og robusthet. Kommisjonen forutsetter at endringstakten vil fortsette og sannsynligvis øke. I Meld. St. 28 (2020–2021) er det lagt en omfattende strategi med tydelige ambisjoner for en sikker og robust digital grunnmur.

Kommisjonen legger til grunn at den sikkerhetspolitiske situasjonen vil påvirke risiko- og trusselbildet for det digitale domenet i lang tid fremover. Klimaprognosene viser også at det vil bli mer ekstremvær og alvorlige naturhendelser som økt nedbør med påfølgende skred og flom. Disse faktorene er store sårbarhetselementer for infrastrukturen som det digitale Norge bygger på. Den digitale grunnmuren skal, også under ekstraordinære påkjenninger, sikre og bære store sam-

⁴³ Innspill fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet til kommisjonen 11. mai 2022.

⁴⁴ Innspill fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet til kommisjonen 11. mai 2022.

Boks 15.3 Nødnett

Nødnett er det nasjonale, digitale radiosambandet for nød- og beredskapsaktører i Norge. Det er i dag et eget, separat radionett med en landsdekkende infrastruktur. Nødnett er bygd opp etter samme prinsipper som de kommersielle mobilnettene og er delvis avhengig av kommersielle nett for transmisjon.

Det er besluttet at nytt nødnett skal drives over de kommersielle mobilnettene, noe som vil muliggjøre ny type funksjonalitet med deling av video, data og tilgang til flere nett, se også kapittel 22. Det pågår et arbeid med en fremtidig løsning. Arbeidet skjer i samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og

distriktsdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). I konseptutredningsfasen har representanter fra flere av nød- og beredskapsaktørene som bruker Nødnett, deltatt, inkludert fra helsetjenesten, politiet, brann- og redningsvesenet, Hovedredningssentralen og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner. Teletilbyderne deltar også for teknisk ekspertise og utredning av mulige konsepter i fremtidens 5G-nett.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022a).

funnsverdier innen helse, velferds- og trygghets-tjenester, kriseledelse og totalforsvar. Kommisjonen vil understreke at dette krever godt planverk og langsiktig arbeid og prioriteringer for sikkerhets og beredskapsarbeidet, fra både myndigheter og private aktører.

Verden er blitt mer urolig og uforutsigbar. Ekomnett og -tjenester skal være motstandsdyktige for kjente og ikke minst ukjente påkjenninger som vil komme. Kommisjonen vil særlig peke på viktigheten av tiltak for ytterligere å styrke og bygge ut infrastrukturen og etablere større grad av autonomi, redundans og diversitet i ekomnett og -tjenester. Tilgang på personell og kompetanse vil også bli en kritisk faktor fremover.

15.12.1 Fortsatt styrking av infrastrukturen

De siste tre–fire årene meldes det om en nedgang av større og omfattende utfallshendelser som følge av skader på fysisk infrastruktur. Dette tilskrives en kombinasjon av et målrettet arbeid i sektoren på sikkerhet, robusthet og beredskap og av at det har ikke har vært like mye ekstremvær og andre alvorlige naturhendelser. På den annen side har pandemien og den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen gitt nye utfordringer i sektoren.

I 2023 har det blitt satt i gang flere tiltak for å styrke telekomberedskapen på norsk sokkel. Tverrsektorielle avhengigheter fører til nye prioriteringer og behov for å styrke og videreutvikle den digitale grunnmuren. De siste års kriser understreker viktigheten av å bygge motstandsdyktighet for å møte nye og ukjente påkjenninger.

Kommisjonen vil påpeke at en grunnleggende robust infrastruktur er viktig del av dette bildet.

Målbildene om robuste transmisjonsnett er en tilstandsbeskrivelse, og den viser at robustheten, redundansen og diversiteten i infrastrukturen må videreutvikles og styrkes i forhold til samfunnets og totalforsvarets behov. Graden av måloppnåelse og tiden det vil ta å nå målene, vil påvirkes av en rekke rammevilkår som markedsmessig etterspørsel, teknologisk utvikling, den regulatoriske utviklingen, bevilgninger til myndighetsfinansierte tiltak og andre politiske rammebetingelser.

Det pågående arbeidet med å forsterke infrastrukturen og sikre redundans og diversitet må derfor ikke stoppe opp – det må videreføres og prioriteres i en form og størrelsesorden som følger av digitaliseringstakten, samfunnets avhengighet av ekomnett og -tjenester og endringer i sårbarhets- og trusselbildet. Der samfunnet nå står, krever arbeidet med utbygging og styrking av den digitale grunnmuren langsiktig planlegging. Det vises til kapittel 20, «Digital sikkerhet» og kommisjonens beskrivelse av behovet for en strategi for nasjonale digitale infrastrukturer med 10–20 års perspektiv, og at dette følges opp i en egen langtidsplan. Programmet for forsterket ekom er et eksempel på hvordan langsiktig planlegging og oppfølging av forsterkningstiltak bygger opp kompetansemiljøer og gir gjennomføringskraft hos aktører og myndighetene. En helhetlig strategi og en egen langtidsplan for utbygging og styrking av den digitale grunnmuren vil gi en større grad av forutsigbarhet med tanke på myndighetsfinansi-

erte tiltak og forventinger og krav til den kommersielle utbyggingen.

Det ventes økt digitalisering i offentlig sektor, industri og næringsliv i hele landet. Kommisjonen vil også peke på viktigheten av at både offentlige og private brukere av ekomnett og -tjenester prioriterer robusthet og sikkerhet når de anskaffer digitale løsninger. Dette vil øke egenberedskapen samtidig som etterspørselen vil legge til rette for raskere utbygging og diversitet.

15.12.2 Digital infrastruktur i kommuner og distrikt

Regjeringen har et uttalt mål om å sikre alle husstander der det bor fastboende tilgang til høyhastighetsbredbånd innen 2025.

Myndighetene gir insentiver og direkte bevilgninger til utbygging av bredbånd og mobilnett i områder der en utbygging på kommersiell basis ikke gir tilstrekkelig dekning, kvalitet eller tilfredsstillende robusthet. Kommisjonen vil understreke viktigheten av at både sentrale myndigheter, fylkeskommuner og kommuner prioriterer tiltak for å få en rask effekt av bevilgninger og etablerte insentivordninger. Det er viktig å ha en tett oppfølging av operatørene som bygger ut mobilnett og fast trådløst bredbånd, og at det gjennomføres ytterligere målinger for å få kartlagt og lagt til rette for å tette dekningshull langs riksveiene. Det er også viktig at fylkeskommunene og kommunene prioriterer og resursetter oppfølging av bredbåndsstøtteordningen og gjennomføring av utbyggingsprosjekter. Videre er det viktig at kommunene legger inn informasjon i nasjonale oversikter over eksisterende infrastruktur og planlagte og pågående bygge- og anleggsarbeider. Oversikten tilrettelegger for å benytte eksisterende infrastruktur og ressurser i pågående prosjekter og vil gi en mer kostnadseffektiv og også bærekraftig etablering av høyhastighetsnett.⁴⁵

15.12.3 Større vekt på autonomi og motstandsdyktighet

Sektoren for elektronisk kommunikasjon er en risikoutsatt sektor som er bygget opp med internasjonale avhengigheter i nær sagt hele verdikjeden – fra fysiske komponenter og nettverksutstyr til tjenesteproduksjonsutstyr og drifts- og støtte-system. Dette inkluderer i mange tilfeller også

personell og kompetanse. Kunder som understøtter kritiske samfunnsfunksjoner og har høye krav til sikkerhet og tilgjengelighet vil etterspørre at kritisk funksjonalitet og lagring av sensitive data skjer innenfor nasjonal kontroll.

Gitt den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og erfaringene vi har med koronapandemi og større globale hendelser, mener kommisjonen at det må utarbeides operasjonelle krav til nasjonal egenevne til produksjon, vedlikehold og gjenoppretting. Ved en større internasjonal krise vil utenlandske ressurser måtte benyttes i landet de befinner seg i. Det må derfor fastsettes hvilken grunnleggende kompetanse, hvilke funksjoner og hvilket utstyr som skal være tilgjengelig innenfor Norges grenser. Det vil ta tid for sektoren å tilpasse seg, og arbeidet må derfor sette i gang så raskt som mulig.

Utviklingen med 5G, nettverksvirtualisering, skyteknologi og automatisering har betydning for hvordan nasjonal autonomi innrettes. Teknologien muliggjør flytting av data, drifts- og støtte-system fra utlandet og inn til norsk territorium i en krisesituasjon. På samme måte kan funksjonalitet flyttes ut av landet og over til allierte parter. Skytjenester vil kunne bidra til økt datasikkerhet når de benyttes på en sikkerhetsbevisst måte der redundans og mulighet for såkalt «dataevakuering» vektlegges. Erfaring fra krigen i Ukraina viser at det kan være avgjørende med støtte fra samarbeidsland for å opprettholde digitale tjenester. Nasjonal autonomi må ses i sammenheng med mulighetene for å øke robustheten og motstandsdyktigheten ved å utnytte fleksibiliteten som følger av ny teknologi og samarbeid med allierte. Et styrket nordisk samarbeid er her nærliggende å jobbe mot.

Hvilken effekt konkrete virkemidler og tiltak har på nasjonal autonomi, vil være avhengig av situasjonen som oppstår. I noen situasjoner vil det være mest kritisk å ha sikret tjenesteproduksjonsutstyr plassert på norsk territorium. I andre situasjoner gir nasjonal kompetanse på tjenesteproduksjon, drift og feilretting størst effekt. Offentlig eierskap vil også kunne sikre innsikt og innflytelse på viktige strategiske valg og beslutninger, men vil ikke nødvendigvis gi full nasjonal kontroll opp mot komplekse digitale verdikjeder og avhengigheter. Ekspertutvalget for nasjonal kontroll med digital infrastruktur sine vurderinger av hva som må til for å oppnå tilstrekkelig nasjonal kontroll, vil være med å sette rammer for en operasjonalisering av nasjonal autonomi i sektoren.⁴⁶

⁴⁵ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2023c). Ekomportalen er en lovpålagt nettbasert tjeneste som skal ivareta dette formålet.

⁴⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022c).

Med tanke på sektorens avhengighet av internasjonale verdikjeder og kompetanse vil kommisjonen peke på viktigheten av å utvikle og benytte nasjonale tjenesteleverandører der dette er mulig for å være med å bygge opp nasjonal kapasitet og kompetanse innen tjenesteproduksjon, drift og feilretting. Det vises her også til kommisjonens vurderinger av behovet for å etablere kompetansebrønner for teknologi, sikkerhet og beredskap, noe som forutsetter en langsiktig og bred innsats fra flere sektorer og aktører.

Etterspørselen etter og bruken av skytjenester og datasentre er stor og økende. Kommisjonen viser til betydningen av datasenterindustrien når det gjelder styrking av den digitale infrastrukturen og muligheten for økt nasjonal og regional autonomi. Datasentre lokalisert i Norge som driftes og administreres innenfor nasjonal kontroll, vil kunne være bærere av kritiske funksjoner og skjermingsverdig informasjon av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Kommisjonen mener at de funksjonene samfunnet er mest avhengig av, må kunne leveres fra Norge, og det er avgjørende å få til en rask implementering av nye sikkerhetskrav overfor datasenteraktørene. NSM har i sitt innspill til kommisjonen pekt på at Norge mangler en felles og praktisk IT-strategi. En slik strategi må peke på et sentralt ledd på myndighetsnivå som gir strategiske så vel som praktiske føringer rundt statens valg av skytjenester, datasentre og flåtestyring – og ikke minst hvilke aktører som skal få etablere datasentre i Norge.

Erfaringer fra Ukraina har vist viktigheten av utstrakt samarbeid og smidighet mellom forsvar, myndigheter og private aktører for å sikre og gjenopprette digital infrastruktur under større kriser. Det å øve og planlegge for ressursbruk på tvers bygger god beredskap. I noen områder i Norge er det utfordringer med tilgang på ressurser for rask gjenoppbygging ved større hendelser og utfall. Kommisjonen mener det også i Norge bør utredes nye muligheter for tverrgående og situasjonstilpasset beredskapssamarbeid mellom sivile myndigheter, Forsvaret og private aktører. En mulighet som bør vurderes er å etablere en fast ordning med bistand fra Forsvaret for å øke kapasiteten på gjenoppbygging av kritisk elektronisk kommunikasjon, særlig i de nordligste fylkene og på Svalbard.

15.12.4 Dimensjonerende scenarioer knyttet til svikt i ekinfrastrukturen

Digitale løsninger som er sentrale i beredskap og krisehåndtering, bør kunne tåle flere samtidige hendelser med utfall. Et kontinuerlig arbeid med å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser for den digitale grunnmuren, identifisere og iverksette tiltak og vurdere effekten av tiltakene er viktig for god sikkerhet og stabilitet i ekomnett og -tjenester. Kommisjonen understreker viktigheten av at scenarioene som analyseres, i tilstrekkelig grad tar innover seg muligheten for en situasjon med omfattende svikt i ekinfrastrukturen.

I forbindelse med den sikkerhetspolitiske situasjonen gjøres det sektorgjennomganger der hensikten er å få på plass oppdatert kunnskap om risiko og sårbarhet i kritiske funksjoner for samfunnet. Kommisjonen mener arbeidet som gjøres, er sentralt for å få oversikt over alle typer hendelser som kan ramme den digitale grunnmuren, hvilke virkemidler som vil være egnet i håndteringen av disse, og om det er behov for ytterligere kraftfulle tiltak. Kommisjonen forutsetter at resultatet av analysen følges opp i det videre sikkerhets- og beredskapsarbeidet i sektoren. Det vises for øvrig til kommisjonens anbefalinger om felles planforutsetninger.

15.12.5 Prioritering ved ekomutfall

En situasjon med omfattende utfall av ekomnett og -tjenester vil få store tverrsektorielle konsekvenser. Norge har ikke erfaring med en situasjon der ekomtjenester over tid må prioriteres mellom brukere, men vi må anta at en slik situasjon vil berøre store deler av samfunnet og ha konsekvenser det kan være vanskelig å ha oversikt over.

I prioriteringsarbeidet vil det være behov for samordning og tverrsektoriell koordinering. Tilsvarende som kommisjonen påpeker i omtalen av prioritering ved svært anstrengte kraftsituasjoner i kapittel 14, så kan tilbydere ikke være frontlinjen ut mot resten av samfunnet i en situasjon med langvarig utfall i den digitale infrastrukturen. Mange valg er politiske, og overordnede prioriteringer bør forankres politisk.

Det må gis noen sentrale føringer for prioriteringer som skal gjøres, i forkant av en slik situasjon. Hvilke virksomheter og funksjoner som er kritiske i et beredskapsperspektiv, vil kunne endre seg. Det er høstet erfaring i forbindelse med håndteringen av koronapandemien som må ligge til grunn for videre arbeid. Det vises i den forbindelse til kommisjonens vurderinger av

behov for nasjonale prioriteringer i kapittel 13. Utgangspunktet er at det må gis tverrsektorielle føringer for hvilke sektorer, funksjoner, bransjer og virksomheter som skal prioriteres før andre.

15.12.6 Tverrsektorielt samarbeid mellom kraftsektoren og ekomsektoren

Tilgang til strømforsyning og elektronisk kommunikasjon er avgjørende for at samfunnet skal fungere. Sektorene er ulikt bygget opp med tanke på aktørbilde, driftsmodeller og beredskapsordninger. Kartleggingen som er foretatt av Nkom, NVE, Telenor, Telia og Elvia, viser et klart behov for å styrke samarbeidet på beredskap.

Kommisjonen mener det er riktig at sektormyndighetene og aktørene i bransjen har som førsteprioritet å få på plass samarbeid for raskest mulig gjenoppretting ved utfall. Kommisjonen vil imidlertid understreke viktigheten av at sektorene samarbeider tett over tid ved at det arrangeres flere felles øvelser og opprettes faste møtearenaer for informasjonsutveksling, diskusjon og beredskapsplanlegging.

Kommisjonen viser til at det i 2022 ble foretatt en evaluering av regelverket for prioritering av brukere ved en kraftrasjonering, og at det i høringssvaret fra Nkom ble påpekt at rasjonering i kraftsystemet krever et godt samarbeid mellom kraftnettselskapene og ekomtilbyderne for å sikre at den digitale grunnmuren er tilgjengelig for liv, helse og andre kritiske samfunnsfunksjoner. Kommisjonen påpeker at det i regelverket for rasjonering med tilhørende veiledning bør være krav til å gjøre en risikovurdering som inkluderer elektronisk kommunikasjon når det skal lages rasjoneringsplaner. Kommisjonen er enig i at regelverk og rutine i kraftsektoren må sette krav til og underbygge det tverrsektorielle samarbeidet med ekomsektoren.

Ett av læringspunktene etter uværet som traff Innlandet, Vestfold, Telemark og Viken i november 2021, var viktigheten av samspillet mellom statsforvalteren, kommunene, kraftnettselskapene og ekomtilbyderne. Her er det et klart forbedringspotensial. I 2022 og 2023 har flere av ekomtilbyderne etablert fast representasjon i utvalgte fylkesberedskapsråd. Kommisjonen mener at en videreutvikling av samarbeidet i fylkesberedskapsrådene kan være å etablere en ordning der ekomtilbyderne får fordelt fylkesvis ansvar for å følge opp i fylkesberedskapsrådene. Det er tidligere vist til at det er komplisert med en representantordning i ekomsektoren på grunn av konkurransehensyn og begrenset mulighet til å kjenne til

andre aktørers infrastruktur og systemer. Kommisjonen mener likevel det bør vurderes hvorvidt en slik fylkesvis fordeling kan gjøre at det blir økt kapasitet til å følge opp ekomfaglige temaer i beredskapsplanleggingen til statsforvalteren. Ved større regionale eller lokale hendelser vil flere av ekomaktørene uansett bli direkte involvert.

Evalueringen av uværet i 2021 avdekket behovet for en gjennomgang av hvor de mest kritiske senderne og basestasjonene befinner seg. Evalueringen avdekket også behovet for å forbedre de operative varslingsrutinene mellom ekomsektoren og kraftsektoren. Ved at ekomtilbyderne utveksler informasjon om prioriterte ekomlokasjoner i egne nett, vil kraftnettselskapene kunne prioritere gjenoppretting av infrastruktur på tvers av ekomtilbyderne.

15.12.7 Egenberedskap for virksomheter

Samfunnets beredskap kan ikke basere seg på at mobilnettet fungerer til enhver tid. Å sikre avbruddsfrie digitale tjenester vil kreve enorme investeringer og er knapt mulig å oppnå.

Kommisjonen mener det er avgjørende at virksomheter med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner har et bevisst forhold til hvilke tjenester, funksjoner og systemer som er helt avhengige av ekom, og at det iverksettes sårbarhetsreduserende tiltak der dette er mulig. Sårbarhet kan for eksempel reduseres ved diversitet i nett og tjenester, for eksempel ved å koble seg opp mot to uavhengige fiberføringer fra to ulike tilbydere, ved å anskaffe prioritetsabonnement eller doble SIM til kritisk personell og ved å anskaffe satellittløsninger som et supplement til de landbaserte elektroniske kommunikasjonsnettene.

Kommisjonen anbefaler:

- å videreføre og prioritere arbeidet med å forsterke infrastruktur og sikre diversitet og redundans i en form og størrelsesorden som følger av digitaliseringstakten, samfunnets avhengighet av ekom og risiko og trusselbilde. Det må fastsettes en nasjonal strategi for dette arbeidet, som må følges opp i en egen langtidsplan for utbygging og styrking av den digitale grunnmuren
- at det fortas en operasjonalisering av kravene til nasjonal autonomi, der det også inntas vurderinger av hvordan et styrket nordisk samarbeid vil kunne bidra til økt robustheten og motstandsdyktighet. For å gi sektoren omstillings-tid bør arbeidet sette i gang så snart som mulig

- å videreutvikle og forsterke samarbeidet mellom infrastruktureiere og tilbydere i kraftsektoren og ekomsektoren på beredskap og krisehåndtering. Det må prioriteres å få etablert et samarbeid for raskest mulig gjenoppretting av kritiske ekomlokasjoner.
- å vurdere etablering en fast ordning med bistand fra Forsvaret for å øke kapasiteten på gjenoppretting av kritisk elektronisk kommunikasjon, særlig i de nordligste fylkene og på Svalbard
- å påse at arbeidet med å sikre bedre mobildekning og økt bredbåndsutbygging i distriktene prioriteres av alle myndighetsnivåer med vekt på å få en rask og kostnadseffektiv effekt av bevilgninger og etablerte insentivordninger
- at virksomheter med ansvar for viktige og kritiske samfunnsfunksjoner inkluderer bortfall av ekom i sine risiko- og sårbarhetsanalyser og reduserer egen sårbarhet ved å anskaffe nødvendige reserveløsninger

Kapittel 16

Matforsyning

16.1 Innledning

Å ha tilgang til nok mat, trygg mat og næringsrik mat er avgjørende for at hver og en av oss skal kunne leve et aktivt og sunt liv. De viktigste forutsetningene for norsk matsikkerhet er kontinuerlig produksjon av mat innenlands, ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget og et velfungerende internasjonalt handelssystem. Matproduksjon er viktig beredskap.

Norge har gode forutsetninger for å sikre egen befolkning nok mat i det daglige, men også i krise og krig. Matproduksjon basert på hjemlige ressurser representerer i tillegg en beredskap gjennom at det bor folk i hele landet. Det vises til kapittel 9 og spesielt betydningen av at det bor folk i nordområdene våre. Gjennom aktive jordbruks-, skogbruks-, reindrifts-, havbruks- og fiskerirøringer, opprettholdes bosetting i distriktene i større grad. Norsk matproduksjon er også viktig i en global kontekst, ettersom det kan avhjelpe en situasjon der store deler av verdens befolkning ikke får dekket eget behov for næringsrik mat.

Matforsyning handler både om hvor mye mat som er tilgjengelig i et samfunn, og i hvilken grad mennesker har tilgang til den. Når vi snakker om matsikkerhet, innebærer det et inntak av mat som går utover det som er nødvendig for å dekke grunnleggende behov slik at sult unngås. Verdens matvareprogram definerer sult som mangel på energi (kalorier), noe som kan føre til feilernæring og underernæring.¹

Ifølge Verdens matvareprogram er mer enn 800 millioner mennesker usikre på hvor deres neste måltid vil komme fra. I 2023 anslås det at om lag 350 millioner mennesker vil oppleve akutt matusikkerhet, noe som er mer enn det dobbelte av antallet i 2020. Anslagsvis 43,3 millioner mennesker i 51 land er i alvorlig fare for hungersnød.²

Matproduksjon omfatter alle forhold i forbindelse med produksjon og bearbeiding av innsatsvarer og næringsmidler. Dette forstås som den årlige nasjonale produksjonen innen fiskeri-, havbruks- og landbruksnæringen. Både dekningsgrad og selvforsyningsgrad brukes som uttrykk for den nasjonale produksjonen av matvarer i forhold til totalforbruket. Produksjonsgrunnlaget omfatter selve naturgrunnlaget, for eksempel dyrket og dyrkbar jord og ressursene i havet, men også husdyrbestander, maskinparken, bygninger og kunnskap om jordbruk, fiske og havbruk. Produksjonspotensialet holdes i hevd ved at disse ressursene er i bruk, og ved at kunnskap om produksjon holdes ved like og videreutvikles gjennom kontinuerlig produksjon.

Velfungerende handelssystemer kjennetegnes av tilgjengelighet av varer, et bredt vareutvalg og at prisene oppleves som riktige. Det norske markedet påvirkes av endringer i internasjonale markeder. Internasjonalt samarbeid om velfungerende handelssystemer multilateralt, regionalt og bilateralt er følgelig viktig for å ivareta norsk matsikkerhet.

Logistikk er også viktig og omfatter alle fysiske forflytninger av en vare fra produsent via videreforedling til sluttbruker. Dette omfatter blant annet foredling, lagring og transport av innsatsmidler og matvarer i både ut- og innland.

16.1.1 Ansvar og oppgaver

Nærings- og fiskeridepartementet har koordineringsansvaret for forsyningsberedskapen for matvarer. Departementet har sektoransvar for beredskapen innen fiskeri, havbruk, matvareindustri og omsetning av dagligvarer og skal bidra til at matvarebransjen er i stand til å levere varer og tjenester også i kriser. Planlegging og håndtering av forsyningskriser innen matvaresektoren gjennomføres i samarbeid med andre myndigheter og næringsdrivende.³

¹ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2022).

² World Food Programme (2023) og Food and Agriculture Organization of the United Nations (2022).

³ Innspill fra Nærings- og fiskeridepartementet til kommisjonen 13. mai 2022.

Næringslivet samarbeider med Nærings- og fiskeridepartementet om matvareberedskapen gjennom Rådet for matvareberedskap. Rådet består av representanter for departementet og matvaredistributørene⁴ i tillegg til at andre myndigheter og aktører deltar ved behov. Rådet skal gi Nærings- og fiskeridepartementet råd om forsynings- og logistikk situasjonen i dagligvarebransjen og behandle og fremme forslag om aktuelle tiltak. Rådet for matvareberedskap er en del av departementets kriseorganisasjon, med operative funksjoner.⁵

Landbruks- og matdepartementets ansvar innenfor matvareforsyning er hovedsakelig knyttet til primærproduksjon og import av landbruksprodukter. Landbruks- og matdepartementet skal bidra til å gjøre landet best mulig dekket med innenlandskproduserte landbruksvarer i en krise, sikre produksjonsgrunnlaget og i tillegg bidra til å opprettholde forsyning av nødvendige landbruksvarer gjennom import.⁶

Landbruksdirektoratet ivaretar direktoratsoppgaver for Landbruks- og matdepartementet. Landbruksdirektoratet gir faglige råd, iverksetter landbrukspolitikken og legger til rette for landbruket og matindustrien.⁷

Fiskeridirektoratet ivaretar direktoratsoppgaver for Nærings- og fiskeridepartementet. Direktoratet gir råd som bidrar til å utvikle og iverksette politikken innen akvakultur, fiskeri og marin arealforvaltning. Når det gjelder samfunnssikkerhet er dette knyttet til sikring av fiskeriressurser, havressurs og havbruk.⁸

Mattilsynet har ansvar for å sikre forbrukere trygg mat og trygt drikkevann. Mattilsynet utarbeider forslag til, forvalter og veileder om regelverk, fører tilsyn, formidler informasjon og kunnskap og bidrar ved hendelser som rammer mattryggheten. Mattilsynet gir faglige råd til Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.⁹

Markedsregulatorene er et landbrukspolitisk verktøy som skal sørge for at befolkningens behov for korn, kjøtt, egg og melk dekkes. Evne

til omstilling i næringen vil også spille en sentral rolle under forsyningskriser.¹⁰

Kommunene har ansvar for at matvarer kommer frem til innbyggere som ikke selv kan skaffe seg mat på ordinær måte.¹¹

16.2 Verdikjeden for mat

Verdikjeden for mat består av en rekke private næringsaktører i produksjon, videreforedling og distribusjon. Tilgangen på mat er avhengig av produksjon av mat og innsatsvarer fra primærnæringene innenlands og utenlands. Primærnæringene omfatter jord- og skogbruk, fiske og havbruk. Figur 16.1 gir en overordnet oversikt over verdikjeden for norsk matforsyning og rammebetingelser.

16.2.1 Jordbruk

Husdyrhold, og da spesielt melkeproduksjon, er bærebjelken i norsk jordbruk. Dette skyldes at over to tredjedeler av jordbruksarealet brukes til dyrking av gras og andre fôrvekster. Bare husdyr kan spise gras. En forholdsvis liten andel av arealet er egnet til dyrking av matkorn, frukt og «finere» grønnsaker. Utgangspunktet for konkurransedyktig produksjon av mat i Norge er vanskeligere enn i mange andre land. Norge har kort vekstsesong, vanskelige terrengforhold for dyrking, kaldt klima og dermed lav arealproduktivitet sammenliknet med flere andre land. Jordbruksarealene utgjør bare 3 prosent av det samlede arealet i Norge. På en oversikt utgitt av Verdensbanken har bare 7 av 209 land en lavere andel enn Norge.¹² Naturforholdene begrenser særlig muligheten for å dyrke energirike vekster til menneskemat.

Også i forhold til innbyggertallet har Norge langt mindre dyrket mark enn gjennomsnittet av land vi kan sammenlikne oss med. Norge produserer forenklet sagt det vi trenger av kjøtt og melkeprodukter, mens vi er avhengige av å importere mer enn halvparten av det vi trenger av kornpro-

⁴ NorgesGruppen ASA, Rema Distribusjon Norge AS, Coop Norge Handel AS, Tine SA og servicegrossistene.

⁵ Nærings- og fiskeridepartementet (2021a).

⁶ Innspill fra Landbruks- og matdepartementet til kommisjonen 3. mai 2022.

⁷ Landbruksdirektoratet (2023a).

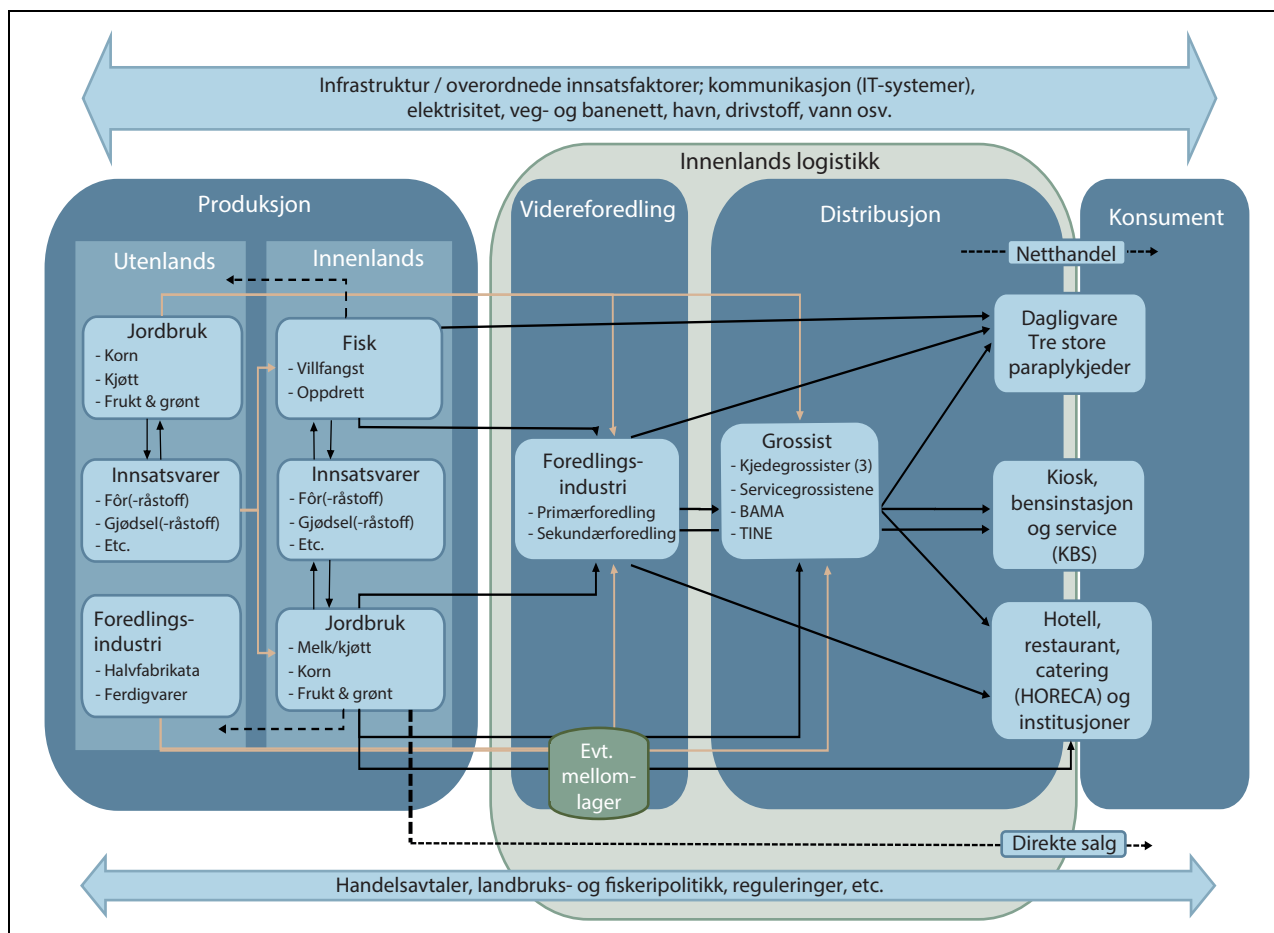
⁸ Innspill fra Fiskeridirektoratet til kommisjonen 25. april 2022.

⁹ Mattilsynet (2023).

¹⁰ Landbruksdirektoratet (2023b).

¹¹ Næringsberedskapsloven § 5 omhandler offentlige myndigheters ansvar ved kriser ut fra ansvarsprinsippet. Bestemmelsen er utformet etter mønster av tilsvarende bestemmelse i helseberedskapsloven § 2-1. Paragrafen fastslår at den som har ansvaret for en tjeneste, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste, inkludert finansiering, under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid, med mindre noe annet er bestemt i eller i medhold av lov.

¹² The World Bank (2022).



Figur 16.1 Oversikt over verdikjeden og rammebetingelser for norsk matforsyning.

Figuren viser verdikjeden for matproduksjon og -forsyning i Norge, inkludert innsatsfaktorer og politiske rammebetingelser. Pilene indikerer fysisk vareflyt mellom de ulike delene. De oransje pilene indikerer import.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017a).

dukter og grønnsaker. Kjøtt- og melkeproduksjonen er i stor grad avhengig av importerte forvarer.

Det hører med til bildet at norskandelen matvete har økt betraktelig fra 1970-årene og frem til i dag, selv om andelen naturlig nok varierer fra år til år. Målet er å øke egenproduksjonen av korn og grønnsaker. Aktører i verdikjeden har samlet seg om matkorninitiativet og et mål om at 90 prosent av matkornet skal være norsk innen 2030. Hvete utgjør omtrent 82 prosent av kornet som går til mat i Norge, og det er derfor avgjørende for å nå målet at andelen norsk hvete øker.¹³

16.2.2 Fiskeri og havbruk

Norge er Europas største fiskerinasjon og verdens niende største fiskerinasjon. Fangsten gjort av norske fartøyer i norsk økonomisk sone er på

om lag 2,5 millioner tonn rundvekt årlig.¹⁴ Det tilsvarende i underkant av et halvt tonn per innbygger i Norge. I 2022 eksporterte Norge 1,63 millioner tonn villfanget fisk og fiskeprodukter til en verdi av 40,1 milliarder kroner mens havbruk eksporterte 1,32 millioner tonn til en verdi av 111,3 milliarder.¹⁵ Mengden sjømat fordelt på fiskeri og havbruk som har blitt eksportert har vært relativt stabil de siste ti årene. Det er flere faktorer som påvirker verdien av det norske fisket, som kvoter, prisen på råstoff, valutasvingninger og handelspolitikk.

Bestandene avhenger av fiskebestandenes utvikling, forvaltningsregimene og fiskekvotene. De totale bestandene av ulike fiskeslag i norske farvann varierer over tid, men er høyere nå enn for noen tiår siden.¹⁶ Overfiske var tidligere årsak

¹⁴ Fiskeridirektoratet.

¹⁵ Norges sjømatråd (2021).

¹⁶ Dombu m.fl. (2021).

¹³ Landbruksdirektoratet (2022a).

til fallende bestander, men økt kunnskap om bærekraftig forvaltning av fiskebestander og internasjonale avtaler har bidratt til en mer balansert utvikling av ville fiskebestander.

16.2.3 Videreforedling

Foredlingsindustrien i Norge omfatter mange ulike virksomheter og er en stor avtaker av råvarer fra landbruket, fiskeriene og havbruksnæringen. Eksempler på virksomheter er ysterier, møller, slakterier, pakkerier og konserveringsindustrien. Andre bedrifter bearbeider allerede foredlede produkter til ferdigvarer, for eksempel til pizza, lomper, supper med mer. Foredlingsindustrien kjøper både norskproduserte og importerte jordbruksvarer.¹⁷

Tre viktige aktører i videreforedlingsleddet er markedsregulatorne for kjøtt, korn og melk (Nortura, Felleskjøpet Agri og TINE). Er tilførselen av norske varer for liten til å dekke etterspørselen, skal markedsregulator gi råd til Landbruksdirektoratet om å åpne for import. Dette kan skje ved at importen i en periode gjøres billigere gjennom tollnedsettelse, eller ved fordeling av importkvoter til nedsatt toll.

16.2.4 Innsatsvarer

Viktige innsatsvarer til både jord- og havbruk omfatter fôr og fôrråstoffer, gjødsel og gjødselråstoffer (minerale), kalk, frø, plantevernmidler, medisiner, maskiner, utstyr og deler. Forholdet mellom norskproduserte og importerte fôrråstoffer er sentralt i analysen av matvareberedskapen. Det totale fôrbehovet er avhengig av en rekke faktorer som totalt produksjonsvolum, produksjonsintensitet og eventuell utnyttelse av alternative fôrkloder i Norge som erstatning for importerte varer.

16.3 Politiske og økonomiske rammebetingelser

Norge er et lite land med en åpen økonomi og utstrakt internasjonal handel med varer og tjenester. Internasjonale handelsprosesser som WTO-forhandlingene og ulike bilaterale forhandlinger gir rammebetingelser for norsk matforsyning. Gjennom EØS-avtalen er det etablert et regelverk for mat og innsatsvarer. Norsk landbruk er unnatt EØS-avtalen for å skjerme ønsket norsk mat-

produksjon. Bilaterale og multilaterale handelsavtaler, landbruks-, fiskeri- og næringspolitikken og tollregimer danner rammeverket rundt verdikjeden. Selv om de naturgitte forutsetningene for fiske- og jordbruksproduksjonen er uforstyrret, kan for eksempel endringer av nasjonal landbrukspolitikk eller internasjonale handelsrestriksjoner påvirke matforsyningen i Norge.

Et bærende element i den norske matpolitikken er å sikre norsk landbruksproduksjon, og tollvernet er et verktøy for å oppnå dette målet.¹⁸ Tollvernet skal sørge for at landbruksvarer vi ønsker å produsere selv ikke blir utkonkurrert av rimeligere importert mat. Tollvernet er sammen med importprisene bestemmende for hvor høye norske priser kan være før norske varer møter konkurranse fra import. Det norske importvernet for jordbruksvarer kan forenklet sett deles i tre grupper med høyt, moderat og lavt tollvern. Toll-satsene gir muligheter for at prisene på norskproduserte jordbruksvarer kan ligge på et nivå som sammen med budsjettstøtte kompenserer for kostnadsulempen for norsk produksjon som skyldes klima, topografi og et høyt norsk kostnadsnivå.

I tillegg til et hjemlig perspektiv har matpolitikken et globalt perspektiv. I regjeringens handlingsplan for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk 2019–2023 fremgår det at matmangel og kamp om arealer egnet til matproduksjon er en kilde til nød, væpnet konflikt og migrasjon. Hensynet til matsikkerhet inngår derfor i norsk utenriks- og utviklingspolitikk.¹⁹

16.4 Risikobildet for norsk matforsyning

Norsk matsikkerhet hviler på stabil produksjon av mat- og fôrvarer innenlands, som forutsetter lønnsomhet i næringene og at internasjonale handelsystemer er velfungerende.

Tilgangen på mat i Norge har vært stabil siden andre verdenskrig tok slutt. Velstandsvekst, økt produktivitet i jordbruket, fiskeriene, havbruket og økende import av matvarer har bidratt til at vi i dag har tilgang på nok, næringsrik og variert mat. Høy kjøpekraft gjør at de fleste vanligvis heller ikke vil ha problemer med å kjøpe nok og trygg mat. Dette gjelder også i tider med kraftig økning i priser på matvarer. Lavinntektsgrupper som kan

¹⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017a).

¹⁸ Landbruks- og matdepartementet (2020).

¹⁹ Departementene (2019a).

bli rammet ekstra av en prisoppgang, kan hjelpes gjennom målrettede tiltak.

Klimaendringene og andre utviklingstrekk kan føre til at forutsetningen om velfungerende internasjonale handelssystemer blir utfordret. Tilbudssvikt av korn og internasjonal militær konflikt som involverer Norge, er to aktuelle trusler mot forsyningssikkerheten for mat.²⁰

På oppdrag fra Miljødirektoratet har tre forskningsmiljøer – Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), Vista Analyse og Ruralis – vurdert hvilke følger endringer i klimaet kan ha på det norske matsystemet.²¹ Analysen tegner et bilde av en mindre forutsigbar verdikjede med høy forekomst av alvorlige forstyrrelser. Klimaendringer skader produksjonen av matråvarer på land og i hav, både i Norge og andre land. Rundt midten av århundret bør vi derfor være forberedt på høy forekomst av avlingssvikt globalt og nasjonalt. Det pekes i rapporten på at matsystemet er tilpassningsdyktig, men sårbarheten forsterkes når vi ser klimarisiko og andre risikofaktorer i sammenheng. Det anbefales derfor at analyser av klimarelatert risiko gis høy prioritet og baseres på oppdatert kunnskap og bred risikoforståelse, samspill på tvers av sektorer og konkrete fremtidsbilder av en fremtid med endret klima.

16.4.1 Risikofaktorer for mattryggheten

Mattrygghet innebærer at maten ikke inneholder mikroorganismer, miljøgifter eller fremmedelementer som forårsaker sykdom dersom maten lages og brukes som tiltenkt.²² Antallet typer hendelser som kan påvirke mattryggheten på kort og lang sikt har økt i løpet av de siste årene. Risiko er knyttet til utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer i befolkningen som overføres fra næringsmidler, drikkevann eller dyr (zoonoser). Risiko er også knyttet til fremmedstoffer eller radioaktive stoffer i matkjeden som utløser et behov for å spore kilden og trekke tilbake næringsmidler eller fôr fra markedet. Utbrudd av planteskadegjørere, fiskesykdommer, dyresykdommer og hendelser i førkjeden som ikke nødvendigvis truer folks helse, men som kan ha store samfunnsmessige kostnader, innebærer også en risiko.

Land med en industrialisert landbruks- og havbrukssektor, og da særlig regioner med høy husdyr- eller fisketetthet er sårbare for spredning av

sykdommer. Virus spres ved kontakt mellom dyr. I tillegg vil dyr, mennesker, transportmidler, kjøtt, gjødsel og andre ting som har vært i kontakt med syke dyr kunne spre smitten slik at nye dyr blir smittet. Klimaendringene fører til økte temperaturer og endrede nedbørsmønstre. Som en følge av det oppstår det nye miljøer for sykdommer i Norge og Nord-Europa som ellers ikke har vært utbredt i regionen, og økt risiko for spredning av ulike dyre-, fiske- og plantesykdommer og økt forekomst av zoonoser. Utbrudd av dyresykdommer kan få store konsekvenser, både for kjøtt- og melkeproduksjon og i fiskeoppdrettsnæringen. Ved sykdomsutbrudd vil det derfor kunne være nødvendig med omfattende tiltak for å stoppe smittespredningen og sykdommen så fort som mulig.²³

16.5 Matvareberedskap

16.5.1 Viktige elementer i matvareberedskapen

Matvareberedskap er et uttrykk for evnen til å iverksette tiltak ved ubalanse eller kriser i verdikjedene for mat og som gir seg utslag i produksjons- og tilbudssvikt, etterspørselssjokk eller svikt i logistikkssystemene.²⁴ Erfaringene med koronapandemien og den nåværende militære konflikten i Ukraina har synliggjort verdien av en matvareberedskap som er tuftet på flere virkemidler. Klimaendringene og konsekvensene disse kan få for norsk og internasjonal matproduksjon, trekker i samme retning. Viktige elementer i den norske matvareberedskapen, i tillegg til ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget, kontinuerlig produksjon og velfungerende internasjonal handel, er knyttet til styring av risiko gjennom markedsregulatorene og kunnskap i næringen, lagerhold og muligheter for å legge om produksjon og forbruk i kriser.

Kommunenes evne til å ivareta ansvaret innenfor helsemessig og sosial beredskap er viktig for å begrense de negative konsekvensene for utsatte grupper ved forsyningssvikt. Stedlig matproduksjon, transportmuligheter og tilgjengelighet av matvarer lokalt og regionalt, for eksempel gjennom kommersielle lagre, er også viktig. Egenberedskap i husholdningene og i offentlige og private institusjoner (for eksempel sykehus, sykehjem og fengsel) vil også kunne spille en viktig rolle ved kortere forsyningskriser.

²⁰ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017a).

²¹ Bardalen m.fl. (2022).

²² Bardalen m.fl. (2023).

²³ Innspill fra Mattilsynet til kommisjonen 29. april 2022.

²⁴ Bardalen m.fl. (2023).

Boks 16.1 Matforsyning til Nord-Norge

Det bor om lag 300 000 mennesker i områdene nord for Ofoten. Nordland, Troms og Finnmark er sårbare for forstyrrelser eller avbrudd i forsyningene nordover.

Nærings- og fiskeridepartementet har etablert beredskap for å kompensere for lengre ledetider i logistikken og for å kunne håndtere et eventuelt lengre brudd i logistikksystemene.

Beredskapen består av beredskapslagre av nødproviant tilsvarende åtte dagers forbruk for befolkningen nord for Ofoten. Lagrene er plassert flere steder i landsdelen. Flere av aktørene

som er representert i Rådet for matvareberedskap, har også utarbeidet lageroppbyggingsplaner for basisvarer tilsvarende 20 dagers forbruk i bransjens eksisterende logistikksystemer. Lageroppbyggingen skal kunne gjennomføres i løpet av 30 dager etter at varsel om iverksetting er gitt. Som ledd i denne beredskapen har Nærings- og fiskeridepartementet anskaffet åtte mobile lagerhaller, de siste to i 2014, og alle er lagret i Nord-Norge.

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.

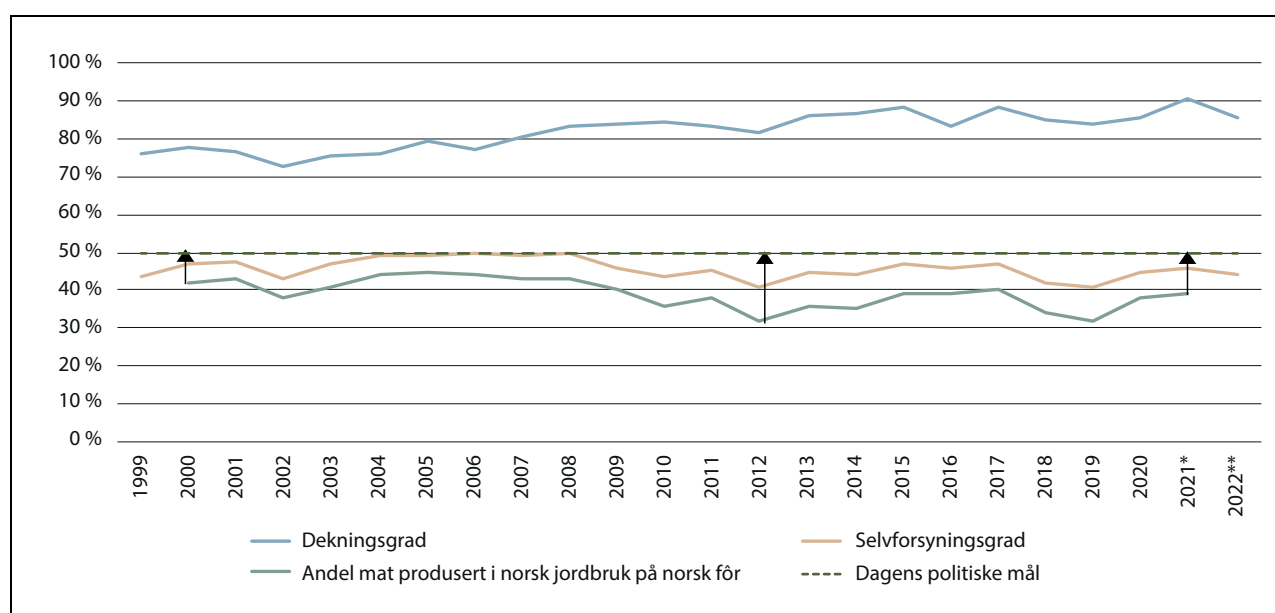
16.5.2 Selvforsyningsgrad og dekningsgrad

Sentralt i den hjemlige diskusjonen om matsikkerhet er om vi kan basere oss på velfungerende internasjonal handel, eller om vi bør bli mer selvforsynt. Selvforsyningsgrad og dekningsgrad sier noe om forholdet mellom produksjon og konsum i et land. Selvforsyning av mat handler om hvorvidt man selv kan produsere i landet det man konsumerer. Som regel regnes selvforsyningen i energi, det vil si andel av kaloriene vi spiser, som er produsert i Norge. I 2019 var andel av matforbruket som er produsert i Norge, 45 prosent, og korrigert for føvareimport var det 36 prosent. Med-

regnet all mat, inkludert fisk og sjømat som produseres i Norge, blir selvforsyningsgraden høyere. En slik beregning kalles dekningsgrad. Dekningsgraden i 2019 var på 87 prosent.²⁵ Figur 16.2 viser utviklingen i disse tre målene på selvforsyning fra 1999 til 2019.

Selvforsyningsgraden har holdt seg stabil siden årtusenskiftet, mens det har vært en nedgang korrigert for føvareimport fra tidligere om lag 45 prosent til 36 prosent. Samtidig har dekningsgraden økt fra i underkant av 80 prosent til nærmere 90 prosent.

²⁵ Dombu m.fl. (2021).



Figur 16.2 Utvikling i selvforsyningsgrad i energi målt på tre ulike måter, 1999–2019.

Kilde: Dombu m.fl. (2021).

Boks 16.2 Ulike mål på selvforsyning

Selvforsyningsgraden er andelen av matforbruket (som oftest målt i kalorier) som er produsert i Norge. En brøk der all norsk matproduksjon minus eksportert mat blir delt på totalt matvareforbruk (2021: 46 prosent).

Selvforsyningsgraden uten fisk er som om over, men sjømat er tatt ut av regnestykket for å vise selvforsyning med jordbruksprodukter (2021: 45 prosent).

Selvforsyningsgrad korrigert for fôrimport tar utgangspunkt i selvforsyningsgraden, men for kraftfôrbaserte jordbruksprodukter produsert i Norge trekker man fra en andel av energien som tilsvarer importert kraftfôr (2021: 39 prosent).

Dekningsgraden er andelen norsk mat vi kunne ha konsumert dersom mat produsert for eksport var en del av forbruket innenlands. Det

vil si en brøk med produksjon dividert med produksjon pluss import minus eksport.

Internasjonalt er det ofte dette målet som brukes som standard for selvforsyningsgrad. I Norge kan det i mange tilfeller være hensiktsmessig å bruke noen av de andre målene, i hvert fall når vi snakker om jordbruk, siden det er den høye eksporten av sjømat som gjør at dekningsgraden i Norge er høy.

Selvforsyningsevne er definert som et lands evne til å dekke matvarebehovet med innenlandsk produksjon. Denne vil være større enn selvforsyningsgraden og dekningsgraden. I kriser vil forbruket kunne legges om til større andel planteproduksjoner (dyrking legges om fra fôr til planteprodukter).

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017a) og Bardalen m.fl. (2023).

16.5.3 Restriktiv jordvernpraksis

Å ivareta ressursgrunnlaget for norsk matproduksjon gjennom god forvaltning av ressursene i havet og på land er sentralt for forsyningssikkerheten. I et slikt perspektiv er jordvern viktig. I tillegg til matsikkerhet handler jordvern også om for eksempel flomvern, mikrobiologi og karbonbinding.

Hvert år omdisponeres jordbruksarealer til andre formål enn jordbruk. Det meste av omdisponeringen i etterkrigstiden på 1,2 millioner dekar gjelder areal som er egnet for matkornproduksjon. Bare vel 200 000 dekar av arealet egnet for nydyrking er godt egnet for matkorn dyrking.²⁶ Det betyr at potensialet for matkorn dyrking er redusert som følge av omdisponering, og at potensialet for å erstatte dette med nydyrking er begrenset.

Omdisponeringen av dyrket jord til andre formål har gått betydelig ned siden årtusenskiftet, noe som er i tråd med politiske målsettinger. I 2021 ble det vedtatt omdisponert 2 968 dekar dyrket jord til andre formål enn landbruk. Jordvern-målet ble i 2019 strammet inn til maks 3 000 dekar per år og dette målet ble følgelig nådd to år senere. Regjeringen Støre har i Hurdalplattformen

men uttrykt som mål for jordvernet at den vil sette et nytt langsiktig mål om maksimal omdisponering av 2 000 dekar dyrket mark årlig.²⁷ Figur 16.2 synliggjør utviklingen når det gjelder omdisponering av dyrket og dyrkbar jord i perioden 2005–2021.

Fra 2010 til 2021 har det samlede jordbruksarealet i drift blitt redusert med 2 prosent. På landsbasis har delen fulldyrket areal hatt en reduksjon på om lag 3 prosent i perioden fra 2010 til 2021, mens delen eng og beite har økt med 1 prosent. Kornarealet har gått ned med 7 prosent fra 2010, men den største delen av reduksjonen skjedde tidlig i perioden. Fra 2018 til 2021 økte kornarealet med 1 prosent.²⁸

Omdisponering av jord til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur utgjorde 51 prosent i 2020. NIBIO peker på at når presset for omdisponering av dyrkbart areal er størst i områder egnet for matkorn dyrking, er det en vesentlig svakhet ved jordvern-målsettingen at det ikke er satt tydeligere mål for å begrense omdisponering også av dyrkbart areal.²⁹

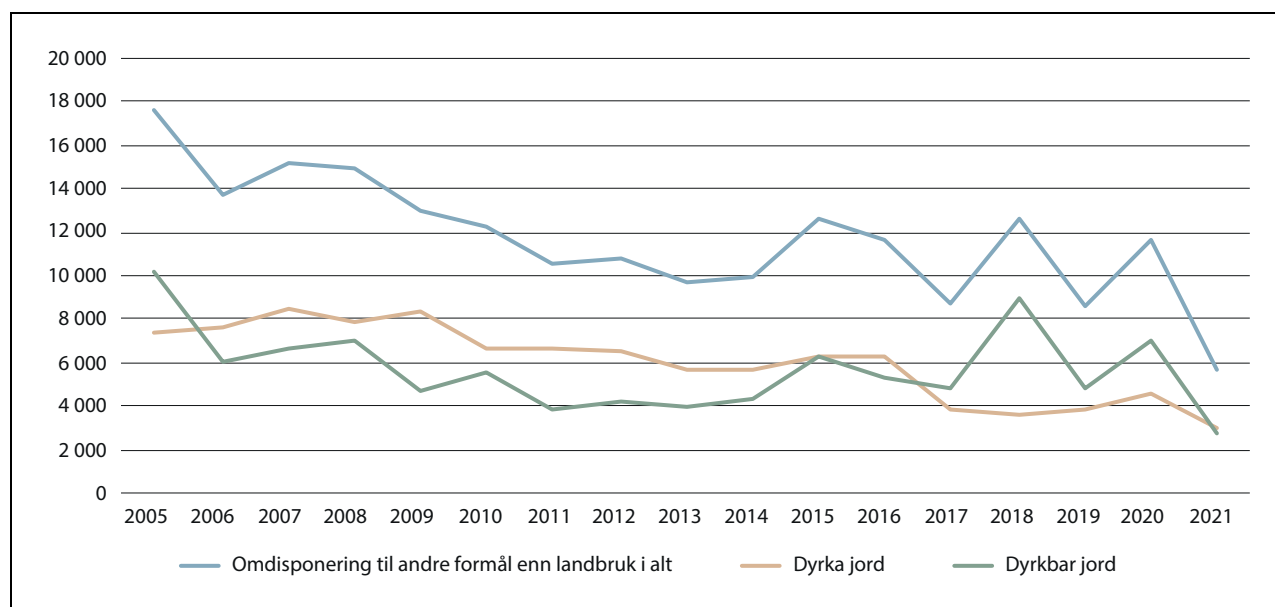
Det nydyrkes årlig større arealer enn det som omdisponeres til andre formål enn jordbruk. Samtidig skjer nydyrkingen i klimasoner hvor det i

²⁶ Dombu m.fl. (2021).

²⁷ Arbeiderpartiet og Senterpartiet (2021).

²⁸ Statistisk sentralbyrå (2022a).

²⁹ Bardalen m.fl. (2023).



Figur 16.3 Utvikling i omdisponering av dyrket og dyrkbar jord 2005–2021 basert på KOSTRA-statistikk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 07903.

hovedsak dyrkes grovfôr, mens det meste av omdisponeringen skjer i sentrale områder der arealene er godt egnet for matkorn eller andre matvekster. Dermed skjer det en skjult bevegelse av jordbruksarealets tyngdepunkt i retning av mer marginale områder. En annen mulig medvirkende faktor er at det går produktive arealer ut av produksjon gjennom effektivisering i næringen.

16.5.4 Potensial for omlegging av produksjon og forbruk

Norge kan styrke matberedskapen basert på egen produksjon. Forskere ved NIBIO peker på at det er mulig å produsere mer i Norge, men at det vil kreve at noe av produksjonen legges om. Det er begrenset hvor mye som raskt kan legges om, så dette vil måtte foregå over et lengre tidsrom. Kostholdsendringer er også et tiltak som kan være effektivt i en forsyningskrise.³⁰

Ved en krise der matforsyningen rammes, er det mulig å produsere mer planteprodukter til menneskemat i stedet for dyrefôr. Hvis en forsyningskrise rammer importen av fôr og andre matvarer, representerer fisken som til enhver tid står i merdene, også et matlager. Det vil også være mulig midlertidig å slakte flere husdyr for økt kjøttproduksjon og å senke kvalitetskravene til matkorn og andre planteprodukter. I en krise vil

man kunne legge om kostholdet til mer av næringsrike matvarer som det er god tilgang på.

Evne til å redusere matsvinn både i produksjon og i kosthold representerer også et viktig beredskapspotensial.³¹ Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal utrede tiltak for å nå målet om 50 prosents reduksjon av matsvinnet innen 2030. Utvalget skal blant annet komme med forslag til en matkastelov. Arbeidet skal leveres i form av en skriftlig rapport til Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet innen utløpet av 2023.³²

En kvantifisering av evnen til omstilling ble gjort av Alstadheimutvalget i NOU 1991: 2 *Norsk landbrukspolitikk – Utfordringer, mål og virkemidler*. Utrekningen viste at Norge den gang kunne være bortimot selvforsynt med matvarer ved en langsiktig avsperring (definert som tre år) gjennom å legge om innenlandsk produksjon og kosthold. Siden den gang har befolkningen i Norge økt med om lag 26 prosent, jordbruksarealet har blitt redusert med rundt 1 prosent, og kornarealet har blitt redusert med 21 prosent.³³ Norge har også avviklet lagerholdet av korn, som i 1991 var ett års forbruk. I tillegg har vi bygget opp den norske oppdrettsnæringen mens fangst fra fiskeri har holdt seg på omtrent det samme nivået. Forutset-

³¹ Klima- og miljødepartementet m.fl. (2021) og Landbruksdirektoratet (2021).

³² Klima- og miljødepartementet (2023b).

³³ Statistisk sentralbyrå, tabell 07459 og 05982.

³⁰ Dombu m.fl. (2021).

ningene er derfor endret, noe som gjør at en oppdatert vurdering vil kunne gi verdifull informasjon til bruk i beredskapsplanleggingen.

16.5.5 Beredskapslagring

Lagerføring er en måte å sikre produksjonskapasitet i næringen og matforsyning til befolkningen ved situasjoner hvor tilgangen til mat eller innsatsvarer er redusert eller stopper opp. Det sivile beredskapsarbeidet frem til rundt 1990 var rettet inn mot krig og kriser av tilsvarende omfang og alvorlighetsgrad.³⁴ Erfaringene fra tidligere krigs- og blokadesituasjoner gjorde dessuten at man inn-til avslutningen av den kalde krigen regnet med at forsyningskriser ble langvarige og oftest var et resultat av fysisk avsperring fra ressurser og markeder eller skyldtes en reell mangel på varer. Korn til melproduksjon, og sukker, ble ansett som kritisk, og det ble bygget korn- og sukkerlagre med offentlig finansiering.

Krav om beredskapslagring av matkorn og mel var nedfelt i kornforsyningsloven av 1928, med krav til å dekke ett års forbruk av korn. I 1995 ble kravet endret til seks måneders normalt forbruk. I 2003 ble ordningen avvirket og erstattet med en begrenset lagerordning for mel tilsvarende 20 dagers forbruk av mel til bakeribransjen nord for Ofoten. Ordningen med offentlige lagre av mel ble avvirket i 2014. Nærings- og fiskeridepartementet har som omtalt videreført lageroppbyggingsplaner for å ivareta forsyninger av mat til Nord-Norge i tilfelle sikkerhetspolitisk krise og krig.³⁵

Avviklingen av beredskapslagrene i 1990-årene sammenfalt med at utviklingen internasjonalt gikk i retning av arbeidsdeling og liberalisering av handelen. Økt selvforsyning av matkorn bidro også til at det ble sett på som forsvarlig å bygge ned kornlagrene. Den økte selvforsyningen av korn kan knyttes til matvarekrisen i 1972, som førte til at lagrene av korn på verdensbasis ble redusert, og som førte til en sterk økning i prisene i verdensmarkedet. Ulike regjeringer har i ettertid vektlagt behovet for en balanse mellom egen matproduksjon og velfungerende handelssystemer.

Utredning av matkornlager

Regjeringen ga i 2022 Landbruksdirektoratet i oppdrag å utrede alternativer med beredskapskrav på en lagerbeholdning per 1. juli for henholdsvis én måneds, tre, seks, ni og tolv måneders normalforbruk av matkorn, eksklusiv kommersielle lagre, for overlagering mellom kornsesonger. Mandatet var å utrede utformingen av en beredskapslagring av matkorn, ikke hvorvidt den skal etableres eller vurdere hensiktsmessigheten. Rapport ble levert 15. juni 2022.³⁶ Landbruksdirektoratet anbefalte at det ble arbeidet videre med følgende konsepter:

- et lager tilsvarende normalforbruk i seks måneder
- integrert lagring og statlig eierskap til kornet
- lagring i form av korn, ikke mel
- at anleggsstrukturen i størst mulig grad bør styres av markedet
- vurdering av utforminger med norske og/eller importert varer

I statsbudsjettet for 2023 ble det bevilget 20 millioner kroner til å etablere en ordning med beredskapslagring av matkorn tilsvarende 2–3 måneders forbruk. På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet har Landbruksdirektoratet gitt et forslag til utforming av en ordning og retningslinjer for beredskapslagring av matkorn.³⁷ Regjeringen tar sikte på å etablere beredskapslagring av matkorn høsten 2023. Kommisjonen legger til grunn at dette bygges betydelig opp.

16.5.6 Matberedskap i Sverige og Finland

I en vurdering av beredskapsløsninger kan det ses hen til hvilke løsninger sammenliknbare land har valgt. Nedenfor gis et kort utdrag av valgte tilnærminger i Sverige og Finland.

Sverige

Den svenske matberedskapen har siden slutten på den kalde krigen i stor grad basert seg på velfungerende handel og effektiv distribusjon. For enkelte produkter er det etablert lagre som er en del av logistikk-løsningen på området. Dette gjelder i hovedsak for matvarer der produksjonen er sesongbasert, for eksempel produksjon av korn

³⁴ Landbruksdirektoratet (2022b) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017a).

³⁵ Landbruksdirektoratet (2022b) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017a).

³⁶ Landbruksdirektoratet (2022b). Som ledd i utredningen ble det også sett på nytteeffektene av ulik størrelse på beredskapslageret, se Riekeles m.fl. (2022).

³⁷ Landbruksdirektoratet (2023c).

og gårdsprodukter. Det samme gjelder i noen grad der kjøp av en bestemt vare forekommer sjelden eller til bestemte tider av året. I praksis er det i tillegg et visst lagerhold av matvarer i de ulike leddene i verdikjeden, for eksempel i omlastingsentre, hos produsenter og grossister, i kjøretøyer, i butikkhyllene eller i den enkelte husholdning.³⁸

Svenske myndigheter har de siste par årene arbeidet for å bygge opp en robust mat- og drikkevannberedskap. Denne utviklingen har fått økt aktualitet etter Russlands militære angrep på Ukraina. Som ledd i å styrke matvareberedskapen jobber svenske myndigheter med å identifisere hvilke aktører som i et samfunnsperspektiv er kritiske for matvareforsyningen og forsyningslinjene rundt i landet. Innen januar 2024 skal myndighetene legge frem et forslag over det de anser som strategiske matvarer, som beskrives som matvarer som er nødvendige for å opprettholde produksjon i verdikjeden for mat og at alle skal ha tilgang til mat. I februar 2024 skal planene for hvordan matvarer skal prioriteres i tilfelle krise og behov for rasjonering, revideres. Oppdraget er gitt til Livsmedelsverket og Jordbruksverket. Livsmedelsverket skal i tillegg etablere et nasjonalt drikkevannslaboratorium som skal øke beredskapen i tilfelle mikrobiologiske trusler mot drikkevannsforsyningen i krise og ved forhøyet beredskap. Beredskap i drikkevannsforsyning er nærmere omtalt i kapittel 17.

Finland

Basert på en sikkerhetsstrategi for det finske samfunnet la den finske regjeringen i 2018 frem en beslutning om målene med forsyningsberedskapen. Målet i beslutningen fra 2018 var at Finland skal kunne håndtere unntakstilstander basert på nasjonale tiltak, innenfor rammen av et velfungerende internasjonalt marked og et diversifisert industrielt og produksjonsmessig grunnlag. Det vises for øvrig til gjennomgangen av forsyningsberedskapen i Finland, jf. kapittel 12. Ett av virkemidlene som Finland benytter seg av er beredskapslagre av matkorn. Tidligere var det lagret et gjennomsnittlig forbruk av matkorn i tolv måneder, men i 2013 ble det besluttet at lagrene skulle tilsvare forbruket i seks måneder. Totalt sett skal beredskapslagrene dekke et halvt års forbruk av hver av kornsortene hvete, havre, rug og bygg. I tillegg til matkorn lagres sertifiserte frø, proteinvekster og andre nødvendige produkter for å

kunne opprettholde matvareproduksjonen under kriser. Finland er i praksis selvforsynt med korn, og det er dermed i hovedsak finsk korn som ligger på lager, selv om dette ikke er et krav.³⁹

16.5.7 Mattrygghet

God mattrygghet avgjørende i et folkehelseperspektiv og for tilliten til matsystemet og norsk matproduksjon. Gjennom EØS-avtalen har Norge en felles regulering med EU for næringskjeden fra jord og fjord til bord. Krisehåndtering er en del av dette. Området er i betydelig grad regulert for å sikre at alle land håndterer uønskede hendelser likt. Mattilsynet har et utstrakt samarbeid med andre land gjennom forvaltningen av EØS-avtalen. Det veterinære fagområdet utgjør om lag 70 prosent av regelverket når det gjelder næringskjeden fra jord og fjord til bord.⁴⁰ Plantehelse er ikke en del av EØS-avtalen.

Det finnes en rekke tiltak som kan bidra til at redusere risiko knyttet til utbrudd av dyresykdommer:⁴¹

- et hensiktsmessig norsk og internasjonalt regelverk innenfor dyrehelse.
- streng kontroll med innførsel av dyr og dyreprodukter.
- god dyrehelse og -velferd i Norge.
- god beredskap: EU/EØS-land er forpliktet til å ha beredskap mot alvorlige smittsomme dyresykdommer.
- vaksinerings av dyr.
- god smittebeskyttelse mellom husdyrbesetninger.
- godt samarbeid mellom næring, myndigheter og forskning.
- systematisk overvåking og meldeplikt hvor en kan oppdage potensielt farlige sykdommer.

Forbrukerrådet har i innspill til kommisjonen pekt på at koronapandemien førte til redusert tilsyn og endringer i hvordan kontroll med dyrehold, matproduksjon og importkontroll blir utført. EU innførte en midlertidig forordning som åpnet for alternative måter å gjennomføre offentlig kontroll på. Denne ble også iverksatt i norsk rett. Forbrukerrådet peker på at arbeidet gikk raskt og at det innebar krevende avveininger mellom hensynet til raske avveininger av markeds- og næringshensyn opp mot forhold knyttet til mattrygghet, dyrehelse og -velferd.

³⁹ Landbruksdirektoratet (2022b).

⁴⁰ Innspill fra Mattilsynet til kommisjonen 29. april 2022.

⁴¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017a).

³⁸ Landbruksdirektoratet (2022b).

Antibiotikabruk

Verdens helseorganisasjon anser antimikrobiell resistens som en av de største truslene mot folkehelsen. De viktigste driverne av antibiotikaresistens er feilbruk og overforbruk av antibiotika. Forskrivere av antibiotika er både helsepersonell, og aktører innen veterinærmedisin, landbruk og matproduksjon, inkludert fiskeoppdrett.⁴²

Norge utmerker seg blant de landene som bruker minst antibiotika i husdyrproduksjonen, og har lavest forekomst av antibiotikaresistente bakterier i mat og husdyrhold. Viktige årsaker til vårt lave antibiotikaforbruk er god dyrehelse, dyktige og ansvarlige bønder og oppdrettere, bevisste veterinærer som praktiserer ansvarlig bruk av antibiotika og et godt samarbeid mellom næring og myndigheter. Forbruket av veterinære antibakterielle midler til oppdrettsfisk er svært lavt sammenlignet med tidligere. Nedgangen fra 1987 da forbruket var på sitt høyeste til 2021 var på over 99 prosent. I 2021 ble det foretatt behandling med antibiotika i 2,2 prosent av sjølokalitetene for laks og regnbueørret.⁴³

Veterinærtjenester

Kommunene har etter dyrehelsepersonelloven § 3a ansvar for å sørge for tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell og for å organisere en klinisk veterinærvakt utenom ordinær arbeidstid. Det ytes et statlige tilskudd til vaktordningen, og dette er primært innrettet på behov for tilgang på veterinærhjelp til produksjonsdyr. Tilgang på veterinærtjenester er en forutsetning for matproduksjon og dyrevelferd i hele landet.

På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet er det gjennomført en gjennomgang av tilgangen på veterinærtjenester i Norge. Utviklingstrekk, årsaker og mulige tiltak for å bedre situasjonen har vært vurdert, og arbeidsgruppen hadde særlig oppmerksomhet på utfordringene med tilgang på veterinærtjenester til produksjonsdyr. Rapporten ble overlevert departementet i mars 2023.⁴⁴ Det fremgår av rapporten at det i mange deler av landet er tilfredsstillende tilgang på veterinærtjenester. Samtidig pekes det på at utfordringer med tilgang på veterinærer til å ivareta klinisk veterinærpraksis på produksjons-

dyr i jordbruket har økt markant de siste årene. En rekke kommuner melder om utfordringer med å rekruttere deltakere eller vikarer til den kliniske veterinærvakten. Mange kommuner sliter også med å rekruttere veterinærer til produksjonsdyrpraksis på dagtid. Utfordringene er ikke isolert til en bestemt del av landet, men er størst i områder med store reiseavstander og få husdyrbesetninger.

Lagerhold av veterinære legemidler ble diskutert i forbindelse med koronapandemien. Mattilsynet fikk den gang i oppdrag å kartlegge hvilke legemidler det kunne være behov for et lager av.⁴⁵ Norge har for øvrig tilgang til EUs vaksinebank for vaksine mot munn- og klovsjuka. Mattilsynet har overfor kommisjonen pekt på at leveranser av veterinære legemidler er sårbar. Dette kan slå ut negativt for matproduksjonen da de produksjonsdyrene som trenger behandling i dag, skal bli mat i morgen. Det er også et press på å skaffe nok rabiesvaksiner og andre veterinærlegemidler for å sikre at kjæledyr som kommer sammen med flyktningene fra Ukraina ikke blir en trussel for norsk folke- og dyrehelse.

16.6 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Erfaringene med koronapandemien og krig i Ukraina har synliggjort verdien av en matvareberedskap som er tuftet på flere virkemidler. Klimaendringene og konsekvensene disse kan få for norsk og internasjonal matproduksjon trekker i samme retning. Kommisjonen har valgt å legge til grunn at Norge må over fra en tilnærming til beredskap fra akkurat i tide-prinsippet («just in time») til føre-var-prinsippet («just in case»), noe som får store konsekvenser for hvordan vi innretter vår matforsyning. Kommisjonen mener at det er nødvendig å sikre størst mulig produksjon av mat i Norge basert på norske ressurser, både for å sikre matforsyningen til befolkningen og ut ifra et solidarisk ansvar om å bidra til økt global matforsyning. Det er også avgjørende for den beredskapen som spredt bosetning representerer. Med tiltakende sikkerhetspolitiske spenninger er det nødvendig å produsere så mye mat vi kan selv på egne ressurser.

Hovedkonklusjonen til kommisjonen er at det er nødvendig å øke selvforsyningsgraden og snarest starte oppbygging av lagerhold. En sentral forutsetning for å sikre matproduksjon er tilgang

⁴² Helsedirektoratet (2023).

⁴³ Norsk overvåkingssystem for antibiotikaresistens hos mikrober (NORM) m.fl. (2022).

⁴⁴ Arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet (2023).

⁴⁵ Innspill fra Mattilsynet til kommisjonen 29. april 2022.

på kompetanse både i produksjon, foredling og dyrehelse. I tillegg er det nødvendig med en gjennomgang av den samlede matvareberedskapen i Norge.

16.6.1 Usikkerhet om utviklingen i internasjonal handel

Norsk matsikkerhet er tuftet på forutsetningen om velfungerende internasjonal handel. Internasjonale utviklingstrekk, inkludert klimaendringene og krigen i Ukraina, fører til usikkerhet rundt denne forutsetningen. Kommisjonen mener derfor at det er viktig å planlegge ut fra føre-var-prinsippet. Nærings- og fiskeridepartementet har lyst ut en analyse av risiko og sårbarhet knyttet til de globale forsyningslinjene for viktige innsatsfaktorer, råvarer og produkter som importeres til Norge, som vil gi bidrag til en avklaring av forsyningsikkerhet for matvarer og innretning av beredskapen.⁴⁶

Tidlig varsling når en matvarekrise er under utvikling, er avgjørende for at tiltak kan iverksettes tidsnok og dermed redusere de negative konsekvensene. Å ha analysekapasitet til å overvåke utviklingen innenfor global matproduksjon og forhold som kan påvirke forsyningsystemene, er en nøkkel til tidlig respons. Landbruksdirektoratet har ansvar for å administrere importvernet, noe som innebærer å overvåke matvaremarkedet og varsle Landbruks- og matdepartementet dersom matsikkerheten svekkes. Etter bestilling fra Landbruksdirektoratet er det nylig utarbeidet en rapport som beskriver mulige indikatorer som kan overvåkes for å identifisere svikt i matforsyning gjennom import så tidlig som mulig.⁴⁷ Kommisjonen vil understreke at det er viktig at monitoring av forsyningsikkerheten for mat har et helhetlig perspektiv slik at det også skaffes tilveie kunnskap om eventuell risiko i verdikjeden for sjømat. Her vil Fiskeridirektoratet og næringslivsaktører i verdikjeden spille en viktig rolle for å fange opp endringer som innebærer en risiko for forsyningssvikt. I tillegg vil Mattilsynet ha en viktig rolle når det gjelder mattrygghet.

Norge importerer mest mathvete fra Tyskland, Polen og Sverige.⁴⁸ Norge deler en lang grense med Sverige, som har en betydelig landbruksproduksjon, og vår lange kystlinje gjør at

mulighetene for transport av matvarer til og fra Norge sjøveien er god. I lys av dette mener kommisjonen at det bør ses nærmere på mulighetene i et forsterket samarbeid med naboland om matsikkerhet. Kommisjonen viser for øvrig til at EU-kommisjonen har iverksatt en europeisk beredskaps- og responsmekanisme for matsikkerhetskriser, kalt European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism (EFSCM).⁴⁹ Europeiske land utenfor EU som har en matforsyningskjede som er integrert med EUs, inviteres også til å delta i EFSCM. Dette er et samarbeid norske myndigheter bør være påkoblet.

16.6.2 Det må legges til rette for nasjonal produksjon

Import av matvarer vi har forutsetninger for å produsere selv, har økt betydelig de siste årene. Importen fortrenger norsk produksjon av både kornprodukter, kjøtt, egg og meierivarer. I et beredskapsperspektiv er det viktig å legge til rette for å produsere så mye mat som mulig i Norge – dette gjelder både landbruk og sjømat. Når det gjelder landbruket, krever dette god utnyttelse av utmarksressurser og det begrensede jordbruksarealet vi har. I arbeidet med å legge til rette for høy produksjon i landbruket står økonomi for næringen sentralt.

Kommisjonen mener at matproduksjon på det begrensede jordbruksarealet vi har er viktig både for å opprettholde bosetningen, og for den samlede beredskapen i Norge. Dette gjelder også bosetting i kystsamfunn knyttet til fiskeri- og havbruksnæringen. Kommisjonen mener videre at det er gode argumenter både med hensyn til klima, bærekraft og selvforsyning å benytte de naturgitte forutsetningene Norge faktisk har, til matproduksjon.

Effektiviteten i produksjonen av melk og kjøtt og i havbruksnæringen skyldes i stor grad bruken av kraftfôr. Proteinet som brukes i blandingen, er i stor grad importert. Soya kan til en viss grad erstattes av andre fôrinnvarsvarer som kan produseres innenlands. Dette vil imidlertid føre til at kraftfôret trolig blir dyrere, og det blir et spørsmål om betalingsvillighet. Egenproduksjon av kraftfôr påvirkes følgelig i stor grad av markedsmessige forhold. Et annet virkemiddel for økt selvforsyning er å redusere avhengigheten av kraftfôr, for eksempel ved å sende flere dyr ut på beite. Økt bruk av grovfôr og beite vil samtidig føre til at

⁴⁶ Nærings- og fiskeridepartementet (2022b).

⁴⁷ Pettersen Orm og Andersen Engevik (2022). Utredningen var begrenset til hvetemarkedet, men problemstillingen er aktuell for alle råvarer som importeres til Norge.

⁴⁸ Landbruksdirektoratet (2022c).

⁴⁹ European Commission (2023).

effektiviteten går ned per dyr fordi det tar lengre tid å produsere en viss mengde kjøtt og melk.

Kommisjonen mener at det er gode argumenter både med hensyn til klima, bærekraft, selvforsyning og beredskap å benytte de naturgitte forutsetningene Norge har til matproduksjon. Samtidig er det med tiltakende sikkerhetspolitiske spenninger viktig og solidarisk å produsere så mye mat vi kan selv, på egne ressurser.

Regjeringen har en ambisjon om en selvforsyningsgrad på 50 prosent. Kommisjonen støtter ambisjonen om økt mat- og forproduksjon basert på norske råvarer og ressurser.

16.6.3 Omlegging av produksjon og forbruk ved kriser

Evne til å omstille matproduksjon og kosthold ved kriser vil være avgjørende for å kunne håndtere særlig alvorlige matforsyningskriser.

Knapphet av jordbruksvarer, for eksempel kjøtt og andre proteinkilder, vil kunne avhjelpes gjennom fiske- og havbruk. For å sikre at dette er en realitet over tid, er det viktig å sikre at dagens fiskeproduksjon er bærekraftig.

Nærings- og fiskeridepartementet har gitt Menon Economics i oppdrag å utrede betydningen fisk og sjømat har for matvareberedskapen i Norge. Prosjektet skal belyse hvordan produksjon og distribusjon av sjømat kan bidra til å sikre befolkningen et fullverdig kosthold i kriser, og hvilke sårbarheter som ligger i verdikjedene knyttet til blant annet forproblematikk og omstillings-evne.⁵⁰

Kommisjonen mener at oppdatert kunnskap om evnen til omstilling av produksjon innen landbruket, fiskeriene og havbruket er nødvendig for å kunne utforme en helhetlig og fremtidsrettet matberedskap. Kommisjonen foreslår derfor at utredningen om betydningen av fisk og sjømat for matvareberedskapen, følges opp med en tilsvarende for landbruket, slik at den samlede omstillingsevnen i innenlands produksjon og kosthold kan belyses. Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet må gå sammen om en slik utredning. Når det gjelder kostholdsiden, er dette et fagområde som ligger under Helse- og omsorgsdepartementet, som derfor i nødvendig grad bør involveres i arbeidet.

I arbeidet med bærekraftige systemer bør også matsvinn få en plass som beredskapstiltak. I en tid der matsikkerheten på sikt kan være truet, er det viktig å følge opp arbeidet med å forebygge

matsvinn i hele verdikjeden. Kommisjonen viser til at det er oppnevnt et utvalg som skal vurdere tiltak og virkemidler som skal sikre at Norge når målet om å redusere matsvinnet med 50 prosent innen 2030, inkludert hvordan en matkastelov skal inngå i en samlet virkemiddelbruk.

16.6.4 Restriktiv jordvernpraksis

Jordvernets betydning for norsk matsikkerhet er forsterket i lys av den endrede geopolitiske situasjonen, bedre kunnskap om konsekvensene av klimaendringene og andre forhold som kan svekke global matproduksjon.

Det nydyrkes årlig større arealer enn det som omdisponeres til andre formål enn jordbruk. Samtidig skjer nydyrkingen i klimasoner hvor det i hovedsak dyrkes grovfôr, mens det meste av omdisponeringen skjer i sentrale områder der arealene er godt egnet for matkorn eller andre matvekster. Det er dermed en tendens til at jordbruksarealets tyngdepunkt går i retning av mer marginale områder.

Kommisjonen mener at omfanget av dette bør vurderes nærmere og ses i sammenheng med økt tilflytning til sentrale strøk, hvor også den beste matjorden befinner seg. Dette innebærer vanskelige avveininger som myndighetene må ha gode strategier for å møte. Det bør ses nærmere på virkemiddelbruken for å redusere tap av dyrkingsjord, inkludert om det er behov for å styrke hjemmelsgrunnlaget. Det må også ses nærmere på hvordan jordvernhensyn kan gis større plass når transportsektoren planlegger samferdselsprosjekter.

Kommisjonen viser for øvrig til at regjeringen har uttrykt som mål for jordvernet at den vil sette et nytt langsiktig mål om maksimal omdisponering av 2 000 dekar dyrka mark årlig og sikre at jordvern blir et overordnet hensyn i arealforvaltning. Det vurderes også andre tiltak.

16.6.5 Lagerholdet må styrkes

Spørsmålet om lagerhold av korn og fôrråstoffer må avveies mot flere hensyn. Generelt vurderes den norske matsikkerheten som god, noe både DSB, Landbruksdirektoratet og NIBIO påpeker i sine utredninger. Norge får normalt tilgang til det landet trenger for å supplere norsk matproduksjon gjennom import fra verdensmarkedet. Det vil også være viktig at lagerordninger ikke svekker markedsaktørenes motiv for egen risikohåndtering.⁵¹

⁵⁰ Nærings- og fiskeridepartementet (2022b).

⁵¹ Pettersen (2014).

I mindre og kortvarige kriser vil nytten av et norsk kornlager hovedsakelig være knyttet til befolkningens opplevelse av trygghet og samfunnsstabilitet. Et kornlager kan i tillegg bidra til leverings- og prisstabilitet ved internasjonale hendelser som kan gi forsyningskrise med tilhørende prisøkninger på importert korn. Det siste momentet er imidlertid ikke et argument for å bygge opp lager, da myndighetene isteden kan målrette tiltak mot husstander med lav inntekt.

Kommisjonen vil understreke at kornlager må ses som et virkemiddel for å kunne møte de store forsyningskrisene med lav sannsynlighet og store konsekvenser. Lagring av korn, og eventuell annen mat og innsatsfaktorer, vil kunne sikre produksjonsevne og befolkningen tilstrekkelig mat gjennom en forsyningskrise til velfungerende internasjonal handel er gjenopprettet. Ved svikt eller avbrudd i forsyninger over flere år vil tilgjengelighet til korn lette overgangen fra et normalt kosthold til et krisekosthold.

Landbruksdirektoratet har tidligere anbefalt å jobbe videre med et konsept for lagerhold tilsvarende normalforbruk i seks måneder. Kommisjonen viser også til den finske løsningen, der beredskapslagrene totalt skal dekke et halvt års forbruk av hver av kornsortene hvete, havre, rug og bygg. Til forskjell fra Finland, som i praksis er selvforsynt med korn, er Norge per i dag avhengig av import av kornvarer. Beredskapslagre for kritiske klasser av mat i seks måneder, som Landbruksdirektoratet har foreslått, vil ligne på det finske systemet. Det er bevilget midler til etablering av en ordning med beredskapslagring av matkorn tilsvarende to til tre måneders forbruk. Etter en helhetsvurdering mener kommisjonen at lagerholdet av matkorn bør styrkes betydelig utover besluttet ambisjon.

Kommisjonen mener at behovet for beredskapslagre må ses i sammenheng med øvrige faktorer som inngår i norsk matberedskap, inkludert mulighetene som ligger i havnæringen, og evnen til å legge om produksjon og forbruk og raskt å gjenoppbygge lagerkapasitet ved endret trussel og risikobilde. Her kan det dras veksler på tidligere erfaringer. I perioden 2015–2017 ble det tatt gode kornavlinger i Norge. I tillegg til ordinære lagre ble det i disse årene benyttet en del improviserte lagre for å håndtere den store tilgangen av korn. Både lageranlegg bygget for andre formål og nedlagte fabrikklokaler av ulike slag ble benyttet.⁵² Håndteringen viste at evnen til improvisasjon i landbruksnæringen er høy, noe som er vik-

tig i et beredskapsperspektiv. Evnen til omlegging og improvisasjon bør utredes.

Det bør også ses på hvilke kritiske innsatsfaktorer det bør være lagring av, som for eksempel frø, såkorn, gjødsel, råvarer til kraftfôr og plantevernmidler med videre. Digitalisering og automatisering av landbruket, foredlingsindustri og distribusjon, øker samtidig avhengigheter til databrikker og ulike maskindeler. Denne typen innsatsfaktorer bør derfor også inngå i en vurdering av behov for beredskapslagre.

Kommisjonen vil også understreke betydningen av kommunenes evne til å ivareta oppgaver innenfor helsemessig og sosial beredskap, for eksempel ved å ha rullerende lager på offentlige kjøkken. Sykehjemsbeboere og andre hjemmeboende som er avhengig av pleie og omsorg er avhengig av tilgang på mat, inkludert spesialtilpasset mat. Kommisjonen viser til at Livsmedelverket i Sverige har utarbeidet en beredskaps håndbok for offentlige kjøkken, som tar høyde for kriser og situasjoner som kan oppstå, og hvordan kjøkkenet skal forholde seg til ulike scenarioer.⁵³ Dette er en type vurderinger som bør inngå i norsk matvareberedskap.

16.6.6 Matvareforsyningen til Nord-Norge

I flere innspill til kommisjonen pekes det på sårbarheter knyttet til kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner i Nord-Norge som beredskapen må ta høyde for. Russlands krigføring i Ukraina har vist at for eksempel transportinfrastruktur og energiforsyningen vil bli rammet i en militær konflikt. Gitt den geografiske nærheten til Russland, og ut fra en antakelse om at et eventuelt militært angrep trolig vil være rettet mot våre nordligste fylker, mener kommisjonen at den nordlige landsdelen er i en særstilling og må sikres tilstrekkelig prioritet. Også de logistiske forholdene og infrastrukturen i landsdelen tilsier dette.

Spørsmålet er om de nåværende planene for lageroppbygging i tilstrekkelig grad tar innover seg eventuelt endrede forutsetninger når det gjelder varslings tid. Det vil si om lageroppbygging kan skje tidsnok fra man beslutter iverksettelse, og til militært angrep finner sted. En annen problemstilling gjelder om det vil være mulig å opprettholde varestrømmer nordover blant annet ved å benytte det finske og svenske veinettet dersom transport over det norske veinettet ikke lar seg gjøre. Det vises for øvrig til omtale av transportbe-

⁵² Felleskjøpet (2019).

⁵³ Livsmedelverket (2022).

redskap i kapittel 18. Lagrene skal benyttes i situasjoner der logistikken ikke kan forventes å fungere optimalt. En problemstilling da er om antallet lagre og plasseringen av disse er tilstrekkelig til å oppveie logistiske utfordringer som vil oppstå ved krigshandlinger, og som gjør at det blir vanskelig for befolkningen å handle varer.

På bakgrunn av dette mener kommisjonen det er nødvendig å gjennomføre en særskilt analyse av beredskapsmessige utfordringer knyttet til matvareforsyningen nordover i ulike scenarioer. En slik analyse bør ta utgangspunkt i felles planforutsetninger, dersom slike gjeninnføres. Det vises for øvrig til anbefalingen om å gjennomføre en risiko-, sårbarhets- og beredskapsanalyse av norsk matforsyning.

16.6.7 Mattrygghet

For å bevare den gode statusen vi har på mattrygghet, god dyrehelse og -velferd og for å nå sentrale mål når det gjelder norsk matproduksjon, er det avgjørende at Norge er i forkant. Det forutsetter god overvåking og at hendelser oppdages tidlig, slik at tiltak raskt kan iverksettes for å begrense mulige negative konsekvenser. Kommisjonen vil også understreke betydningen av én helse – det vil si sammenhengen mellom human- og veterinærmedisin, som utfordres av klimaendringene og antibiotikaresistens. Videre utvikling av norsk matproduksjon må skje på en måte som ivaretar vår lave bruk av antibiotika.

Etter det kommisjonen erfarer er det etablert gode ordninger og planverk for håndtering av sykdommer på planter, dyr og fisk. Slike hendelser berører i første rekke mattryggheten, men med svak håndtering kan de også påvirke matforsyningen. Det er derfor viktig at eksisterende tiltak og strategier følges opp og om nødvendig styrkes.

Det er etablert et samarbeid mellom myndighetene og næringene om håndtering av utbrudd og hendelser. Mattilsynet har overfor kommisjonen pekt på betydningen av å mobilisere og styrke næringenes kapasitet og kompetanse i håndtering av hendelser. Et eksempel på slik proaktiv håndtering er at fisk- og sjømatnæringen selv mobiliserte for å hindre Covid-19 smitte i forbindelse med vinterfisket vinteren 2021. Dagligvarekjedene og næringsmiddelprodusenter har også en betydelig beredskapskapasitet som kan mobiliseres i forbindelse med håndtering av hendelser. Kommisjonen vil derfor understreke betydningen av god dialog mellom myndighetene, næringene, interesseorganisasjonene og innbyggerne i kriser med konsekvenser for mattryggheten.

I dag er det store forventninger til at Mattilsynet skal løse mange oppgaver i forbindelse med utbrudd av smittsomme dyresykdommer. Mattilsynet har både kompetanse og erfaring med hendelser, men har overfor kommisjonen pekt på at de ikke har nok ressurser til å håndtere flere samtidige og komplekse hendelser over tid.

Virksomheter med beredskapsansvar innenfor mattrygghet og næringen kan ikke velge å ikke etterforske eller bekjempe hendelser som rammer folkehelsen, dyrehelsen, fiskehelsen, plante- helsen, mattryggheten og førttryggheten. Foruten liv og helse kan samfunnet pådra seg store økonomiske tap som igjen kan få følger for næringsstrukturen og forsyningssikkerheten. Etter det kommisjonen erfarer utgjør stramme økonomiske rammer en risiko for at beredskapen på myndighetsnivå svekkes.

Produsentene og næringens organisasjoner blir stadig større og mer profesjonelle, samtidig som Mattilsynets ressurser er begrenset slik at de må konsentrere seg om tilsynsoppgaver. I lys av dette mener kommisjonen at næringens egenberedskap innen dyrehelse må økes slik at denne på en god måte kan utfylle Mattilsynets oppgaveportefølje og ressursbruk. Det må også vurderes om det er behov for å styrke grunnbemanningen i Mattilsynet. Alt i alt mener kommisjonen at det er nødvendig å styrke myndighetenes og næringenes evne til samordnet forebygging og håndtering av plante-, dyre- og fiskesykdommer.

I lys av at tilgangen til veterinærtjenester i norsk matproduksjon er presset, mener kommisjonen at det er nødvendig å se på tiltak som kan styrke denne.

16.6.8 Samordning av matvareberedskapen

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for fiskeri og havbruk og verdikjeden fra industri og frem til forbruker. Landbruks- og matdepartementet har ansvar for verdikjeden fra jordbruket og frem til industri og foredling og for import av landbruksvarer. Landbruks- og matdepartementet skal innenfor sin sektor bidra til at industri og handel kan opprettholdes for å sikre forsyninger av jordbruksvarer til det norske markedet i kriser. Landbruksdirektoratet overvåker forsyningene av landbruksvarer i Norge og inn til landet. Eventuelle ubalanser i markedet håndteres fortløpende av Landbruksdirektoratet i samarbeid med markedsregulatorene.

God matvareberedskap forutsetter at Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet er koordinert. Etter det

kommisjonen erfarer, fungerer samarbeidet godt, men det kan oppstå utfordringer knyttet til den landbruksbaserte videreforedlingsindustrien. Med bakgrunn i Landbruks- og matdepartementets sektoransvar vil det både i normale situasjoner og under kriser være nødvendig for departementet å ha god kontakt med den landbruksbaserte videreforedlingsindustrien, selv om Nærings- og fiskeridepartementet har det formelle ansvaret for næringsmiddelindustrien. Landbruks- og matdepartementets kontakt med videreforedlingsindustrien under kriser gjør det blant annet mulig raskt å kartlegge barrierer og flaskehalser med sikte på å opprettholde så normal matforsyning som mulig.

NHO Mat og drikke, Landsorganisasjonen og Norges Bondelag har gitt innspill til kommisjonen om at Rådet for matvareberedskap bør utvides til å omfatte myndigheter og aktører i produksjon og videreforedling. Det kan argumenteres for at grossistene og distributørene har en nøkkelrolle i verdikjeden for mat og derfor kan representere øvrige ledd i Rådet for matvareberedskap. Rådet for matvareberedskap har også observatørstatus i møter med markedsregulatorne og kontakt med Mattilsynet, der rådet står på innkallingslisten til møter som gjelder mattrygghet. Nærings- og fiskeridepartementet har også en kontaktiliste til produsenter av matvarer, som departementet kan ta kontakt med om det er problemer med bestemte vareslag. Det gjennomføres også regelmessig møter med disse aktørene.

Kommisjonen ser at det eksisterer en rekke ordninger og møtearenaer for å sikre god og samordnet beredskap i matvaresektoren. Kommisjonen støtter likevel innspillet om å utvide Rådet for matvareberedskap slik at det omfatter sentrale myndigheter og aktører i produksjon og videreforedling. Grunnen til dette er den økte kompleksiteten i internasjonale produksjons- og logistikkjeder der behovet for samordnet virkemiddelbruk er viktig. En forverret trusselsituasjon støtter også opp om en slik løsning. Kommisjonen foreslår derfor at Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet finner frem til løsninger som sikrer samordnet matvareberedskap gjennom Rådet for matvareberedskap.

16.6.9 Dimensjonering av matvareberedskap bør bygge på felles planforutsetninger

Det er stor usikkerhet knyttet til forutsetningen om velfungerende internasjonal handel. Ikke

minst klimaendringene og et forverret sikkerhetspolitisk klima bidrar til usikkerhet.

Dimensjonering av matvareberedskap må ta utgangspunkt i felles planforutsetninger, dersom slike gjeninnføres. For eksempel vil en beslutning om å bygge opp lagre av korn stå seg sterkere dersom det kan oppnås enighet om planforutsetninger som kan legges til grunn på tvers av sektorene. Dette vil sikre samordnet planlegging og at ordninger som innføres, ikke endres eller avvikes ved skiftende politiske flertall. Det vises for øvrig til kommisjonen vurderinger av behovet for felles planforutsetninger i kapittel 13.

Det vil videre være nødvendig å gjennomføre en risiko, sårbarhets- og beredskapsanalyse av norsk matforsyning, blant annet med utgangspunkt i eventuelle nye planforutsetninger.

Kommisjonen anbefaler:

- å gjennomføre en risiko-, sårbarhets- og beredskapsanalyse av norsk matforsyning for å kartlegge den faktiske matvareberedskapen
- å umiddelbart legge planer for økt selvforsyningsgrad basert på norske råvarer
- å styrke lagerhold av matkorn betydelig utover dagens ambisjon
- å sikre nødvendige lagre av kritiske innsatsfaktorer til matproduksjon
- å avklare det samlede potensialet for å legge om produksjon innenfor landbruk, havbruk og fiskeriene, og kosthold, på kort og lang sikt ved forsyningskriser
- å styrke overvåkingen av internasjonale mat- og forvaremarkeder gjennom samarbeid mellom sentrale myndigheter og næringene
- å styrke samarbeidet med EU og nordiske land om matsikkerhet og matberedskap
- å videreføre en restriktiv jordvernpraksis for å sikre nødvendige arealer til matproduksjon, inkludert å vurdere virkemiddelbruk
- å utrede tiltak som kan styrke myndighetenes og næringenes evne til samordnet forebygging og håndtering av plante-, dyre- og fiskesykdommer
- å iverksette tiltak som kan sikre tilgangen til veterinærtjenester i norsk matproduksjon
- å utvide Rådet for matvareberedskap slik at det omfatter myndigheter og aktører fra produksjon og videreforedling

Kapittel 17

Drikkevannsforsyning

17.1 Innledning

Tilgang på vann er en grunnleggende fysiologisk forutsetning for alt liv og viktig også av hygieniske årsaker. Drikkevann omfatter alt vann som produseres i et vannforsyningsanlegg, eller som tas ut av en vannkilde og som går til forbruk i boliger, til næringslivet eller i samfunnet for øvrig. Evnen til å levere drikkevann er også kritisk for samfunnets evne til å ivareta en rekke kritiske funksjoner, som for eksempel drift av sykehus og andre helseinstitusjoner. Drikkevannskildene skal også normalt kunne forsyne brann- og redningsvesenet med slokkevann til brannsløkking.

17.1.1 Ansvar og oppgaver

Hovedaktørene innen drikkevannsforsyningen i Norge er kommunene som eier og drifter over 90 prosent av vannverkene. Norsk vann er den nasjonale interesseorganisasjonen for vannbransjen. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide selskaper, kommunenes driftsassistanter og enkelte private samvirkevannverk. Norsk Vann representerer rundt 320 kommuner med om lag 96 prosent av landets innbyggere.¹

Helse- og omsorgsdepartementet er ansvarlig for regelverket på drikkevannsområdet og er også utpekt som hovedansvarlig departement for vann og avløp.²

Klima- og miljødepartementet forvalter regelverk som berører helseberedskapen, blant annet regelverk om vann- og avløp. Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar som kan bli aktivert i en beredskapssituasjon knyttet til næringsberedskapsloven. Fylkeskommunen har et ansvar for å sikre at vannforvaltningen ivaretas i arealplanleggingen.³

Mattilsynet har ansvar for godkjenning av vannverk og fører tilsyn med virksomheter som

produserer eller omsetter drikkevann, inkludert drikkevannberedskapen. Mattilsynet forvalter også regelverk som sikrer et kvalitetsmessig og tilstrekkelig drikkevann som en del av helseberedskapen, og har også ansvar for informasjon om vannforsyningen og drikkevannsbereidskap som er regulert i helseberedskapsloven.⁴ Vannverkseiere har varslingsplikt til Mattilsynet etter drikkevannsforskriften ved uønskede hendelser. Varslingsplikten gjelder også ved mistanke om at drikkevannet kan inneholde kjemikalier eller mikroorganismer som kan utgjøre helsefare.

Folkehelseinstituttet (FHI) utfører oppgaver knyttet til Vannverksregisteret og analyser og rådgivning. FHI drifter blant annet Nasjonal vannvakt, som er en døgnbemannet rådgivningstjeneste til vannverk som trenger råd og hjelp ved akutte hendelser som kan påvirke vannforsyningen og føre til helsemessige konsekvenser for befolkningen.⁵ FHI bidrar også med veiledning og har blant annet utarbeidet en veileder rettet mot kommuneleger og Mattilsynet som beskriver metodene og ansvarfordelingen ved oppklaring og kontroll av sykdomsutbrudd som skyldes smitte fra matvarer, drikkevarer, drikkevann eller dyr.⁶

Norges geologiske undersøkelse (NGU) har etter vannressursloven § 46 ansvar for drift og vedlikehold av den nasjonale grunnvannsdatabasen som omfatter blant annet fysisk plassering og beskrivelse av drikkevannsbrønner (grunnvann).

Helsedirektoratet har det overordnede ansvaret for den nasjonale helseberedskapen, og skal bidra til at samvirket blir ivaretatt i helse- og omsorgssektoren, inkludert innenfor drikkevannsbereidskapen.⁷

⁴ Helse- og omsorgsdepartementet (2021a) og Mattilsynet (2022).

⁵ Folkehelseinstituttet (2023a) og Helse- og omsorgsdepartementet (2021a).

⁶ Folkehelseinstituttet (2018).

⁷ Helsedirektoratet (2022).

¹ Norsk Vann (2023).

² Helse- og omsorgsdepartementet (2021a).

³ Drikkevannsforskriften.

17.2 Risiko og sårbarhet i vannforsyningen

Sentrale deler av utfordringsbildet for vann- og avløpssektoren knytter seg til tilstanden til infrastrukturen, klimaendringene, digital risiko og forsyningssikkerhet.

Selv om befolkningen i all hovedsak mottar helsemessig trygt drikkevann, er det behov for tiltak for å hindre fremtidige problemer. Det kommunale ledningsnett er generelt i dårlig forfatning, og lekkasjegraden er høy. Gjennomsnittlig lekker 30 prosent av rent vann ut av ledningene – i de verste tilfellene 60 prosent. Fornyelsesgraden av ledningsnett er lav og ikke tilstrekkelig til å unngå økende forfall. Det medfører fare for forurensning av drikkevannet og leveringssvikt grunnet ledningsbrudd. Overbelastning av avløpsledningsnett og avløpsrenseanleggene forverrer situasjonen.⁸ Kvalitet og sikkerhet i vannforsyningen er heller ikke god nok i mange kommuner, og alternative drikkvannforsyninger er begrenset flere steder, inkludert i flere større kommuner.⁹ Et eksempel på en alvorlig hendelse innen drikkevannsforsyning er hendelsen i Askøy kommune i 2019. Til sammen 2 000 mennesker ble syke og 76 personer ble innlagt på sykehus som følge av bakterier i drikkevannet som førte til mage-tarmsykdom.¹⁰

Betydelige investeringsbehov gjør at det er behov for økt tilgang på ressurser og kompetanse. Vannbransjen melder også om at tilgangen på kompetanse er en utfordring.¹¹

Risikobildet påvirkes også av klimaendringene, som gjør det enda viktigere enn tidligere å sikre vannforsyningen og etablere forsyning fra mer enn én vannkilde. Et endret klima betyr at ekstremvær blir vanligere, med perioder med både større nedbørsmengder og samtidig lengre perioder med tørke. Konsekvensene av tørke ble erfart flere steder i landet vinteren 2021. Vannverk i Nordland og Troms hadde blant annet utfordringer med vannforsyningen.¹²

Digitale angrep er en annen risikofaktor. Vann- og avløpssektoren digitaliseres, noe som medfø-

rer økte krav til kompetanse og risikostyring. I dette bildet kan det være en utfordring at næringen i hovedsak består av flere mindre aktører. Digitale angrep mot vannforsyning kan potensielt få store negative konsekvenser.

Digitalt sårbarhetsutvalg påpekte utfordringer knyttet til IKT-sikkerhet ved vannverkene og oppfølgingen fra sentrale myndigheter.¹³ Utvalget anbefalte følgende:

- å øke IKT-sikkerhetskompetansen i norske vannverk
- å styrke tilsyn og veiledning i IKT-sikkerhet
- å bedre systemer for hendelseshåndtering
- å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser for eventuell innføring av smarte vannmålere

Det er også et generelt behov for økt sikkerhet knyttet til databaser som omfatter informasjon om kritisk infrastruktur, noe som også omfatter drikkevannsforsyning. NGU fremhever i innspillet sitt til kommisjonen at det tilgjengeliggjøres detaljerte, kartfestede data om drikkevannsbrønner i den nasjonale databasen for grunnvann, og som reguleres gjennom vannressursloven § 46. Offentlig tilgjengelig informasjon er viktig for å redusere omfanget av ledningsbrudd på grunn av graving, for effektiv samfunnsutvikling og for å forebygge og håndtere funksjonssvikt. Verdien av at informasjonen er offentlig tilgjengelig, må samtidig avveies mot risikoen for at dataene potensielt kan bli misbrukt til ondsinnede formål.

Forsyningssikkerhet for kritiske innsatsvarer er også en vesentlig del av risikobildet. Verdikjeden for vann og avløp er lang og omfattende. Forsyninger av kjemikalier er avgjørende for å kunne opprettholde leveranser av rent drikkevann og avløpsrensing, og en rekke bedrifter i inn- og utland er involvert i produksjonen av kjemikalier og leveranser av viktige varegrupper. Figur 17.1 viser infrastruktur og innsatsfaktorer som inngår i verdikjeden.

Det er økt risiko for mangelsituasjoner i forsyningslinjene for drikkevannsforsyningen. Etter det kommisjonen erfarer har flere vannverkseiere begrenset lagerhold og buffere av kritiske innsatsvarer, for eksempel kjemikalier til rensing. Det finnes heller ikke en nasjonal beredskapsløsning i form av lagerhold for å kunne håndtere forsyningssvikt knyttet til innsatsfaktorer.

⁸ Folkehelseinstituttet (2020). Dataene som rapporteres inn kan være mangelfulle grunnet dagens systemer for rapportering.

⁹ BedreVANN og Norsk Vann (2022).

¹⁰ Eikebrokk m.fl. (2021).

¹¹ Norsk Vann (2020a).

¹² Varsom-plattformen (2021).

¹³ NOU 2015: 13.



Figur 17.1 Verdikjeden for vann og avløp.

Kilde: Janniche Cramer (2020), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

17.3 Arbeidet med å sikre drikkevannsforsyning

Mye har blitt gjort for å sikre drikkevannsforsyningen de senere årene. Det er foretatt regelverksendringer, blant annet er det fastsatt ny drikkevannsforskrift. Videre er det etablert nasjonale mål på vannområdet, og flere utredninger har styrket kunnskapen om utfordringsbildet. Det er også høstet erfaringer fra koronapandemien, blant annet knyttet til etablering av samarbeidsgrupper på tvers av leverandører, sluttbrukere og myndigheter.

Beredskapsarbeidet for å sikre drikkevannsforsyningen involverer mange aktører. Drikkevannsforsyningen er et felt med sårbarhetsutfordringer, og samtidig har myndighetene begrensede virkemidler overfor vannverkseiere.

Styret i Norsk Vann satte i begynnelsen av 2019 ned en arbeidsgruppe for å se på effektiv organisering av vann- og avløpstjenestene. I rapporten fra arbeidsgruppen anbefales følgende:¹⁴

- at det etableres et obligatorisk, nasjonalt system for benchmarking, som erstatter eksisterende rapporteringsløsninger
- at vann- og avløpssektoren må organisere seg i større enheter på tvers av kommunegrenser
- at det sikres mer enhetlig myndighetsutøvelse og langsiktige og forutsigbare rammebetingelser
- at det legges rette for økt innovasjon og teknologiutvikling og at det må organiseres innenfor selvkostregelverket

Mattilsynet vurderte i 2019 statusen for drikkevannet i Norge, basert på data fra vannverkseierne i alle landets kommuner. Mattilsynet konkluderte med at drikkevannet i Norge generelt er trygt, men anbefalte tiltak innen følgende områder for å sikre befolkningen trygt drikkevann:¹⁵

- Distribusjonssystemet for drikkevann må utbedres og oppgraderes.

¹⁴ Norsk Vann (2021).

¹⁵ Mattilsynet (2019).

- Beredskap og leveringssikkerhet må styrkes. Vannverkseierne må utarbeide og oppdatere beredskapsplaner og øve på disse.
- En nasjonal oversikt over hensynssoner for drikkevannskilder mangler og bør utarbeides.
- Løsningen for innrapportering av data fra vannverkseierne bør også moderniseres.

Mattilsynet prioriterte i perioden 2018–2020 tilsyn med leveringssikkerheten fra vannforsyningssystem som forsyner minst 1 000 fastboende. Mattilsynet rapporterte at stadig flere vannforsyningssystemer har planer som de følger for å oppnå tilfredsstillende leveringssikkerhet.

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ble det i 2022 utarbeidet en mulighetsstudie for vann- og avløpssektoren. Studien vurderte hvordan fornyelsesbehovet, vannkvaliteten og samfunnssikkerheten kan nås gjennom å bruke nye teknologier og arbeidsmetoder og gjennom eventuelle regulatoriske og organisatoriske endringer. Hovedanbefalingene knyttet seg til organisering, kompetanse, bruk av teknologi og arbeidsmetoder. En anbefaling var at vann- og avløpsorganisasjonene må styrkes for å bli bedre i stand til å bruke riktige teknologier og arbeidsmetoder. For å utnytte disse mulighetene må kommunene sikres rett kompetanse. Utredningen foreslo en regional organisering av de kommunale vann- og avløpsenhetene kombinert med mer statlig systematisk styring av sektoren.¹⁶ Utfordringen knyttet til små fagmiljøer i mindre kommuner ble også fremhevet i Helsedirektoratets overordnede risiko- og sårbarhetsvurdering for nasjonal beredskap i helse- og omsorgssektoren fra 2019.¹⁷ Også her ble interkommunalt samarbeid om kompetanse og ressurser pekt på som et avbøtende tiltak for de oppgavene hvor dette er utfordrende å få tilstrekkelig tilgang til.

Riksrevisjonens har vurdert myndighetenes arbeid med trygt drikkevann for perioden 2017–2022.¹⁸ Riksrevisjonen fant mangler i statlige myndigheters kunnskapsgrunnlag, medregnet at styringsinformasjon ikke er tilstrekkelig og at det ikke innhentes på en effektiv måte. Nasjonale mål fra 2014 om å redusere lekkasjer og fornye ledningsnettet for drikkevann var ikke nådd. Rapporten peker på at det er behov for bedre samordning mellom departementer. Videre fremheves knapphet på kompetanse som en utfordring, særlig inge-

niører og driftsoperatører. Det vises til at utdanningssystemet ikke imøtekommer vannbransjens behov for driftsoperatører og fagarbeidere.

17.3.1 Forsyningssikkerhet – samarbeid mellom myndigheter og næringsliv

Koronapandemien hadde potensial for å skape forstyrrelser i forsyningslinjene fra utlandet og reduksjon i innenlands produksjon og leveranse av viktige varegrupper. En problemstilling som raskt oppsto var potensiell mangel på kjemikalier til vann- og avløpsbransjen. Kemira Chemicals AS og Norsk Vann tok derfor initiativ til å opprette en gruppe for dialog og koordinering av beredskap knyttet til forsyningssituasjonen innen kjemikalier for vannbehandling og avløpsrensing.

En gruppe ble etablert med medlemmer fra følgende aktører: Norsk Vann, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Miljødirektoratet, Mattilsynet, Kemira, Univar Solutions, Borregaard, Yara, Kronos, Nippongases, Franzefoss Minerals AS, Inovyn og Oslo kommune ved Vann- og avløpsetaten.¹⁹ Etter det kommisjonen erfarer var formålet med gruppen blant annet:

- tilrettelegging for effektiv og presis dialog mellom leverandører, sluttbrukere og myndigheter
- effektiv bistand til leverandørbransjen fra myndighetene ved å etablere nettverk som har kapasitet til å bringe frem raske avklaringer
- dialog om prioritering av leveranse av kjemikalier til vann og avløp og eventuelle andre kritiske samfunnsfunksjoner

Problemstillinger som ble diskutert i gruppen, var blant annet knyttet til definisjon av leverandører som kritisk personell, prioritering mellom kritiske sektorer, tiltak for bedring av logistikk/transport og unntak for karantene ved grensepassering. Gruppen vurderte også en prioriteringsliste som kunne tas i bruk om det skulle oppstå mangler på leveranser av kjemikalier. Listen er etter det kommisjonen erfarer, et utgangspunkt for prioritering ved konkrete hendelser og er dynamisk. Liv og helse er den bakenforliggende verdien som styrer prioriteringer ved en hendelse som rammer vann og avløp.

I en evaluering av samarbeidsgruppen for vann og avløp fremgikk det at samarbeidet understøttet en effektiv koordinering og problemløsning. Et læringspunkt var at det i nasjonale beredskapssituasjoner knyttet til vann- og avløpssektoren

¹⁶ Oslo Economics, Cowi og Kinei (2022).

¹⁷ Helsedirektoratet (2019a).

¹⁸ Riksrevisjonen (2023b).

¹⁹ Norsk Vann (2020b).

ren vil være behov for koordinering mellom leverandører, sluttbrukere og myndigheter. Et eksempel på en problemstilling er behovet for samhandling mellom offentlig og privat sektor i prioritering av leveranser til ulike kritiske sektorer og i hvor stor grad det skal gis føringer fra offentlige myndigheter i en kritisk leveringssituasjon.²⁰

På bakgrunn av forsyningssikkerhetsutfordringene i vann- og avløpssektoren ble dialoggruppen som ble etablert i forbindelse med koronapandemien, reetablert høsten 2022, hvor også Helse- og omsorgsdepartementet deltar fast. Etter det kommisjonen erfarer er det utover denne gruppen ikke etablert formelle strukturer for samhandling mellom myndigheter og næringsliv på vann- og avløpsområdet.

17.3.2 Nødvann og beredskap

Virksomheter som er avhengige av kontinuerlig leveranse av vann må planlegge for at det kan oppstå brudd i leveranser fra vannforsyningsanlegg de er tilknyttet. Kritiske abonnenter må derfor sikre at de avstemmer godt med vannleverandører, kommuner og relevante virksomheter, som utgangspunkt for å sikre løsninger og planer for scenarioer med avbrudd eller forstyrrelser i vannforsyningen. Selv om vannverk har identifisert sårbare abonnenter i forsyningssystemet, vil det også være behov for at abonnentene selv sørger for at vannverkene gjøres kjent med særskilte behov for nødvann og reservevann.

Helse- og omsorgstjenesten er et eksempel på en kritisk funksjon som er avhengig av trygt og nok drikkevann for å opprettholde funksjonene sine. Riksrevisjonen påpekte i 2014 at helseforetakene ikke hadde gode nok beredskapsplaner for kritiske innsatsfaktorer som vann, og at det ble gjennomført få øvelser der forsyningen ble rammet.²¹ I en risikovurdering fra 2019 fra Helsedirektoratet ble det pekt på at flere helseforetak fortsatt manglet behovsbeskrivelser ved bortfall av vannforsyningen, og at det i for liten grad var avstemt med vannleverandør og vertskommune om konkrete behov og løsninger.²²

Gjennom totalforsvarsprogrammet i årene 2017–2020 etablerte Helse- og omsorgsdepartementet et prosjekt knyttet til drikkevannsforsyning. Prosjektet ble brukt til å styrke det sivil-militære samarbeidet om vannforsyning og til å styrke

samfunnssikkerhetsarbeidet på området. Som ledd i arbeidet ble status, sårbarheter og behov for forebyggende sikring i vannforsyningen kartlagt. Etter det kommisjonen erfarer inkluderte dette blant annet kartlegging av hva kommuner og vannverk har av utstyr og avtaler knyttet til behov for å levere drikkevann i bulk for utsetting i rammede kommuner. Kartleggingen viste at det er begrenset med slikt utstyr. I innspill til kommisjonen fremheves det at også næringslivsaktører har kapasiteter som kan trekkes på når det er behov for det. Blant annet har bryggerinæringen betydelige kapasiteter til å tappe vann på flasker og kanner, som kan distribueres til områder som har mangel på trygt drikkevann.

Sverige har etablert skipscontainere med nødvannsdunker seks steder i landet. I krise kan den enkelte svenske kommune bestille og motta mobilt nødvann med trailertransport innen maksimalt tolv timer.²³

17.4 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Tilgang til drikkevann er grunnleggende for samfunnet. Selv om befolkningen har trygt drikkevann i dag, er utfordringsbildet i rask endring. Dette gjelder både tilstanden til infrastrukturen, klimaendringene, digital risiko og forsyningssikkerhet.

17.4.1 Behov for beredskapsanalyse av verdikjeden for drikkevann

Verdikjeden for vann og avløp er lang og omfattende. Problemer kan oppstå tilsiktet og utilsiktet og ramme flere ledd i forsyningskjeden med potensielt store negative konsekvenser for liv og helse.

Forsyninger av kjemikalier er avgjørende for å kunne opprettholde leveranser av rent drikkevann. Kjemikaliemarkedet i Europa har over tid vært i ubalanse, noe som påvirker forsyningssikkerheten for kjemikalier. Etter det kommisjonen erfarer praktiserer vannverk i stor grad akkurat i tide-prinsippet med hensyn til tilgang på kritiske innsatsvarer. Det er begrenset lagerkapasitet ved flere vannverk, og det stilles ikke krav til lagerkapasitet.

Det er etablert flere beredskapsordninger for å sikre forsyninger av trygt drikkevann. Kommisjonen stiller likevel spørsmål ved om vi er til-

²⁰ Norsk Vann (2020b).

²¹ Riksrevisjonen (2014).

²² Helsedirektoratet (2019a).

²³ Livsmedelsverket (2021).

strekkelig forberedt på de mest alvorlige scenarioene som kan ramme drikkevannsforsyningen. Dette kan for eksempel gjelde organisering og myndighetsansvar, prioriteringsordninger og lagerhold av kritiske innsatsfaktorer.

Ut fra det kommisjonen kjenner til er det ikke utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyser på nasjonalt nivå som i tilstrekkelig grad får frem samfunnskonsekvensene ved alvorlige vannscenari-er. Drikkevannsforsyning er omtalt i *Overordnede risiko- og sårbarhetsvurderinger for nasjonal beredskap i helse- og omsorgssektoren 2019*, men analysen omfatter ikke alvorlige scenarier.

I lys av dette mener kommisjonen det er behov for en beredskapsanalyse av drikkevannsforsynin-gen. Hensikten vil være å skaffe tilveie informa-sjon som kan brukes i den videre utviklingen av drikkevannsberedskapen.

17.4.2 Etablere råd for drikkevannsberedskap

Kommisjonen viser til dialoggruppen som ble opprettet under koronapandemien for å sikre tett samhandling mellom myndigheter og næringsli-vet, og som ble gjenopprettet høsten 2022. Det er ikke etablert formelle rådsstrukturer for vann- og avløpssektoren. I lys av risikobildet mener kom-misjonen at det bør vurderes å formalisere dette nettverket og etablere strukturer som sikrer til-strekkelig situasjonsforståelse for både risikofor-hold og avbøtende tiltak, og som tilrettelegger for nødvendig langsiktighet i arbeidet.

17.4.3 Oppgradering av ledningsnett

Kostnadene kommunene har innenfor områdene vann- og avløp dekkes av gebyrene som abonnen-tene betaler, etter selvkostprinsippet. Demogra-fisk utvikling har medført at det i deler av landet vil være få abonnenter å fordele kostnader på ved oppgradering av ledningsnett. For regioner hvor det er spesielt utfordrende med tanke på lange avstander og få beboere, bør ulike tiltak for å sikre drikkevannsforsyningen vurderes.

17.4.4 Krav til egenberedskap

Ved bortfall av drikkevann vil en kommune ha begrenset kapasitet til å støtte alle innbyggerne og næringslivet. Spesielt sårbare abonnenter,

blant annet sykehusene, er i en særstilling. Det er derfor viktig å avklare hva kommunen kan levere av drikkevann, både beredskapsvann og nødvann, og hva sårbare abonnenter bør planlegge for selv. Denne typen problemstillinger kan for eksempel avklares gjennom en beredskapsanalyse. For å redusere sårbarheten kan kommunen inngå avtale med private næringsberedskapsaktører om leveranser om drikkevann på flasker eller lik-nende.

Bortfall av vannforsyning i virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon stiller store krav til egenberedskap. Det er derfor viktig at behovet for mengden vann vurderes i beredskapsplanleggin-gen, også med hensyn til vurdering av egenbered-skap. Det er viktig at beredskapsplaner og for-ventninger avklares mellom vannverkseier, verts-kommunen og den enkelte virksomheten.

Som det fremgår i kapittel 25 om helsebered-skap, er det ikke utarbeidet planforutsetninger som konkretiserer hvilken beredskapsevne ulike virksomheter skal ha. Kommisjonen setter på den bakgrunn spørsmålstegn ved om sykehus og andre kritiske virksomheter har den økonomiske og praktiske gjennomføringsevnen med hensyn til tiltak som kan underlette mottak av vannforsyning dersom ordinær tilførsel faller bort. Hvor mange dager en virksomhet skal kunne planlegge driften for ved bortfall av kritiske innsatsfaktorer som vann, er også et spørsmål om prioriteringer og risikoaksept, som nasjonale myndigheter, og i siste instans politisk nivå, bør ta stilling til.

Kommisjonen anbefaler:

- å gjennomføre en risiko-, sårbarhets- og bered-skapsanalyse av drikkevannsforsyningen i Norge
- å etablere et råd for drikkevannsberedskap som kan bidra til å forsterke koordineringen mellom leverandører, sluttbrukere og myndig-heter, og at det vurderes regulert i næringsbe-redskapsloven
- å gjennomgå i hvilken grad kommuner har avklart med virksomheter med kritisk sam-funnsfunksjon det ansvaret virksomhetene selv har for å sikre tilstrekkelig drikkevann ved for-syningssvikt

Kapittel 18

Transport

18.1 Innledning

Transportsektoren leverer tjenester som er kritiske for svært mange samfunnsfunksjoner. Transport er avgjørende for et velfungerende næringsliv og for å sikre befolkningen tilgang til nødvendige varer og tjenester.

Transportsystemet består av veitransport, skipsfart, jernbane og luftfart. Infrastruktur og understøttende tjenester i transportsystemet forvaltes i stor grad av myndigheter eller heleide statlige selskaper. Imidlertid er det kommersielle aktører som i hovedsak eier transportressursene, og som leverer transporttjenestene. Transportører spenner fra store nasjonale transportselskaper til enkeltpersonforetak. Transportsektoren er i rask endring og vil stå overfor endret risiko og sårbarhet som følge av teknologisk utvikling, klimaendringene og nye organisatoriske løsninger og forretningsmodeller.

Hendelser på vei, som trafikkulykker, skred og flom, kan få store konsekvenser for trafikkavviklingen og fremkommeligheten til nødetatene.

Gode og oppdaterte planer for trafikkberedskap og transportberedskap har til hensikt å ivareta trafikk sikkerheten og sikre god fremkommelighet og regularitet på veinettet. Trafikkberedskap gjelder planlegging, organisering og gjennomføring av tiltak for å håndtere uforutsette situasjoner og hendelser i transportsystemet.¹ Transportberedskap handler om evnen til å skaffe til veie og sikre nødvendige transportressurser i kriser der markeds mekanismene ikke selv løser transportbehovet.² Kommisjonen er særlig opptatt av forutsetninger for å sikre fremkommelighet og tilgjengeliggjøring av transportressurser ved kriser som rammer det norske samfunnet.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap for luftfart-, vei-, jernbane og for riksveiferejene. Departementet er også utpekt som hovedansvarlig for den kritiske samfunnsfunksjonen transport. Nærings- og fiskeridepartementet har fagan-

¹ Statens vegvesen og Vegdirektoratet (2015).

² Samferdselsdepartementet (2020).

Boks 18.1 Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren

Samferdselsdepartementet utarbeidet i 2009 en strategi for samfunnssikkerhet og beredskap i transportsektoren. Strategien ble revidert i 2015 og i 2020. Den nåværende strategien definerer tre overordnede mål for arbeidet til transportvirksomhetene. Det første målet er å opprettholde et høyt transportsikkerhetsnivå. Transportsikkerhet handler om evnen til å forebygge store uønskede hendelser som kan føre til tap av liv og helse eller ødeleggelser på miljø og materielle verdier. Det andre målet er å opprettholde fremkommelighet og funksjonalitet i transportsystemene gjennom god trafikkberedskap. Fremkommelighet handler om at transport skal kunne finne sted som forutsatt uten å bli hindret av omfattende nedetid eller svikt i

infrastruktur eller understøttende tjenester og systemer. Det tredje målet er å opprettholde en robust sivil transportberedskap.

Hensikten med strategien er å sikre at transportvirksomhetene har en felles forståelse av arbeidet i sektoren ved å ha overordnede rammer i form av hovedmål, krav og anbefalte virkemidler for de fire områdene som skal prioriteres særskilt. Disse fire områdene er sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, digital sikkerhet, støtte til Forsvaret og klimatilpasning. Strategien beskriver også hvordan arbeidet skal følges opp i den enkelte virksomhet i sektoren.

Kilde: Samferdselsdepartementet (2020).

svaret for maritime næringer og skipsfartspolitikken, inkludert skipsfartsberedskapen. Underliggende virksomheter, selskaper og foretak har et selvstendig ansvar for å ivareta påliteligheten og sikkerheten innen sitt ansvarsområde og for å bidra til at hensynet til samfunnssikkerhet og beredskap ivaretas i transportsektoren.

18.1.1 Rådgivende forum for sivil transportberedskap

For å understøtte Samferdselsdepartementet i rollen som overordnet ansvarlig for den nasjonale sivile transportberedskapen har departementet opprettet Rådgivende forum for sivil transportberedskap.³ Forumet består av representanter fra transportmyndighetene, landsforeninger innen transport og fylkeskommunene. Forumet møtes jevnlig.⁴

Forumet og pålegg som ilegges transportaktører med hjemler i sektorregelverk, er én av tre mekanismer myndighetene har for å tilgjengeliggjøre transportressurser for Forsvaret. I første rekke legges det til grunn at Forsvaret dekker transportbehovet sitt gjennom kommersielle avtaler med aktuelle transportører. Hvis disse blir uttømt, står man igjen med enten pålegg gjennom sivilt sektorlovverk eller rekvisisjon. Rekvisisjon trer i utgangspunktet først inn i den øvre delen av krisespektret. Forumet er derfor tenkt å være mekanismen som benyttes i situasjoner som befinner seg i forkant av at rekvisisjonsloven trer i kraft. Det ligger også i forumets mandat å legge til rette for effektiv transportavvikling i samferdselssektoren ved kriser i fredstid og ved krig. Forumet skal videre bidra til økt bevissthet, kunnskap og kompetanse hos aktører som har en rolle i den nasjonale transportberedskapsstrukturen.

18.2 Nasjonale transportkorridorer

Transport av personer og gods skal helst skje uhindret og uten forstyrrelser. Basis for dette er en god transportinfrastruktur i form av lufthavner, farleder, jernbane og veier som vedlikeholdes av

nasjonale, regionale og kommunale eiere. De nasjonale transportkorridorene håndterer de viktigste lange transportene i Norge og er strategisk viktig i et beredskapsperspektiv. Figur 18.1 viser de åtte transportkorridorene, som er:

1. Oslo-Svinesund/Kornsjø
2. Oslo-Ørje/Magnor
3. Oslo-Grenland-Kristiansand-Stavanger
4. Stavanger-Bergen-Ålesund-Trondheim
5. Oslo-Bergen/Haugesund, med arm via Sogn til Florø
6. Oslo-Trondheim, med armer til Måløy, Ålesund og Kristiansund
7. Trondheim-Bodø, med armer til svenskegrensen
8. Bodø-Narvik-Tromsø-Kirkenes, med arm til Lofoten og armer til grensene mot Sverige, Finland og Russland

Det er definert syv utenlands transportkorridorer som er å forstå som en forlengelse av de nasjonale transportkorridorene.

- Østlandsområdet-Sør-Sverige, Danmark, Østersjølandene og Europa
- Østlandsområdet til og fra havner og flyplasser i Europa
- Sørlandet-Danmark og Europa
- Østlandsområdet-Sverige, Finland, Baltikum og Russland
- Midt-Norge-Midt-Sverige og Finland
- Nord-Norge-Nord-Sverige, Finland og Russland
- Havner på Vestlandet, i Midt-Norge og Nord-Norge til og fra utlandet

Norsk utenrikshandel legger grunnlag for grensekryssende godstransport med jernbane, bil, skip og fly. Transportmiddelfordelingen i utenrikshandelen er vist i figur 18.2.

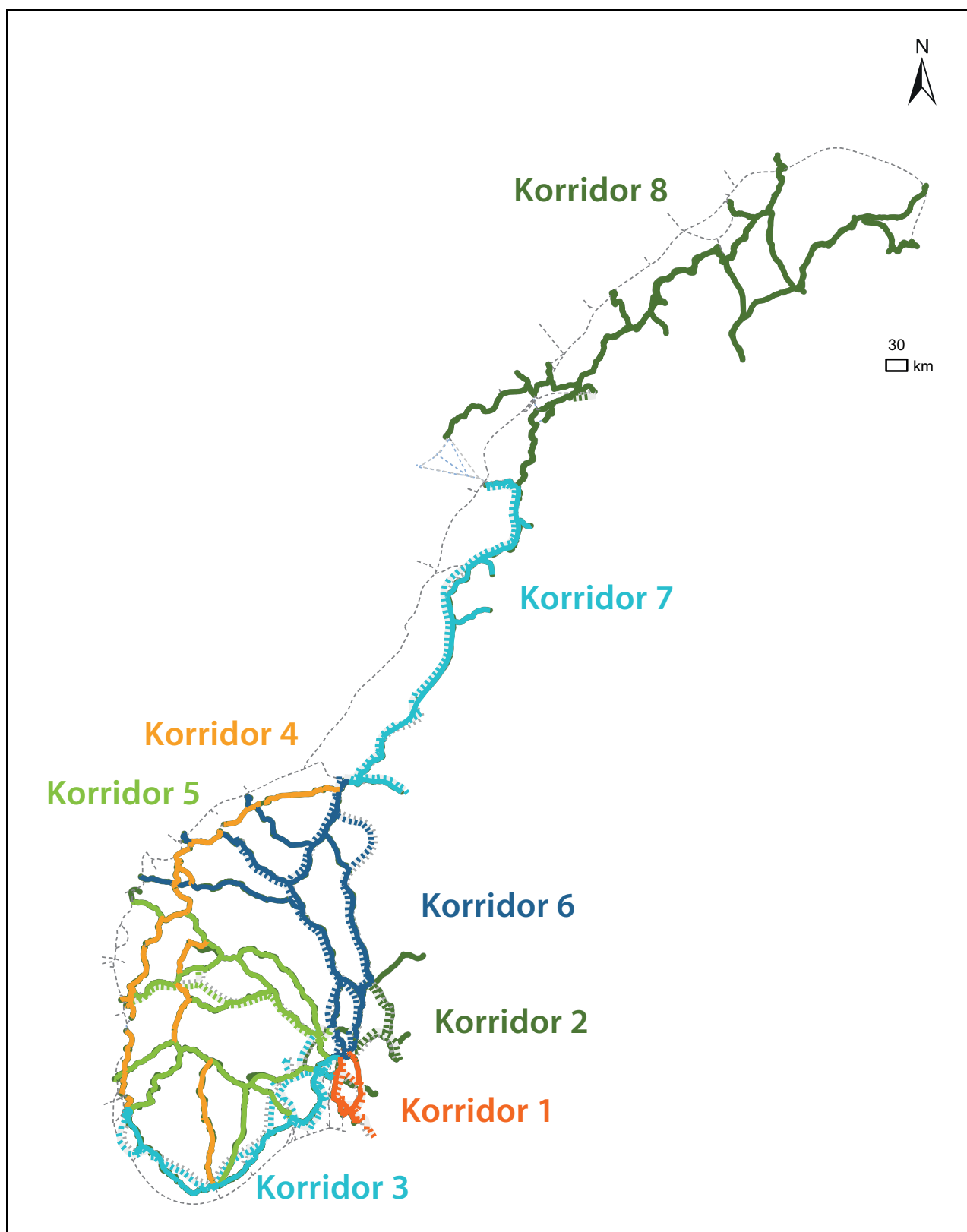
Volumet av varer som transporteres over grensene, domineres av skipstrafikk, selv om veitransporten over tid har hatt relativt høyere vekst. Å opprettholde utenlandskorridorene og transportflyt vil være avgjørende i større kriser som treffer Norge, noe vi ikke minst så under koronapandemien.

18.3 Samfunnssikkerhet i Nasjonal transportplan

Samferdselsprosjekter påvirker samfunnssikkerheten, men det kan være utfordrende å systematisere og synliggjøre disse virkningene på en slik måte at det gir grunnlag for gode prioriteringer. I

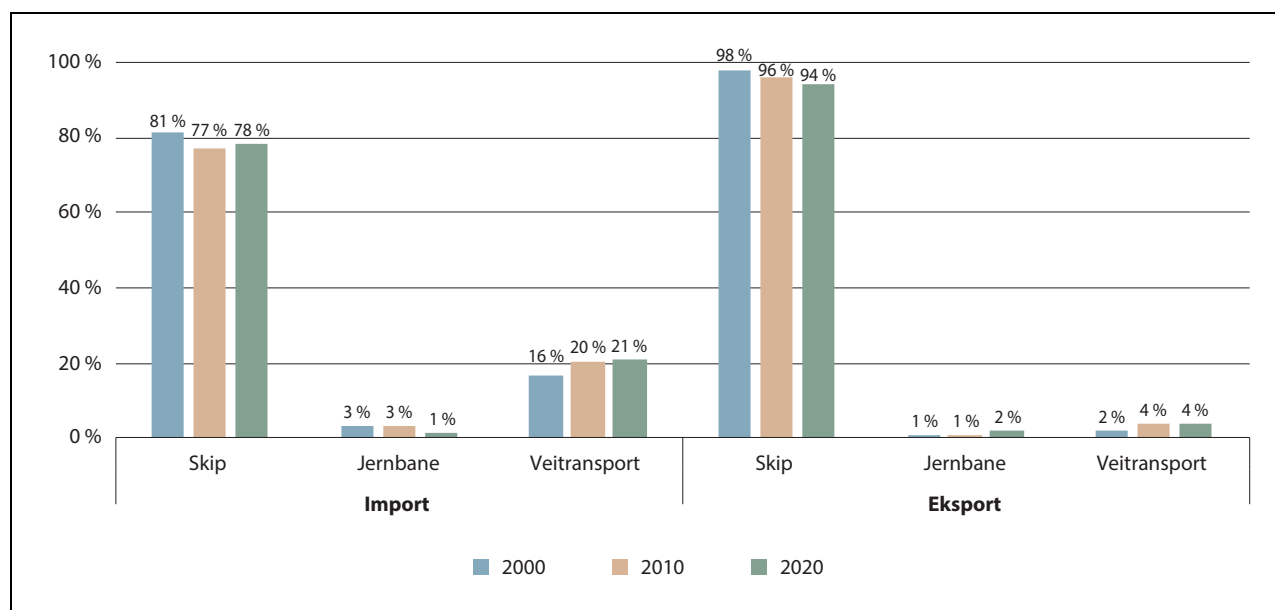
³ Forum for sivil transportberedskap er hjemlet i forskrift for sivil transportberedskap.

⁴ Som del av totalforsvarsprogrammet (2016–2020) ledet Samferdselsdepartementet prosjektet Transport i totalforsvaret. Prosjektet hadde som mål å kartlegge status og identifisere behov for å videreutvikle transportsystemene ut fra Natos forventninger og å videreutvikle transportsektorens evne til å støtte Forsvaret i krise og krig med hensyn til transportinfrastruktur og -tjenester (lufthavner, lostjeneste, osv.) og transportressurser (fly, lastebiler, osv.).



Figur 18.1 Oversikt over de åtte nasjonale transportkorridorene.

Kilde: Meld. St. 20 (2020–2021).



Figur 18.2 Transportmiddelfordeling i utenrikshandelen målt i prosent av totalt volum.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2023b).

arbeidet med Nasjonal transportplan for årene 2018–2029 og deretter 2022–2033 har transportvirksomhetene arbeidet med kriterier for å vurdere samfunnssikkerhetsmessige virkninger av samferdselsprosjekter. Den såkalte 3R-metoden vurderer tre forhold ved samferdselsprosjekter: Robusthet, det vil si evnen et system eller infrastruktur har til å tåle påkjenninger. Redundans, som i dette tilfellet angir alternativ transportinfrastruktur og beskriver en situasjon der et system fungerer som et alternativ for et annet. Restitusjon, som innebærer muligheten for å gjenopprette en forbindelse med full eller redusert kapasitet.⁵ Med utgangspunkt i kriteriene tas det sikte på å kunne rangere prosjekter ut fra samfunnssikkerhetsmessige hensyn. Direktoratet utenfor transportsektoren, som Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Sjøfartsdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Miljødirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har vært involvert i arbeidet.

Som ledd i utviklingen av metoden gjennomgikk Avinor AS, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier AS og Vegdirektoratet to til tre prosjekter hver som kunne være aktuelle for prioritering i Nasjonal transportplan for årene 2022–2033. Hensikten var å teste metoden og å identifisere og synliggjøre mulige samfunnssik-

kerhetsvirkninger. Ettersom metoden var på utviklingsstadiet, anbefalte transportvirksomhetene Samferdselsdepartementet å ikke benytte metoden som prioriteringsgrunnlag til Nasjonal transportplan 2022–2033.⁶ Det er heller ikke utarbeidet alternative metoder som sikrer en objektiv vurdering av samfunnssikkerhet på tvers av prosjekter og transportformer. Etter det kommisjonen erfarer, er samfunnssikkerhet likevel en integrert del av virksomhetenes arbeid med prosjekter og strekninger. Statens vegvesen har pekt på to prosjekter som vil gi et vesentlig bidrag til økt samfunnssikkerhet nasjonalt sett.⁷ Det er henholdsvis E6 Saltfjellet (Åpne vinterveier) og E6 Sell-Asp.

Prosjektet E6 Saltfjellet vil gjøre den i praksis eneste landvertsforbindelsen mellom Sør-Norge og Nord-Norge mer robust, noe som gjør at man blir mindre avhengig av omkjøring via Sverige. Dette vil ha betydning for samfunnssikkerheten på nasjonalt nivå. E6 Sell-Asp har en rekke samfunnsviktige funksjoner i korridoren som blant annet rorohavn for Forsvaret, i tillegg til at Nato forhandlslager materiell på flere steder i Trøndelag og er avhengig av transportaksen på E6. Videre er kampflybasen lokalisert på Ørlandet, og Værnes lufthavn har både sivile og militære funksjoner. St. Olavs hospital HF ligger i Trondheim og mange pasienttransporter går på E6. I innspill-

⁵ Avinor m.fl. (2019).

⁶ Avinor m.fl. (2019) og Avinor m.fl. (2020).

⁷ Statens vegvesen (2020).

let til kommisjonen fra Statens vegvesen understrekes det at også andre prosjekter bidrar til økt samfunnssikkerhet, men at disse virkningene er hovedsakelig av lokal eller regional karakter.

18.4 Klimaendringer og det grønne skiftet

En stor andel av de uønskede hendelsene i transportsektoren er naturhendelser. Det er ventet at naturhendelser, som følge av klimaendringene, vil øke i frekvens og styrke i årene fremover. Ved etablering av ny transportinfrastruktur skal det tas hensyn til de fremtidige klimaendringene, men eksisterende infrastruktur er ikke alltid konstruert for å stå imot dette. Slike hendelser vil også kunne gjøre stor skade i områder som tidligere har blitt vurdert som forholdsvis sikre. Dette kan utfordre både trafikksikkerheten og fremkommeligheten. Styrket vedlikehold, skredsikring, skredvarsling og beredskap er sentrale virkemidler for å gjøre transportsystemet bedre dimensjonert og mer robust for den økte belastningen og risikoen.

Nye energibærere, som hydrogen, ammoniakk og batterier, har til hensikt å redusere miljøavtrykket fra transportsektoren. Samtidig som nye energibærere er positivt for miljøet, så kan disse ha andre risikoer ved seg. I juni 2019 i Sandvika var det lekkasje i en hydrogentank. Hydrogenet antente og førte til en eksplosjon. Ingen ble skadd. Årsaken til lekkasjen er antatt å være en monteringsfeil. Det er uvisst hvordan hydrogenet ble antent.⁸ Kommisjonen har fått opplyst at DSB har gjennomført en beredskapsanalyse av brann i batteriet på fergen Bastø Electric som synliggjør at fergetrafikken er sårbar for denne typen hendelser. Det vil derfor være viktig å være bevisst risiko og sårbarhet knyttet til ny teknologi og nye energibærere på for eksempel ferger. Risiko for brann og andre uønskede hendelser må være kjent slik at man har god beredskap for å kunne håndtere denne typen hendelser. Sårbarhet for transporten nasjonalt ved manglende tilgang på den nevnte energien vil det også være viktig å ha god oversikt over.

Omlegging til grønne drivlinjer vil også innebære ny sårbarhet. Målsettingen er at det fra 2025 bare skal selges nullutslippskjøretøy.⁹ I Nasjonal transportplan arbeides det med å sikre ruter for tungtrafikken og å få denne over på lav- og nullutslipsteknologi. Det vil også innebære ny sårbarhet

knyttet til bortfall av elektrisk kraft. Det er etablert et samarbeid mellom næringslivet og myndighetene, Grønt landtransportprogram, med sikte på å understøtte det grønne skiftet i landtransporten. Deltagerne i programmet er Klima- og miljødepartementet, tilknyttede medlemsorganisasjoner, partnerbedrifter og offentlige virksomheter.

18.5 Teknologiske endringer

Fremover vil transportsektoren preges av flere viktige teknologitrender. Regjeringens ekspertutvalg for teknologi og fremtidens transportinfrastruktur har oppsummert disse som automatisering og autonomi, elektrifisering og nullutslippsmobilitet, delingsmobilitet og sømløse reiser og samhandlende intelligente transportsystemer.¹⁰ Større grad av automatisering og autonome systemer og løsninger kan bidra til økt trafikksikkerhet og fremkommelighet og redusert behov for bemanning innen både gods- og persontransport. Elektrifisering og digitalisering i form av samhandlende intelligente transportsystemer (ITS) innebærer samtidig at transportsektoren øker avhengigheten sin av kraftforsyning, elektroniske tjenester og rombaserte PNT-tjenester (posisjon, navigasjon, tid). Det er identifisert en rekke kunnskapshull knyttet til sikkerhet i ITS.¹¹

Økt automatisering og elektrifisering gjør også at transportressurser, som busser og ferger, blir mer spesialiserte for sambandet de betjener. Dette kan begrense mulighetene til å flytte ressurser rundt i landet og dermed redusere fleksibiliteten til sivile transportressurser.¹² Ved utvikling av batteriteknologi med lengre rekkevidde og bedre ladeinfrastruktur vil imidlertid bussene lettere kunne flyttes rundt om i landet.

Transportsektorens evne til å beskytte digitale systemer mot både tilsiktede og utilsiktede uønskede digitale hendelser er en forutsetning for sikkerhet, pålitelighet og fremkommelighet i transportsektoren. I lys av denne utviklingen har Samferdselsdepartementet sett et behov for å styrke evnen til å håndtere uønskede digitale hendelser i transportsektoren. Behovet knytter seg både til håndtering, koordinering og informasjonsdeling ved hendelser og styrking av virksomhetenes evne til å håndtere digitale angrep. Samferdselsdepartementet har derfor besluttet at det i

⁸ NRK (2021).

⁹ Meld. St. 20 (2020–2021).

¹⁰ Ekspertutvalget – teknologi og fremtidens transportinfrastruktur (2019).

¹¹ Sellevåg m.fl. (2022).

¹² Sellevåg m.fl. (2022).

løpet av 2023 skal etableres sektorvis responsmiljø innen hver av de fire transportformene.¹³

18.6 Veitransport

Fastlands-Norge er bundet sammen gjennom et omfattende system av europaveier, riksveier, fylkesveier, kommunale veier og private veier.

Statens vegvesen er sektor- og fagmyndighet på vei og utøver denne funksjonen overfor aktører i veisektoren. Nye Veier ble opprettet av Stortinget i 2016 og har som oppdrag å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde hovedveier. Gjennom sams (felles) veiadministrasjon, brukte fylkeskommunene tidligere Statens vegvesen for å utføre de fleste av sine fylkesveioppgaver. I forbindelse med forvaltningsreformen som trådte i kraft 1. januar 2020, ble myndighetsansvaret for fylkesveiene overført til fylkeskommunene.¹⁴ Ansvar og oversikten over veiområdet er som en følge av dette blitt mer oppsplittet enn før, noe som øker koordineringsbehovet og stiller høyere krav til samvirke og tydelige ansvarsforhold. Dette gjelder også drift, forvaltning og utvikling.

Innen veitrafikk er det fem trafikksentraler. Den daglige operasjonelle håndteringen skjer gjennom veitrafikksentralene, som har god kontakt med nødetatene gjennom Nødnett. Etter det kommisjonen har fått opplyst, har Statens vegvesen som målsetting å få til en tettere integrering mellom vegtrafikksentralene slik at disse i større grad kan være redundante for hverandre. Hendelsesbasert toppsystem (HBT) er etablert som en felles og integrert arbeidsflate for trafikkoperatørene på vegtrafikksentralene.

Ved hendelser som rammer veitrafikken, har Staten vegvesen et tydelig mandat for alle typer vei. Det innebærer at varsling og kontakt med entreprenører også bli ivaretatt for fylkesveiene og veier som Nye veier har ansvar for. Gripbarheten av ressurser lokalt vil avgjøre hvor raskt veier kan istandsettes. Broberedskap er en nasjonal oppgave som Vegdirektoratet ivaretar for øvrige transportvirksomheter. Det finnes beredskapslagre med broelementer og annet utstyr. Det finnes også fergekaier på lager som kan tas i bruk ved hendelser som rammer kystnær trafikk. Etter det kommisjonen erfarer, er det etablert planer for å håndtere tunnelulykker og det gjennomføres samhandlingsøvelser mellom Statens vegvesen og

brann- og redningsvesen når det gjelder håndtering av tunnelhendelser.

Tidligere fantes det som ble kalt sivil kjøretøysreparasjonstjeneste i krig, medregnet ordning med beredskapslagring av reservedeler til tunge kjøretøyer. Utviklingen innen både teknologi og marked gjør at beredskapslagring antakelig ikke er egnet på dette området. Allerede i St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid* ble det påpekt at daværende reservedelsordning ikke var hensiktsmessig, og at Samferdselsdepartementet derfor hadde besluttet å si opp gjeldende avtaler. Dagens kjøretøypark har utviklet seg mye etter dette. Bestanden av tunge kjøretøyer er svært sammensatt og omfatter et ukjent, men betydelig antall ulike produsenter og modeller og med ulike og til dels også spesialiserte bruksområder. Kjøretøyteknologien er i stadig utvikling, noe som vil kreve at et eventuelt lager må kontinuerlig oppdateres. I tillegg utføres en stor del av tungtransporten i Norge av kjøretøy med utenlandsk eierskap. I lys av dette anses det som vanskelig å etablere og vedlikeholde et funksjonelt beredskapslager av reservedeler til tunge kjøretøy.

Statens vegvesen har et ansvar for utbygging, drift og vedlikehold av riks- og europaveier, som blir utført gjennom anbudskonkurranser. Ved større hendelser der de nasjonale ressursene blir satt på prøve, kan man se for seg generell støtte av entreprenørressurser og bygningsmaterieell på tvers av sektorer. I en eventuell sikkerhetspolitisk krise vil det samtidig være stor usikkerhet knyttet til hvor mye entreprenørressurser veisiden vil sitte igjen med, gitt andre behov for de samme ressursene. Hvor mange utenlandske entreprenørselskaper og mannskaper som blir igjen i Norge, vil også være en usikkerhetsfaktor. Med innføring av ny teknologi i trafikkstyring og overvåkning, fergekaier og ferger er vi også mer avhengige av utenlandske leverandører på kompetanse og komponenter.

18.6.1 Digitale data om veinett, veitilstand og trafikkforhold

Gode data som beskriver veinett, veitilstand og trafikkforhold, er avgjørende for å oppnå et trygt og effektivt veitransportsystem. Både reisende og næringsdrivende stoler på gode data om vei- og trafikkforhold når de planlegger reise og transport. Veiforvaltere på alle nivåer trenger slike data i virksomheten sin til planlegging, bygging, drift, vedlikehold og regulering av trafikken. Et godt

¹³ Samferdselsdepartementet (2022a) og Samferdselsdepartementet (2022b).

¹⁴ Samferdselsdepartementet (2022d).

datagrunnlag er særlig viktig for samfunnssikkerhet og beredskap.

Dagens system for veidata og trafikkinformasjon bygger på krav i en rekke håndbøker og kravdokumenter. Etter nedleggelsen av sams veiadministrasjon må alle krav som pålegges veiforvalterne, fastsettes i forskrift. Statens vegvesen fikk i 2020 i oppdrag av Samferdselsdepartementet å utforme en ny forskrift til veglova § 10, og å eventuelt revidere eksisterende veidataforskrift.¹⁵ Målet er at ny forskrift skal være på plass i løpet av 2023. Det er særlig tre forhold som utgjør bakgrunnen for arbeidet med nye forskriftsbestemmelser for veidata og trafikkinformasjon: For det første har regionreformen og avviklingen av sams veiadministrasjon aktualisert behovet for en bedre forskriftsregulering av hvilket ansvar og oppgaver veimyndigheter og Nye veier AS har for å avgi data til nasjonale tjenester og systemer. For det andre er disse nasjonale tjenestene og samarbeidet mellom veimyndighetene avgjørende for å opprettholde likhet for trafikantene og samme tjenestetilbud gjennom hele landet. For det tredje fører digitalisering og ny teknologi innen transportsektoren til nye og økende mengder data som i større grad kan kombineres og analyseres.

Forskriftsarbeidet går ut på å sikre god kvalitet på dataene og et solid fundament for de nasjonale tjenestene innen veidata og trafikkinformasjon, samtidig som at kommunene, fylkeskommunene og Nye Veier AS får nødvendig frihet til å velge hvordan de skal løse oppgavene sine, innenfor en nødvendig tilpasning til de nasjonale systemene. Forskriften skal regulere ansvar og oppgaver innen innhenting, kvalitetssikring, formidling, lagring og tilgjengeliggjøring av veidata og veitrafikkdata og i tillegg til ansvar for og oppgaver innen trafikkstyring, trafikkberedskap og trafikkinformasjon for offentlig vei.¹⁶

18.7 Maritim transport

Norge har lange maritime tradisjoner og er en betydelig skipsfartsnasjon med global tilstedeværelse. Maritim næring består av rederier, utstyrs- og tjenesteleverandører og verft spredt langs hele kysten. Maritim næring sysselsatte i 2018 rundt 84 000 personer, og om lag 20 000 norske sjøfolk jobber på norskkontrollerte skip. Maritim bransje er en viktig aktør når det gjelder frakt av gods og passasjerer, både nasjonalt og internasjonalt. Om

lag 80 prosent av varer til Norge fraktes sjøveien og i overkant av 40 prosent av innenlands transport skjer ved bruk av skip.¹⁷ I tillegg er det et omfattende nettverk av havner og annen maritim infrastruktur langs kysten.

På myndighetssiden er Sjøfartsdirektoratet forvaltnings- og tilsynsmyndighet for arbeidet med sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier på fartøyer med norsk flagg og utenlandske fartøyer i norske farvann. Kystverket er nasjonal etat for kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning. Virksomhetene ligger under Nærings- og fiskeridepartementet.¹⁸

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet utarbeidet Sjøfartsdirektoratet og Kystverket i 2021 rapporten *Overordnet strategi for maritim digital sikkerhet*. Strategien peker på flere konkrete anbefalinger, inkludert etablering av et nasjonalt responscenter for maritim sektor, som nå er besluttet opprettet.

18.7.1 Skipsfartsberedskap

Rederiene vil ofte spille en sentral rolle innenfor sikkerhet og beredskap, ikke minst når det gjelder transport av store volumer. Norges Rederiforbund er arbeidsgiver-, beredskaps- og interesseorganisasjonen for norsktilknyttede rederivirksomheter. En sentral oppgave for Rederiforbundet er å bistå og gi råd til den norske utenriksflåten i maritime spørsmål innenfor sikkerhet og beredskap. Rederiforbundet er også et rådgivende organ for norske myndigheter i maritime sikkerhetsspørsmål globalt.¹⁹ Rederiforbundet samarbeider med Den norske krigsforsikringen for Skib (DNK) på dette området, der de sørger for etterretning og varsler. Rederiforbundet, DNK og NORMA Cyber etablerer i 2023 skipsfartens beredskapssenter gjennom en samlokalisering av de tre aktørene i Rederiforbundets lokaler.

Rederiforbundet ivaretar den daglige driften av Nortraship, Norwegian Shipping and Trade Mission (Norsk transportberedskap for skip), som er vårt nasjonale organ for skipsfartsberedskap. Nortraship skal fungere i fred, krise og krig. Rederiforbundet har som eneste skipsfartsforbund også en partnerskapsavtale med Verdens matvareprogram (UNWFP). Avtalen innebærer at forbundet skal støtte UNWFP med å identifisere

¹⁵ Statens vegvesen (2022).

¹⁶ Statens vegvesen (2022).

¹⁷ Nærings- og fiskeridepartementet (2021d).

¹⁸ Nærings- og fiskeridepartementet (2023c).

¹⁹ Norges Rederiforbund (2023).

aktuelle og gripbare skip som de kan benytte i kriser. Avtalen er utløst en rekke ganger.²⁰

Nortraship-ordningen kan muliggjøre betydelige maritime logistikkressurser. Det er samtidig forbedringsområder. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) sin risikovurdering av Nortraship, konkluderte med at ordningen utgjør en unik beredskapsressurs for norske myndigheter, men viste også til et behov for å revidere tiltak i sivil beredskapssystem (SBS) fordi disse var utdaterte.²¹ I sitt innspill til kommisjonen peker Sjøfartsdirektoratet på at direktoratets rolle i Nortraship bør styrkes, med bakgrunn i de oppgavene direktoratet har ved kriser og krig. Sjøfartsdirektoratet peker også på at direktoratets rolle innenfor beredskap generelt bør gjennomgås og tas inn i relevant planverk.

Nærskipsfarten har en viktig rolle innen samfunnssikkerhet og beredskap, med en omfattende og variert flåte som er nasjonalt forankret, og som driver næringsvirksomheten langs kysten. Nærskipsfarten og utenriksflåten besitter komplementære ressurser som i større grad enn i dag kan utnyttes på en helhetlig måte for å understøtte sivil og militær beredskap. I innspill til kommisjonen pekes det på at avtaler med kystrederiene kan konkretiseres for å sikre økt tilgjengelighet til ressursene ved behov i krise og krig.

Både koronapandemien og krigen i Ukraina har synliggjort utfordringer knyttet til mannskapsbytte. Under pandemien var rederiene enkelte ganger nødt til å chartre egne fly for å få til mannskapskifte ettersom dette ble vanskelig på grunn av de nasjonale og internasjonale reglene og beslutningene. I lys av dette er det viktig å få på plass internasjonale retningslinjer for mannskapsbytter.

Maritim kompetanse spiller en viktig rolle for å opprettholde sikkerhet og beredskap. I august 2020 ble det nedsatt et partssammensatt utvalg²² med mandat om å «vurdere tiltak som kan styrke norsk maritim kompetanse, sikre norske sjøfolk på norske skip og sikre norske rederiers konkurransekraft». Utvalget leverte rapporten sin i mars 2021.²³ Utvalget anbefalte å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for transport av

gods eller passasjerer mellom norske havner og at tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk styrkes og i større grad lovfestes. Som oppfølging av utvalgets anbefalinger har regjeringen iverksatt et lovarbeid med sikte på å innføre et krav om norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på norsk sokkel.²⁴ Det jobbes også med å avklare problemstillinger knyttet til grenseoppgang mellom innenriksfart og utenriksfart for europeisk nærskipsfart, cruise og offshore.

18.7.2 Ferdsel i norske farleder og havområder

Skipstrafikken øker. I norske farvann gjelder dette særlig trafikken av tankskip og store cruiseskip. Samtidig som trafikken har økt, er den over tid blitt sikrere, blant annet som følge av nye hjelpemidler for navigasjon og styrket overvåking og trafikkstyring. Til tross for dette kan det fortsatt inntreffe alvorlige skipsulykker. Skipskollisjonen mellom fregatten KNM Helge Ingstad og tankskipet MT Sola TS i november 2018 i Hjeltefjorden synliggjorde hvor viktig sikker ferdsel er for å unngå ulykker med katastrofale konsekvenser for liv, helse og miljøverdier. Et annet eksempel er hendelsen med cruiseskipet Viking Sky, som i 2019 fikk motorstans og kom i havsnød i Hustadvika og som så vidt unngikk å grunnstøte.

Overvåking og trafikkstyring er også viktig i et totalforsvarsperspektiv. Lostjenesten er en sentral del av totalforsvaret. Omtrent 300 losere er tilgjengelige på landsbasis og til enhver tid er om lag 90 av disse ute på ulike fartøy. I fredstid har losene stående instruksjoner om å rapportere til både Forsvaret ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) om unormale hendelser til sjøs.²⁵

Fem døgnbemannede sjøtrafikksentraler overvåker, kommuniserer med og styrer skipstrafikk langs deler av kysten og i norske havområder. Disse har en sentral rolle i å håndtere hendelser til sjøs, blant annet ved disponering av den statlige slepeberedskapen, og er viktige ressurser for andre operative aktører. Informasjonen gjøres tilgjengelig for flere aktører i totalforsvaret. Kystverkets analysekapasitet for skipstrafikk og sjøtransport benyttes i håndteringen av ulike kriser for å få oversikt over kapasitet og konsekvenser. Kystverket har også ansvar for driften av Barents-Watch, se omtale i kapittel 22.

²⁰ Innspill fra Norges Rederiforbund til kommisjonen 9. mai 2022.

²¹ Sellevåg m.fl. (2022).

²² Utvalget besto av representanter for Landsorganisasjonen i Norge, Norsk Sjømannsforbund, Norsk Sjøoffisersforbund, Unio, Det norske maskinistforbund, Norges Rederiforbund, Kystrederiene, NHO Sjøfart, Nærings- og fiskeridepartementet var sekretariat for utvalget.

²³ Partssammensatt maritimt utvalg (2021).

²⁴ Nærings- og fiskeridepartementet (2021b).

²⁵ Innspill fra Kystverket til kommisjonen 29. april 2022.

Kystverket har flere kategorier operativt personell som er nødvendige som del av den totale nasjonale beredskapen: loser, maritime trafikkleidere og personell på Kystverkets multifartøy og andre ansatte som arbeider med beredskap mot akutt forurensning og vedlikehold av fyr og farledere. De siste årene har det pågått et arbeid med revisjon av regelverket for Kystverkets bistand til Forsvaret i kriser og i krig. Det planlegges en forskrift om Krigsnavigasjonstjenesten som vil fastsette Kystverkets plikt til å bistå Forsvaret med oppsyn og kontroll over kystområdene og at visse yrkesgrupper i Kystverket kan innrulleres i Forsvaret ved kriser og i krig.

18.7.3 Havneinfrastruktur

Norge har mer enn 3 000 havner og kaier, fordelt mellom kommunalt, fylkeskommunalt og privat eie. Havner og kaier er kritisk infrastruktur for den maritime transporten. Det er en betydelig variasjon i måten eierskap, drift og forvaltning er organisert på i norske havner, og også lokale havner kan ha nasjonal betydning.²⁶ Havneiere deltar for eksempel i interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA), og flere er også sekretariat for IUA-regioner. Det er også forskjeller i hvor spesialiserte de enkelte havneanleggene er og hvilke typer last de er konstruert for å motta.

Enkelte havner vil stå i en særstilling når det gjelder betydningen de har i større kriser som medfører transportbehov. Det er derfor utpekt beredskapshavner som i en beredskapssituasjon blir viktige støttepunkter for Forsvaret. Kommisjonen har fått innspill som understreker at også regionale, lokale og privateide havner må tas inn i relevante beredskapsplaner med nødvendige avtaler.

I sitt innspill til Totalberedskapskommisjonen peker Norske Havner på at det er mangel på kunnskap om hvordan variasjonen i organisering og eierskap for norske havner kan virke inn på krisehåndteringsevnen. Norske Havner peker også på et behov for å vurdere hvordan nasjonale beredskapsinteresser i kommunalt eide havner ivaretas. Kommisjonen viser for øvrig til det pågående arbeidet med å utarbeide en forskrift med hjemmel i havne- og farvannsloven § 31 om beredskap i havner og havneanlegg, som skal regulere hvilke havner og hvilke havneanlegg som er av særlig forsvarsmessig betydning. En aktuell problemstilling knyttet til dette er hvordan Forsvaret skal ivareta innsigelsesmyndigheten sin for å sikre mili-

tære interesser i arealplanlegging i tilknytning til havnene. En slik forskrift kan på en bedre måte enn i dag bidra til å avveie lokale og nasjonale hensyn når det gjelder bruk av havnene.

Med bakgrunn i internasjonalt regelverk er skip, havner og havneterminaler underlagt krav til sikring. Når et skip som har sertifikat for å gå i internasjonal fart skal anløpe en havn, innebærer det at både skipet og havneterminalen skal ha sikringstiltak mot tilsiktede og ikke tilsiktede handlinger. Med over 630 godkjente havneanlegg har sjøveien flest grenseoverganger mot utlandet, og gitt omfanget av godstransporten som går på skip er sikringsregimet et viktig bidrag til at transport kan gjennomføres også i en beredskapssituasjon.

Maritim sikring er tiltak som iverksettes for å forebygge og hindre handlinger som kan skade havner, havneanlegg eller skip som anløper disse. Kystverket har ansvaret for at regelverket om maritim sikring gjennomføres i norske havner og havneanlegg. Dette omtales gjerne som havnesikring. Sjøfartsdirektoratet har ansvaret for de delene av dette regelverket som angår skip. I tillegg har også andre virksomheter ansvar for regelverk som omfatter sikring innenfor sektorområdene sine, for eksempel Petroleumstilsynet som har ansvar for sikring gjennom petroleumsregelverket, og NVE som har ansvar for sikring i energilovgivningen.²⁷ På bakgrunn av økt trusselnivå ble det høsten 2022 innført sikringstiltak på norsk sokkel og i norske havner.²⁸ Innføringen av sikringstiltak avdekket at det var ulike situasjonsforståelse bransjene imellom om hvordan tiltakene skulle iverksettes. Næringslivet opplevde at det var tiltak som ikke var harmonisert, at det var mange kontaktpunkter inn mot sentrale myndigheter og sirkelrapportering som følge av uformell informasjonsdeling i bunn. Etter det kommisjonen erfarer, iverksatte myndighetene samordningstiltak for å bøte på disse utfordringene.

18.8 Luftfart

Avinor har ansvaret for å eie, drive og utvikle 43 lufthavner, inkludert helikopterhavnen på Værøy. I tillegg eier Avinor Haugesund lufthavn som er leid ut til eksterne drivere, og Fagernes lufthavn som er lagt ned og planlagt solgt. I 2019 var det flyrutetilbud ved fire lufthavner utenfor Avinor-

²⁶ Kystverket (2023).

²⁷ Forskrift om sikring av havneanlegg og forskrift om sikring av havner.

²⁸ Olje- og energidepartementet (2022).

nettverket, på Haugesund, Sandefjord, Stord og Ørland.²⁹

Luftfarten er grenseoverskridende og internasjonalt regulert. Det innebærer at mye av arbeidet med samfunnssikkerhet innenfor luftfarten gjøres gjennom internasjonale organisasjoner og i samarbeid med andre stater. Særlig arbeidet innenfor EØS, Nato og Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO) er viktig for å ivareta norske interesser.³⁰ I tillegg omfatter luftfart mange internasjonale aktører og avhengigheter, noe som fører til at den er sårbar for hendelser utenfor Norges kontroll. Det gjør at det er nødvendig med en nasjonal beredskap for å håndtere hendelser som påvirker luftfarten.

Luftfartstilsynet og Avinor AS har et særskilt ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap innenfor luftfarten. Luftfartstilsynet skal påse at luftfartsaktørene retter seg etter beredskapsregelverket, og har en koordinerende og besluttsende rolle ved sikkerhetshendelser i luftfarten. Avinor har ansvar for drift og utvikling av kritisk infrastruktur for luftrom og lufthavner. Ansvaret omfatter å drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor.³¹

Forsvaret er avhengig av sivil luftfart for å transportere eget og alliert personell og materiell. I tillegg har Forsvaret behov for tilgang til og prioritet i luftrom, flysikringstjenester og sivile lufthavner, med tilhørende tjenester. Samspillet og samarbeidet mellom de sivile aktørene i luftfarten og Forsvaret er derfor viktig for totalforsvaret. Norge er også forpliktet til å muliggjøre Nato-operasjoner i norsk luftrom og forberede overgang til en Nato-overtakelse av norsk luftrom.

I Meld. St. 10 (2022–2023) *Bærekraftig og sikker luftfart – Nasjonal luftfartsstrategi* fremgår det at regjeringen vil videreutvikle samhandlingen mellom de sivile aktørene og Forsvaret innenfor luftfarten. Styrket samhandling skal skje gjennom bedre samarbeid i planprosesser, bruk av sivil-militære øvelser, inngåelse av beredskapsavtaler og sterkere integrering av Forsvarets behov og krav i den sivile tjenesteytingen. Det fremgår av meldingen at Samferdselsdepartementet sammen med Forsvarsdepartementet vil følge opp målsettinger beskrevet i Norsk luftromstrategi, som departementene la frem i juni 2021.³²

I luftromsstrategien fremgår det at Luftfartstilsynet og Forsvaret har samarbeidet om en prioriteringsliste for tilgang til luftrommet, der formålet med aktiviteten er det viktigste prioriteringskriteriet, se boks 18.2. Av luftromsstrategien fremgår det at regjeringen vil gjennomgå prioriteringene i overgangen fra normale omstendigheter til kriser.

For å sikre flyberedskap i ulike kriser er vi avhengige av å ha aktører med tilknytning til Norge som har tilgjengelig og tilstrekkelig flykapasitet. Dette ble særlig synlig under koronapandemien, og bildet er blitt forsterket gjennom den nåværende sikkerhetspolitiske situasjonen. Under pandemien ble det innført restriksjoner som ga store utfordringer i den nasjonale og internasjonale luftfarten. Myndighetene inngikk derfor avtaler med aktører som SAS, Norwegian og Widerøe

Boks 18.2 Prioriteringsliste for tilgang til luftrommet

Prioriteringslisten for tilgang til luftrommet inkluderer følgende prioriteringer:

1. Ambulanseflyginger har prioritet over all annen trafikk.
2. Militære operasjoner (bemannede og fjernbemannede) i forbindelse med norsk suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og i forbindelse med krisehåndtering og andre skarpe oppdrag har alltid prioritet over sivil luftfart.
3. Flygninger i forbindelse med politi- og tolloppdrag, søk og redning, annen krisehåndtering og andre akutte myndighetsoppdrag for eksempel i forbindelse med offentlig naturoppsyn, har prioritet over øvrig sivil luftfart og militær treningsflyging.
4. Open Skies-flygninger har prioritet over alle flyginger unntatt ambulanse og myndighetsoppdrag.
5. Kommersiell luftfart og militær treningsflyging har om lag sammenfallende prioritet, men med enkelte tilpasninger.
6. Øvrige kommersielle flygninger.
7. Skoleflyginger.
8. Droneflyging til kommersiell bruk.
9. Allmennflyging til fritidsbruk, inkludert luftsport.
10. Droneflyging til fritidsbruk.

Kilde: Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2021).

²⁹ Meld. St. 10 (2022–2023).

³⁰ Meld. St. 10 (2022–2023).

³¹ Meld. St. 10 (2022–2023).

³² Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2021).

for å sikre kapasitet for transport av personer og materiell.³³ Det var avgjørende at det var aktører med tilstrekkelig flykapasitet, personell og nettverk i Norge til å gjennomføre flere av oppdragene som ble gitt.

Samferdselsdepartementet har med hjemmel i luftfartsloven § 13-9 mulighet til å pålegge aktører i luftfarten å yte bistand for å sikre nødvendig nasjonal beredskap i krig, ved krise og i andre ekstraordinære situasjoner. Bestemmelsen forutsetter at det er norskregistrerte luftfartøyer eller nødvendig bistandskapasitet tilgjengelig i Norge dersom slik bistand skal pålegges, jf. luftfartsloven § 1-2. I forarbeidene til luftfartsloven forutsettes at man så langt som mulig skal forsøke å dekke beredskapsbehov gjennom frivillige og avtalebaserte ordninger.³⁴

Gjennom EØS-avtalen er luftfarten liberalisert i det indre markedet. Det betyr at innlands flytrafikk kan opereres av selskaper hjemmehørende i et annet EØS-land. Konkurranseshensyn fører til at flyselskapene ser på alternative forretningsmodeller for å kutte kostnader, inkludert å splitte opp virksomheten i flere juridiske enheter og å flytte deler av eller hele virksomheten til et annet EØS-land. Dette vil kunne ha betydning for muligheten til nasjonalt å dekke beredskapsbehov gjennom rettslig regulering. Etter det kommisjonen erfarer, har også flyselskapene i liten grad kapasitet og kompetanse i Norge på tynge vedlikehold og vil derfor er avhengig av kjøp av tjenester fra andre land.

Regjeringen har varslet at den vil ha en gjennomgang av hvorvidt avtale- og beredskapsordningene er gode nok til å dekke fremtidig behov for flykapasitet knyttet til ulike scenarioer og eventuelle alternative løsninger og tiltak.³⁵ Gjennomgangen vil også se hen til EUs ordning for sivil beredskap (UCPM) og Norges flykapasiteter i denne ordningen.

18.8.1 Tilgjengelige flyplasser for rednings- og helseoppdrag

Kritisk infrastruktur og tjenester innen luftfarten, for eksempel forsyning av flydrivstoff, kontrollsentraler, senter for fjernstyring av tårn og dessuten det digitale nettet og strømforsyningen, er alle vesentlige for å opprettholde funksjonalitet i luftfarten. I tillegg vil bakketjenester ved flyplassene være avgjørende for å kunne ivareta viktige bered-

skapsfunksjoner, som søk- og redningsaksjoner. Bakketjenester kjøpes gjennom konkurranseutsetting.

Den offentlig organiserte redningstjenesten har de senere årene erfart økende utfordringer i forbindelse med bruk av flyplasser. Et eksempel er at manglende beredskap gjør det vanskelig å få etterfylt drivstoff for redningshelikoptre utenom vanlige tidspunkter for ruteflyvninger. Det har også, etter det kommisjonen erfarer, vært hendelser der ambulansefly ikke har kunnet lande på flyplasser på grunn av manglende beredskap. Spesielt har man erfart dette ved langvarige oppdrag, som ved skredet på Gjerdrum og ved andre hendelser hvor avstanden fra helikopterbasen til oppdraget er lang. I evalueringen av redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum ble det satt spørsmålstegn ved beredskapen for drivstofftilgang til redningshelikoptrene ved Avinors flyplasser.³⁶ Problemstillingen er også omtalt i evalueringsrapporten etter Viking Sky-hendelsen.³⁷

Etter det kommisjonen erfarer, stiller ikke Avinor i kontraktene sine krav til beredskap for nødvendige bakketjenester på flyplassene utenom åpningstid. Dette gjelder også for drivstoffselskapene som forsyner flyplasser og drifter denne delen av tjenesten. Dette kan medføre forsinkelser i redningsoppdrag.

18.9 Jernbane

Jernbane spiller en sentral rolle for gods- og persontransport lokalt, regionalt og nasjonalt. De to sentrale elementene i jernbanedrift er infrastrukturen, altså banelegemet, stasjoner og sikkerhetsmateriell, og det rullende materiell, altså selve togene. Forvaltningsreformene i jernbanesektoren de siste årene har medført at det som før var én aktør, nå er brutt opp i flere aktører. Denne organiseringen beskrives nærmere nedenfor.³⁸

Jernbanedirektoratet har et faglig ansvar for å samordne jernbanesektoren. Direktoratet kjøper infrastruktur tjenester fra Bane NOR og persontogtjenester fra togselskapene.

Statens jernbanetilsyn er sikkerhetsmyndighet, lisensutstedende myndighet og markedsovervåkingsorgan for jernbanen og fører tilsyn med jernbanevirksomhetene.

³³ Meld. St. 10 (2022–2023).

³⁴ Ot.prp. nr. 65 (2003–2004).

³⁵ Meld. St. 10 (2022–2023).

³⁶ Hovedredningssentralen (2021).

³⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020a).

³⁸ Samferdselsdepartementet (2022c).

Statsforetaket Bane NOR er infrastrukturforvalter for jernbanenettet, og har med det ansvaret for drift, trafikkstyring, vedlikehold og utbygging av jernbanen og forvaltning av all jernbaneeiendom.

Vy, Flytoget, Go Ahead Nordic, SJ Norge, CargoNet, Green Cargo og andre operatører kjører person- og godstog på jernbanen.

Statseide Entur AS har ansvaret for grunnleggende digitale tjenester for all kollektivtrafikk i hele Norge. Statseide Norske tog AS har ansvaret for statens persontogmateriell. Dette leies ut til togselskaper som kjører på oppdrag fra staten. I tillegg er det flere selskaper som utfører vedlikehold og fornyelse på jernbanenettet på oppdrag for Bane NOR. Statseide Spordrift AS og Baneservice AS er to slike selskaper. Tilsvarende er det flere selskaper som vedlikeholder togsettene etter avtale med togselskapene. Statseide Mantena AS er et eksempel på dette.

Ulike aktører kan innebære en utfordring for samarbeid, varsling og kommunikasjon ved kriser. Overfor kommisjonen er det også pekt på at oppsplittingen i flere aktører kan medføre risiko for mindre fleksibilitet for å utveksle togmateriell og opplært personell etter hvor behovene oppstår.

Samferdselsmyndighetene har tatt flere grep for å få på plass et lovverk og planverk som avspeiler den nye organiseringen, og som kan sikre nødvendig koordinering. Tiltak inkluderer ny sikringsforskrift og ny forskrift om nasjonal beredskap på jernbane, som begge trådte i kraft 1. juli 2022. Forskriften om nasjonal beredskap i jernbanen legger krav på jernbanevirksomhetene om å ha beredskap for å kunne bidra med jernbanetjenester i ekstraordinære hendelser, krise og krig. Det fremgår videre av forskriften at jernbanevirksomheten skal samordne beredskapsplanene sine med andre relevante aktører og offentlige myndigheter.

Fremkommeligheten i jernbanenettet er i stor grad avhengig av innsatsfaktorer som strømforsyning og elektronisk kommunikasjon. Dagens kommunikasjonssystem har nådd sin levetid frem mot 2030, og Samferdselsdepartementet har gitt Jernbanedirektoratet i oppdrag å lage en konseptvalgutredning for et fremtidig kommunikasjonssystem på jernbane og å utrede mulighetene for en bedre utnyttelse av det kommende felles europeiske signalsystemet ERTMS.³⁹

18.10 Fylkeskommunenes ansvar for samferdsel og sivil transportberedskap

Ansvaret for fylkesveiene ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene i 2020. Fylkeskommunene ble med det landets største veieier. I tillegg har fylkeskommunen ansvar for kollektivtrafikk og skoleskyss, transportløyver og transport av funksjonshemmede.

Som eier av fylkesveiene har fylkeskommunen oppgaver med å vurdere og godkjenne militær aktivitet på fylkesveinettet. I praksis dreier dette seg om bistand ved risikovurderinger og deling av lokal kunnskap ved militær aktivitet på vei, forsterket driftsvedlikehold etter Forsvarets behov og godkjenning av dispensasjonssøknader (vektbelastning) tilknyttet Forsvarets og alliertes kjøretøy. Det er Statens vegvesen som er dispensasjonsmyndighet, men når Forsvaret søker om dispensasjon for transporter på fylkesvei skal dette gjøres i dialog med fylkeskommunen. Enkelte fylkeskommuner peker på at informasjon om planverk og sårbarheter i for liten grad deles mellom sivil og militær side, og at fylkeskommunen ikke sitter på informasjon om hvilke veistrekninger som er kritiske for Forsvaret i krise og krig. Det gjør det vanskelig for fylkeskommunen å gi bistand i slike prosesser.

Fylkeskommunen har ansvar for å sikre og legge til rette for sivil transportberedskap i fylket.⁴⁰ Ansvarer innebærer å avklare transportberedskapsbehovet i fylket ved å avdekke hvilke kriser som kan utløse transportbehov, hvilke typer transportbehov det dreier seg om, og hvordan organiseringen kan gjøres mest hensiktsmessig. Avklaringer skal skje basert på risiko- og sårbarhetsanalyse etter nærmere retningslinjer gitt av Samferdselsdepartementet. Fylkeskommunen skal videre utpeke og føre oversikt over transportressurser ved løyvehavere og andre som eier eller bruker motorvogner for gods- eller persontransport, og verksteder som kan ha en særskilt rolle innen den sivile transportberedskapen. Ansvarer for å aktivere transportberedskapen er tillagt andre myndigheter.

For å ivareta ansvaret og sikre en koordinert sivil transportberedskap er fylkeskommunen avhengig av et godt samarbeid med statsforvalter i fylket, politiet, transportnæringen og andre sivile og militære myndigheter. Fylkeskommunen skal blant annet bidra med transportfaglige råd og på anmodning fra departement, statsforvalter, poli-

³⁹ Samferdselsdepartementet (2022a).

⁴⁰ Forskrift for sivil transportberedskap.

tiet eller andre sivile eller militære myndigheter formidle kontakt med aktuelle transportressurser.⁴¹

Etter det kommisjonen har fått opplyst, er det flere problemstillinger knyttet til ansvaret som fylkeskommunene har for sivil transportberedskap. Flere fylkeskommuner peker på et behov for å avklare roller og ansvar for sivil transportberedskap, og at forskrift for sivil transportberedskap bør revideres i samråd med fylkeskommunene. Det pekes også på at Samferdselsdepartementet ikke har gitt retningslinjer for å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalysene som fylkeskommunene er pålagt å gjøre.

Kjøretøyer og løyvehavere er ressurser som er i konstant endring, og ajourhold av oversikt over slike ressurser er et ressurskrevende arbeid. Her peker fylkeskommuner på at det er krevende å føre en komplett oversikt over løyvehavere. Det vises til at fylkeskommunene ikke har tilgang til systemer med oversikt over transportressurser i fylket. Fylkeskommunene har imidlertid god oversikt over ressurser som busser, hurtigbåter og ferger ettersom dette er tjenester som leveres av fylkeskommunen selv. Det er gitt innspill til kommisjonen om at det bør utformes et felles register som endres i takt med registrering av kjøretøyer og avskilting med mer. Det pekes på at det vil gi større nærhet til hvilke ressurser som faktisk er tilgjengelige når krisen inntreffer og behovet for transport av personer eller varer melder seg.

18.11 Transport i totalforsvaret

Det sivil-militære samarbeidet innen transport er omfattende, både på myndighetsnivå og gjennom samarbeid mellom næringsliv og myndigheter. I tillegg til samarbeidet som skjer innen rammen av Rådgivende forum for sivil transportberedskap, deltar Samferdselsdepartementet i en tverrdepartemental koordineringsgruppe for militær mobilitet (KMM), som ledes av Forsvarsdepartementet.

Samarbeidet for øvrig omfatter å utveksle informasjon, samkjøre planverk, avklare behov og krav og koordinere mellom partene gjennom bruk av øvelser, liaisonordninger og beredskapsavtaler. Samferdselsdepartementet og transportvirksomhetene er i løpende dialog med Forsvarsdepartementet og virksomhetene i forsvarssektoren om tiltak i Sivilt beredskapssystem (SBS), ettersom en rekke av transportsektorens

tiltak i SBS gjelder understøttelse av Forsvaret i krise og krig.

En stor del av behovene Forsvaret har for å kunne løse oppgavene sine og militære oppdrag, baserer seg på ressurser og tjenester som leveres av det sivile – både offentlig og privat. I Nato blir om lag 90 prosent av den militære transporten for store militære operasjoner levert av sivile ressurser chartret eller rekvirert fra kommersielle aktører.⁴² Forsvaret har inngått langsiktige kontrakter med beredskapsklausuler med sivile næringslivsaktører for understøttelse i fred, krise, konflikt og krig. Posten/Bring-systemet er en logistikkoperatør som stiller ressursene sine i form av kjøretøypark, sjåfører og operasjonssenter tilgjengelige for Forsvaret i hele krisespektret og ved øvelser. På samme måte har Forsvaret kontrakter med Narvik og Borg havner for tilgang til havneinfrastruktur ved mottak av allierte forsterkningsstyrker sjøveien, med Grieg Strategic Services for havnetjenester og med selskaper som Airlift for helikoptertransport. Totalforsvaret og næringslivets rolle i beredskapen behandles nærmere i kapittel 10 og 13.

18.11.1 Transport i sikkerhetspolitisk krise og krig

I en sikkerhetspolitisk krise, konflikt og krig vil Forsvarets evne til å løse oppdragene sine avhenge av betydelige sivile beredskapsressurser. Dette vil for eksempel gjelde forsyninger av mat, vann og drivstoff. Tilsvarende vil gjelde for vedlikehold og transportkapasitet på vei, bane, sjø og i luft og havne- og basestruktur.

Transportbehovet fra sør til nord for å forsyne militære styrker i et sikkerhetspolitisk scenario vil være stort, og det samme gjelder utnyttelse av tilgjengelig infrastruktur og tjenester i Nord-Norge.⁴³ Logistikksystemet vil bli stilt overfor store påkjenninger i en krig, og veier, havner og lageranlegg vil kunne bli ødelagt som følge av krigshandlinger. Det må derfor tas høyde for å benytte alternative transportårer og -former. Det skal imidlertid trolig mange samtidige krigsanslag til for å svekke transportkapasiteten på nasjonalt eller regionalt nivå.⁴⁴ Dette kan knyttes til strukturen i transportsektoren, hvor svikt i en del av systemet kan kompenseres ved å bruke alternative ruter eller alternative transportører. Det er også en viss redundans mellom systemene

⁴² Sellevåg m.fl. (2022).

⁴³ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017a).

⁴⁴ Hagen m.fl. (2003).

⁴¹ Forskrift for sivil transportberedskap.

ved at de ulike transportformene i noen grad kan erstatte hverandre. Utviklingen på transportområdet de siste 20 årene har vært formidabel, ikke minst gjelder det på digitaliseringsområdet. Dette gir nye sårbarheter. Tilgangen til transporttjenester i et enda mer globalisert marked kan, som beskrevet, også innebære en sårbarhet når det gjelder tilgang til transporttjenester.

En rapport fra Transportøkonomisk institutt fra 2014 beskriver godstransportrutene nordover fra Trondheim.⁴⁵ Det fremgår av rapporten at trafikken mellom Trondheim og Bodø kan flyttes til Sverige ved svikt i veinettet innenlands, men at omkjøringsveiene er til dels lange. Det er ikke alternative jernbanetraseer nordover fra Trondheim. Ved kortvarig stenging er transport med lastebil det mest aktuelle alternativet, mens skip blir mer aktuelt på lengre sikt for varer som ikke er tidskritiske. Langs strekningen Bodø–Narvik–Tromsø–Kirkenes transporteres det relativt små mengder gods, ettersom mesteparten av godset til og fra Nord-Norge går via Sverige og Finland. Det er ingen jernbane nord for Narvik, slik at det bare er lastebil, buss og skip som er aktuelle transportmidler. Ved hendelser som rammer strekningen, benyttes i dag alternative ruter langs Sverige og Finland i stor grad. Sjøtransport kan også være et alternativ til lastebil. Utfordringer her er at det gjerne tar tid å rekvirere et skip, og at å bruke sjøtransport medfører økt tidsbruk. Se også kapittel 9 for nærmere vurderinger av beredskap i nordområdene.

Selv om transportårene i hovedsak er robuste ved at det ofte finnes alternative løsninger som kan tas i bruk, vil bortfall av enkelte kritiske havner, jernbaneterminaler og samlastterminaler likevel kunne få store konsekvenser. Avhengigheten til Sverige og Finland, som alternative transportårer, har også frem til nå innebåret en sårbarhet i gitte scenarioer. Dette vil endre seg med finsk og svensk medlemskap i Nato.

18.11.2 Transport via Sverige og Finland

Norske myndigheter og transportører kan i dag ikke legge til grunn at varer kan transporteres via det svenske og finske vei- og jernbanenettet ved krig i Norge. Norge har heller ingen avtaler med Sverige og Finland som sikrer bruk av transportnettene deres ved krigshandlinger. Et sammenfall av ødelagt infrastruktur og begrensninger på transporten gjennom naboland kan føre til at lede-

tidene på transportene til for eksempel Nord-Norge kan bli vesentlig forlenget.

I en rapport om næringslivets behov for transportinfrastruktur i Nord-Norge fremgår det at mange aktører ser et behov for å vurdere transportinfrastruktur og -knutepunkter i et nordisk perspektiv i større grad enn det som er tilfelle i dag.⁴⁶ Bakteppet er det russiske angrepet på Ukraina og beredskapsmessige hensyn. Dette samsvarer med flere innspill til kommisjonen.

Statens vegvesen har tidligere hatt grensekryssende øvelser med Sverige, som Norge deler mange veier og grenseoverganger med. Håndteringen av koronapandemien har også gitt transportvirksomhetene erfaringer med hvor viktig det er med gode systemer for kontroll og styring med grensetrafikken. I en sikkerhetspolitisk krise og krig vil man ha en fordel hvis samarbeidet og systemene er planlagt og øvd. Finlands og Sveriges inntreden i Nato endrer forutsetningene for nordisk samarbeid, ikke minst når det gjelder transportakser øst-vest. Det vil legge til rette for en bedre utnyttelse av veinfrastrukturen landene imellom.

Finsk og svensk Nato-medlemskap innebærer også endrede planforutsetninger for det norske totalforsvaret. Etter det kommisjonen erfarer, er det dialog mellom norske, finske og svenske myndigheter om grenseoverskridende problemstillinger, inkludert om transportakser, og hvordan disse skal løses innenfor rammen av et finsk og svensk Nato-medlemskap. Dette er også spilt inn i den pågående prosessen med Nasjonal transportplan.

18.11.3 Tilgjengeliggjøring av transportressurser

Transportressurser vil være avgjørende for å få til god håndtering av de fleste kriser. Krigen i Ukraina har synliggjort behovet for en transportberedskap som er forberedt gjennom hensiktsmessig lovverk og planverk. For flere av landene rundt Ukraina har transport i form av evakuering og forflytning av store folkemengder vært en utfordring. Utfordringen i slike situasjoner er ikke nødvendigvis knyttet til mangel på transportressurser eller økonomiske virkemidler til å kjøpe transporttjenester, men å identifisere, tilgjengeliggjøre, koordinere og styre transportressurser effektivt i en akutt situasjon. På veitransportområdet har flere land i Europa, også Norge, opplevd utfordringer forbundet med å rekruttere yrkessjå-

⁴⁵ Caspersen og Hovi (2014).

⁴⁶ Menon Economics (2022).

fører. Denne problemstillingen ble særlig aktuell i forbindelse med utbruddet av krigen i Ukraina ettersom mange transportører i EU har ukrainske ansatte.

Rekvisisjonsloven gir militære myndigheter hjemmel for å «rekvirere alt som er nødvendig for krigsmakten og institusjoner som er knyttet til den» når landet er i krig, og i andre situasjoner etter nærmere bestemmelser. Rekvisisjonslovgivningen er imidlertid en mekanisme for kapasitetsoppbygging når andre ressurser er mobilisert. Etter det kommisjonen erfarer, fremstår overgangen mellom sektorlovverk, som luftfartsloven, jernbaneloven og yrkestransportloven, og Forsvarets rekvisisjonslovgivning som uklar. Gjennom øvelser er det registrert at det er en glidende overgang fra en sivil situasjon til en situasjon der Forsvaret selv må bruke sine hjemler i rekvisisjonsloven. Kommisjonen har også fått innspill om at Forsvaret i større grad bør involvere de sivile aktørene i planarbeidet sitt for å sikre bedre koordinering og samordning, inkludert å få avklart problemstillinger.

Det er også uavklarte folkerettslige problemstillinger knyttet til sivil støtte til Forsvaret. Sentralt i dette er status på sivilt personell som yter tjenester for Forsvaret, og da særlig i hvilke situasjoner slikt personell har status som sivilt eller militært, hvilke rettigheter og plikter slikt personell har, og hvilke rettigheter og plikter arbeidsgiver har. Dette er relevant med hensyn til utøvelse av transporttjenester, flyplass- og flysikringstjenester med videre. NHO Transport har påpekt at ansvarsforhold ved transportberedskap må avklares.⁴⁷

18.12 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Mye er på plass når det gjelder trafikk- og transportberedskap. Det er utarbeidet en strategi for samfunnssikkerhet og beredskap i transportsektoren, det er opprettet et Rådgivende forum for sivil transportberedskap, og det jobbes med samfunnssikkerhet i Nasjonal transportplan samtidig som lovverk og planverk oppdateres for å sikre en beredskap tilpasset en digital tidsalder og et endret trusselbilde. Etablering av responsmiljøer for veitransport, sjøfart, luftfart og jernbane vil styrke forutsetningene for å kunne håndtere digitale trusler. Forsvaret og transportmyndighetene samarbeider også tett om problemstillinger som angår totalforsvaret.

Det er likevel enkelte utfordringer, og disse omtales under. Kommisjonen har valgt å løfte frem utfordringer som gjelder for alle transportformene.

18.12.1 Arbeidet med å integrere samfunnssikkerhet i Nasjonal transportplan må videreføres

Kommisjonen har merket seg arbeidet med å integrere samfunnssikkerhet i Nasjonal transportplan og arbeidet med 3R-metoden. Gitt transportsektorens betydning for å opprettholde samfunnets funksjonalitet og sikre god beredskap i kriser, mener kommisjonen at det er viktig at dette arbeidet videreføres. Kommisjonen vil ikke minst understreke at det ligger en potensiell overføringsverdi til andre sektorer i metodeutviklingen som har funnet sted. Involvingen av andre sektorer i prosjektet er en styrke, og det bør ses på hvordan denne involveringen og erfaringsoverføringen mellom sektorer kan videreføres.

Det vises for øvrig til forslaget om å innføre en langtidsplan for sivil beredskap, som er nærmere beskrevet i kapittel 5. Dersom regjeringen beslutter å innføre en langtidsplan, vil det være viktig at arbeidet med Nasjonal transportplan på en hensiktsmessig måte kobles til arbeidet med denne langtidsplanen.

Statens vegvesen og Nye veier har tatt til orde for at den fremtidige bruken av 3R-metoden bør kobles tettere til en overordnet nasjonal analyse av veiinfrastruktur og strekninger som er kritiske for samfunnssikkerheten. Kommisjonen mener det vil være hensiktsmessig.

I arbeidet med samfunnssikkerhet i Nasjonal transportplan vil problemstillinger knyttet til risiko og sårbarhet i transportinfrastruktur og -tjenester inngå. Virksomhetene i transportsektoren skal regelmessig utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser og ha oversikt over tilstanden når det gjelder egne ansvarsområder. I kapittel 13 anbefaler kommisjonen at det etableres nye felles planforutsetninger. Kommisjonen mener at Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet, bør vurdere behovet for en overordnet risiko-, sårbarhets- og beredskapsanalyse for transportområdet basert på eventuelle nye felles planforutsetninger. En slik analyse kan ha nytteverdi opp mot Nasjonal transportplan. Det vises for øvrig til kommisjonens anbefalinger når det gjelder å avklare forutsetninger for å tilgjengeliggjøre transportressurser i kriser. En analyse kan også gi bidrag til slike avklaringer.

⁴⁷ NHO Transport (2022).

18.12.2 Kunnskapshull knyttet til sikkerhet må dekkes

Digitaliseringen av transportsystemet vil utfordre eksisterende samhandlingsmønstre. I lys av dette mener kommisjonen at det er viktig med betydelig forskningsinnsats for å dekke kunnskapshull knyttet til sikkerhet i samhandlende intelligente transportsystemer (ITS).

Overgangen til nye energiformer vil føre til endret risiko og sårbarhet. I DSBs beredskapsanalyse av brann i batteriferge anbefales det at sjøfartsmyndighetene bør oppdatere regelverket for skips- og brannsikkerhet ved bruk av batteriteknologi. I den grad dette ikke allerede er satt i gang, mener kommisjonen at en gjennomgang av og eventuell oppdatering av regelverket bør gjøres for alle transportformer.

Innføringen av sikringstiltak i norske havner høsten 2022 avdekket risiko for forskjellig situasjonsforståelse mellom bransjer, tiltak som ikke var harmonisert, mange kontaktpunkter inn mot sentrale myndigheter og sirkelrapportering. I lys av dette mener kommisjonen det er nødvendig å vurdere mulighetene for å harmonisere ulike regimer for sikring, for eksempel Petroleum Industry Security Alert System (PISAS) og International Ship and Port Facility Security Code (ISPS). Kommisjonen vil også understreke muligheten til å utøve enda sterkere koordinering før det iverksettes, enn det som var tilfelle høsten 2022.

18.12.3 Styrke fylkeskommunens evne til å ivareta oppgaver innen trafikk- og transportberedskap

Fylkeskommunen er landets største veieier og gjennom instruks gitt en sentral rolle i den sivile transportberedskapen. Kommisjonen mener det er grunn til å stille spørsmål ved om fylkeskommunene har de økonomiske forutsetningene til å ivareta oppgavene sine innenfor trafikk- og transportberedskap som forutsatt. I lys av dette mener kommisjonen det er behov for å tydeliggjøre forventninger og styrke forutsetningene til fylkeskommunen når det gjelder å utføre oppgaver som følger av ansvaret for regional trafikkberedskap og transportberedskap. Ansvaret til fylkeskommunen må også være tydelig for andre regionale virksomheter, infrastrukturiere og transportører.

Fylkeskommuner peker på at de ikke har tilgang til systemer som fører en oversikt over alle transportressurser i fylket. Kommisjonen mener at det bør vurderes hvordan fylkeskommunen kan få bedre kunnskap om og oversikt over transpor-

trussurser. I vurderingen bør det ses hen til eksisterende systemer som kan gi en slik oversikt.⁴⁸

Det påligger fylkeskommunene et særskilt ansvar for å ta de initiativene som er nødvendige for å sikre at oppgavene knyttet til trafikkberedskap og transportberedskap ivaretas. I tillegg må Samferdselsdepartementet gi fylkeskommunen de nødvendige forutsetningene slik at de kan ivareta ansvaret sitt. Dette innebærer å gi veiledning for å sikre at arbeidet, for eksempel når det gjelder risiko- og sårbarhetsanalyser, blir gjort på en mest mulig lik måte i de ulike fylkene.

I tråd med det som er skrevet over mener kommisjonen at det bør gjøres en gjennomgang av fylkeskommunens ansvar. En gjennomgang bør skje i dialog mellom fylkeskommunene, Samferdselsdepartementet og andre sentrale aktører, som Forsvaret og statsforvalterne. Kommisjonen viser for øvrig til kapittel 5 der det vises til at fylkesROS bør inngå som delplan til regional plan. Dette kan bidra til å styrke samhandlingen regionalt.

18.12.4 Avklare Forsvarets behov for sivile transportressurser

Transport er avgjørende for at militære styrker skal kunne ivareta oppgavene sine i krise og krig. I krise og krig vil godt samvirke mellom offentlige myndigheter og private entreprenører og transportutøvere være viktig for å kunne opprettholde tilstrekkelig transportevne. Sikker fremføring av gods og personer i en krise avhenger i stor grad av tilgang på alternative transportløsninger og samspillet dem imellom. Samspillet avhenger også av et godt sivilt-militært samarbeid.

Kommisjonen har inntrykk av at det fortsatt er flere uavklarte problemstillinger knyttet til Forsvarets behov for transportressurser i krig. Forsvaret har ikke i tilstrekkelig grad avklart behovene sine eller involvert sivile virksomheter i egne planleggingsprosesser. Det gjør at beredskapsplanleggingen innen transportsektoren når det gjelder håndtering av et sikkerhetspolitisk scenario, ikke får tilstrekkelig fremdrift. Det innebærer en betydelig risiko for at samferdselssektoren ikke er tilstrekkelig innrettet på å få forsynings-systemet til å fungere for leveranser til Forsvaret og til befolkningen i en krigssituasjon.

Kommisjonen mener derfor at transportvirksomhetene og Forsvaret må avklare problemstillinger knyttet til Forsvarets behov og valgte løsninger i ulike scenarioer. Kommisjonen vil understreke at det særlig tilligger Forsvaret å avklare

⁴⁸ Statens vegvesen (2023).

egne behov knyttet til transportinfrastruktur og funksjonalitet i ulike løsninger. Tilknyttet dette må uklarheter mellom sektorlovverk og rekvisisjonsloven avklares.

Kommisjonen mener Forsvaret i større grad må involvere sivile myndigheter og virksomheter i eget planarbeid. Slik det er nå, er det risiko for at Forsvaret regner med sivile ressurser uten at dette i nødvendig grad er avklart med sivil side. Kommisjonen mener også det er mye kompetanse i sivile virksomheter som vil kunne gi Forsvaret faglig rådgivning omkring bruk av tjenester og ressurser som etaten har behov for. Kommisjonen mener også at Forsvaret i større grad må involvere seg i sivile planprosesser. Det vil legge til rette for at man i større grad vil kunne kombinere sivile og militære behov i utbygging av kapasiteter som er relevante i et totalforsvarsperspektiv. Et eksempel på dette er Nasjonal transportplan.

18.12.5 Utrede forutsetninger for å tilgjengeliggjøre ressurser i kriser

Gjennomgangen av transportformene har synliggjort problemstillinger knyttet til gripbarhet av transportressurser og personell i kriser. Det er viktig å få avklart hvilke leveranser som kan opprettholdes, slik at dette inngår i øvelser og planverk. Innspillene til kommisjonen fra de maritime beredskapsaktørene peker i retning av at rollene, ansvaret og kapasitetene deres bør få økt oppmerksomhet og bli tettere integrert med beredskapsarbeidet lokalt, regionalt og nasjonalt. Kommisjonen mener derfor det er nødvendig å se nærmere på forutsetningene for tilgjengeliggjøring av ressurser, ikke minst i lys av utviklingen med eierskap på tvers av landegrenser.

Regjeringen har varslet en gjennomgang av om gjeldende avtale- og beredskapsordninger er gode nok til å dekke fremtidig behov for flykapasitet knyttet til ulike scenarioer og eventuelle alternative løsninger og tiltak. Kommisjonen mener at det er behov for en helhetlig gjennomgang av forutsetningene for å frigjøre transportressurser i kriser og at denne bør omfatte alle transportgrener. En slik gjennomgang må belyse betydningen av norsk eierskap for å ha tilgang til transportressurser og betydningen av mannskaper med norsk statsborgerskap. Kommisjonen mener at Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet må ta initiativ til en slik gjennomgang. En gjennomgang må belyse betydningen av EØS-avtalen, Nato og den nordiske dimensjonen for å ivareta nødvendig transport av gods til Norge i kriser.

Finsk og svensk medlemskap i Nato vil endre forutsetningene på transportområdet. Kommisjonen mener derfor at det bør etableres et tett samarbeid med Sverige og Finland for å få kjennskap til landenes beredskapsressurser, og at det i sammenheng med dette må vurderes om det er grunnlag for å etablere avtaler om ressursdeling og gjennomføring av øvelser.

18.12.6 Tilgjengelige flyplasser for rednings- og helseoppdrag

Redningshelikoptrene, luftambulansene, andre helikoptre og fly som bidrar i søk, redning og transport av skadde og syke, bør kunne ha en forutsigbarhet ved at flyplasstjenester er tilgjengelige. En viktig forutsetning er at flyplassene opprettholder en nødvendig beredskap for å etterfylle drivstoff utenfor normale åpningstider. Begrenset tilgang til drivstoff på Avinors lufthavner kan være en avgjørende faktor, spesielt i tidskritiske hendelser som redningsaksjoner. Dette fordrer en tilgangs- og beredskapsordning hos blant annet drivstoffleverandørene. Kommisjonen mener at Samferdselsdepartementet i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet må sørge for at en slik ordning iverksettes.

18.12.7 Behov for økt samordning

Håndtering av hendelser som påvirker samfunnets transportevne, krever en koordinert innsats fra eiere av transportinfrastruktur, transportører, entreprenør og andre beredskapsaktører. Når for eksempel hendelser påvirker både riks- og fylkesveier, kan det være utfordrende å skape en felles situasjonsforståelse og sikre koordinering og kommunikasjon mellom veieierne for best mulig bruk av knappe beredskapsressurser og innsatsfaktorer som kan påvirke håndteringen.

Kommisjonen mener det er viktig at samferdselsmyndighetene får på plass lovverk og planverk som bøter på utfordringer som forvaltningsreformene har gitt. Det vil også være viktig at aktørene i sektoren avklarer ansvar og oppgaver i kriser. Det er kommisjonens inntrykk at det jobbes systematisk med denne typen problemstillinger i Samferdselsdepartementet og i sektoren for øvrig. Arbeidet med forskrift for veidata, sikringsforskriften og forskriften om nasjonal beredskap i jernbanen er noen eksempler. Som påpekt i omtalen av fylkeskommunens oppgaver i sivil transportberedskap kan det også være grunnlag for å se nærmere på annet lovverk.

Kommisjonen anbefaler:

- å videreføre arbeidet med samfunnssikkerhet i Nasjonal transportplan, og vurdere behovet for å gjennomføre en overordnet risiko-, sårbarhets- og beredskapsanalyse av transportområdet
- å vurdere muligheter for å harmonisere ulike regimer for sikring i havner og tilstøtende anlegg og mekanismer som kan sikre nødvendig koordinering før tiltak iverksettes
- å styrke fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å ivareta oppgavene sine innenfor trafikk- og transportberedskap
- å avklare problemstillinger knyttet til Forsvarets behov for sivil transportinfrastruktur og -

ressurser i ulike scenarioer, inkludert hvilke mekanismer Forsvaret vil bruke for å tilgjengeliggjøre ressurser

- å utrede forutsetninger for å tilgjengeliggjøre transportressurser i kriser, blant annet i lys av utviklingen med eierskap på tvers av landegrenser
- å sikre beredskap på flyplasser som gjør at redningshelikoptre, luftambulanser og andre helikoptre og fly som bidrar i søk, redning og transport av skadde og syke, har en forutsigbarhet når det gjelder tilgjengelighet av flyplass tjenester

Kapittel 19

Klimatilpasning og håndtering av naturfare**19.1 Innledning**

Klimaendringene er en av de trendene som i størst grad truer samfunnssikkerheten og setter liv og helse i fare, se nærmere omtale i kapittel 3. FNs klimapanel slår fast at endringene skjer raskere enn først antatt og at de er mer omfattende enn tidligere modeller har klart å forutse.¹ I lys av utviklingen er det nødvendig å både styrke arbeidet med å forebygge konsekvensene av klimaendringene og bygge en robust beredskap for å kunne håndtere mer omfattende ekstremværhendelser og mer alvorlig naturfare. Å ha en hensiktsmessig innrettet og dimensjonert beredskap er avgjørende for å begrense materielle skader og tap av liv og helse når naturhendelser inntreffer.

Dette kapitlet tar for seg myndighetenes arbeid med klimatilpasning og naturfare.

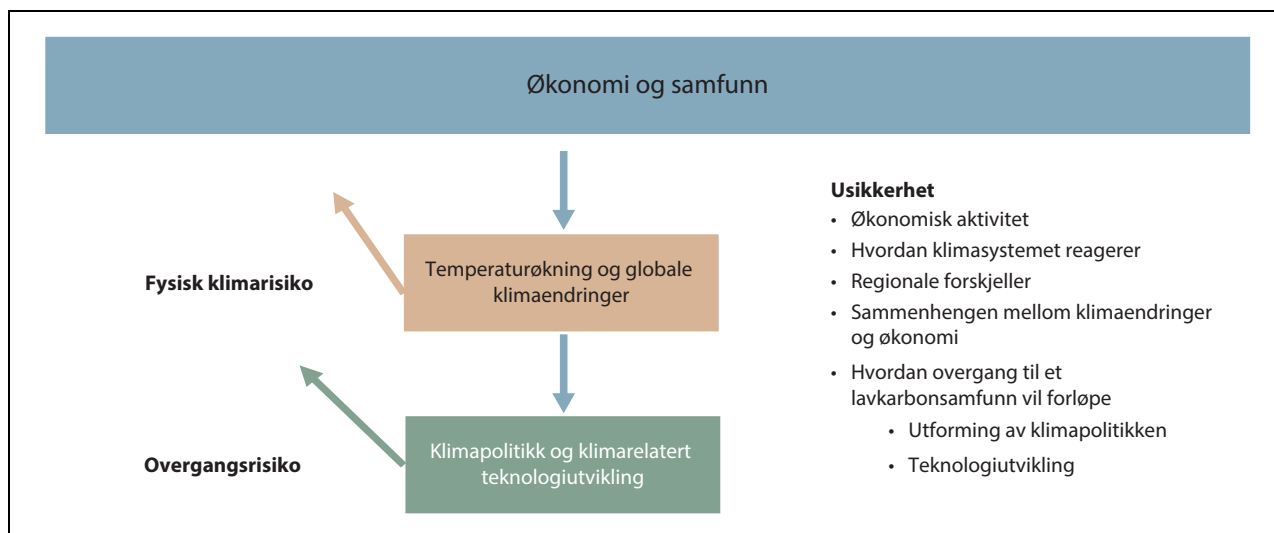
19.1.1 Klimarisiko

Klimaendringer og overgang til et nullutslipps-samfunn innebærer flere typer risiko også for Norge. Klimarisiko handler om hvordan klimaendringer vil påvirke natur og samfunn og hva overgangen til et samfunn med netto null utslipp vil innebære.² Når det gjelder klimarisiko og tilpasning til et endret klima brukes ofte begrepene fysisk risiko og overgangsrisiko.

Fysisk klimarisiko er risiko knyttet til konsekvensene av fysiske endringer i miljøet og deles vanligvis i to grupper, henholdsvis akutt og kronisk risiko. Den akutte risikoen er knyttet til ekstremvær i form av stormer og uvær, og det sentrale er at myndigheter og utbyggere må planlegge og bygge slik at bygninger og infrastruktur tåler mer ekstremvær. Den kroniske risikoen knyttes mer til langsiktige endringer i værmønstre og kan for eksempel innebære at områder blir uegnet for matproduksjon på grunn av langvarig tørke, eller at mangel på tilgang på ferskvann ska-

¹ Miljødirektoratet (2022).

² Miljødirektoratet (2021).



Figur 19.1 Klimarisiko – sentrale sammenhenger.

Kilde: NOU 2018: 17.

per store vansker for vannforsyningen i storbyer.³ Når det gjelder fysisk klimarisiko skjer det en kontinuerlig utvikling av kunnskap. Eksempler på dette er rapporten *Klima i Norge 2100*⁴, fylkesvise klimaprofiler og kunnskapsutviklingen som skjer gjennom Naturfareforum.

Overgangsrisiko omhandler hvordan klimaendringene påvirker det politiske ordsiftet, regelverk, teknologi, næringslivet og befolkningen.⁵ For å nå målene i Paris-avtalen⁶ er det nødvendig med endringer av en slik art og et slikt omfang at disse vil forandre rammene for våre samfunn. Det er avgjørende at overgangen til et mer bærekraftig samfunn skjer på en slik måte at vi unngår polarisering i befolkningen, og sikrer at brede befolkningslag har tillit til myndighetene. Figur 19.1 synliggjør utfordringene knyttet til fysisk klimarisiko og overgangsrisiko.

19.2 Konsekvenser av klimaendringer for Norge

Konsekvenser av klimaendringene for Norge kan deles opp i konsekvensene av klimaendringer i andre land og klimaendringer i Norge. Begge vil kreve omfattende myndighetsinnsats og omstillingsevne i næringslivet i årene som kommer.⁷

Klimaendringene i andre land og regioner kan få store konsekvenser for det norske samfunnet og norsk økonomi. Klimaendringer vil trolig føre til behov for mer bistand og nødhjelp som følge av hyppigere og kraftigere ekstremvær, flom, tørke og vannmangel. Det er tydelige sammenhenger mellom slike klimaeffekter, fattigdomsutvikling og humanitære kriser i utsatte land og områder. De samme drivkreftene vil også kunne ha en destabiliserende effekt og føre til konflikter i og mellom land, og drive mennesker på flukt. Dette kan lede til migrasjon og flyktningkriser. I tillegg kan klimaendringene gradvis svekke verdens samlede produktivitet, noe som kan bety økt usikkerhet, forsyningssvikt og høyere priser på en rekke varer og tjenester. Slik risiko er spesielt

tydelig innen matproduksjon, en verdikjede som er svært utsatt for klimaendringer, og der Norge er avhengig av å importere mat, se også omtale av matforsyning i kapittel 16. Klimaendringer i andre land vil få følger for Norge på tross av at flere av de landene vi samarbeider og handler mest med er forholdsvis robuste overfor klimaendringer og har høy tilpasningsevne.⁸

I Norge utgjør naturhendelser, som flom og skred, en vesentlig del av risikobildet. Røft vær fører til at kritisk infrastruktur, som vei og bane, ødelegges, og at bygder blir isolert. Det er forventet at flom og skred i fremtiden vil skje oftere og med større styrke enn i dag. Klimaendringene kan også føre til at store skogbranner oppstår oftere enn før. Norge er et langstrakt og variert land, og ulike landsdeler vil oppleve ulike utfordringer og konsekvenser av endringer i værforholdene. Sårbarheten er også forskjellig ulike steder. Klimarisiko vil reduseres gjennom tilpasning til de nye forholdene.

19.3 Arbeidet med klimatilpasning i Norge

Norske myndigheter har siden 2013 hatt et nasjonalt mål om at samfunnet skal forberedes på og tilpasses klimaendringene.⁹ Meld. St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge* trakk særlig frem følgende poenger:

- Alle har et ansvar for å tilpasse seg, både enkeltindivider, næringsliv og myndigheter. Dette var ikke et nytt ansvar, men ansvaret ble konkretisert i meldingen.
- I tråd med ansvarsprinsippet har alle departementer og direktorater ansvar for å ivareta hensynet til klimaendringer innenfor egen sektor.
- Klimaendringenes konsekvenser er lokale og har betydning for en rekke av kommunenes ansvarsområder, oppgaver og tjenester.

Norge fikk en klimalov i 2018. Klimaloven er i første rekke en utslippslov, men har krav om at det årlig skal rapporteres om «hvordan Norge forberedes på og tilpasses klimaendringene». Senere samme året ble de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning vedtatt. Formålet til disse retningslinjene, som har hjemmel i plan- og bygningsloven, er blant annet at kommunene, fylkeskommunene og staten gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virk-

³ NOU 2018: 17.

⁴ Norsk klimaservicesenter (2015).

⁵ NOU 2018: 17.

⁶ Paris-avtalen er en internasjonal avtale som skal sørge for at verdens lang klarer å begrense klimaendringene. Hovedpunktene i avtalen inkluderer blant annet at alle land har forpliktelser og må tilpasse seg klimaendringene, at det ikke skal bli mer enn 2 grader varmere, og ikke mer enn 1,5 grader, og at rike land skal bidra med midler til å hjelpe fattige land med å kutte utslipp og tilpasse seg klimaendringene.

⁷ Miljødirektoratet og EY (2018).

⁸ Miljødirektoratet og EY (2018).

⁹ Meld. St. 33 (2012–2013).

somhetsutøvelse skal stimulere til og bidra til reduksjon av klimagassutslipp og økt miljøvennlig energiomlegging. Planleggingen skal også bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene (klimatilpasning).¹⁰

19.3.1 Ansvar for og oppgaver i arbeidet med klimatilpasning og naturfare

Kommunene, fylkeskommunene og statlige myndigheter har alle ansvar og oppgaver knyttet til arbeidet med klimatilpasning og naturfare. Under beskrives dette ansvaret nærmere.

Kommunene

I henhold til sivilbeskyttelsesloven skal den enkelte kommune kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen. Dette omfatter også naturhendelser. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, inkludert ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven. Kommunene skal etter plan- og bygningsloven sikre at det fremtidige klimaet blir vurdert og tatt tilstrekkelig hensyn til i samfunns- og arealplanlegging og byggesaksbehandling. Klimatilpasning skal være en integrert del av kommunens ansvarsområder, og kommunen må vurdere hvilke konsekvenser både dagens og fremtidens klima kan få.¹¹

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen er regional planmyndighet og har ansvar for å utarbeide regionale planer etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen skal minst hvert fjerde år utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.¹² Etter det kommisjonen erfarer er det laget flere regionale planer for klima og klimatilpasning.

Fylkeskommunene har også et ansvar for å veilede og bistå kommunene i planfaglige spørsmål, blant annet knyttet til klimatilpasning innenfor arealplanleggingen.

Forholdet mellom regionale planer og fylkesROS, som statsforvalteren er ansvarlig for, er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Statlige myndigheter

Klima- og miljødepartementet har faglig ansvar for kunnskap om klimaendringene, og samordning av det statlige klimatilpasningsarbeidet. Miljødirektoratet bistår Klima- og miljødepartementet i dette arbeidet. Meteorologisk institutt (MET) varsler været, overvåker klimaet og driver med forskning på temaet.¹³

Olje- og energidepartementet har et overordnet ansvar for flom og skred. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er underlagt departementet og har ansvar for de statlige forvaltningsoppgavene innen forebygging av flomskader og

Boks 19.1 Norsk klimaservicesenter

Norsk klimaservicesenter tilrettelegger og formidler klima- og hydrologiske data slik at de kan brukes til klimatilpasning og i videre forskning om effekten av klimaendringer på natur og samfunn. Sentret er et samarbeid mellom Meteorologisk institutt (MET), Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Norwegian Research Centre AS (NORCE) og Bjerknessenteret. I tillegg er Miljødirektoratet representert i styret for Norsk klimaservicesenter.

Sentret utarbeider fylkesvise klimaprofiler. Klimaprofilene gir et sammendrag av dagens klima, forventede klimaendringer og klimautfordringer. Klimaprofilene gir et kunnskapsgrunnlag om klimautfordringer til bruk for overordnet planlegging og er et supplement til *Klimahjelperen*, som er en veileder i hvordan ivareta samfunnssikkerhet og klimatilpasning i planlegging etter plan- og bygningsloven.

Kilde: Norsk klimaservicesenter (2023) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2015a).

¹⁰ Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

¹¹ Plan- og bygningsloven.

¹² Plan- og bygningsloven.

¹³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023b) og Klima- og miljødepartementet (2023a).

skredulykker. NVE har også i oppgave å støtte kommunene med å forebygge skader fra overvann gjennom kunnskap om avrenning i tettbyggede strøk og å gi veiledning til kommunal arealplanlegging.¹⁴

Justis- og beredskapsdepartementet har en samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og beredskap. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt departementet, og understøtter Justis- og beredskapsdepartementet. Både departementets rolle og DSBs ansvar er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Kommunal- og distriktsdepartementet forvalter plan- og bygningsloven, noe som blant annet innebærer å utarbeide nasjonale mål og retningslinjer for arealplanleggingen i Norge. Departementet har også ansvar for å veilede regionale og kommunale myndigheter i arbeidet deres med å gjøre gode valg i klimatilpasningen gjennom planlegging i henhold til plan- og bygningsloven. Kartverket er underlagt Kommunal- og distriktsdepartementet og er statens fagorgan for kart, geodata og eiendomsinformasjon.¹⁵

19.3.2 Klimarisikoutvalget

Klimarisikoutvalget ble nedsatt i 2017 for å vurdere klimarelaterte risikofaktorer og betydningen de har for norsk økonomi. Utvalget skulle videre vurdere hvordan man mest hensiktsmessig kan analysere og fremstille klimarisiko, identifisere antatt viktige globale, klimarelaterte risikofaktorer og vurdere slike faktorerets betydning for norsk økonomi og finansiell stabilitet. Utvalget skulle også vurdere hvordan private og offentlige virksomheter kunne få et faglig grunnlag for å kunne analysere og håndtere klimarisiko på best mulig måte.¹⁶ Utvalget anbefalte blant annet følgende:

- at det blir utarbeidet et rapporteringsrammeverk for å vedlikeholde og videreutvikle kunnskap om klimarisiko for norsk økonomi
- at det utarbeides et sett overordnede prinsipper for å håndtere klimarisiko for både privat og offentlig sektor
- at beslutningsprosesser i både privat og offentlig sektor bedre integrerer en god forståelse av klimarisiko, hvor økt bruk av scenarioanalyser er et sentralt tiltak
- at det blir satt i verk flere tiltak for at markedet bedre kan håndtere klimarisiko, inkludert at

Boks 19.2 Naturfareforum

Naturfareforum er opprettet for å styrke samarbeidet mellom nasjonale, regionale og lokale aktører for å redusere sårbarheten for uønskede naturhendelser. Forumet skal identifisere mangler og forbedringspotensial når det gjelder forebygging og håndtering av naturfare og foreslå tiltak for å rette på dette. Naturfareforum tar initiativ til og gjennomfører prosjekter på områder hvor det er særlig sektorovergripende utfordringer, og er også nasjonal plattform for det globale rammeverket for katastrofeforebygging, Sendai-rammeverket, som Norge har forpliktet seg til å følge opp. Se kapittel 6 for mer om Sendai-rammeverket.

Naturfareforum er organisert som et nettverk med en styringsgruppe som består av representanter fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Landbruksdirektoratet, KS, Miljødirektoratet, Meteorologisk institutt (MET), Kartverket, fylkesberedskapssjefene og Norges geologiske undersøkelse (NGU).

Kilde: Naturfareforum (2023).

forebygging ses bedre i sammenheng med risikoen for skader

19.3.3 Riksrevisjonens kartlegging av myndighetenes arbeid med klimatilpasning

Riksrevisjonen la i 2022 frem undersøkelsen sin av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring. Riksrevisjonen peker i rapporten på at myndighetene ikke har tilstrekkelig oversikt eller iverksatt nødvendige tiltak for å sikre eksisterende bebyggelse og infrastruktur mot klimaendringene. Riksrevisjonen anbefaler derfor at Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet vurderer hvordan statlige myndigheter kan bidra til at kommunene i større grad vurderer fremtidig klima i planene sine og analysene sine av risiko og sårbarhet. De samme departementene anbefales også å tydeliggjøre, gjennom veiledning eller andre tiltak, hvilket

¹⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023b).

¹⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023b).

¹⁶ NOU 2018: 17.

ansvar kommunene har for å sikre eksisterende bebyggelse.¹⁷

Riksrevisjonen mener også at myndighetene mangler nødvendig oversikt over fare for naturhendelser i et fremtidig klima. Det pekes på at når kritiske områder ikke er godt nok kartlagt, kan dette føre til at det bygges ut i områder med naturfare. Riksrevisjonen viser også til at sikring av eksisterende bebyggelse for fremtidige klimaendringer ikke blir godt nok ivaretatt. I tillegg fremgår det av undersøkelsen at samordningen mellom departementene er for svak til å kunne gjennomføre nødvendige forberedelser og tilpasninger av samfunnet til å møte klimaendringene. Det pekes i den forbindelse på mangelen på en oppdatert tverrsektoriell plan for arbeidet med klimatilpasning. Kommisjonen viser til at det arbeides med en ny stortingsmelding om klimatilpasning.

19.4 Naturfare

Hendelser knyttet til naturfare kan få store konsekvenser for liv, helse, eiendom, infrastruktur og miljø, noe vi har sett de siste årene gjennom skogbrannsommeren 2018, flommen i Skjåk høsten 2018, kraftig nedbør og skred i Jølster sommeren 2019 og leirskredet i Gjerdrum i desember 2020.

Å vurdere naturfare er grunnleggende i arealplanleggingen og får økt betydning som følge av klimaendringene. Mye er gjort de senere årene for å bygge kunnskap om naturfare og hvordan katastrofale naturhendelser kan unngås og håndteres når de likevel oppstår. Dette er likevel ikke tilstrekkelig for å håndtere utfordringsbildet.

Et alvorlig eksempel på hvilke krefter naturfare kan innebære, er skredet i Gjerdrum. Natt til 30. desember 2020 gikk det et leirskred i Ask i Gjerdrum. Store deler av Ask ble umiddelbart evakuert, og over 1 600 mennesker ble berørt. Det ble gjennomført en omfattende redningsaksjon, men elleve liv gikk tapt i skredet.¹⁸

Det er gjennomført analyser av naturkatastrofer som kan få svært alvorlige konsekvenser. DSBs analyser av krisescenarioer inneholder flere analyser av naturhendelser, inkludert et skredscenario.¹⁹ Scenarioet ble lagt til Øvre Bakklandet i Trondheim hvor det bor i overkant av 2 000 mennesker. I tillegg oppholder det seg daglig rundt 300 personer på skoler, institusjoner og liknende

som ligger i området. I scenarioet anslås antall dødsfall til rundt 200 og at 500 blir alvorlig skadd. Like mange får varige psykiske plager som følge av hendelsen. Skadene skjer ved at folk som befinner seg i området blir dratt med i skredet, bygninger som raser sammen osv. Når ikke flere omkommer eller blir skadd skyldes dette at tilstrekkelig mange blir evakuert før hovedskredet.

19.4.1 Evaluering av kvikkleireskredet i Gjerdrum

Et ekspertutvalg (Gjerdrumutvalget) ble oppnevnt av regjeringen for å undersøke årsakene til skredet i Gjerdrum og vurdere læringspunkter som kan forebygge slike skredulykker. Utvalget leverte en delrapport i september 2021 om årsakene til skredet.²⁰ I mars 2022 leverte Gjerdrumutvalget en utredning med anbefalinger om tiltak for å bedre forebyggingen av ødeleggende kvikkleireskred. Utvalget viser til at man gjennom å prioritere risikoreduserende tiltak kan unngå de aller fleste alvorlige kvikkleireskred, både de som utløses gjennom terrenginngrep, og de som utløses av naturlig erosjon.²¹

Utvalget peker på flere tiltak som kan redusere risikoen for alvorlige leirskred, og anbefaler blant annet en nasjonal handlingsplan. En slik handlingsplan skal bidra til at aktørenes ansvar blir tydeligere. Utvalget viser også til at planen bør ha vekt på kartlegging slik at kart og datagrunnlag kan forbedres, og på fysisk sikring av eksisterende bebyggelse. Det understrekes også at det er behov for å sikre at utbygging skjer i tråd med kravene til sikkerhet, både i plan- og anleggsfase, i tillegg til at sikkerheten må opprettholdes over tid. Utvalget viser også til viktigheten av å overvåke erosjon og andre terrengendringer og behovet for kunnskap og kompetanse.²²

19.4.2 Kartlegging av og sikring mot naturfare

Sikringstiltak er tiltak som har til hensikt å redusere risikoen for naturskader eller skade på byggverk. Det skilles ofte mellom tre ulike typer sikringstiltak. Positive sikringstiltak innebærer å hindre at naturskader oppstår eller gjør skade hvis de oppstår. Et eksempel er flomsikring ved å bygge flomverk, masseavlagringsbasseng, renske opp avlagret masse i elveløp eller ved inngrep

¹⁷ Riksrevisjonen (2022a).

¹⁸ Rapport fra ekspertutvalg (2021).

¹⁹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019c).

²⁰ Rapport fra ekspertutvalg (2021).

²¹ NOU 2022: 3.

²² NOU 2022: 3.



Figur 19.2 Kvikkleireskredet i Gjerdrum kommune.

Foto: Stian Olberg, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

som fører til lokal senking av vannstandene i elveløp eller innsjøer. Regulering av vassdrag som skjer i forbindelse med kraftutbygging, er et annet eksempel. Negative sikringstiltak innebærer for eksempel å flytte eksisterende bebyggelse. Den tredje typen er passive sikringstiltak, som omfatter det å hindre bebyggelse og arealutnyttelse i områder som er utsatt for naturskader. Arealplanlegging er et passivt sikringstiltak.

Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og sivilbeskyttelsesloven med konkretisering i forskrift om kommunal beredskapsplikt er sentrale for å sikre god arealplanlegging. Plan- og bygningsloven setter blant annet krav til vurdering av naturfare ved all plan- og byggeaktivitet i Norge.

Både Riksrevisjonen og Gjerdrumutvalget peker på at det er et stort udekket kartleggingsbehov over områder utsatt for naturfare i Norge. Konklusjonene er at bedre kunnskap om naturfare og om hvordan klimaendringene påvirker naturen der vi bor, er avgjørende for å kunne minske risikoen for alvorlige hendelser. I dette arbeidet er kommunene sentrale, men de er avhengige av statlig veiledning og støtte.

Flere aktører som har gitt innspill til kommisjonen peker på at NVE og andre sentrale virksomheter må styrkes for å kunne gjøre nødvendig kartlegging av skredutsatte områder og for å kunne veilede kommunene i planarbeidet. Denne typen behov vil ikke minst være til stede når alvorlige hendelser inntreffer. Videre er det mange kommuner som har knapphet på geoteknisk kompetanse, noe som begrenser arbeidet med å kartlegge naturfare og gjennomføring av annet viktig forebyggende arbeid, inkludert utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser og arbeid med arealplaner.

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap innebærer å balansere hensynet til å utvikle næringsliv og lokalsamfunn mot vurdering av risiko og beredskapsmessige hensyn. Det er utviklet nye regler som gjør det enklere å utvikle områder som er risikoutsatt for flodbølge som følge av fjellskred. Endringene innebærer blant annet at man kan få unntak når sikkerheten er ivaretatt ved et beredskapssystem med periodisk overvåking.²³ Tidligere har det bare vært mulig å få unntak dersom NVE overvåker området konti-

²³ Byggeteknisk forskrift.

nuerlig. En annen endring er at storulykkevirk-somheter, altså virksomheter som håndterer far-lige kjemikalier, ikke lenger er omfattet av et total-forbud mot videre utvikling. Forutsetningen er at det er gjort en risikovurdering som viser at indus-trivirksomhet er forsvarlig.

Regelverksendringene skjer fordi det finnes stadig mer og bedre kunnskap om fjellskredfaren i ulike deler av landet og samtidig bedre verktøy for å overvåke fareutsatte områder og raskt varsle ved hendelser. Kommunal- og distriktsdeparte-mentet er i gang med å evaluere helheten i reglene som gjelder for bygging i faresoner for fjellskred. Målet er å få på plass forslag til flere endringer etter hvert. I tillegg til at kartlegging av naturfare kan bidra til å forebygge naturhendel-ser, kan det også bidra til å sikre utvikling i lokal-samfunn. Begge deler er samfunnsøkonomisk lønnsomt og viser nytteverdien av forsterket inn-sats for å kartlegge naturfare.²⁴ Menon Econo-mics og Norges Geotekniske Institutt (NGI) viser til at samfunnet kan spare store beløp ved å priori-tere de riktige forebyggingstiltakene mot natur-fare.²⁵

19.4.3 Risiko- og sårbarhetsanalyser

God arealplanlegging er vesentlig for å utvikle trygge og robuste lokalsamfunn og for å fore-bygge mot tap av liv og materielle verdier. Ram-mene for den kommunale planleggingen finnes i plan- og bygningsloven, og et av formålene i loven er å fremme samfunnssikkerhet. Det sentrale vir-kemidlet for å fremme samfunnssikkerhet i areal-planleggingen er å utarbeide risiko- og sårbar-hetsanalyser. Det er et lovkrav til alle utbyggings-planer, både på overordnet plannivå (kommune-planens arealdel) og til reguleringsplaner (område- og detaljregulering).²⁶ Gode risiko- og sårbarhetsanalyser er viktig for å sikre at utbyg-ging ikke skjer i fareutsatte områder. Funn fra risiko- og sårbarhetsanalyser skal resultere i plan-tiltak, gjennom bruk av arealformål, hensynsso-ner og bestemmelser. Dersom slike analyser viser at et planområde er for utrygt, skal det nedlegges byggeforbud.

Kommisjonen har fått opplyst at DSB har kart-lagt hvordan kommuner opplever arbeidet med å utføre egne risiko- og sårbarhetsanalyser, og hvor-dan det er å kontrollere innsendte risiko- og sår-barhetsanalyser fra forslagsstillere av regulerings-

planer. Kommisjonen erfarer at det ble identifisert flere utfordringer, inkludert tilgang på kvalitets-sikrede data. I dag finnes det ikke noe godt felles system for kunnskapsinnhenting som kan brukes i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser. Mange kommuner uttrykker at det er vanskelig å vite om den kunnskapen man innhenter, er den som sist ble oppdatert, og om alle viktige hensyn er ivaretatt, for eksempel lokale konsekvenser av klimaendringer. I tillegg beskriver mange at de vet det finnes mye informasjon, men ikke bestan-dig hvor de kan finne den. Dette betyr at det ofte brukes mye tid på å finne informasjonen, noe som er både ressurskrevende og til dels vanskelig. Kommunene gir også uttrykk for et ønske om et felles system der man kan jobbe med oppdatert innhold, og som også ivaretar prosessen.

En annen utfordring er mangel på standardi-serte rutiner og krav til innhold og gjennomfø-ring. Plan- og bygningsloven gir krav om at en slik analyse skal utarbeides, men gir ingen krav til eller føringer om metodebruk, prosess eller inn-hold. Det er utviklet veiledere for risiko- og sår-barhetsanalyser i arealplanleggingen, men det er ikke et krav at disse tas i bruk. Dermed utføres risiko- og sårbarhetsanalyser på mange ulike måter, med varierende kvalitet og etterprøvbar-het. Brukerne opplever det som utydelig hva en risiko- og sårbarhetsanalyse skal inneholde, og hvilket detaljeringsnivå man skal velge. Når kom-munene ikke vet klart hva som forventes, er både eget arbeid med analysene og kvalitetssikring når de er utført av eksterne, utfordrende.

Ofte er det også lite samarbeid mellom rele-vante aktører underveis i prosessen med å utar-beide risiko- og sårbarhetsanalyser. Men dette avhenger noe av plannivået. På kommune- og kommunedelplaner der kommunene i større grad utarbeider risiko- og sårbarhetsanalysen selv, er det mer samarbeid og oftere er flere fagmiljøer involvert. På reguleringsplannivå, der de fleste analysene utarbeides av eksterne konsulenter, eller det kommer inn private planforslag fra utbyg-ger eller tiltakshaver, er samhandling underveis ikke vanlig.

Riksrevisjonen peker på at mange kommuner synes det er vanskelig å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser i forbindelse med planarbei-det, og at analyser som gjøres ofte er utført av konsulenter uten den nødvendige kompetansen. Kommuner mangler ofte kompetanse til å vurdere leveranser fra konsulenter. Riksrevisjonen konkluderer med at «det er risiko for at kommuner tillat-ter utbygging i områder med fremtidig naturfare

²⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022f).

²⁵ Pedersen, Eidsvig m.fl. (2022).

²⁶ Plan- og bygningsloven.

uten å ha risikovurdert dette tilstrekkelig i forkant».²⁷

Gjerdrumutvalget peker på at fraværet av krav til innhold og prosess medfører at risiko- og sårbarhetsanalysene til kommunene blir av ulik kvalitet. At det ikke stilles slike krav, gjør det vanskelig for kommunene å vite hva som forventes, både i tilknytning til eget arbeid og for kvalitetssikring av eksterne risiko- og sårbarhetsanalyser. Når det ikke stilles krav til prosess, kan det føre til at kommunene gjennomfører analysen på måter som ikke er tilstrekkelige til å avdekke sårbarheter og reell risiko. Dette er uheldig, særlig fordi de vurderingene som gjøres i en slik analyse, kan være styrende for senere avgjørelser. Utvalget mener derfor at det bør stilles tydeligere krav både til innholdet i og gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser etter plan- og bygningsloven og etter mønster for helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser i sivilbeskyttelsesloven.²⁸

Overordnet vil kommisjonen også fremheve at det ikke er etablert noen form for uavhengig og systematisk overvåking av hvordan samfunnets samlede sårbarhet for klimaendringer utvikler seg eller hvordan samfunnet som helhet arbeider med å redusere sårbarhetene.²⁹

19.4.4 Digitale støtteverktøy

Gjennomgangen ovenfor synliggjør behovet for at det videreutvikles digitale verktøy som kommunene og andre kan bruke i arbeidet med klimatilpasning og naturfare. Kommisjonen har blitt presentert to slike verktøy, henholdsvis Kunnskapsbanken og DigiROS.

Kunnskapsbanken

Data om kostnader knyttet til naturhendelser er viktige som grunnlag i analyser av nytteverdien av forebyggende tiltak. Gjerdrumutvalget peker på et behov for systematisk å registrere hendelser. Dette kan skje gjennom at relevante aktører lagrer data om skadekostnader på en måte som gjør at det kan brukes og deles på en effektiv måte.³⁰

Finans Norge og DSB har samarbeidet om å få oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. Samarbeidet handler blant annet om å dele data om erstatningsutbetalinger fra forsikring på en

slik måte at det kan bidra til økt kunnskap om naturfare og fysisk klimarisiko, særlig ved bruk i samfunnssikkerhetsarbeidet lokalt i kommunene.

Kunnskapsbanken er en løsning utviklet av DSB for å sammenstille, tilgjengeliggjøre og publisere data til bruk i analyseprosesser på samfunnssikkerhetsområdet. Dataene blir gjort tilgjengelige for brukere som statistikk og kartgrunnlag. Kunnskapsbanken inneholder i dag hovedsakelig data om naturfare, men det er et mål å utvide løsningen med flere datakilder og hendelsestyper for å dekke hele samfunnssikkerhetsfeltet.³¹

DigiROS

DigiROS-prosjektet har som mål å lage et digitalt verktøy som skal svare ut utfordringene knyttet til utarbeiding av risiko- og sårbarhetsanalyser i arealplanlegging. Målet er at risiko- og sårbarhetsanalyser skal kunne gjennomføres mer effektivt, med bedre kvalitet og at det gjennomføres mer enhetlig. DigiROS skal både være et datafangstverktøy, som i stor grad er kartbasert og integrert mot kartdata fra Geonorge, i tillegg til et veiledningsverktøy, med oppdaterte veiledningstekster og maler for fremgangsmåte. DigiROS skal i tillegg være et prosessverktøy der informasjon kan legges inn, analyseres og sammenstilles i løsningen. Løsningen skal også kunne brukes som et samhandlings- og oppgaveadministrasjonsverktøy som gir brukeren mulighet til å invitere inn andre relevante aktører og personer og delegere rettigheter, roller og oppgaver til dem.

Etter det kommisjonen erfarer er det betydelige utfordringer knyttet til utviklingen av de digitale verktøyene som er omtalt. Kunnskapsbanken er for eksempel ikke lenger offentlig tilgjengelig, selv om kartløsningene kan brukes av de som har tjenstlige behov.

19.4.5 Naturskadeforsikringsordningen

Den norske naturskadeforsikringen er lovpålagt og knyttet til brannforsikring for fast eiendom og innbo. Ordningen er solidarisk og har lik premiesats for alle. Premien bestemmes årlig som en promillesats av brannforsikringssummen. Utbetalt erstatning utliknes mellom forsikringsselskapene basert på andel av premieinntekt, og ordningen er derfor også solidarisk for forsikringsselskapene.³² Etter en lovendring vedtatt av Stortin-

²⁷ Riksrevisjonen (2022a).

²⁸ NOU 2022: 3.

²⁹ Aamaas m.fl. (2018) og Sellevåg m.fl. (2020).

³⁰ NOU 2022: 3.

³¹ Innspill til kommisjonen fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 9. mai 2022.

Boks 19.3 Norsk Naturskadepool

Norsk Naturskadepool er et lovpålagt samarbeid mellom alle forsikringsselskaper i Norge. Ting i Norge og Svalbard som er forsikret mot brannskade, er også forsikret mot naturskade dersom skaden på tingen ikke dekkes av annen forsikring.

Naturskadeforsikringsloven omfatter ikke motorvogner, småbåter, skip og en del andre objekter. Erstatning for disse objektene avhenger av den ordinære forsikringsdekningen som er avtalt for objektet.

Det er det enkelte forsikringsselskapet som er forsikringsgiver, det vil si som utsteder for-

sikringsbevis, foretar oppgjør og har den direkte kontakten med kundene. Naturskadepoolen administrerer utlikningen mellom selskapene.

Norsk Naturskadepool skal bare utlikne de skadene som er definert i loven. Dette forhindrer ikke at forsikringsselskapene i vilkårene sine kan ha en videre dekning for kundene sine. Forsikringsselskapet får imidlertid ikke utliknet disse skadene i ordningen.

Kilde: Naturskadeforsikringsloven og Norsk Naturskadepool (2023).

get i 2022 skal alle forsikringsselskaper som erstatte naturskade være medlemmer av en felles skadepool. Skadepoolen er et eget rettssubjekt og skal bidra til å utlikne naturskadeerstatningene mellom selskapene.³³

Stormskader står for mesteparten av skadene det utbetales erstatning for, med flomskader som en god nummer to. Gjennomsnittlig blir flomskadene mer kostbare. I de siste årene har det dessuten vært en betydelig økning av vannskader som etter naturskadeloven ikke regnes som naturskader. Vanninntrenging etter styrtregn utgjør for tiden langt flere skader enn naturskadeffommer. Disse skadene dekkes ikke av naturskadeforsikringen, men av de enkelte forsikringsselskapene.

Det er fra flere hold satt spørsmålsteget ved om naturskadeforsikringsordningen er hensiktsmessig innrettet med tanke på å begrense antallet naturskader. Klimarisikoutvalget skriver i sin rapport at solidaritetsprinsippet i ordningen ikke gir forsikringstakerne insentiver til å investere i skadeforebyggende tiltak. Manglende insentiver til forebygging vil, ifølge Klimarisikoutvalget, kunne føre til at tilpasningen til et klima med mer ekstremvær blir mer samfunnsøkonomisk kostbart enn nødvendig.³⁴ Forsikringsselskapene har pekt på at ordningen gir begrensede insentiver til skadeforebyggende tiltak, at ordningen er til hinder for reell konkurranse i markedet for naturskadeforsikring, og at innretningen kan bidra til økte skadekostnader og gi høyere premier.³⁵

³² Prop. 62 L (2021–2022).

³³ Naturskadeforsikringsloven.

³⁴ NOU 2018: 17.

I en rapport fra Naturfareforum om insentiver til og finansiering av forebygging mot naturfare anbefales det å etablere et fond for å finansiere forebyggende tiltak mot naturskade eller fysisk klimarisiko på eksisterende bebyggelse og infrastruktur etter modell av det franske Barnierfondet. Naturfareforum viser til at detaljer knyttet til fondets formål, organisering og forvaltning må utredes nærmere og fastsettes i egne vedtekter for fondet.³⁶

19.5 Beredskap for å håndtere naturhendelser utløst av ekstremvær

Klimaendringene vil føre til økt risiko for ekstreme naturhendelser som krever at samfunnets samlede ressurser settes inn i håndteringen, se illustrasjon i figur 19.3. Viktige spørsmål er hva som skal være dimensjonerende når det gjelder naturhendelser, og om dagens beredskap er innrettet på å kunne håndtere dimensjonerende hendelser eller om det er behov for å styrke beredskapen. Dette gjelder naturhendelser av kortvarig karakter og hendelser som kan ramme oss over flere år.

Det er tidligere påpekt at klimaendringer og mer ekstremvær kan føre til flyktningstrømmer til Norge. Et sentralt anliggende i kapittel 16 om matforsyning er at den globale verdikjeden for mat står overfor store utfordringer på grunn av klima-

³⁵ NOU 2019: 4.

³⁶ Norges vassdrags- og energidirektorat (2021b).

Boks 19.4 Barnierfondet

Barnierfondet er et statlig fond opprettet i 1995 for å imøtekomme nasjonale mål om å redusere risiko. Det er øremerket til å finansiere forebyggende tiltak mot naturskader. Fondet finansieres ved at innbyggerne i Frankrike betaler en obligatorisk skadeforsikring. Denne naturskadeforsikringen refereres til som CATNAT og kan sammenliknes med Norsk Naturskadepool. 12 prosent av CATNAT-avgiften blir satt inn i det som kalles Barnierfondet, noe som utgjør omtrent 200 millioner euro hvert år. Fondet dekker i hovedsak fem typer tiltak:

- grunnerverv/ekspropriasjon av høyrisikoområder
- grunnerverv/ekspropriasjon av naturødelegte områder
- relokalisering

- studier og tiltak for å forebygge og beskytte mot naturfare
- studier/lovpålagte tiltak i forbindelse med implementering av «Risk Prevention Plans» (RPP) og farekart

Ikke alle tiltak fullfinansieres av fondet. Barnierfondet fullfinansierer kommunenes arbeid med lokale planer for å forebygge naturskader, men dekningen for selve gjennomføringen av planene varierer fra 20 til 100 prosent av utgiftene.

Fondet forvaltes av en administrasjonsgruppe som tar avgjørelser om hvilke prosjekter som skal få midler. Tildeling av midler skjer ved at kommunene sender inn søknad om tilskudd, og at denne blir godkjent.

Kilde: Norges vassdrags- og energidirektorat (2021b).

endringene. I tillegg til økt forekomst av alvorlige skred og flomhendelser har det de siste årene vært en økning i antallet skogbranner. Dette er eksempler på naturhendelser som vi må forberede oss på. Nedenfor gjengir kommisjonen hvordan samtidige skogbranner i Norge kan utfordre beredskapen, som et eksempel på problemstillinger knyttet til kompetanse, organisering og dimensjonering.

Det er knyttet store verdier til skog og utmark med hensyn til miljø, økonomi og livskvalitet. Skogsområder har stor betydning for klima og biologisk mangfold og gir mange et næringsgrunnlag. Skogbranner setter disse verdiene i fare. Også bygninger og infrastruktur kan gå tapt i skog- og utmarksbranner, noe som kan få følger for blant annet kraftforsyning, elektronisk kommunikasjon og fremkommelighet på vei og jernbane. Store og ukontrollerte branner kan også medføre fare for liv og helse. Brann- og røykskader kan gi både akutte og kroniske skader og i verste fall ta liv. Rednings- og slokkemannskaper utsettes for helserisiko, og dette kan også gjelde for den øvrige befolkningen dersom den ikke blir evakuert i tide. De siste årene har et stort antall menneskeliv og store materielle verdier gått tapt i skogbranner i europeiske land og USA.

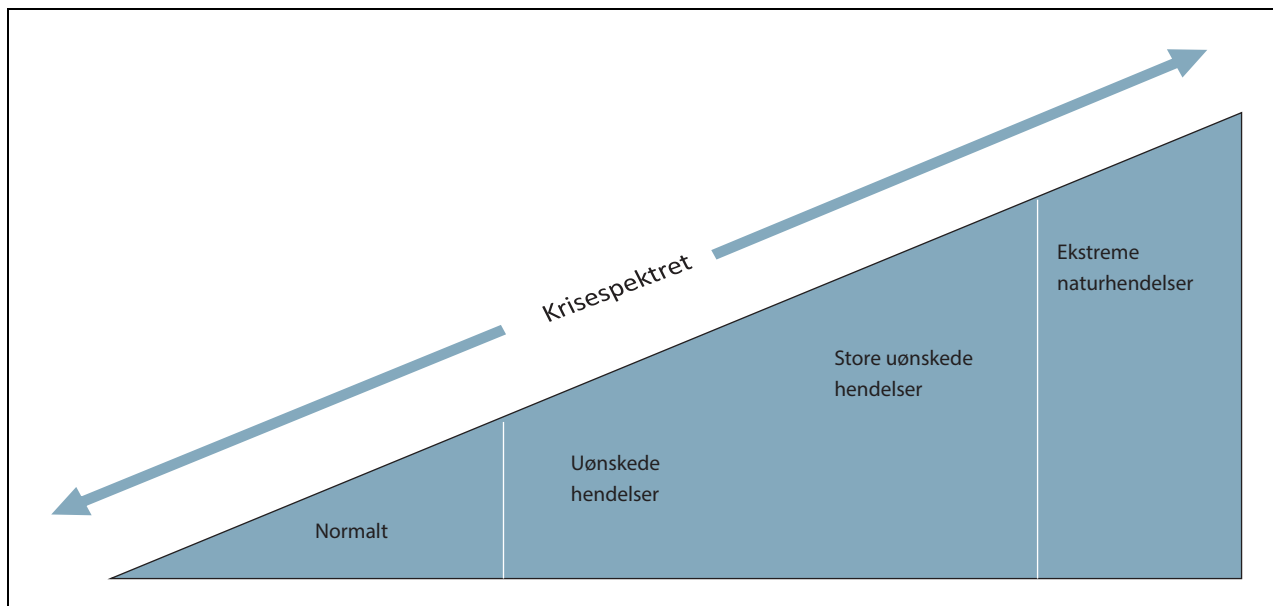
Forebygging og håndtering av skog- og utmarksbranner i Norge baserer seg på et sam-

virke mellom kommunene og staten. Bekjempelse av brannene er kommunenes ansvar gjennom lokale brann- og redningsvesen. Politiet har en viktig rolle, særlig hvis brannene truer liv og helse. Se også kapittel 22 for en nærmere vurdering av nødetatene. Statsforvalterne bidrar til regional samordning av innsats fra ulike aktører, og staten gir nasjonal bistand ved behov. Slik bistand kan være skogbrannhelikoptre, mannskaper fra Sivilforsvaret og Heimevernet, lederstøtte, organisering av bistand fra naboland eller EU og andre.³⁷

I 2019 ble det gjennomført en beredskapsanalyse av skogbrannberedskapen i Norge sett opp mot erfaringene fra branner i Norden de siste årene og forventede klimaendringer i et ti-års-perspektiv. Hovedformålet var å vurdere om Norge har en beredskap som kan håndtere slike skogbranner som landet bør være forberedt på i fremtiden, og dersom så ikke er tilfellet, hva som må til for at beredskapen skal være god nok.³⁸ Hovedkonklusjonen etter analysen var at dagens beredskap ikke er innrettet for å håndtere fremtidige branner som følge av klimaendringene med tanke på kompetanse, organisering, ansvar og myndighet.

³⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019a).

³⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019a).



Figur 19.3 Ekstreme naturhendelser øverst i krisespektret.

19.5.1 Varsling og evakuering ved naturfare

God beredskap og muligheten til å utføre forebyggende tiltak er avhengig av gode og tidlige varsler. Varsling er viktig for å nå befolkningen med informasjon som gjør at de kan beskytte seg mot ekstremvær. I starten av 2023 ble et nytt system for varsling til befolkningen, Nødvarsel, etablert.³⁹ Nødvarsel på mobil er et tillegg til de kanalene som i dag allerede brukes til å varsle befolkningen, se kapittel 11 for mer om varsling som beskyttelsestiltak.

Det finnes også særlig varsling knyttet til naturfare. Nettstedet varsom.no gir en samlet fremstilling av alle varsler om naturfare på land. Varsler om farlig vær kommer fra MET, mens varsler om flom, snø, jord- og fjellskredfare kommer fra NVE. Varslene er samordnet når det gjelder form, innhold og begreper. NVE og MET har innført flere tiltak for å standardisere varslingen av naturfare og gjøre disse varslene lettere å forstå og raskt tilgjengelig for alle. Farevarslene er allerede tilgjengelige på yr.no og varsom.no, og det tilbys abonnementsløsninger som gjør det mulig å nå flere brukere uten at de aktivt må søke etter varsler. Varsling på e-post og SMS gjør også at geologer og entreprenører som har ansvar for vedlikehold av veier, bruker mindre tid på å finne relevant informasjon og kommer raskere i gang med å vurdere betydningen for veiene og utføre forebyggende tiltak.

³⁹ Nødvarsel (2023).

I tillegg til systemer for varsling av nært forestående vær-situasjoner utvikles det også systemer for å kunne gi bedre sesongvarsler, for eksempel for landbruket. Et sesongvarsel gir oss gjennomsnittsværet de neste månedene. Det sier noe om hvor sannsynlig det er at den kommende sesongen blir litt våtere, tørrere, varmere eller kaldere enn normalt.

Evakuering vil kunne være avgjørende for å unngå tap av liv og helse ved alvorlige naturhendelser. I kommuneundersøkelsen for 2019 oppgir rundt 90 prosent av kommunene at de har planverk for evakuering av befolkningen i egen kommune.⁴⁰ Etter det kommisjonen erfarer er planverket i hovedsak generisk innrettet. En del evakueringsplanverk er likevel innrettet mot særskilte hendelser, som for eksempel evakuering av befolkning i områder som er særskilt utsatt for naturfare.

19.5.2 Kommunenes håndtering av naturfare

Akutt krisehåndtering må omfatte varsling, evakuering, ivaretagelse av direkte berørte og et lokalsamfunn i sorg og frykt. Ofte vil dette skje sammen med svikt i viktige tjenester som strøm og ekom med påfølgende dominoeffekter for andre funksjoner og tjenester. Naturhendelsene de siste årene har skjedd samtidig med en pandemi. Slike hendelser vil være u håndterlige for mange kommuner i Norge uten omfattende

⁴⁰ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019d).

bistand fra nabokommuner, offentlige, frivillige og private aktører, både på kort og lang sikt.

Evalueringen av redningsaksjonen og krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum synliggjør hvor viktig det er at kommunene etablerer samarbeid og gjensidige avtaler for å støtte hverandre i kriser. En annen påpekning er at kommuner bør samarbeide med andre offentlige og private beredskapsaktører i arbeidet med kommunal beredskapsplikt.⁴¹ Gjennom krav om analyse av omfattende og komplekse hendelser i helhetlig ROS, øvelser og beredskapsplanlegging i nært samarbeid med andre beredskapsaktører skal beredskapsplikten bidra til at kommunene står bedre rustet til å håndtere de store krisene.

Gjerdrum kommune har overfor kommisjonen vist til et behov for at det opprettes en forsterkningsordning for kommunene som kan bistå eller overta inntil kommunen som er rammet av en stor krise har fått på plass nødvendige ressurser på kort og lengre sikt. Et slikt behov drøftes nærmere i kapittel 5. I kapittelet drøftes også kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Det vises også til omtale i kapittel 8 av psykososial oppfølging i og etter kriser.

19.6 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Klimafremskrivningene må sette premissene for myndighetenes og næringslivets arbeid med reduksjon i klimagassutslipp, klimatilpasning og håndtering av naturfare. Kommisjonen legger videre til grunn at klimarisiko må håndteres lokalt, med det nyeste av fremskrivninger som underlag. Samtidig er det nødvendig å bygge ytterligere grunnberedskap for å kunne håndtere naturhendelser utover det som finnes dag. Kommisjonen vil også understreke betydningen av et fremoverlent næringsliv for å bidra til et klimarobust samfunn.

Som beskrevet i kapittel 6, mener kommisjonen at internasjonalt samarbeid er avgjørende for Norges arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommisjonen understreker at også for arbeidet med klimatilpasning og naturfare er internasjonalt samarbeid viktig. Norges internasjonale engasjement når det gjelder reduksjon av klimagassutslipp og klimatilpasning må videreføres og forsterkes innenfor rammen av EU og Norden, men også FN og Sendai-rammeverket.

19.6.1 Arbeidet med klimatilpasning må forsterkes betydelig

De siste 10 årene har den statlige innsatsen på klimatilpasning økt i Norge blant annet ved at forebygging av naturskader har fått økte ressurser. Samtidig er det en generell mangel på kunnskap om samspillseffekter mellom klimændringer og andre endringsprosesser i naturen og samfunnet. Norge er på etterskudd i når det gjelder klimatilpasningstiltak.

Kommisjonens inntrykk er at samordningen mellom departementene og sektorene er for svak til å kunne gjennomføre nødvendige forberedelser og tilpasninger i samfunnet til å møte klimændringene. Det mangler også en oppdatert tverrsektoriell plan for arbeidet med klimatilpasning. Riksrevisjonen peker i sin rapport fra 2022 på samme forhold. Kommisjonen mener det er alvorlig at arbeidet med å ruste Norge for et endret klima ikke er tilstrekkelig samordnet. Dette vil være avgjørende for å sikre tilstrekkelig kraft i endringene som må gjøres.

Kommisjonen mener det er nødvendig å forsterke arbeidet for å forberede Norge på et endret klima – nasjonalt, regionalt og lokalt, og på tvers av offentlig og privat sektor. Kommisjonen har merket seg at regjeringen arbeider med en nasjonal handlingsplan for klimatilpasning, som skal legges frem som en stortingsmelding som vil omfatte flere departementer.⁴²

Kommisjonen mener det er behov for en helhetlig nasjonal handlingsplan for arbeidet med klimatilpasning. En slik plan må bygge på fremskrivninger av klimaendringene der høye alternativer for klimafremskrivningene legges til grunn for konsekvensvurderingene. Å legge til grunn mindre alvorlige scenarioer vil ikke være godt nok i den situasjonen vi står overfor. En slik plan bør også ha et tydelig avtrykk mot brede konsekvenser for samfunnssikkerhet og beredskap. Det må vurderes å se planen i sammenheng med en langtidsplan for sivil beredskap, som er nærmere beskrevet i kapittel 5.

19.6.2 Statlig veiledning og støtte

Økt innsats på risikoreducerende tiltak vil gjøre det mulig å redusere faren for alvorlige naturhendelser. Å forebygge naturkatastrofer vil både hindre menneskelige lidelser og materielle ødeleggelser og spare samfunnet for store kostnader knyttet til gjenoppbygging av materielle skader.

⁴¹ Hovedredningssentralen (2021).

⁴² Klima- og miljødepartementet (2022).

Samtidig er det utfordrende å frigjøre ressurser til forebygging og utvikle kunnskap og gode verktøy for å få til dette. I lys av dette mener kommisjonen at det er nødvendig å styrke insentivene som kan bidra til mer og bedre forebygging. Insentiver må rettes bredt – mot husholdninger og private og offentlige virksomheter.

Det er nødvendig å kartlegge geografiske områder som er utsatt for naturfare. Kommunene vil være sentrale i dette arbeidet, men samtidig er det avgjørende at de får statlig veiledning og støtte. Kommisjonen anbefaler derfor å styrke NVE og andre sentrale virksomheters mulighet til å kartlegge faresoner og veilede kommunene.

Statlige virksomheter, kommunene og andre må ha tilgang til kompetanse som er nødvendig for å kartlegge og håndtere risiko for naturfare. Dette er blant annet viktig i det forebyggende arbeidet med arealplaner og risiko- og sårbarhetsanalyser og krever både utdannings- og rekrutteringstiltak. Se også kapittel 28 og anbefalingen om å utrede hvilke behov samfunnet har for kompetanseheving innen samfunnssikkerhet og beredskap, og kapittel 5, som vurderer behovene for å styrke kompetansen og kapasiteten i både kommunene, fylkeskommunene og hos statsforvalterne. Kommisjonen mener det raskt må tas grep for å sikre samfunnet nødvendig kompetanse for å kunne møte klimaendringene.

Flere, bedre og mer langsiktige prognoser og systemer som sikrer presisjon i sesongvarsler er viktig. Kommisjonen er kjent med at det foregår mye på dette området, også internasjonalt samarbeid, og understreker viktigheten av å prioritere og utvikle dette raskt videre.

19.6.3 Digitale verktøy

Det er et stort behov for bedre data om samfunnets kostnader relatert til naturhendelser og å utvikle digitale verktøy som kan støtte kommunene og andre sentrale aktører i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser og arealplanlegging. Kommisjonen har merket seg at fremdriften når det gjelder utvikling av digitale verktøy, som Kunnskapsbanken, har stoppet opp.

Utvikling av nye systemer er komplekst og krever brukermedvirkning, gjennomføringsevne og ressurssetting. Det er også viktig at nye systemer og applikasjoner ikke legger seg på utsiden av eksisterende systemer som kommunene og andre allerede bruker.

Bestilling av såkalt hyllevare vil øke sannsynligheten for at systemer kan leveres innen avtalt tid og til redusert investeringskostnad. Hyllevare

kan dessuten utløse stordriftsfordeler. På den annen side kan hyllevare raskt bli utdatert og kreve flere tilpasninger underveis. Evne til å oppgradere digitale verktøy i løpet av levetiden blir i et slikt perspektiv viktigere. Dette er dilemmaer som myndighetene må ta stilling til når verktøy skal utvikles. Behov for flere digitale fellesløsninger på sentrale beredskapsområder er også behandlet nærmere i kapittel 22.

Kommisjonen vil understreke at de samfunnsøkonomiske gevinstene ved god arealplanlegging er så store at det må avsettes tilstrekkelig kompetanse og ressurser til at digitale verktøy kan utvikles i tråd med behov og ambisjoner.

19.6.4 Regulering av vassdrag

På grunn av klimaendringene vil flommer i årene fremover trolig skje oftere og med mer omfattende ødeleggelser på natur, infrastruktur og bebyggelse som resultat, dersom det ikke gjøres nødvendige grep for å forebygge slike hendelser. Konsekvenser av flom, skred og andre naturhendelser innebærer også betydelige belastninger for menneskene som rammes. Kostnadene for samfunnet er store.

Behovet for mer fornybar energi for å imøtekomme målsettinger om klimagassutslipp vil øke i årene fremover, noe både Strømnettutvalget og Energikommisjonen påpeker.⁴³ Det er behov for styrket utbyggingstakt for å sikre nok energi, men det vil føre til vanskelige avveininger mellom hensynet til klima og inngrep i naturen.

Flomsikring er kostbart, tilstrekkelige bevilgninger vil bli krevende og må skje raskt. Det er heller ikke det som nødvendigvis vil være den beste løsningen. I et samfunnsøkonomisk perspektiv, men også når det gjelder naturinngrep, må det vurderes på hvilken måte kraftutbygging kan bidra til bedret flomvern og ivaretagelse av Norges forpliktelser til å redusere klimagassutslipp.

19.6.5 Endre naturskadeforsikringsordningen

Formålet med naturskadeforsikringen er å bidra i gjenoppbygging etter naturhendelser og ikke forebygging. Enkelte forebyggingselementer finnes likevel i ordningen. Blant annet kan erstatningen bli nedsatt om det er valgt svake konstruksjoner, og ved manglende vedlikehold. I møte med

⁴³ NOU 2022: 6 og NOU 2023: 3.

klimaendringene vil det være avgjørende å styrke insitamenter til forebygging.

Kommisjonen mener derfor at den norske naturskadeforsikringsordningen må innrettes slik at den på en bedre måte enn i dag ivaretar hensynet til forebygging. Kommisjonen mener samtidig at en utvikling av ordningen ikke må gå på bekostning av prinsippet om en solidarisk og lik premiefastsettelse for forsikringskunder i hele landet. Dette er i tråd med et vedtak fra Stortinget om å innrette ordningen slik at den bedre ivaretar forebygging.⁴⁴

19.6.6 Dimensjonere beredskapen for å håndtere katastrofale naturhendelser

Klimaendringene vil uvilkårlig føre til mer ekstremvær som vil ramme oss alle. Dette kan gjelde hendelser av mer kortvarig karakter, som flere samtidige omfattende skogbranner, eller hendelser av langvarig karakter, som for eksempel håndtering av klimaflyktninger. Slike hendelser vil ha en alvorlighetsgrad hvor dagens grunnberedskap ikke er tilstrekkelig, og hvor det samtidig vil være vanskelig å få bistand fra utlandet fordi ressurser er bundet opp i håndtering andre steder.

Kommisjonen mener at det er nødvendig å videreutvikle dagens systemer for varsling av naturfare og sesongvarsler. Kommisjonen har notert seg at utvikling på feltet, og understreker at det er viktig å forsterke dette arbeidet og at det skjer raskt.

Endringene i risikobildet som klimaendringene representerer, må møtes med samlet innsats. Det vil kreve andre måter å organisere beredskapen på og at det dimensjoneres for å kunne håndtere hendelser av en karakter vi ikke

har sett hittil. Det vil også innebære et behov for forsterket samarbeid om katastrofehandtering ved at mekanismer i totalforsvaret forberedes og utløses.

Gitt det risikobildet vi står overfor på grunn av klimaendringene mener kommisjonen at den nasjonale beredskapen er utilstrekkelig organisert og dimensjonert for å håndtere store naturkatastrofer som kan komme til å treffe oss i årene fremover.

Kommisjonen anbefaler:

- å regelmessig utarbeide en helhetlig nasjonal plan for arbeidet med klimatilpasning som må ses i sammenheng med en langtidsplan for sivil beredskap
- å styrke kapasiteten til Norges vassdrags- og energidirektorat og andre sentrale virksomheter til å arbeide med naturfare, inkludert kartlegging av faresoner og veiledning overfor kommuner
- å raskt videreutvikle standardiserte digitale verktøy som kan understøtte kommunene og andre aktører i arbeidet med samfunnssikkerhet i arealplanleggingen
- å vurdere hvordan vannkraftanlegg kan bidra til flomvern, ivareta behov for mer fornybar energi og ivareta Norges klimaforpliktelser
- å innrette naturskadeordningen slik at den på en bedre måte enn i dag gir insitamenter til forebygging, men likevel ikke slik at dette ikke går på bekostning av prinsippet om en solidarisk og lik premiefastsettelse for forsikringskunder
- å styrke den nasjonale beredskapen slik at den er tilstrekkelig organisert og dimensjonert for å håndtere økt hyppighet og størrelse på naturkatastrofer som følge av klimaendringer

⁴⁴ Anmodningsvedtak nr. 579, 24. mai 2022.

Kapittel 20

Digital sikkerhet

20.1 Innledning

Digital sikkerhet er avgjørende for å ivareta velferdssamfunnet, viktige samfunnsfunksjoner og nasjonale sikkerhetsinteresser.¹ Stadig flere tjenester i samfunnet, både offentlige og private, blir digitalisert. Dette gjør at digitale infrastrukturer og systemer blir bærere av flere og flere verdier for både offentlige, private og frivillige aktører og for enkeltpersoner. Samfunnets avhengighet av systemene øker. Risiko og sårbarheter i kompleks teknologi og sammenkoblede systemer, den premissgivende rollen til store internasjonale teknologiselskaper og utviklingen i det digitale trusselbildet har bidratt til at digital sikkerhet, som tidligere var et avgrenset fagområde, har utviklet seg til å bli et tema som angår hele samfunnet og berører alle sektorer. Arbeidet med digital sikkerhet spenner nå fra den enkelte medarbeideren til ledelsen i store nasjonale og internasjonale virksomheter. Digital sikkerhet har også stor sikkerhetspolitisk betydning, se blant annet nærmere omtale av den sikkerhetspolitiske utviklingen i kapittel 3 og vurderingen av sammensatte trusler i kapittel 7.

Konsekvensene av mangelfull forebygging og oppfølging av sikkerhetsarbeidet kan bli betydelige for enkeltpersoner, virksomheter og samfunn. Medisinsk utstyr kan miste funksjonsevnen, kommunal tjenesteproduksjon kan bli satt ut av spill, sosiale ytelser kan stoppe opp, og identitetstyveri og digital utpressing (løsepengeangrep) kan få store økonomiske konsekvenser for enkeltpersoner og virksomheter. I verste fall kan kritiske samfunnsfunksjoner settes ut av spill som del av et digitalt angrep, som også kan være del av sammensatt virkemiddelbruk fra både statlige og ikke-statlige aktører. Den sentrale betydningen som digitale verktøy og tjenester har for både kritiske samfunnsfunksjoner og for innbyggernes daglige gjøremål og hverdag, gjør at oppretthol-

delsen av disse har betydning for både samfunnets sikkerhet og den enkeltes trygghetsfølelse.

Digital sikkerhet handler ikke kun om å beskytte digitale verdier og tjenester mot angrep, men også om robusthet og kvalitet. Utfall av digitale systemer og tjenester skyldes i de fleste tilfeller driftshendelser, menneskelige feil, feil i programvare eller bortfall av strøm. Konsekvensbildet er ofte uavhengig av den utløsende årsaken, og god digital sikkerhet må favne beskyttelse mot alle typer farer og trusler.

I dette kapitlet behandles i hovedsak det forebyggende arbeidet mot uønskede og alvorlige digitale hendelser og beredskap for hendelses- håndtering på et overordnet nivå. I tillegg fremheves noen sentrale utfordringer for den nasjonale beredskapen knyttet til digital sikkerhet.

20.2 Arbeidet med digital sikkerhet i utvikling

Norge er blant de fremste landene i verden til å ta i bruk ny teknologi. Målinger EU-kommisjonen har gjort, viser at Norge har en høy digitaliseringsgrad med godt utbygget infrastruktur, høy integrasjon av ny teknologi og gode digitale ferdigheter i befolkningen.²

Teknologiutvikling og digitalisering skaper innovasjon og effektiviserer prosesser. Det utvikles og etableres verktøy og tjenester for bruk til kvalitetsforbedring, forskning, helseovervåkning, beredskap og krisehåndtering. Digitalisering har et stort potensial til å motvirke ulike sårbarheter i samfunnet. Muligheten for mer effektiv kommunikasjon og samhandling mellom myndigheter, befolkning og nød- og beredskapsaktører bidrar til å gjøre samfunnet mer motstandsdyktig i kriser og ved alvorlige hendelser.

Samtidig introduserer digitaliseringen nye sårbarheter, inkludert økte avhengigheter på tvers av ansvarsområder, sektorer og nasjoner. Dette med-

¹ Meld. St. 5 (2020–2021).

² European Commission (2022a).

virker til at digitale hendelser rammer bredt, også på tvers av landegrenser. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har de siste årene registrert en økning i digitale angrep mot norske virksomheter. I perioden 2019–2020 var det en tredobling i antallet alvorlige digitale hendelser og angrep mot offentlige og private virksomheter i Norge. For første halvdel av 2022 rapporterte NSM om en fortsatt økning i antallet forsøk på kompromitteringer.³ Politiets sikkerhetstjeneste (PST) viser til at digitale trusselaktører utvikler stadig mer avanserte metoder og virkemidler for å få tilgang til sensitiv informasjon.⁴ I tillegg er omfanget av tilsiktete uønskede digitale hendelser trolig større enn det som blir rapportert og registrert som følge av mørketall ved at ikke alle virksomheter rapporterer sikkerhetshendelser, jamfør blant annet Mørketallsundersøkelsen som Næringslivets sikkerhetsråd gjennomfører. I tillegg kommer hendelser som menneskelig feil, svikt og programvarefeil, som også kan ramme digitale tjenester og føre til negative konsekvenser for samfunnet.

Næringslivets rolle i arbeidet med nasjonal digital sikkerhet blir stadig mer sentral for god forebygging og hendelseshåndtering. Private aktører eier og drifter en stor del av den norske kritiske infrastrukturen, blant annet innenfor elektronisk kommunikasjon (ekom) og kraft. I tillegg har private virksomheter betydelig digital system- og spisskompetanse.⁵ Det å avdekke sårbarheter, arbeide med risikoreduksjon og håndtering av hendelser er derfor en felles oppgave for både offentlig og privat sektor.

20.2.1 Myndighetenes arbeid med digital sikkerhet

Norske myndigheter har over tid hatt fokus på viktigheten av digital sikkerhet. I 2003 ble den første nasjonale strategien for digital sikkerhet lansert. Strategien er siden blitt revidert flere ganger, sist i 2019.⁶ Nasjonal strategi for digital sikkerhet fremhever blant annet betydningen av myndighetenes pådriverrolle, inkludert betydningen av at det legges til rette for samarbeid mellom offentlig og privat sektor og viktigheten av råd, anbefalinger og veiledninger.

Arbeidet med digital sikkerhet er regulert gjennom en rekke regelverk. Samfunnssikker-

hetsinstruksen og sivilbeskyttelsesloven stiller krav til henholdsvis departementenes og kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid, hvor digital sikkerhet inngår som en integrert del. Sikkerhetsloven ble endret blant annet med bakgrunn i den raske teknologiske utviklingen, og inneholder viktige virkemidler for å styrke den digitale sikkerheten for skjermingsverdige verdier. Sektorlovgivningen stiller også krav til arbeidet med digital sikkerhet.

I Prop. 109 LS (2022–2023) er det fremmet et forslag til en ny lov om digital sikkerhet. Loven skal bidra til å styrke den digitale sikkerheten i virksomheter som har særlig betydning for samfunnet, blant annet gjennom krav til å etablere grunnleggende sikkerhetstiltak i digitale systemer. Loven vil også legge til rette for å innføre NIS-direktivet fra EU. EUs arbeid med digital sikkerhet er nærmere beskrevet i punkt 20.2.2.

Myndighetsaktører med ansvar for digital sikkerhet

Digital sikkerhet er først og fremst et virksomhetsansvar. Den enkelte virksomhetsleder er ansvarlig for å gjennomføre risikovurderinger og skal på bakgrunn av dette iverksette tiltak. Den enkelte statsråd har et overordnet ansvar for å ivareta digital sikkerhet i egen sektor. I tillegg er det flere sentrale myndighetsaktører med et tverrsektorielt ansvar knyttet til arbeidet med digital sikkerhet.⁷ Flere av disse aktørene omtales kort under.

Justis- og beredskapsdepartementet har et samordningsansvar for digital sikkerhet og en generell samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet på sivil side.⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet har et særskilt ansvar for å arbeide for en styrket og mer helhetlig tilnærming til digital sikkerhet i forvaltningen i tillegg til et ansvar for regjeringens IKT-politikk og digital sikkerhet knyttet til elektroniske kommunikasjonsnett- og tjenester. Forsvarsdepartementet har ansvaret for arbeidet med digital sikkerhet i forsvarssektoren, mens Utenriksdepartementet har ansvar for å koordinere Norges innsats og posisjoner på internasjonale arenaer hvor globale utfordringer i det digitale rom diskuteres.⁹

⁷ Departementene (2019b).

⁸ Ansvaret for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet og samfunnssikkerhetsinstruksen.

⁹ Departementene (2019b).

³ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2022b).

⁴ Politiets sikkerhetstjeneste (2023).

⁵ Departementene (2019b).

⁶ Departementene (2019b).

Flere direktorater og virksomheter har roller og ansvar i arbeidet med digital sikkerhet. NSM er tilsynsmyndighet og fagmyndighet innenfor forebyggende sikkerhet i henhold til sikkerhetsloven, og er også det nasjonale fagmiljøet for digital sikkerhet. NSM skal som det nasjonale fagmiljøet for digital sikkerhet understøtte og bidra til utøvelsen av Justis- og beredskapsdepartementets og Forsvarsdepartementets ansvar på det digitale sikkerhetsområdet.¹⁰ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har en koordinerende rolle for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på sivil side, og understøtter Justis- og beredskapsdepartementet i samordningsrollen.¹¹ DSBs arbeid knyttet til digital sikkerhet er innrettet mot hvordan digitaliseringen og digitale sårbarheter utfordrer samfunnssikkerheten, med vekt på hvilke konsekvenser uønskede hendelser kan få for samfunnet. Dette omfatter hele risikospektret («all-hazards approach») som inkluderer alle typer hendelser som svikt, ulykker, naturhendelser og tilsiktede handlinger. Begge direktoratenes ansvar og myndighet er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) er, på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet, utøvende tilsyns- og forvaltningsmyndighet innenfor elektronisk kommunikasjon. Nkom har ansvaret for veiledning og tilsyn med sektoren etter ekomloven og er tillagt sektoransvaret for veiledning og tilsyn etter sikkerhetsloven.¹² Nkom følger opp rapporteringsplikt ved hendelser innenfor sektoren og har etablert EkomCERT som inngår i det nasjonale sektorresponsmiljøet (SRM). CERT står for Computer Emergency Response team og er en koordinerende enhet for informasjonssikkerhet, se nærmere omtale av CERT og SRM i boks 20.1.

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) skal, på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet, bidra til å utvikle og gjennomføre regjeringens IKT-politikk og være premissgiver for digitalisering og helhetlig informasjonsforvaltning. Direktoratet har ansvaret for å koordinere tverrgående digitaliseringstiltak, planlegging og videreutvikling av en helhetlig digital infrastruktur for offentlig sektor. Digdir har staten, kommunene, næringsdrivende, frivillig sektor og innbyggerne

som målgrupper. Direktoratet skal være en samordner og pådriver i offentlig sektors arbeid med forebyggende informasjonssikkerhet.¹³

Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS) arbeider for at alle skal ha en trygg digital hverdag, med særlig oppmerksomhet rettet mot allmennheten og små og mellomstore bedrifter, gjennom veiledning og opplæring, nettverksbygging, kunnskapsdeling og kommunikasjon.¹⁴

Næringslivets sikkerhetsråd (NSR) legger til rette for samarbeid på tvers av sektorer og bransjer, i den hensikt å kartlegge, forebygge og hindre de sikkerhetstruslene som næringslivet står overfor. NSR gjennomfører blant annet Mørketall-sundersøkelsen, som bidrar til å beskrive den digitale sikkerhetstilstanden i Norge.¹⁵

Riksrevisjonens gjennomgang av samordningen av arbeidet med digital sikkerhet i sivil sektor

Justis- og beredskapsdepartementet skal som del av samordningsansvaret sitt ha oversikt over den nasjonale sikkerhetstilstanden, inkludert den nasjonale digitale sikkerhetstilstanden.¹⁶ De øvrige departementene har et selvstendig ansvar for å følge opp digital sikkerhet i sine respektive sektorer med systematisk risikostyring.¹⁷

Riksrevisjonen har undersøkt om myndighetenes samordning med å ivareta den digitale sikkerheten i sivil sektor er effektiv og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter samordningen av arbeidet med å forebygge og håndtere digitale sikkerhetshendelser. Riksrevisjonens overordnede vurdering er at Justis- og beredskapsdepartementet med underliggende virksomheter ikke har ivaretatt samordnings- og pådriveransvaret godt nok i møte med utfordringene på det digitale sikkerhetsområdet. Det vises også til at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har ivaretatt pådriveransvaret sitt for å bidra til tilstrekkelig fremdrift i arbeidet som følger av ny sikkerhetslov. Det trekkes også frem at Justis- og beredskapsdepartementet ikke har lagt godt nok til rette for tverrsektoriell hendelses-håndtering, at det gjennomføres få tilsyn med digital sikkerhet, og at tilsynsmyndighetene er lite

¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2019).

¹¹ Instruks for DSBs koordinerende roller og Justis- og beredskapsdepartementet (2023a).

¹² Meld. St. 28 (2020–2021) og Kommunal- og distriktsdepartementet (2023a).

¹³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2023c).

¹⁴ Norsk senter for informasjonssikring (2023).

¹⁵ Næringslivets sikkerhetsråd (2022) og Næringslivets sikkerhetsråd (2023).

¹⁶ Riksrevisjonen (2023a) og samfunnssikkerhetsinstruksen.

¹⁷ Samfunnssikkerhetsinstruksen.

samordnet.¹⁸ Undersøkelsen er sammenfattet i fire hovedkonklusjoner:

- Svak samordning av roller, ansvar og krav gjør arbeidet med digital sikkerhet krevende for virksomhetene.
- Det foreligger ikke god nok informasjon om den nasjonale digitale sikkerhetstilstanden.
- Det har ikke vært god nok oppfølging av Nasjonal strategi for digital sikkerhet.
- Det er ikke lagt godt nok til rette for tverrsektoriell hendelseshåndtering.

20.2.2 EU og Natos arbeid med motstandsdyktighet mot digitale sårbarheter

Både i EU og Nato er arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap styrket de siste årene, se nærmere omtale i kapittel 6 og 10. Arbeidet med digitale sårbarheter er en viktig del av dette arbeidet. I EUs *A Strategic Compass for Security and Defence* fra 2022 fremheves blant annet betydningen av en samordnet og styrket cybersikkerhetspolitikk som bygger videre på EUs cybersikkerhetsstrategi og cyberforsvarspolitik. ¹⁹

Eksempler på andre sentrale grep i EU er etableringen av Den europeiske unions cybersikkerhetsbyrå i 2004 (European Union Agency for Cybersecurity - ENISA), som har som formål å bidra til målsettingen om et høyt felles nivå av cybersikkerhet i Europa.²⁰ I 2021 ble forordningen om kompetansesenter for cybersikkerhet og nettverket av nasjonale koordineringssentre vedtatt (European Cybersecurity Industrial, Technology and Research Competence Centre, ECCC, og Network of National Coordination Centres, NCC). Forordningen trådte i kraft i EU 28. juni 2021. ECCC skal styrke EUs posisjon og autonomi på cybersikkerhetsområdet gjennom å utvikle forskningsmessige, akademiske, samfunnsmessige, teknologiske og industrielle cybersikkerhetskapasiteter. I medlemslandene skal det i tillegg opprettes nasjonale koordineringssentre som skal være kontaktpunkt opp mot det europeiske kompetansesentret.²¹ Det er besluttet at forordningen skal innlemmes i EØS-avtalen.²²

I 2022 vedtok EU to direktiver og én forordning som skal virke sammen og sikre motstands-

dyktighet på tvers av ulike typer kritisk infrastruktur. Alle er merket som EØS-relevante.

Direktiv om kritiske enheters motstandsdyktighet (Critical Entities Resilience of Critical Entities, CER-direktivet) har til formål å redusere sårbarhetene og styrke motstandskraften til kritiske enheter i en rekke sektorer, inkludert digital infrastruktur og rom.²³

Networks and Information Systems Directive (NIS2-direktivet) erstatter eksisterende direktiv om samme tema (NIS1-direktivet). NIS1-direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og forslås gjennomført i norsk rett ved ny lov om digital sikkerhet og tilhørende forskrifter. NIS2-direktivet bygger videre på NIS1 og stiller minstekrav til digital sikkerhet, risikostyring og varslingsplikt hos virksomheter som omfattes av direktivets virkeområde, i både offentlig og privat sektor. Direktivets virkeområde er utvidet sammenliknet med NIS-direktivet ved å legge til nye samfunnsområder. Enheter som regelverket vil gjelde for vil bli klassifisert ut fra deres betydning og delt i kategorier som henholdsvis grunnleggende og viktige, og underlagt forskjellige tilsynsregimer. Det nye direktivet styrker også sikkerhetskravene til virksomhetene med en minimumsliste over grunntiltak som må anvendes, og gir mer presise bestemmelser for varsling av hendelser. I tillegg adresseres sikkerheten i forsyningskjeder og leverandørforhold.²⁴ Direktivet etablerer også nye samarbeidsinitiativer som European cyber crisis liaison organisation network (EU-CyCLONe), som blant annet skal bidra til å øke informasjonsdeling og samarbeid mellom myndighetene i medlemsstatene, inkludert operativt samarbeidet knyttet til krisehåndtering.²⁵ Både CER-direktivet og NIS2-direktivet stiller krav om at landene etablerer nasjonale strategier knyttet til motstandsdyktighet i kritisk infrastruktur og digital sikkerhet.

Digital Operational Resilience Act (DORA) stiller sikkerhetskrav til IT-nettverk og systemer som brukes innenfor finanssektoren, og til virksomheter som tilbyr tjenester til finanssektoren. Formålet med forordningen er å sikre at bank- og finansnæringen er i stand til å kunne håndtere alle typer IKT-relaterte forstyrrelser og trusler.²⁶ Det er også fremmet forslag til regulering av cybersikkerhetskrav i produkter og tilleggstenester (Cyber Resilience Act) for produsenter og utviklere av produkter med digitale elementer. For-

¹⁸ Riksrevisjonen (2023a).

¹⁹ European Council (2022b)

²⁰ European Union Agency for Cybersecurity (2023).

²¹ Regulation (EU) 2021/887.

²² EØS-notatbasen (2023).

²³ Directive (EU) 2022/2555.

²⁴ Meld. St. 9 (2022–2023).

²⁵ Directive (EU) 2022/2555.

²⁶ Regulation (EU) 2022/2554.

målet med forordningen er å høyne cybersikkerhetsnivået i EU gjennom å gjøre produkter som er knyttet til internett, sikrere og gjøre produsentene ansvarlige for cybersikkerhet gjennom hele produktets livssyklus.²⁷

Nato har over lengre tid arbeidet med det digitale trusselbildet og sikkerhet. Alliansen har definert cyber som et eget operasjonsdomene hvor alliansen må kunne forsvare seg like effektivt som i luften, på land og til sjøs. I 2016 ble det vedtatt mål for hvordan det nasjonale digitale forsvaret av nasjonale nettverk og infrastruktur (Cyber Defence Pledge) skal forsterkes, og alle medlemslandene forpliktet seg til å styrke motstandsdyktigheten og evnen sin til å håndtere digitale trusler.²⁸

20.3 Forebyggende arbeid mot digitale hendelser

Et godt forebyggingsarbeid er betydelig mer kostnadseffektiv ressursbruk enn kostnadene ved å håndtere hendelser.²⁹ Cyberangrepet på Hydro i 2019 og dataangrepet mot Østre Toten kommune i 2021 illustrerer viktigheten av godt forebyggingsarbeid. Hydro har estimert den totale kostnaden ved cyberangrepet til 800 millioner kroner, og det digitale angrepet på Østre Toten kommune viste hvor omfattende konsekvenser et digitalt angrep kan ha for det kommunale tjenestetilbudet og et lokalsamfunn.

Arbeidet med forebygging spenner bredt. God motstandsdyktighet mot digitale hendelser handler på den ene siden om sikre digitale systemer, hvor NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet danner et godt grunnlag. På den andre siden handler god forebygging om gode vurderinger av redundans, leverandører og evnen til å levere tjenester når man blir utsatt for en digital hendelse.

Forebyggende tiltak innenfor digital sikkerhet skjer både i regi av myndighetene og hos virksomheter og privatpersoner. Myndighetene har en viktig rolle i arbeidet med forebygging, både som lovgiver, tilrettelegger og tilsynsmyndighet. Myndighetene har i tillegg bred informasjonstilgang, som inkluderer gradert informasjon om trusler og sårbarheter, og etablerte strukturer som arbeider med digital sikkerhet til daglig. Myndighetene har derfor en sentral rolle i å utarbeide råd- og veiledningsmateriell og bidra til informasjonsdeling. I tillegg er det myndighe-

nes ansvar å etterforske og eventuelt også ta ut tiltale som resultat av digitale hendelser. Offentlige og private virksomheter har et selvstendig ansvar for å ivareta sin digitale sikkerhet.

Næringslivet eier og drifter en stor andel av nasjonale kritiske digitale infrastrukturer og utvikler tjenester og produkter som understøtter kritiske samfunnsfunksjoner. Beslutninger næringslivet tar i utviklingen av tjenestene sine, og deres etterlevelse av sikkerhetskrav, kan derfor ha stor betydning for både samfunnssikkerheten og for nasjonal sikkerhet. Samhandling, erfaringsutveksling og gjensidig varsling av sårbarheter og hendelser mellom myndigheter og privat sektor er dermed viktig for et godt forebyggende arbeid.³⁰

20.3.1 Nasjonale og internasjonale avhengigheter

Digitale tjenester er del av økosystemer med avhengigheter mellom nasjonale og internasjonale aktører. Dette kan gjelde alt fra fysiske komponenter og nettverksutstyr til tjenesteproduksjon, personell og kompetanse og drifts- og støttesystemer. Samfunnsfunksjoner blir i økende grad avhengige av lange og uoversiktlige digitale verdikjeder, noe som gjør det mer krevende å ha kontroll på alle involverte aktører og underleverandører. Avhengigheter i flere ledd gir økt risiko for at sårbarheter utnyttes, at digitale tjenester blir utilgjengelige, at uvedkommende får tilgang til sensitivt innhold, og at innhold endres slik at det er usikkert hva som er ekte eller falskt.³¹

Flere land har uttrykt bekymring for avhengighet til teknologi fra land de ikke har et sikkerhetssamarbeid med. Det er tegn til en økende regionalisering av verdensøkonomien, blant annet har USA begynt å trekke tilbake produksjonen av kritiske produkter til eget land og innført ulike typer eksportrestriksjoner på enkelte teknologier og digitale komponenter. Se også omtale av såkalt «friendshoring» og regionalisering av internasjonal handel i kapittel 3 om utfordringsbildet, og kapittel 12 om næringslivets rolle i beredskapen.

Strategiske oppkjøp benyttes av enkelte nasjoner og kan i noen tilfeller true sikkerheten vår gjennom oppkjøp av teknologi og oppkjøp som gir tilgang til eller kontroll over kritisk infrastruktur. Arbeidet med å sikre nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet har fått økt oppmerksomhet, og en egen stortingsmelding om temaet ble lagt frem i 2022.³² Det er også

²⁷ COM /2022/454 final.

²⁸ Nato (2016).

²⁹ Meld. St. 5 (2020–2021).

³⁰ Departementene (2019b).

³¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020c).

oppnevnt et utvalg som utreder behovet for screening av økonomisk aktivitet utenfor sikkerhetslovens område. Utvalget vil levere innen 1. desember 2023.³³

Økte kompetansebehov

Digitale løsninger utvikles i stadig større grad med det for øye at de skal være mindre kompetansekrevende for brukerne og mindre kapasitetskrevende for virksomhetene. Tjenestene blir mer og mer automatisert og tilrettelagt slik at behovet for menneskelig involvering blir betydelig mindre. Dette gjør at drift og utvikling i økende grad blir avhengig av eksperter og eksterne leverandører. Ekspertkompetanse vil derfor bli stadig mer sentralisert til kompetansemiljøer nasjonalt eller internasjonalt.

Samtidig er det behov for en styrket digital sikkerhetskompetanse i befolkningen. Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032* peker på at det i dag er underskudd på personer med IKT-kompetanse i Norge, og at denne kompetansen i økende grad blir en forutsetning for å delta i arbeidslivet. I Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet* varsles det at kompetansesituasjonen innenfor digital sikkerhet skal kartlegges, og at tiltak skal vurderes basert på arbeidslivets behov. Kommisjonen har fått innspill fra flere offentlige virksomheter om at det er en utfordring å rekruttere kompetent personell. Se også kapittel 28 for nærmere vurdering av kompetansebehov.

20.3.2 Digitale tjenesters motstandsdyktighet og robusthet

Digital sikkerhet avhenger av både IKT-systemer og de kritiske innsatsfaktorene og tjenestene som understøtter disse. Blant disse er elektronisk kommunikasjon og kraft de viktigste, og det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom dem. Energiforsyning og elektronisk kommunikasjon er nærmere vurdert i henholdsvis kapittel 14 og 15.

Videre er god beredskap i den enkelte virksomhet viktig. Kontinuitetsplanlegging er avgjørende for å kunne opprettholde viktige tjenester ved forstyrrelser. I arbeidet med digital sikkerhet har også håndtering av leverandørrisiko, både kommersiell og sikkerhetspolitisk risiko, fått økt betydning. Virksomheter underlagt sikkerhetslo-

ven plikter å vurdere avhengigheter og rapportere disse til sikkerhetsmyndighetene. Dette gjør at myndighetene får oversikt over kritiske avhengigheter mellom virksomheter og til leverandører, og som gir grunnlag for å vurdere behov for å iverksette tiltak for å redusere risiko.

Svært mange virksomheter har lagt deler av de digitale systemene og data i skytjenester. Kommunal- og distriktsdepartementets digitaliseringsrundskriv stiller krav om at virksomheter som etablerer nye systemer eller som oppgraderer eksisterende systemer, tjenester eller driftsavtaler, skal vurdere skytjenester på linje med andre løsningsalternativer.³⁴ Det er mange drifts- og sikkerhetsmessige fordeler med å benytte skytjenester, men for å oppnå et forsvarlig sikkerhetsnivå må virksomhetene ha kompetanse til å gjøre veloverveide valg om hvem som eier, drifter eller på annen måte har tilgang til datasentrene som skyen opereres fra. Det er utviklet flere veiledere om hva virksomheter bør vurdere ved bruk av skytjenester. Kommisjonen erfarer at NSM i 2023 leverte en anbefaling om valg av konsept for å etablere en nasjonal skytjeneste for offentlig forvaltning til Justis- og beredskapsdepartementet.

20.3.3 Behov for klare rammer for arbeidet med digital sikkerhet

Et godt forebyggende sikkerhetsarbeid gir virksomheter og markeder trygghet og forutsigbarhet. Sektorovergripende lover som sikkerhetsloven og sektorspesifikt regelverk er sentrale virkemidler for dette. Sikkerhetsloven stiller krav til å identifisere verdiene som er viktige for å ivareta nasjonal sikkerhet. Implementeringen av loven har imidlertid vært tidkrevende. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes samordning for å ivareta den digitale sikkerheten i sivil sektor viser til at det er en risiko for at sårbarheter ikke fanges opp. Risikoen skyldes mangler i den nasjonale verdikartleggingen som skal gjennomføres etter sikkerhetsloven, men også varierende omfang og kvalitet på innrapportering av kritiske samfunnsfunksjoner fra de øvrige departementene og for få tilsyn.³⁵ Når ikke verdiene og virksomhetene som skal underlegges sikkerhetsloven er identifisert, er det vanskelig å etablere et gjennomgående og likt nivå for nasjonal sikkerhet på tvers av virksomheter og sektorer. Den manglende verdikartleggingen utgjør en betydelig og ukjent risiko for nasjonal sikkerhet og samfunnssikkerheten.

³² Meld. St. 9 (2022–2023).

³³ Nærings- og fiskeridepartementet (2022a).

³⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022d).

³⁵ Riksrevisjonen (2023a).

Den digitale utviklingen går raskt og er preget av høy innovasjonstakt. Det er en dynamisk utvikling der det er vanskelig å forutsi hvordan teknologi vil tas i bruk, og hvilken effekt den vil ha. Den tette koblingen mellom digitale systemer og lange digitale verdikjeder med ofte ukjente avhengigheter til et stort antall aktører, kompliserer arbeidet med digital sikkerhet ytterligere. Risikostyring vil være et grunnleggende virkemiddel for å håndtere digital risiko og i arbeidet med digital sikkerhet. Risikostyring innebærer et aktivt forhold til risikoaksept, med vurderinger av hvilken risiko som kan aksepteres, og vurderinger av hvilke uønskede hendelser som en krise- og beredskapsorganisasjon må kunne håndtere. Etter det kommisjonen erfarer er det store forskjeller i hvordan ulike virksomheter arbeider med risikostyring knyttet til digital sikkerhet. Noe av dette skyldes manglende kompetanse, og for enkelte mindre virksomheter kan det være krevende å sikre tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre gode risikovurderinger.

Riksrevisjonen peker også på at det ikke er godt nok lagt til rette for at virksomhetene kan etterleve regelverket som gjelder digital sikkerhet, gjennom ensartet og tilgjengelig veiledning og veiledningsmaterieell. I tillegg er det en utfordring at sikkerhetskrav er omtalt på ulike måter i ulike lovverk.³⁶

En rekke regelverk regulerer arbeidet med digital sikkerhet, og arbeidet med digital sikkerhet kontrolleres av flere ulike tilsynsmyndigheter.³⁷ Sikkerhetsloven setter et funksjonelt krav for å oppnå forsvarlig sikkerhetsnivå. Bruk av funksjonelle krav som rettslige standarder bidrar til at forebyggende sikkerhet skal utvikle seg i takt med teknologiutviklingen, samfunnsutviklingen og endringer i risiko- og trusselbildet. Dette gjelder spesielt der teknologiutviklingen gjør det mer omfattende og komplekst å holde oversikt over og vurdere beskyttelsesnivået for infrastruktur og systemer.

Verdien av myndighetenes råd- og veiledningsmateriale kommer først til syne når det tas i bruk og inngår i virksomhetenes daglige drift. I evalueringsrapporten etter det digitale angrepet på Østre Toten kommune fremkommer det at å implementere få, men viktige tiltak kan gjøre stor forskjell på sikkerhetstilstanden til en kommune.³⁸ Relativt enkle tiltak kan gi stor effekt. NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet har vist seg å ha god effekt hos virksomheter som benyt-

ter seg av disse. Dette er eksempel på tiltak hvor nytteverdien langt overstiger kostnadene ved å utarbeide dem og implementere dem.

Øvelser er også et sentralt virkemiddel i arbeidet med digital sikkerhet. Øvelser bidrar til å bygge kompetanse, avdekke uklarheter om ansvar og roller og gi erfaringslæring med tilhørende forbedringspunkter. Se nærmere omtale av øvelser i kapittel 29.

20.3.4 Arbeidet med digital sikkerhet i kommunene

Kommunene er et selvstendig forvaltningsnivå. Dette innebærer at det er kommunen selv som er ansvarlig for både gjennomføring av digitaliseringstiltak og for ivaretagelse av egen digital sikkerhet.³⁹ Kommunal- og distriktsdepartementets digitaliseringsrundskriv er en sammenstilling av pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor. Rundskrivet stiller krav om å samordne og involvere kommunal sektor i nasjonalt digitaliseringsarbeid som berører kommunal sektor, i tillegg til krav om at forvaltningens kommunikasjon med innbyggerne og næringsliv normalt skal skje gjennom nettbaserte tjenester.⁴⁰ Det stilles videre krav om å følge de overordnede arkitekturprinsippene for digitalisering av offentlig sektor og om å følge de strategiske prinsippene for nasjonale felleskomponenter og fellesløsninger.⁴¹

Offentlige virksomheter har et stort handlingsrom til å velge sine egne digitale løsninger, inkludert også hvordan de driftes. Virksomhetenes evne til å drifte de digitale løsningene sine på en sikker måte er imidlertid variabel. På noen områder kan det være påkrevd å utvikle fagsystemer for å løse oppgaver innenfor eget myndighetsområde. Det er derfor mange ulike digitale løsninger og plattformer i bruk både i statlig og kommunal sektor. Dette innebærer behov for flere driftsmiljøer, som samtidig fører til en fragmentert tilnærming til arbeidet med digital sikkerhet, og som reduserer muligheten for fellesplattformer og tilhørende muligheter for stor-driftsfordeler.

Kommisjonen erfarer at det er økt bevissthet i kommunene om betydningen av samordning og samarbeid i arbeidet med digitaliseringstiltak og

³⁹ Meld. St. 5 (2020–2021).

⁴⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet (2022d).

⁴¹ Noen eksempler på slike felleskomponenter og -løsninger er Altinn, digital postkasse til innbyggere, eFormidling, ID-porten, Kontakt- og reserverasjonsregisteret, Maskinporten og Norge.no.

³⁶ Riksrevisjonen (2023a).

³⁷ Riksrevisjonen (2023a).

³⁸ KPMG (2021).

digital sikkerhet. Videre er KS gitt en tydelig rolle med å sikre samordning og økt gjennomføringskraft i digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor.⁴² KS har igangsatt flere initiativer for å styrke kommunenes arbeid med digitalisering, slik som digitaliseringsnettverk og digitale fellesløsninger innenfor forvaltning, helse, oppvekst, plan og bygg og sosialtjenester.

Dette er viktige initiativer. Samtidig gjenstår det mye arbeid, og kommisjonen har fått flere innspill om problemstillinger knyttet til små og sårbare IKT-driftsmiljøer i kommunene, og utfordringer med rekruttering av personell med relevant kompetanse. Flere har pekt på behovet for økt interkommunalt samarbeid om drift av IKT-løsninger for økt robusthet, sikkerhet og beredskap. Som omtalt i punkt 20.3.3 er det behov for klarere rammer for arbeidet med digital sikkerhet. Dette treffer særlig kommunene. Mange kommuner omfattes av både generelt og sektorspesifikt regelverk for digital sikkerhet, noe som det kan være vanskelig å få oversikt over. Riksrevisjonens gjennomgang av myndighetenes samordning av arbeidet med digital sikkerhet i sivil sektor fant at kommunesektoren ønsker konkretiseringer av regelverksbestemmelsene, for eksempel en minimumsstandard til utforming av risiko- og sårbarhetsanalyser og større klarhet i begrepsbruken.⁴³

20.4 Beredskap for å håndtere digitale hendelser

Dagens beredskapsstrukturer for å håndtere hendelser utløst av fravær eller funksjonsdegradering av digitale tjenester har utviklet seg de siste 20 årene. Det er laget et eget rammeverk for å håndtere IKT-sikkerhetshendelser som angir rammene for hendelseshåndtering.⁴⁴

20.4.1 Ansvarsfordelingen ved hendelseshåndtering

Det er alltid berørt virksomhet som er ansvarlig for å håndtere de tekniske og virksomhetsspesifikke konsekvensene ved hendelser. Håndteringen vil ofte skje i samarbeid med leverandører og eksterne spesialistmiljøer som støtter i arbeidet med gjenoppretting og normalisering. Dette inkluderer støtte fra eventuelle relevante CERT⁴⁵/CSIRT⁴⁶ og sektorviseresponsmiljøer

(SRM). Berørt virksomhet vil eventuelt anmelde til politiet, og involvering av Nasjonalt cyberkriminalitetssenter (NC3) avklares ved behov.⁴⁷

Å varsle utilsiktede og tilsiktede hendelser er pålagt en del virksomheter gjennom sektorregelverk. Etter ekomregelverket har alle tilbydere av ekomnett og -tjenester en plikt til å varsle Nkom om hendelser som vesentlig kan redusere, eller har redusert, tilgjengeligheten til slike tjenester. Dette kan være hendelser som rammer et betydelig antall kunder, samfunnsviktige funksjoner eller andre tilbyderes tjenestekvalitet. Rapporteringen skal sikre at myndighetene har god situasjonsforståelse og kan videreformidle situasjonsbildet til berørte sektorer og sentrale beredskapsaktører.⁴⁸

Hendelser i det digitale rom skal varsles i tråd med relevant regelverk. Dette kan være sektorovergripende regler som for eksempel sikkerhetsloven eller personopplysningsloven, men det kan også være sektorregelverk. Videre kan krav til varsling også være gitt med hjemmel i instruksjonsmyndighet.

I rammeverket for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser er det uttrykt forventninger til varsling fra virksomheter til samarbeidspartnere, sektorvise responsmiljøer, overordnet myndighet i egen sektor, NSM og eventuelt politiet. NSM opprettholder et nasjonalt situasjonsbilde i det digitale rom og rapporterer til Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet og til annet lederdepartement dersom et slikt er utpekt. Gjennom Felles cyberkoordineringssenter (FCKS) vil NSM, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Etterretningstjenesten (E-tjenesten) og Kripos stå for operativ koordinering, hendelseshåndtering og etablere og vedlikeholde felles situasjonsbilde og -forståelse.⁴⁹ Hendelser som vurderes å være del av et bredere sammensatt trusselbilde, skal videreformidles til Nasjonalt etterret-

⁴² KS (2020b).

⁴³ Riksrevisjonen (2023a).

⁴⁴ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2017).

⁴⁵ Computer Emergency Response Team (CERT) er en sertifiseringsordning og navn for en koordinerende enhet for informasjonssikkerhet. CERT er et registrert varemerke og kan brukes av koordinerende enheter for informasjonssikkerhet som er sertifisert. CERT/CSIRT-funksjoner finnes både på nasjonalt nivå (NCSC), virksomhetsnivå (for eksempel Telenor) og sektornivå (sektorCERT). Disse støtter i håndtering av digitale angrep, blant annet med teknisk analyse og gjenoppretting.

⁴⁶ Computer Security Incident Response Team (CSIRT) er EUs begrep for enheter ansvarlig for krisehåndtering, fra å identifisere sikkerhetshendelser, beskytte virksomheter mot digitale angrep, deling av trusselinformasjon og gjenoppretting etter hendelser. CSIR er ikke et registrert varemerke.

⁴⁷ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2017).

⁴⁸ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2017).

⁴⁹ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2017).

Boks 20.1 Sektorvise responsmiljøer

Sektorvise responsmiljøer (SRM) bistår med å koordinere informasjon internt i sektorer og med støtte i hendelseshåndtering av digitale hendelser. Det er sektordepartementene som er ansvarlige for å peke ut SRM innenfor sine respektive ansvarsområder. Det er ikke utpekt SRM-er i alle sektorer.

SRM-ene er til dels svært ulike i måten de er organisert på, hvilke oppgaver de gjennomfører, og hvilket dekningsområde de har i sin sektor. Noen blir finansiert over statsbudsjettet, mens andre har medlemsavgift. Enkelte SRM-er har utviklet seg til CERT/CSIRT-er, slik som HelseCERT og InfraCERT. Andre har begrenset seg til rollen med å ha oversikt over relevante aktører i egen sektor, koordinering og kommunikasjon om hendelser, sårbarheter og overordnet rådgivning.

SRM-ene er et bindeledd mellom Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NCSC), som nasjonal CERT og virksomhetene i sektorene, og har en viktig rolle med å videreformidle informasjon fra NCSC til sine medlemmer. SRM-ene representerer også en viktig kompetanse om digital sikkerhet i egen sektor og legger til rette for erfaringsutveksling mellom egne medlemmer og informasjon til eget sektordepartement. Det har siden etableringen av SRM-ene vært fleksibilitet i hvordan disse innretter seg, slik at disse har kunnet tilpasse seg behovene i egen sektor.

nings- og sikkerhetssenter (NESS), som er nærmere omtalt i kapittel 7. En større digital hendelse kan utløse behov for krisehåndtering av samfunnsmessige konsekvenser. Ved slike tilfeller vil DSB ha ansvaret for å samordne konsekvenshåndteringen og sammenstille et situasjonsbilde sammen med NSM. Konsekvenser som treffer kommunalt eller regionalt, håndteres av statsforvalteren, fylkesberedskapsrådet, kommunenes beredskapsorganisasjon og politiet.

Kommisjonen har fått flere innspill om at strukturen for å arbeide forebyggende med digital sikkerhet og hendelseshåndtering i stor grad er innrettet fra et myndighetsperspektiv. Ett eksempel på dette er rammeverket for håndtering av

IKT-sikkerhetshendelser der privat sektor ikke er involvert i den sentrale hendelseshåndteringen. Kommisjonen erfarer at rammeverket er under revisjon. Flere offentlige og private virksomheter har etablert situasjonsrom og CERT/CSIRT-miljøer. Disse håndterer i stor grad informasjonsflyt og teknisk håndtering for understøttelse av egen primærvirksomhet. Myndighetenes prosedyre for å involvere private aktører som understøtter kritiske samfunnsfunksjoner, oppfattes av disse å være for mye basert på rapportering fremfor reell involvering.

20.4.2 Utfordringer knyttet til hendelseshåndteringen

Kommisjonen har fått innspill om at rammeverket for håndtering av IKT-hendelser ikke i tilstrekkelig grad beskriver behovet for varsling til aktører som har sentrale roller for å håndtere de samfunnsmessige konsekvensene av digitale hendelser, inkludert DSB og sentrale virksomheter som for eksempel drifter ekominfrastruktur. Det pekes også på at det bør ses på hvordan sammenhengen mellom hendelseshåndtering innenfor digital sikkerhet og øvrig beredskapsarbeid kan styrkes, for eksempel i fylkesberedskapsråd og i kommunal beredskap.

I 2018 vurderte FFI håndteringen av to alvorlige IKT-sikkerhetshendelser som rammet Norge. Begge hendelsene ble innledningsvis oppdaget og varslet av andre enn rammet virksomhet. For flere av aktørene i de rammede sektorene var forberedelsene og planleggingen for slike hendelser mangelfull. Informasjonsdeling var en utfordring i begge hendelsene, som blant annet skyldes manglende tilgang på systemer for å dele informasjon, særlig gradert informasjon, og i tillegg uenighet og usikkerhet rundt hvilken informasjon som skulle deles og til hvem. Flere aktører som mente at de var berørt av hendelsene, ble verken informert om eller involvert i håndteringen.⁵⁰ Et sentralt funn i studiene var det store antallet aktører som blir involvert ved sektorovergrepene IKT-sikkerhetshendelser. FFI peker på at det er behov for å synliggjøre at aktørbildet ved slike hendelser er langt mer komplekst enn det gjeldende rammeverk indikerer.

Dette understreker også betydningen av at IKT-sikkerhet inngår som en integrert del av arbeidet med både samfunnssikkerhet og nasjonal sikkerhet, og at det sikres god forbindelse og koordinering mellom håndtering av digitale hen-

⁵⁰ Sellevåg m.fl. (2022).

delser og de ordinære linjene for krisehåndtering, inkludert rapporteringene fra statsforvalteren til DSB og Justis- og beredskapsdepartementet. Sentral krisehåndtering er nærmere vurdert i kapittel 5.

Nylig hendelser viser også at det er svak kje-
devarsling ved tilsiktede digitale hendelser. Ved
det digitale angrepet mot Østre Toten kommune
var det ingen umiddelbare nasjonale varslingsruti-
ner som trådte i kraft da angrepet ble oppdaget.
Den manglende varslingen kunne ha medført
spredning og kompromittering av andre viktige
funksjoner.

20.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Utviklingen i trusselbildet, sett i sammenheng med de digitale tjenestenes økende viktighet for samfunnet, innebærer behov for en løpende utvikling for å oppnå sikkerhet og stabilitet i infrastruktur, systemer og tjenester. Dette stiller økte krav til hvordan offentlige og private aktører arbeider og samvirker, og det må etableres beredskap for de tilfellene der digitale tjenester og verktøy blir utilgjengelige eller får redusert kvalitet til tross for sikringstiltak.

Alle deler av samfunnet må ta behovet for motstandsdyktighet og robusthet inn over seg ved investeringer i og bruk av digitale løsninger. Det handler om å være forberedt på at uønskede hendelser vil skje, og at man da har nødvendig egenberedskap og kontinuitetsplaner på plass. Overordnet mener kommisjonen at myndighetene fremover må innta en tydeligere rolle som både premissgivere og tilretteleggere for arbeidet med å sikre mer robuste og motstandsdyktige digitale infrastrukturer og systemer. Virksomheter må på sin side forvente – og i økende grad basere seg på – at det etableres sikkerhetskrav og standarder til digitale produkter og tjenester, og at disse etterleveres. Dette forutsetter at myndighetene jobber aktivt med å bygge tilstrekkelig innsikt i teknologi, anvendelsesmuligheter, sårbarheter med videre, og at de bidrar i flernasjonalt samarbeid om dette.

20.5.1 Behov for helhetlig plan

Kommisjonen vil understreke at det er gjort mange gode tiltak for å bedre digital sikkerhet nasjonalt. Det savnes imidlertid en helhetlig plan for utviklingen av det digitale domenet. Den digitale infrastrukturen etableres og eies i all hoved-

sak av private aktører. Det har vært og vil også fremover være behov for store investeringer. For virksomhetene er det viktig at myndighetenes planer er langsiktige, slik at investeringene kan baseres på en viss grad av forutsigbarhet. Sett i lys av at den digitale infrastrukturen er bærer av store samfunnsverdier, har også myndighetene en interesse av en større grad av planmessig forutsigbarhet for å sikre at private investeringer i størst mulig grad er koordinert med samfunnets behov for utvikling og sikkerhet i de digitale løsningene.

Kommisjonen anbefaler derfor at det utarbeides en strategi og en langtidsplan for nasjonale digitale infrastrukturer med et 10–20 års perspektiv. I strategien bør ansvar, tverrsektorielt samvirke, motstandsdyktighet og diversitet, autonomi, sikkerhet, beredskap, økonomiske effekter, kapasitet og kompetanse vurderes. Kommisjonen mener at strategien må ha et oppheng i den anbefalte nasjonale sikkerhets- og beredskapsstrategien som er nærmere beskrevet i kapittel 5. En strategi for nasjonale digitale infrastrukturer bør være foranlediget av et grundig analysearbeid i relevante fagetater som legger frem et helhetlig faglig innspill som grunnlag for departementenes videre arbeid med strategien og langtidsplanen.

20.5.2 Sikkerhetspolitisk utvikling gir økt risiko

Den sikkerhetspolitiske utviklingen som er nærmere beskrevet i kapittel 3, har stor betydning for arbeidet med digital sikkerhet. Utviklingen har også betydning for forsyningssikkerheten til kritiske varer og tjenester som er nødvendige for å opprettholde driften av digitale systemer og tjenester. De sterke avhengighetene utover Norges grenser har blitt tydelige gjennom både pandemien og krigen i Ukraina. Forsyningssikkerhet er nærmere vurdert i kapittel 13.

Kommisjonen mener at digitale tjenester er blitt så viktige for å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner at myndighetene må ta et større ansvar for sikkerhet gjennom verdikjeder og på tvers av alle samfunnssektorer. Dette inkluderer å sikre at viktige samfunnsfunksjoner opprettholdes i hele kriespektret, inkludert krig, og at digitale tjenester og systemer som disse avhenger av, raskt kan gjenopprettes ved uønskede hendelser som medfører bortfall eller redusert funksjonalitet.

For å redusere digitale sårbarheter nasjonalt i kritisk infrastruktur har det samtidig blitt viktigere å avgjøre hvilke land man ikke vil ha materiell fra eller andre former for avhengighet til. Kom-

misjonen mener at norske myndigheter fremover, i enda større grad, må legge premisser og gi råd med hensyn til hvilke land, teknologier og tjenester som anses å utgjøre en risiko for nasjonal sikkerhet. Krav og rådgivning om dette må særlig rettes mot virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven, og kritiske samfunnsfunksjoner.

20.5.3 Flernasjonalt samarbeid om krav til digital sikkerhet

Utviklingen på det digitale området skjer i meget stor grad i en global kontekst der aktører utenfor Norge er premissgivere for hvilke teknologier og sikkerhetsmekanismer som tilgjengeliggjøres. Alene vil Norge ha svært begrenset påvirkningsmulighet overfor disse. EU har vist en betydelig påvirknings- og kravstillingskapasitet overfor de globale teknologiselskapene med hensyn til sikkerhetskrav og standarder i digitale produkter og tjenester. For eksempel har EUs personvernforordning (GDPR) og Schrems II-dommen om overføring av personopplysninger til land utenfor EU og EØS satt begrensninger på overføringen av slike opplysninger. Som en konsekvens av dette ser flere av de store teknologiselskapene at de må etablere regionale europeiske løsninger for å kunne tilby ønsket funksjonalitet innenfor de regulatoriske rammene gitt av EU. Flere nylig vedtatte EU-direktiver legger samtidig opp til et tett samarbeid om digital sikkerhet, inkludert prosesser for etablering av sikkerhetskrav og standarder. Også i Nato stilles det krav til arbeidet med digital sikkerhet i medlemslandene.

For å kunne påvirke dette arbeidet med etablering av sikkerhetskrav og standarder til digitale systemer og funksjoner, mener kommisjonen at Norge må styrke samarbeidet med land vi har sikkerhetssamarbeid med, både innenfor rammen av EU, Nato og Norden.

20.5.4 God risikostyring blir viktigere

Virksomheter vil i økende grad måtte basere seg på at det er etablert sikkerhetskrav og standarder til digitale produkter og tjenester. Sikkerhetsloven stiller krav om å identifisere verdier som har avgjørende eller vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Kommisjonen mener at prosessen med å identifisere disse verdiene burde vært kommet lenger. Når både departement og aktuell virksomhet ikke er kjent med verdiens betydning for nasjonal sikkerhet, så treffes det heller ikke nødvendige tiltak. Kommisjonen mener derfor at departemente-

nes arbeid med sikkerhetsloven må prioriteres og intensiveres slik at virksomheter av avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner blir identifisert. I dette ligger også å strukturere arbeidet med råd og veiledning ut mot alle sektorer.

På virksomhetsnivå er det viktig at ledelsen har et aktivt og bevisst forhold til digitale løsnings strategiske betydning for virksomheten, inkludert hvilke risiko som aksepteres og ikke. Arbeidet med digital sikkerhet er et virksomhetsansvar og ikke IKT-enheten sitt ansvar alene. De virksomhetene som er underlagt sikkerhetsloven og enkelte sektorlovverk, er underlagt krav til risikostyring som også inkluderer digital sikkerhet. Krav til risikostyring følger også av blant annet samfunnssikkerhetsinstruksen, sivilbeskyttelsesloven, og ny lov om digital sikkerhet. Kommisjonen mener at det er viktig at krav til risikostyring blir fulgt opp i praksis, og at det føres jevnlig tilsyn med at pliktsubjektene gjør gode risikovurderinger og -styring. Dette forutsetter at Justis- og beredskapsdepartementet stiller tydelige krav til departementenes oppfølging av risikostyringsarbeidet sitt i egen sektor. Dette må inkludere hvordan departementene følger opp arbeidet gjennom etatsstyring og sektorlovgivning, og sørger for rapportering av sektorovergripende problemstillinger til andre departementer og det nasjonale fagmiljøet for digital sikkerhet.

Kommisjonen vil understreke betydningen av god risikostyring knyttet til digitale løsninger, og viktigheten av at det både prioriteres og tilrettelegges for gode risikostyringsprosesser på alle forvaltningsnivåer og i alle sektorer.

Kommisjonen viser samtidig til at det pågår flere prosesser som støtter opp om arbeidet med risikostyring knyttet til digitale infrastrukturer og systemer.

I Meld. St. 9 (2022–2023) fremgår det at det skal igangsettes et arbeid med å kartlegge verdikjeder for kritisk digital infrastruktur som er av betydning for nasjonal sikkerhet, og at dette vil danne grunnlag for blant annet bedre veiledning og regulering. Kommisjonen vil understreke viktigheten av dette arbeidet prioriteres, og at god risikostyring forutsetter god veiledning og oppfølging.

Kommisjonen vil også fremheve behovet for at det vurderes hvilke risikoer som kan aksepteres, og at en god risikostyringsprosess er grunnleggende for disse vurderingene. Vurderinger av risikoaksept må også gjøres i et nasjonalt og tverrsektorielt perspektiv. Kommisjonen anbefaler der-

for at myndighetene gjennomfører tverrsektorielle vurderinger av samfunnets digitale risiko.

20.5.5 Behov for nasjonal kraftsamling knyttet til kompetanse og utdanningsbehov

For at Norge skal kunne delta i flernasjonalt samarbeid om å etablere sikkerhetskrav og standarder, er det behov å utvikle nasjonale kompetansemiljøer. Kommisjonen mener at det er behov for å etablere kompetansebrønner der myndighetene, academia og næringslivet kan samarbeide. Dette vil også gi mulighet til en tydeligere styring av hvilke teknologier og forskning og utvikling som anses som viktige fra et nasjonalt perspektiv. Slike behov må koordineres med satsing på teknologiutdanning på fag- og høyskoler og universiteter. Det vil være et økende behov for både spiss- og systemkompetanse. Kommisjonen mener at det er viktig at det vurderes et eget fag i IT-sikkerhet på fagarbeidernivå. Dette på bakgrunn av hvor viktig digital risikoforståelse er på alle nivåer.

Kommisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet har hatt en betydelig satsing innenfor IKT-sikkerhet og kryptologi med øremerkede midler til både stipendiatstillinger og stillinger til doktorgradsutdanning. Kryptologiutdanningen er spesielt viktig fra et myndighetsperspektiv, men det er i dag ingen plan for hvordan denne kompetansen forvaltes etter endt utdanning. Kommisjonen mener at det er viktig med et tett samarbeid mellom academia, offentlig sektor og næringslivet for å finne løsninger som gjør det attraktivt for disse å satse på fagfeltet.

Teknologiutviklingen og digitale løsninger har stor endringskraft. Gitt den sentrale rollen teknologi og digitale løsninger vil ha fremover, er det viktig med både kompetanseheving og bevisstgjøring om teknologiutviklingens betydning for samfunnet. I tillegg til digital sikkerhetskompetanse, er det behov for kunnskap om sentrale dilemmaer og problemstillinger som teknologiutviklingen kan reise, blant annet knyttet til personvern. Slik kunnskap er viktig for at vi skal kunne tilrettelegge for en teknologiutviklingen som i størst mulig grad utvikles på samfunnets premisser, hvor utviklingen ikke undergraver grunnleggende verdier som personvern, tillit, åpenhet og medbestemmelse.

20.5.6 Etablere motstandsdyktighet og egenberedskap

Digitale tjenester kan falle ut som følge av naturhendelser, menneskelige feil, kriminelle handlinger eller cyberoperasjoner og -angrep i regi av statlige aktører. Kommisjonen mener at vi må forvente og være forberedt på hendelser av ulik alvorlighet og kompleksitet. Digitale angrep kan i verste fall slå ut kritiske samfunnsfunksjoner over lengre tid og lamme større deler av samfunnet. Spesielt virksomheter som understøtter kritiske samfunnsfunksjoner, må derfor ha tilstrekkelig beredskap for å opprettholde stabile og sikre tjenesteleveranser i krisesituasjoner. Kommisjonen mener at kravet om egenberedskap i sikkerhetsloven og i relevant sektorregelverk må tydeliggjøres.

Kommisjonen understreker viktigheten av at virksomheter vurderer hva som er akseptabel risiko for bortfall av digitale tjenester, og at de må bygge beredskap for de tilfellene der kritisk infrastruktur eller de digitale tjenestene blir utilgjengelige eller får vesentlig redusert kvalitet.

Brukere av elektronisk kommunikasjon og digitale tjenester må selv ta ansvaret for å ha flere digitale løsninger dersom tjenesten fra en leverandør eller teknologi ikke fungerer en kortere eller lengre periode. Risikoreduserende tiltak kan være å skaffe seg tilgang til flere løsninger, slik som tilknytning til flere nett, og anskaffelse av satellittforbindelse uten avhengigheter til de landbaserte transportnettene. Det er også nødvendig å ha en plan for tilfeller der digitale tjenester, inkluderte satellittbaserte tjenester, faller bort for kortere eller lengre tid.

Kommisjonen mener at svensk og finsk Nato-medlemskap kan åpne muligheter for økt digital redundans og økt teknologi- og sikkerhetskompetanse på tvers av landene i Norden. Det vil også kunne legge til rette for ordninger med felles beredskapslagre av kritiske komponenter og utstyr i de nordiske landene og digitale løsninger eller funksjoner som er ekstra robuste. I et slikt arbeid bør det også ses på muligheten til å forbedre prosessen for bruk av særlig kritisk personell på tvers av landegrensene der disse allerede er sikkerhetsklarert i eget land.

20.5.7 Mer sentral styring av digitalisering i offentlig sektor

Kommisjonen mener det bør vurderes å utvikle et teknologisk målbilde for IT-modernisering av samfunnsviktige funksjoner i offentlig sektor som

skal virke i hele krisespektret, og at et slikt mål-bilde bør ha noen grunnleggende felles arkitekturprinsipper. I tillegg til at dette vil kunne bedre sikkerheten i mange av de digitale systemene, vil det kunne frigjøre driftsressurser i den enkelte virksomhet. Disse vil da kunne utnyttes bedre i et mer sentralisert driftsmiljø som betjener flere virksomheter og sektorer.

Kommisjonen mener at det, i større grad fremover, bør vurderes hva som kan sentraliseres både på myndighetsnivå og kommunalt nivå. Kommisjonen mener at det for eksempel i kommunesektoren kan oppnås et betydelig løft i det digitale sikkerhetsarbeidet og beredskapen ved å legge til rette for økt interkommunalt samarbeid om anskaffelse og drift av IKT-løsninger. Slike fellesløsninger vil også utnytte kompetanse og kapasitet bedre og redusere sårbarhet. Det som beholdes lokalt, må være av hensyn til å redusere sårbarhet. Kommisjonen mener at digitalisering gir utfordringer som i mange tilfeller best kan adresseres ved å samle kompetanse, kapasiteter og kravstilling. I mange tilfeller har ikke kommunene tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å håndtere større digitale hendelser.

20.5.8 Håndtering av hendelser

En rekke kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner understøttes av private aktører. Etter kommisjonens syn er det en svakhet at eksisterende rammeverk for håndtering av digitale hendelser i begrenset grad inkluderer privat sektor. Sett i lys av hvor mye private virksomheter eier og drifter av samfunnets infrastruktur, er det viktig at disse trekkes mer aktivt inn i arbeidet. Kommisjonen mener at etableringen av Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NCSC) var et viktig steg i retning av økt involvering av private aktører, men at det er behov for et tettere samarbeid mellom myndigheter og private virksomheter, særlig for virksomheter som understøtter kritiske samfunnsfunksjoner og som er viktige i håndtering av IKT-hendelser. Sentrale ekomaktører kan ha en avgjørende rolle for å gjenopprette av digitale tjenester. Rammeverket for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser må derfor videreutvikles slik at det også inkluderer samarbeid på strategisk og operativt nivå med private virksomheter.

De sektorvise responsmiljøene er viktige for samspillet mellom NCSC og virksomhetene i de ulike sektorene. Kommisjonen erfarer at det er besluttet å opprette et KommuneCERT. Dette er positivt. Samtidig ser kommisjonen behov for at det gjøres en helhetlig gjennomgang av behovet

for flere sektorvise responsmiljøer (sektor-SRM). Kommisjonen er kjent med at det ble gjennomført en gjennomgang av SRM-strukturen i 2022, men vil peke på behovet for at det bør skje en samordning av SRM-ers roller og ansvar, inkludert hvordan de samvirker opp mot NCSC som nasjonal CERT.

Kommisjonen mener at det er uheldig at dagens system for hendelseshåndtering ikke involverer mange nok aktører til å etablere en tilstrekkelig situasjonsforståelse i hendelsen, inkludert nødvendig oversikt over hvilke konsekvenser den får i ulike sektorer. Det er behov for et tettere samarbeid mellom myndigheter og private virksomheter, særlig for virksomheter som understøtter kritiske samfunnsfunksjoner, og som er viktige i håndtering av IKT-hendelser.

Det er videre uheldig at hendelseshåndtering av digitale hendelser i ikke i tilstrekkelig grad er koblet på de ordinære krisemekanismene som gjelder for andre typer kriser. Det vil være spesielt utfordrende ved et større digitalt angrep som utløser behov for sentral hendelses- og krisehåndtering.

Kommisjonen mener det er et betydelig potensial i bruk av teknologi for å rapportere og etablere et digitalt felles situasjonsbilde. I tillegg til at dette vil kunne brukes som et virkemiddel for at flere får løpende innsikt i status om digital sikkerhet, vil det også ved hendelser redusere administrativ ressursbruk og legge til rette for at nød- og beredskapsaktørene og samarbeidspartnere, uavhengig av nivå, vil kunne få tilgang til den relevante delen av det til enhver tid gjeldende situasjonsbildet. Et digitalt felles situasjonsbilde vil også være hensiktsmessig å bruke i den mer jevnlig dialogen med virksomheter som er sentrale i hendelseshåndtering og gjenoppretting.

Kommisjonen anbefaler:

- å etablere en strategi og en langtidsplan for nasjonale digitale infrastrukturer med et 10-20-års perspektiv og med hovedvekt på samfunnets motstandsdyktighet
- at Justis- og beredskapsdepartementet tydeliggjør hvilke land man må unngå å kjøpe teknologi og tjenester fra. Krav og rådgivning på dette området må spesielt rettes mot virksomheter underlagt sikkerhetsloven
- at Norge styrker samarbeidet med land vi har et sikkerhetssamarbeid med innenfor rammen av EU, Nato og Norden, for å påvirke arbeidet med å etablere sikkerhetskrav og standarder til digitale systemer og funksjoner

- at departementenes arbeid med sikkerhetsloven prioriteres og intensiveres slik at virksomheter av avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner blir identifisert. I dette ligger det å strukturere arbeidet med råd og veiledning ut mot alle sektorer slik at det blir målrettet og tydelig
- at Justis- og beredskapsdepartementet stiller tydelige forventninger til departementenes oppfølging av risikostyringsarbeidet sitt om digital sikkerhet i egen sektor. Dette må inkludere hvordan departementene følger opp gjennom etatsstyring og sektorlovgivning, og sørger for rapportering av sektorovergripende problemstillinger til andre departementer og det nasjonale fagmiljøet for digital sikkerhet
- at Justis- og beredskapsdepartementet gjennomfører tverrsektorielle vurderinger av samfunnets digitale risiko. Det må være bevissthet om hvilken risiko som aksepteres og det må planlegges og gjennomføres tiltak. Dette krever omlegging av dagens praksis hvor risikovurdering knyttet til digital sikkerhet primært skjer innenfor egen sektor
- at departementene legger til rette for etablering av kompetansebrønner om teknologi, sikkerhet og beredskap. Denne typen kompetansemiljøer må baseres på tettere samarbeid mellom myndighetene, academia og næringslivet
- at norske myndigheter ved finsk og svensk Nato-medlemskap tar initiativ til samarbeid om digital sikkerhet og økt beredskap i Norden. Dette bør inkludere felles beredskapslagre for kritisk utstyr for eiere av kritisk infrastruktur og mulighet til å benytte klarert personell på tvers av de nordiske landene
- at offentlig forvaltning arbeider for økt sentralisering av IKT-drift, -sikkerhet og -beredskap. Det må gis tydeligere føringer fra sentrale myndigheter knyttet til bruk av fellesløsninger for kommunal sektor
- at statsforvalterne i nødvendig grad veileder og følger opp kommunenes arbeid med risikovurdering av digital sikkerhet
- at det utvikles digitale løsninger for å sammenstille og distribuere situasjonsbilde mellom aktører og på tvers av sektorer

Kapittel 21

Satellittbaserte tjenester

21.1 Innledning

Norge og det internasjonale samfunnet blir i stadig større grad avhengig av satellittbaserte tjenester. Drivkraften bak norsk romvirksomhet har vært behovet for å løse utfordringer knyttet til blant annet maritim kommunikasjon, sjøsikkerhet, miljøovervåking og suverenitetshevdelse. Store havområder, ulendt terreng og en økonomi med stort innslag av naturressursutvinning og maritim transport gjør at Norge i større grad enn mange andre land drar nytte av satellitter for kommunikasjon, navigasjon og overvåking. Dette gjør seg særlig gjeldende i nordområdene. Bortfall av satellittbaserte tjenester vil føre til konsekvenser for en rekke kritiske samfunnsfunksjoner. Dette gjelder for eksempel Forsvaret, nødetatene, den offentlig organiserte redningstjenesten, meteorologiske tjenester, finanssektoren, kraftsektoren og transportnæringen. Satellittsignaler benyttes også i stadig økende grad av befolkningen til navigasjon både til lands og på sjøen.

Samfunnets nytte og avhengighet av satellittbaserte tjenester kommer til å øke i årene fremover. Økt aktivitet i nordområdene, næringsutvikling i verdensrommet og økende ekstremvær skaper nye utfordringer som satellittbaserte tjenester vil spille en viktig rolle for å løse. Forsvaret er i økende grad avhengig av satellitter for å ivareta sine oppgaver. Videre støtter satellitter opp under sentrale målsettinger for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk og arbeidet med å begrense klimaendringer og håndtere konsekvensene av dem.

21.2 Sentrale utviklingstrekk som påvirker norsk romvirksomhet

I Meld. St. 10 (2019–2020) *Høytflyvende satellitter – jordnære formål. En strategi for norsk romvirksomhet* beskrives særlig fire utviklingstrekk som legger føringer for norsk romvirksomhet. For det første gir teknologiske nyvinninger som småsatellitter og rimeligere oppskytingsløsninger kostnads-

besparelser og økt fleksibilitet i en sektor som har vært preget av lange utviklingsløp og høyt kostnadsnivå. Dette berører den såkalte oppstrøms romsektoren, det vil si bygging, oppskyting og drift av satellitter og bygging og bruk av bakkestasjoner, bæreraketter og andre romfarkoster. Dette åpner opp for store muligheter for brukere av romteknologi både i offentlig og privat sektor.

Det andre utviklingstrekket er den kraftige veksten i nedstrøms romsektor, det vil si produksjon av varer og tjenester som er basert på utnyttelse av satellittbilder og sensordata, satellittkommunikasjon og -navigasjonstjenester. Utviklingen i denne delen av romsektoren er i de senere årene blitt fremskyndet av store investeringer i oppstrøms rominfrastruktur gjennom byggingen av nasjonale småsatellitter, Norges medlemskap i European Space Agency (ESA) og deltakelse i EUs storsatsing på satellittnavigasjonsprogrammene Galileo og European Geostationary Navigation Overlay Service (EGNOS) og miljøovervåkningsprogrammet Copernicus.¹

Det tredje utviklingstrekket er den økende betydningen romvirksomhet får for samfunnssikkerhet og beredskap. Både på sivil og militær side fører satellitteknologi med seg nye muligheter for å ivareta oppgaver, som søk- og redningsaksjoner, skredovervåking og annen overvåking. Avhengighet av rominfrastruktur fører samtidig med seg nye sårbarheter. Satellitteknologi, blant annet i form av eksakt tidsangivelse, brukes i dag for å utføre et stort og variert utvalg av oppgaver, som betalingstjenester og store prosessstyrings-systemer, styring av kraftforsyningen til navigasjon og skipskommunikasjon.

Et fjerde utviklingstrekk er at sikkerhet og for-svar blir en stadig viktigere drivkraft i utviklingen av rommet. Den strategiske betydningen av det ytre rom for stater øker, og med dette øker også betydningen av det ytre rom som en arena for sikkerhetspolitikk, stormaktsrivalisering og potensiell konflikt. Dette henger sammen med den sik-

¹ Meld. St. 10 (2019–2020).

kerhetspolitiske utviklingen og endringer i den globale verdensorden, som omtales i kapittel 3. Rivalisering i verdensrommet vil kunne utgjøre en betydelig risiko for tjenester som er viktige for det norske samfunnet.²

Rommets strategiske verdi for norske interesser øker. Dette kommer til syne i forvaltningen av norske havområder, nordområdesatsingen, samfunnssikkerhet, forsvarsplanlegging, forskning og utvikling, næringsutvikling med mer.³

Norsk romvirksomhet er internasjonalt orientert. Romaktivitet på norsk landjord eller i norsk luftrom kan derfor ikke bare ses i en nasjonal ramme. Infrastruktur, aktiviteter, eierskaps- og ansvarsforhold og regelverk har i stor grad en internasjonal forankring. Det finnes statlige, kommersielle eller forskningsrelaterte bakkebaserte installasjoner på norsk territorium som har utenlandsk eierskap, og som opereres i eller utenfor Norge. Disse installasjonene er underlagt norsk jurisdiksjon. Tilsvarende driver norske statlige og private aktører romaktiviteter i andre land i form av for eksempel bakkestasjoner. I tillegg blir norske satellitter skutt opp av utenlandske aktører i utlandet.

EUs romfartspolitik har de siste årene blitt mer sikkerhetsfokusert. Rom er gjort til del av EUs satsning på strategisk autonomi, og våren 2023 ble programmet som etablerer Union Secure Connectivity Program vedtatt.⁴ Formålet med programmet er å styrke EUs motstandsdyktighet og suverenitet gjennom etablering av en satellittbasert løsning for rask og sikker kommunikasjon. Det planlegges med en første kapasitet allerede i 2024 og full operasjonell kapasitet i 2027. Kommisjonen har fått innspill om at det er behov for egne avtaler for at Norge skal kunne delta og bidra i utviklingen og bruken av tjenestene som kommer gjennom EUs arbeid, både når det gjelder Union Secure Connectivity Programme og EUs romprogram for øvrig. EØS-avtalen gir Norge muligheter til viktig romfaglig samarbeid med EU, men det er ikke alle deler av arbeidet Norge uten videre kan delta i.

Kommisjonen er kjent med at det arbeides med en romlov, at det er identifisert behov for å tydeliggjøre myndighets- og beredskapsfunksjoner for deler av romvirksomheten og at det arbeides med å avklare innholdet i grunnleggende nasjonale funksjoner for romsegmentet.⁵

21.3 Ansvar og oppgaver

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for norsk romvirksomhet. Departementet er hovedaktør for det statlige engasjementet i romvirksomheten, både nasjonalt og internasjonalt, og møter i ESAs ministerråd og i ESA/ EU Space Council. Nærings- og fiskeridepartementet leder både det interdepartementale romutvalget og romsikkerhetsutvalget og har også ansvaret for det pågående arbeidet med å utarbeide en romlov. Nærings- og fiskeridepartementet forvalter eierskapet i rombedriftene Space Norway og Andøya Space Center.⁶

Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvaret for å regulere elektronisk kommunikasjon. Dette omfatter ekomnett og -tjenester som leveres ved hjelp av satellittsystemer. Kommunal- og distriktsdepartementet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) er videre nasjonal frekvensforvaltningsmyndighet med ansvar for all frekvensbruk, inkludert for satellitter og annen romrelatert teknologi som bruker radiofrekvenser. Nkom utsteder også tillatelser for å etablere og drifte jordstasjoner.⁷

Kartverket er statens fagorgan for geodata og har ansvaret for landets geodetiske referanseramme. Geodetiske referanserammer ligger til grunn for all geografisk informasjon, inkludert kart, posisjonering, jordobservasjon og måling av klimaendringene.⁸ Kystverket har ansvar for sivil overvåking av maritim trafikk.

Forsvarsdepartementet har en rolle knyttet til bruken av rombaserte tjenester og forståelse av utviklingen i rommet. Forsvaret er en betydelig bruker av rombaserte tjenester og er avhengig av en god forståelse av romsegmentet. Forsvarsdepartementet forvalter avtalen om tilgang til den militære delen av GPS med USA. Departementet ivaretar videre nasjonale interesser innenfor internasjonalt alliansearbeid, både bilateralt og innad i Nato.⁹

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar knyttet til ivaretagelsen av sikkerhet i romrelatert infrastruktur. Gjennom sitt ansvar for samfunnssikkerhet har departementet også, både direkte og indirekte, behov for bruk av satellittba-

² Meld. St. 10 (2019–2020).

³ Meld. St. 5 (2020–2021).

⁴ Regulation (EU) 2023/288.

⁵ Meld. St. 9 (2022–2023) og Nærings- og fiskeridepartementet (2020).

⁶ Meld. St. 10 (2019–2020) og Nærings- og fiskeridepartementet (2023b).

⁷ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2023d).

⁸ Kartverket (2023).

⁹ Meld. St. 10 (2019–2020).

serte tjenester. Flere av departementets underliggende virksomheter er også avhengig av slike tjenester.

Norsk Romsenter (NRS) er en virksomhet under Nærings- og fiskeridepartementet som har som hovedoppgaver å gi råd om romvirksomhet overfor norsk forvaltning og næringsliv, følge opp Norges deltakelse i internasjonalt samarbeid om romvirksomhet og forvalte nasjonale utviklingsmidler for romvirksomhet. NRS fremmer og ivaretar norsk medlemskap i den europeiske romfartsorganisasjonen (ESA), i EUs satellittnavigasjonsprogrammer Galileo og EGNOS, i EUs program for jordobservasjon, Copernicus og gjennom flere bilaterale avtaler.¹⁰

Romvirksomhet berører de fleste departementer og en lang rekke underliggende virksomheter. Forvaltningen av statens engasjement i romvirksomhet krever på bakgrunn av dette omfattende koordinering. Det viktigste forumet for slik koordinering er Romutvalget. Under Romutvalget er det opprettet et underutvalg, Romsikkerhetsutvalget, som behandler saker som omhandler sikkerhetsgradert informasjon. Begge utvalgene ledes av Nærings- og fiskeridepartementet mens NRS innehar sekretariatsfunksjonen.

21.4 Behov for å tydeliggjøre myndighetsansvaret

Etter hvert som avhengigheten til satellittbaserte tjenester øker, blir romsikkerhet viktigere. Med romsikkerhet menes uavbrutt tilgang til bruk av rombasert infrastruktur og -systemer under visshet om at signaler og data er ekte og hvor uønsket innsyn og bruk unngås. For å sikre et systematisk arbeid knyttet til romsikkerhet er det viktig at myndighetsansvaret er avklart.

Digitalt sårbarhetsutvalg pekte i sin tid på behovet for en myndighet som fikk særskilt ansvar for å følge opp satellittbaserte tjenester på nasjonalt, tverrsektorielt nivå.¹¹ De fleste av aktørene som utvalget var i dialog med, etterlyste større oppmerksomhet fra myndighetene på området, både når det gjaldt overordnet regulering og krav til et sikkerhetsarbeid som evnet å se helheten og bredden i dette komplekse feltet. Videre pekte utvalget på at tverrsektorielle avhengigheter fører til et behov for samordning mellom sektorene. Utvalget

anbefalte derfor at det ble tydeliggjort et myndighetsansvar for norsk romvirksomhet. Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* pekte også på et behov for å tydeliggjøre myndighetsansvaret for norsk romvirksomhet.

I innspill til kommisjonen pekes det på uklare ansvarsforhold på departementsnivå relatert til satellittanvendelser og samfunnssikkerhet. Det er videre svært mange aktører som på en eller annen måte er brukere av satellittsystemer, og det er til dels lite samarbeid om akseptabel risiko relatert til svikt og bortfall av slike systemer. Det vises til at samtidig som vi har fått fragmenterte organisasjons- og ansvarsforhold, har digitaliseringen av samfunnet ført til at mange forhold henger tett sammen. For eksempel har det norske samfunnet generelt blitt svært avhengig av globale navigasjonssystemer (GNSS) og avhengig av GPS spesielt. Norge har ingen nasjonal tidstjeneste som sikrer egenevne for nøyaktig tid. Norge er derfor helt avhengig av satellittbaserte GNSS-løsninger for nøyaktig tid. En nasjonal tidstjeneste kan redusere avhengigheten av GNSS-tid og sikre tilgang på tid ved fravær eller forstyrrelser av GNSS-signaler.

Etter det kommisjonen erfarer, finnes det i dag ingen nasjonal sivil myndighetsfunksjon for å etablere eller tolke et romsituasjonsbilde eller for å varsle om farer i rommet, såkalt Space Surveillance and Tracking (SST). Det finnes heller ikke et nasjonalt operativt SST-kontaktpunkt opp mot internasjonalt samarbeid. Nærings- og fiskeridepartementet har også gitt NSR i oppdrag å utrede en modell for en nasjonal sivil myndighetsfunksjon for romtrafikkovervåking.¹²

Kommisjonen har merket seg at det ikke er fordelt et nasjonalt ansvar for en døgnkontinuerlig varslings-tjeneste for romvær. Som det fremgår av tabell 21.1 kan romvær på svært kort varsel ha betydelige konsekvenser for funksjoner som er viktige for samfunnet. Etter det kommisjonen erfarer, er det nødvendig å avklare et ansvar for en slik varslings-tjeneste slik at relevante parter kan informeres raskt. Dette vil bidra til å redusere konsekvenser og unngå misforståelser om årsaker til hendelser. Overfor kommisjonen er det også pekt på et behov for å utrede og avklare en varslingsinstans for jordnære objekter og utrede behov for et nasjonalt situasjonsbilde for romdomenet.

¹⁰ Norsk Romsenter (2023) og Nærings- og fiskeridepartementet (2023b).

¹¹ NOU 2015: 13.

¹² Nærings- og fiskeridepartementet (2021c).

Tabell 21.1 Effekter av romvær.

Type	Ankomsttid	Varighet	Effekter
Røntgen/EUV	Øyeblikkelig 8 min	Minutter til timer	Radiokommunikasjon Navigasjon/GNSS Satellittelektronikk Økt friksjon lavbane
Protonskurer	30 min til timer	Timer til dager	Radiokommunikasjon Satellittelektronikk Flyelektronikk Stråling astronauter
Geomagnetiske stormer – CME	17 til 90 timer	1–2 dager	Kraftnett Radiokommunikasjon Navigasjon Retningsstyrt boring
Radioburst	Øyeblikkelig (8 min)	1–8 minutter	Jamme innflyvingsradarar Jamme GNSS signaler Jamme mobilmastsignaler

Kilde: Norsk Romsenter

21.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

De fleste samfunnsområder er gjennom digitale verdikjeder etter hvert blitt sterkt avhengig av satellittbaserte tjenester. Disse tjenestene kan være posisjon, navigasjon, presis tidsangivelse, kommunikasjon, jordobservasjon med mer. Myndighetsbildet knyttet til området er komplekst. Romvirksomheten er regulert i mange ulike lover og forskrifter, og ansvaret for å følge opp romsektoren er desentralisert.

21.5.1 Tydeliggjøre et myndighetsansvar for norsk romvirksomhet

Kommisjonen mener at det er behov for å tydeliggjøre ansvar, oppgaver og myndighet når det gjelder rominfrastruktur og satellittbaserte tjenester, både for å sikre god ressursutnyttelse og for å sikre at beredskapsmessige problemstillinger følges opp. En tydeliggjøring av myndighetsansvaret for norsk romvirksomhet vil blant annet kunne bidra til økt bevissthet om sårbarheter og samtidig tilrettelegge for en bedre oppfølging av disse gjennom å stille krav til og føre tilsyn med romvirksomheten.

Kommisjonen vil særlig påpeke at de fleste satellittbaserte tjenestene tjener både sivile og militære formål, uten at det synes som om roller, ansvar og myndighet på området i tilstrekkelig

grad er avklart. Kommisjonen har videre merket seg at svært mange samfunnsfunksjoner er avhengige av nøyaktig tid fra satellitter som er utenfor nasjonal kontroll. En nasjonal tidstjeneste som sikrer nasjonal egenevne med tanke på nøyaktig tid vil være et viktig virkemiddel for å redusere denne sårbarheten.

Det som synes klart for kommisjonen, er at myndighetsansvaret fortsatt er tilnærmet like fragmentert som da dette ble påpekt av Digitalt sårbarhetsutvalg. Koordineringen mellom myndighetene er, etter det kommisjonen erfarer, i liten grad formalisert. Det interdepartementale romutvalget har ikke selv beslutningsmyndighet, og utvalget synes også å være sårbart overfor utskifting av nøkkelpersonell i de ulike departementene og virksomhetene. Ansvaret er fortsatt delt mellom flere ulike departementer og virksomheter, inkludert Nærings- og fiskeridepartementet, Forsvarsdepartementet, NSR, Nkom, og NSM. Kommisjonen mener derfor at dialogen mellom departementer med ansvar innen romsegmentet må styrkes.

Etter det kommisjonen erfarer, er NRS i dag ikke satt opp organisatorisk eller med mandat til å håndtere de beredskapsmessige forholdene på området. NRS har sitt hovedansvar knyttet til faglig utvikling og næringsvirksomhet. Kommisjonen mener derfor at myndighetsansvaret for romområdet må tydeliggjøres og styrkes ved at det pekes ut en fagmyndighet som skal ha et

særskilt ansvar for å følge opp satellittbaserte tjenester på nasjonalt, tverrsektorielt nivå. De fleste samfunnsfunksjoner vil ha en avhengighet til satellittbaserte tjenester, og den samlede avhengigheten gjør at både behovet for tjenestene og sikring av leveransen av tjenestene må ses i sammenheng.

Kommisjonen anbefaler:

- at dialogen mellom departementer med ansvar innen romsegmentet styrkes slik at styringen av Norges avhengighet og bruk av satellittbaserte tjenester blir bedre koordinert og helhetlig
- å peke ut en fagmyndighet som skal ha et særskilt ansvar for å følge opp satellittbaserte tjenester på nasjonalt, tverrsektorielt nivå

Kapittel 22

Nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten

22.1 Innledning

Nødetatene, den offentlig organiserte redningstjenesten¹ og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner utgjør, sammen med kommunens egne ressurser, selve grunnberedskapen i Norge. Det er som regel disse ressursene som først håndterer en hendelse. Lokale og hverdagslige risikobilder er i stor grad avgjørende for innretningen av denne beredskapen. Grunnberedskapen i Norge, gitt store avstander og krevende værforhold, må være motstandsdyktig nok til at relativt store hendelser kan håndteres lokalt i lengre perioder før ytterligere ressurser kommer til. En god grunnberedskap er også avgjørende for at nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten skal kunne håndtere de store krisene som kan ramme oss. Ved større og mer sjeldne hendelser kan det være behov for bistand fra statlige forsterkningsressurser som Sivilforsvaret og Heimevernet.² I dette kapittelet behandles nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten. Se kapittel 11 for mer om sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvarsoppgaver og kapittel 23 for mer om frivillighetens rolle i beredskapen.

En god grunnberedskap er avgjørende for å sikre effektiv håndtering av hendelser i hele kriespektret. Nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten gir avgjørende bidrag til befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommisjonen har møtt representanter fra de tre nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten, og inntrykket er at det er mye som fungerer godt i beredskapen knyttet til akutt livreddende innsats. Det som fungerer, må bevares og videreutvikles.

En forutsigbar og tilstrekkelig respons ved akutte hendelser er viktig for befolkningens opplevelse av trygghet og for tilliten til at samfunnet

stiller opp når noe alvorlig skjer. Akuttberedskapen i brann- og redningsvesenet, helsetjenesten, politiet og den offentlig organiserte redningstjenesten er noe som opptar og angår befolkningen. Kommisjonen mener at vi må ha en desentralisert, høykompetent akuttberedskap. En godt rustet førstelinje er den sterkeste garantisten for at personer i nød får god hjelp, og at systemet benyttes på best mulig måte. Et godt utviklet rammeverk for samvirke gjennom trening, øvelser, relasjonsbygging, planverk og felles læring er en forutsetning for dette. Rammeverket for slikt samvirke er den offentlig organiserte redningstjenesten, og sentralt i dette arbeidet er pådriverrollen som ligger til Hovedredningssentralen (HRS) og de lokale redningssentralene (LRS).

Det er viktig at nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten er i stand til å tilpasse seg fremtidens utfordringer og muligheter. Aktørene og tjenestene er i rask endring. Klimaendringene øker sannsynligheten for flere og mer alvorlige naturhendelser. Endringer i bosettingsmønster, befolkningsutvikling og alderssammensetning er faktorer som påvirker oppgavene til nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten. Teknologisk utvikling kan samtidig gi nye muligheter for oppgaveløsningen, blant annet knyttet til samhandling mellom nød- og beredskapsaktører. Endringer i sikkerhets- og beredskapsutfordringer, som er nærmere beskrevet i kapittel 3, vil stille nye krav og forventninger til nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten, noe som også vil få konsekvenser for oppgaveløsningen, kravene til kompetanse og arbeidsvilkårene.

22.2 Nødetatene

Nødetatene har det samme ansvaret i hverdagen som ved kriser og krig. I krig vil i tillegg nødetatene være en del av et helhetlig sivilt forsvar, se kapittel 11. Oppgaveløsningen fra de tre nødetatene, brann- og redningsvesenet, helsetjenesten

¹ Den offentlig organiserte redningstjenesten koordineres administrativt av Justis- og beredskapsdepartementet og omfatter land-, sjø- og luftredningstjeneste. Tjenesten beskrives nærmere i punkt 22.4.

² NOU 2013: 5.

og politiet, skjer lokalt. Tilstedeværelse fra nødetatene ved både mindre hendelser og større kriser, er viktig for den lokale beredskapen og for befolkningens trygghet og tillit til både staten og samfunnets evne til å stille opp for befolkningen.

Kommisjonen har i sitt arbeid lagt særlig vekt på risiko på samfunnsnivå. Dette innebærer at for eksempel nødetatenes evne til å håndtere dagligdagse hendelser er vurdert der dette er uttrykk for systemutfordringer som kan ha betydning for evnen til å forebygge, håndtere og motstå uønskede hendelser. På bakgrunn av dette har kommisjonen valgt å se nærmere på de tre nødetatenes rolle, ansvar og myndighet, i tillegg til samvirket mellom etatene.

22.2.1 Brann- og redningsvesenet

Brann- og redningsvesenet er et kommunalt ansvar. Kommunene skal organisere, bemanne og utruste brann- og redningsvesenene på bakgrunn av en risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunene har også ansvaret for å etablere og drifte 110-sentralene.³

Per 1. mars 2023 var det registrert 197 brann- og redningsvesen i Norge. Mange kommuner har egne brann- og redningsvesen, mens andre har ulike interkommunale samarbeidsløsninger. Av totalt om lag 12 000 ansatte brannpersonell er om lag 8 500 ansatt i deltidsstillinger, mens om lag 3 500 er ansatt i heltidsstillinger. Deltidspersonell har et annet arbeid og kalles ut når hendelser inntrer, mens heltidspersonell har arbeidssted på brannstasjoner og er tilgjengelig hele døgnet.⁴ Overfor kommisjonen har en rekke aktører innen brann- og redningsvesenet trukket frem at den kommunale tilhørigheten har flere positive virkninger for oppgaveløsningen. Den bidrar til lokal tilstedeværelse med kort responstid. Tilstedeværelsen gir også viktig lokalkunnskap, i tillegg til å være tillitsskapende hos befolkningen. Aktørene har understreket at deltidspersonell er særlig viktig for å sikre den lokale beredskapen og tilstedeværelsen.

Brann- og redningsforskriften stiller krav til organisering, bemanning, responstid, utrusting og kompetanse. For en best mulig tjeneste for innbyggerne skal brann- og redningsvesenet søke samarbeid med 110-sentralen, andre brann- og redningsvesen, andre nødetater, Sivilforsvaret, relevante skogbruksaktører, industrivern, fly-

plass- og havariberedskap, veimyndigheter og andre samvirkeaktører.

Variasjon i geografi og befolkningsgrunnlag gjør at det er ulikheter i hvordan brann- og redningsvesen er organisert og dimensjonert. Dette påvirker igjen hva slags evne det enkelte brann- og redningsvesen har til å utføre oppdrag, og med hvilken kompetanse disse oppdragene kan løses. Lokale brann- og redningsvesen er bemannet og utrustet til å håndtere ordinære hendelser i sine distrikt, i tråd med lokale risiko- og sårbarhetsvurderinger. 110-sentralene mottar meldinger, kaller ut tilstrekkelige innsatsstyrker og gir innringeren og innsatsstyrkene faglig veiledning og informasjon. 110-sentralene har imidlertid ikke samme myndighet og ansvar som verken politiets operasjonssentraler eller akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK).⁵ På brann- og redningsområdet ligger myndigheten til de lokale brannsjefene i hver enkelt kommune.

Forskjellene mellom ulike brann- og redningsvesen bidrar til ulik grad av kompetanse og tilgang på utstyr. For å sikre økt samarbeid og felles tilgang på ressurser har flere brann- og redningsvesen de senere årene inngått ulike former for interkommunale samarbeid. Kravene til kommunene om dimensjonering av brann- og redningsvesenet påvirkes ikke av slike samarbeid. Totalberedskapskommisjonen har fått flere innspill om at erfaringene med samarbeid er positive. Et flertall av aktørene som kommisjonen har møtt, tar også til orde for å videreutvikle bruken av interkommunale samarbeid fordi de mener at dette bidrar til å opprettholde den kommunale forankringen, samtidig som det gir merverdi i form av tilgang til flere ressurser.

Brann- og redningsvesenets forebyggende rolle

Brann- og redningsvesenets lovregulerte oppgaver på det brannforebyggende området er å gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak og brannforebyggende tilsyn.⁶ Det brannforebyggende arbeidet skal være systematisk og risikobasert. Forskrift om brannforebygging inneholder krav til hvordan arbeidet skal gjennomføres.

Kommunene har flere plikter knyttet til forebygging av brann, som det i praksis er det kommunale brann- og redningsvesenets som ivaretar. Kommunene skal blant annet kartlegge risikoen

³ Brann- og eksplosjonsvernloven.

⁴ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

⁵ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022) og Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

⁶ Brann- og eksplosjonsvernloven.



Figur 22.1 Brann- og redningsvesenet utgjør kommunenes operative redningsressurs.

Foto: Forsvaret.

for brann. Kommunene har også en plikt til å kartlegge utsatte grupper som har en særlig risiko for å omkomme i eller bli skadet i brann. Kommunene skal planlegge det forebyggende arbeidet, gjennomføre egnede tiltak som samsvarer med planen for det forebyggende arbeidet og evaluere om tiltakene generelt og i enkelttilfeller har vært hensiktsmessige. Disse pliktene er virkemidler for å redusere sannsynligheten for og konsekvensene av brann og andre ulykker.⁷

Det brannforebyggende arbeidet gir resultater. De siste tiårene har det vært en tydelig nedgang i antallet dødsbranner. Siden 1979 har det i snitt omkommet 61 personer hvert år. I 2022 omkom 40 personer i brann i Norge, mens tallene for 2020 og 2021 var henholdsvis 45 og 41 omkomne. Over 80 prosent av alle omkomne i brann har omkommet i boligbranner. Eldre og pleietrengende, personer med nedsatt funksjonsevne og rusavhengige er spesielt utsatt. Om lag 75 prosent av de som omkommer i brann er i en av disse gruppene. Personer over 70 år har fire til

fem ganger høyere risiko for å omkomme i brann sammenliknet med resten av befolkningen.⁸

Brann- og redningsvesenet har i tillegg oppgaver knyttet til å gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane. Brann- og redningsvesenet skal også sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.⁹ I tillegg er det leder for brann- og redningsvesenet som gir tillatelse til oppsetting og avfyring av fyrverkeri o.l. i tettbebygde strøk eller nær tørr skog eller andre brannfarlige omgivelser.¹⁰

Utfordringer ved større hendelser i fremtiden

Arbeidsoppdragene for ansatte i brann- og redningsvesenet er i endring. Både antall oppdrag og oppdragenes art endrer seg, og har vært i endring over tid.¹¹ Brann- og redningsvesenets portefølje vil endre seg som følge av fremtidige utfordringer.

⁷ Forskrift om brannforebygging.

⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023c).

⁹ Brann- og eksplosjonsvernloven.

¹⁰ Forskrift om fyrverkeri og pyrotekniske varer.

¹¹ Brannforbundet i Delta (2021).

Nye energikilder og flere og større klimarelaterte hendelser vil kreve større faglig kompetanse. Brann- og redningsvesen med heltidspersonell har ikke, med dagens dimensjonering, kapasitet til å håndtere en mer omfattende oppgaveportefølje. Dette vil også utfordre kompetansen til deltidspersonell, som har begrenset mulighet til å delta på opplæring og øvelser.

I en beredskapsanalyse om skogbrann viser Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) til at det i en fremtidig situasjon med flere samtidige branner og flere større hendelser vil kunne oppstå behov for omfattende samordning og prioritering av ressursbruk mellom brann- og redningsvesen. Analysen er blant annet basert på scenarioer og erfaringer fra flere større skogbranner i Sverige.¹² Flere aktører i brann- og redningsvesenet har overfor kommisjonen pekt på at dagens myndighets- og ledelsesstruktur i fremtiden kan bli utfordret av hendelser som krever særskilt kompetanse og kapasitet, eller hvor omfanget og samtidigheten gjør det nødvendig at ressurser prioriteres på tvers av brann- og redningsvesen. CBRNE-hendelser (hendelser knyttet til kjemiske, biologiske, radioaktive, nukleære eller eksplosive stoffer) er eksempler på slike hendelser som krever spesiell kompetanse og materiell, se også kapittel 26. Ved slike tilfeller vil det kunne oppstå et behov for å prioritere og lede ressurser som går på tvers av kommunegrenser, fylkesgrenser og politidistrikt. Det vil også kunne være behov for en ledelseskapasitet over lokalt nivå, med mulighet og evne til å vurdere risiko på tvers og i en større sammenheng, og med myndighet til å utøve operativ ledelse. Flere av aktørene har også pekt på at det mangler formelle strukturer for regionalt samarbeid i brann- og redningsvesenet. Det er også vist til flere hendelser der man har lyktes godt med samarbeidet.

Brann- og redningsvesenet har utover sine grunnleggende kapasiteter ansvar for enkelte spesialområder. Disse er vanligvis etablert i storbybrannvesen der man har kasernerte mannskaper (personell i vakt på brannstasjon). Eksempler på dette er redningsdykking, dyreredning, kjemikaliedykking og Urban Search and Rescue¹³ (USAR).¹⁴ Kommisjonen har fått innspill om at det er utfordrende å ha tilstrekkelig beredskap på disse spesialområdene, særlig for mindre kommu-

¹² Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019a).

Boks 22.1 Vest brann- og redningsregion

Flere aktører fra brann- og redningsvesenet har overfor kommisjonen trukket frem Vest brann- og redningsregion (VBR) som et godt eksempel på regionalt samarbeid mellom lokale brann- og redningsvesen.

VBR er et langsiktig faglig samarbeid mellom brann- og redningsvesen i 18 kommuner i Bergensregionen innen brannforebyggende arbeid, brann- og redningsberedskap, beredskap mot akutt forurensning og nødmeldingstjeneste (110-sentral). Samarbeidet startet i 2018 og har som hovedhensikt å skape en tryggere hverdag for innbyggerne gjennom et formelt og strukturert nettverk for deling av kunnskap og erfaring.

Gjennom samarbeidet etableres det faglige nettverk, regional innsats- og lederstøtte, overordnede plandokumenter og felles kvalitetsstandarder.

Kilde: Vest brann- og redningsregion (2022).

ner og med tanke på kostnader og tilgang på riktig kompetanse. På bakgrunn av dette har flere aktører innen brann- og redningsvesenet vist til et behov for å etablere nasjonale eller regionale ordninger på disse spesialområdene. En statlig finansierungsordning er fremhevet som noe som vil kunne bidra til å etablere slike ordninger fordi det er mer sannsynlig at lokale brann- og redningsvesen vil kunne være villige til å ta på seg ansvaret i et område eller en region dersom finansieringen er avklart. Evalueringen etter kvikkleireskredet på Gjerdrum viser også til et slikt behov.¹⁵ Overfor kommisjonen er redningsinnsats til sjøs (RITS) blitt trukket frem som et konkret eksempel på hvordan dette eventuelt kan løses. Det er i dag utpekt syv brann- og redningsvesen som har særlig kompetanse på å yte redningsinnsats til sjøs.

¹³ Urban Search and Rescue innebærer lokalisering og livredning fra jord, leire eller steinskred, sammenraste bygninger, broer, tunneler eller andre urbane eller industrielle konstruksjoner.

¹⁴ Hovedredningssentralen (2021).

¹⁵ Hovedredningssentralen (2021).

Erfaringsrapporten fra skogbrannsesongen 2018 viser til et behov for å vurdere om DSB sin lederstøtteordning¹⁶ bør utvikles til en mer formalisert nasjonal brannfaglig støtte- og rådgivningsressurs.¹⁷ Flere av aktørene som kommisjonen har møtt, viser også til at det i dag ikke finnes en oversikt over operativ kapasitet eller noen som har myndighet til å prioritere personell på regionalt nivå.

Regjeringen har varslet en helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet.¹⁸ En arbeidsgruppe har bidratt i dette arbeidet og leverer i juni 2023 sin rapport til Justis- og beredskapsdepartementet. Arbeidsgruppens oppdrag har inkludert å beskrive og vurdere sentrale utviklingstrekk som vil ha betydning for brann- og redningsvesenets samfunnsoppdrag i årene fremover. Arbeidsgruppen har også kartlagt og vurdert en rekke sider ved brann- og redningsvesenet slik det er i dag. I tillegg har arbeidsgruppen sett på løsningsmodeller som skal sikre at de samlede ressursene som brukes på brann- og redningsvesenet, brukes best mulig. Den helhetlige gjennomgangen skal resultere i en melding til Stortinget som er planlagt lagt frem innen utgangen av 2023. Totalberedskapskommisjonen har vært i dialog med arbeidsgruppen og delt de funnene som kommisjonen har identifisert.

22.2.2 Helsetjenesten – akuttmedisinsk beredskap

I akuttmedisinforskriften er det fastsatt at det er de regionale helseforetakene og kommunene som har ansvaret for den akuttmedisinske beredskapen utenfor sykehus. Dette omfatter kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste (bil, båt, luft), medisinsk nødmeldetjeneste

¹⁶ DSB har det nasjonale fag-, forvaltnings- og tilsynsmyndighetsansvaret for brann og redning. DSB har også det administrative ansvaret for ordningen med skogbrannhelikoptre. HRS koordinerer selve bruken av skogbrannhelikoptrene. Lederstøtteordningen skal bidra til at skogbrannhelikoptre utnyttes effektivt, og den er obligatorisk for det brann- og redningsvesenet som anmoder om bistand fra statens skogbrannhelikoptre. Brannbefal med erfaring fra skogbrannhåndtering og -innsats inngår i lederstøtteordningen, og de skal i tillegg til å bidra til effektiv utnyttelse av skogbrannhelikoptre, gi råd og bidra til at det brann- og redningsvesenet som har håndteringsansvaret, selv etablerer den nødvendige innsatsorganisasjonen som kreves for å kunne håndtere en skogbrann. Lederstøtteordningen endrer ikke på ansvaret for å lede brannbekjempelsen fordi ansvaret for å håndtere en skogbranninnsats alltid vil ligge til det brann- og redningsvesenet som har skogbrannen i sitt ansvarsområde.

¹⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019b).

¹⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2022a).

Boks 22.2 Ny fagutdanning for brann og redning

Brann- og redningsskolen utdanner personell til landets brann- og redningsvesen og 110-sentraler. Det skal etableres et nytt toårig fagskolestudium i brann, redning og samfunnssikkerhet. Formålet med den nye høyere yrkesfaglige utdanningen (fagskoleutdanningen) er å styrke kompetansen for heltids brann- og redningspersonell og standardisere grunnkompetansen. Utdanningen skal bidra til nødvendig kompetanse for ansatte i brann- og redningsvesenet i møte med fremtidens utfordringer. Opplæring i førstehjelp vil inngå som en del av den nye utdanningen. Utdanningen vil starte opp i 2024.

Brann- og redningsskolen, som etatsstyres av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), vil også tilrettelegge opplæringen for brannkonstabler ansatt i deltidstiltinger.

Brann- og redningsvesenforskriften setter krav til utdanning av ledere i brann- og redningsvesenet. Dette gjennomføres i dag som kurs. Etter hva kommisjonen kjenner til, er arbeid med et forslag om en ny lederutdanning i NOU 2012: 8 *Ny utdanning for nye utfordringer* ikke påbegynt.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022d) og NOU 2012: 8.

(legevaktsentraler og AMK-sentraler) og tjenester som ytes av andre etter avtale med kommunen eller regionalt helseforetak. Forskriften stiller krav til kommunene og helseforetakene når det gjelder blant annet organisering, bemanning, utstyr og kompetanse. Forskriften slår også fast at kommunene og de regionale helseforetakene skal sikre en hensiktsmessig og koordinert innsats i de ulike tjenestene. Dette innebærer blant annet at helseforetak og kommuner må samarbeide om å lokalisere legevakt og ambulansestasjoner for å sikre tilgjengelige tjenester for befolkningen.¹⁹

Under kommisjonens arbeid har det pågått flere parallelle prosesser som vil kunne ha betydning for den akuttmedisinske beredskapen, blant

¹⁹ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

annet Helsepersonellkommisjonens arbeid, arbeid med endringer i akuttmedisinforskriften, ekspertutvalget for gjennomgang av allmennlegetjenesten og arbeidet med en egen stortingsmelding om helseberedskap. Kapittel 25 omtaler utviklingen og forbedringsområder knyttet til den akuttmedisinske kjeden.²⁰ I dette kapittelet vil særskilt ambulansetjenesten og dens rolle knyttet til øyeblikkelig hjelp omtales.

Ambulansetjenestens rolle i den akuttmedisinske beredskapen

Staten har det overordnede ansvaret for at befolkningen får nødvendige spesialisthelsetjenester²¹. De regionale helseforetakene skal sørge for at personer med fast bopel eller oppholdssted i en av helseregionene tilbys spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon.²² Helseforetakene har ansvar for ambulansetjenesten og nødmeldetjenesten gjennom AMK-sentralene.²³

Bil- og båtambulansen utfører om lag 97 prosent av alle ambulanseoppdrag og spiller en avgjørende rolle i å sikre befolkningen tilgang til akuttmedisinske tjenester. Utviklingen av spesialisthelsetjenesten i retning av økt spesialisering og nye behandlingsmetoder har hatt konsekvenser for ambulansetjenesten. Dette har blant annet ført til at enkelte pasientgrupper ikke kan behandles på nærmeste sykehus, men må transporteres til sykehus med spesialistkompetanse. Dette betyr en lengre pasienttransport, noe som fører til at ambulansene vil være ute av lokal beredskap over lengre tid.²⁴ Utviklingen har også ført til at behovet for luftambulansetjenester har økt. Kommisjonen har fått innspill om at det er store regionale forskjeller i hvordan en slik utvikling påvirker befolkningens tilgang på ambulansetjenester.

Ryggraden i den prehospitalt²⁵ beredskapen i Norge er en godt utviklet bilambulansetjeneste. Sammen med legevaktene er dette den ressursen som har størst betydning for akuttmedisinske hendelser utenfor sykehus. En godt dimensjonert tjeneste med god tilgjengelighet til legevakt og en godt utviklet og faglig kompetent ambulansetjeneste der man ser sammenhengen mellom ambulansetjenesten, legevaktene og de sykehusene man skal evakuere pasienter til, er avgjørende for befolkningens tillit til tjenesten. Utviklingen i spesialisthelsetjenesten handler i noen grad om sentralisering av behandlingstilbud og funksjonsdeling mellom sykehus. Delvis som et resultat av dette stilles det stadig høyere krav til avanserte akuttmedisinske tiltak i ambulansetjenesten og ikke minst høyere krav til vurderingskompetanse utenfor sykehus.

Grunnkompetansen i ambulansetjenesten er ambulansesarbeidere, men tjenesten har både sykepleiere og paramedisinere i staben. Flere høyskoler utdanner nå paramedisinere på bachelornivå. Det er i tillegg mer forskning knyttet til de prehospitalt tjenestene. Medisinske behandlingsopplegg som tidligere var forbeholdt leger og sykehus gjennomføres nå i ambulansen. Likevel påvirker utviklingen i spesialisthelsetjenesten kompetansebehovet hos ambulansespersonellet som i dag må kunne utføre mer avanserte pasientundersøkelser, diagnostikk og behandling utenfor sykehus. Dette forutsetter opplæring og regelmessig ferdighetstrening og faglig oppdatering. For ambulansetjenester med et begrenset befolknings- og oppdragsgrunnlag er dette en utfordring som har ført til at ambulansestasjoner er blitt lagt ned, og at ambulansesberedskapen er blitt sentralisert. Sentraliseringen har bidratt til lengre utrykningstid til de delene av befolkningen som er bosatt i utkanten av ambulansedistriktene.²⁶

I forbindelse med Stortingets behandling av Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* fattet Stortinget et vedtak hvor regjeringen ble bedt om å forskriftsfeste responstider for ambulansetjenesten og sette en standard for kompetanse og akuttmedisinsk utstyr i ambulansebilene og på ambulansebasene.²⁷ Kommisjonen er kjent med at det pågår arbeid med å endre kravene til responstid for ambulansetjenesten i akuttmedisinforskriften. Kravene til bemanning og helsefaglig

²⁰ Den akuttmedisinske kjeden består av fastlege, legevakt, legevaktssentralene, de akuttmedisinske kommunikasjonsentralene (AMK), bil-, båt- og luftambulanse og akuttmottak i sykehus.

²¹ I tillegg til undersøkelse og behandling som krever spesialistkompetanse har spesialisthelsetjenesten ansvar for å medvirke ved helsefaglig forskning, utdanning av helsepersonell og utdanning av pasienter og pårørende. Foruten drift av sykehus og spesialistpoliklinikker, omfatter spesialisthelsetjenesten ambulansetjenester, laboratorievirksomhet og finansiering av visse privatpraktiserende leger og psykologspesialister.

²² Spesialisthelsetjenesteloven.

²³ Akuttmedisinforskriften.

²⁴ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

²⁵ Beredskapen for pasienter mens de er på vei til sykehuset.

²⁶ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

²⁷ Anmodningsvedtak nr. 726, 11. mars 2021.

kompetanse i ambulansetjenesten i akuttmedisinforskriften ble endret i 2022. Endringene inkluderer en unntaksordning fra kompetansekravene for lærlinger, paramedisinstudenter, ekstravakter og kortidsvikariater.

Luftambulansetjenesten er, på grunn av Norges geografi og bosettingsmønster, viktig for effektiv behandling, transport og beredskap ved akutt sykdom og skade.²⁸ Luftambulansetjenesten er en del av spesialisthelsetjenesten og inkluderer både ambulanshelikoptre og ambulansfly. Etter avtale med Justis- og beredskapsdepartementet kan også redningshelikoptrene benyttes til luftambulansoppdrag etter prioritering fra HRS. Luftambulansetjenesten i Norge holder et høyt internasjonalt nivå og regnes i dag som ledende innen utvikling av legehelikoptervirksomhet i Europa. Tjenesten er nødvendig for å bidra til et likeverdig helsetilbud til befolkningen og for å sikre at pasienter får et moderne behandlingstilbud ved tidskrisiske hendelser.²⁹

Samtidig finnes det utfordringer knyttet til luftambulansetjenesten. Helsetilsynet har gjennomført et tilsyn med ambulansflytjenesten i Nord-Norge for å undersøke om befolkningen får forsvarlige ambulansflytjenester i situasjoner med behov for øyeblikkelig hjelp. Tilsynet avdekket blant annet at pasienter med behov for øyeblikkelig hjelp har fått forsinket transport til et forsvarlig behandlingssted, og at faktorer innenfor tjenestens kontroll har bidratt til forsinkelsene. Dette omfatter også uklarheter i ambulansflytjenesten knyttet til ansvarsdeling og prioritering for pasienter med psykisk lidelse ved behov for ambulansflytransport. Tilsynet avdekket også at de regionale helseforetakene ikke har oppfylt ansvaret sitt for å tilrettelegge og styre ambulansflytjenestens aktiviteter når det gjelder plikten til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere ambulansflytjenesten.³⁰

Befolkningsvekst og en større andel eldre i befolkningen vil kunne påvirke behovet for luftambulansetjenester fremover. Behovet for slike tjenester vil også avhenge av hvilke endringer som gjennomføres i bil- og båtambulansetjenesten og legevakt. Tilsynet og luftambulansetjenestens beredskap generelt følges opp i flere prosesser, etter det kommisjonen kjenner til.

22.2.3 Politiet

I politiloven fremgår politiets rolle, ansvar og myndighet. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Politiets oppgaver krever et tett samarbeid med, kunnskap om og forståelse for de andre nødetatenes ansvar og roller.³¹ Politiet er også den sentrale aktøren for å lede og koordinere nødetatenes innsats i situasjoner der flere nødetater må delta og samarbeide. Dette er regulert både i politiloven, i politiets beredskapsplanverk og i planverket for den offentlig organiserte redningstjenesten. Det tilligger politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret.

Politiet er i dag inndelt i tolv politidistrikter og fem særorgan, og hvert politidistrikt ledes av en politimester. Et synlig og lokalt tilgjengelig politiet er viktig for tilliten til etaten. I forståelsen av politiets beredskapsrolle må man i tillegg til den akutte håndteringen av hendelser ha med seg politiets rolle i å forebygge hendelser og beredskap for etterforskning. Se også kapittel 24 om politiet.

Politiets operative arbeid

Politiet har om lag 15 000 politiutdannede i tjeneste. Om lag en tredjedel av disse er knyttet til politiets operative arbeid, noe som inkluderer både politipatruljer og operasjonssentraler.³²

Operasjonssentralene er det enkelte politidistrikts ledelses- og koordineringssentral for både planlagt og hendelsesstyrt operativ virksomhet, både i daglig drift og ved ekstraordinære hendelser og kriser. Operasjonssentralene leder innsatsenhetene (patruljene) hele døgnet gjennom prioritering og håndtering av oppdrag. Det er en operasjonsleder som leder og koordinerer virksomheten ved operasjonssentralen.³³ I møte med både nødetatene og aktører i den offentlig organiserte redningstjenesten har kommisjonen fått innspill om at samvirkeaktørene opplever at politiets operasjonssentraler har blitt mer profesjonelle etter at antallet sentraler ble endret som en følge av politireformen.

²⁸ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

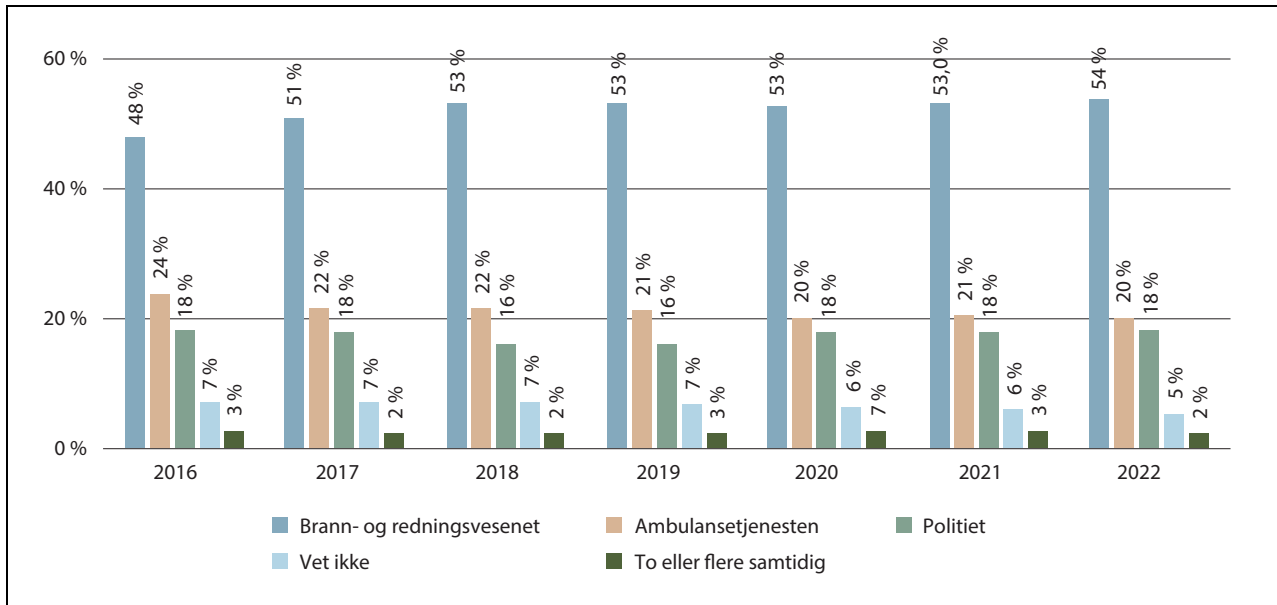
²⁹ Helse- og omsorgsdepartementet (2021b) og Meld. St. 7 (2019–2020).

³⁰ Helsetilsynet (2021).

³¹ Meld. St. 5 (2020–2021).

³² Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

³³ Politidirektoratet (2020a).



Figur 22.2 Oversikt over hvor ofte de ulike nødetatene var først på hendelsesstedet (2016–2022).

Oversikten er basert på brann- og redningsvesenets egen rapportering og inkluderer kun hendelser der brann- og redningsvesenet var på skadestedet sammen med politiet eller ambulansetjenesten. Statistikken inneholder ikke tall på oppdrag der kun de to andre nødetatene var på hendelsessteder.

Kilde: Brannstatistikk (2023).

Operasjonssentralen ivaretar i mange situasjoner funksjonen som lokal redningssentral, se punkt 22.4. Kommisjonen har fått innspill om at det er en utfordring at politiet, med sin særskilte rolle som ansvarlig for å lede de lokale redningssentralene, ikke legger større vekt på den offentlig organiserte redningstjenesten og redningsledelse i sin bachelorutdanning. Rammeplanen for bachelorutdanningen ved Politihøgskolen (PHS) er det overordnede dokumentet for utdanningen og beskriver hva studentene skal ha lært i løpet av det treårige studiet. I rammeplanen omtales i dag ikke redningsledelse eller politiets rolle i redningstjenesten som noe studentene skal ha kjennskap til.³⁴ Politiet har de siste årene utviklet formell kompetanse rundt nøkkelroller i hendelsesbehandling, slik som innsatsledere og operasjonsledere. Erfaring fra hendelser tilsier at det har gitt et betydelig løft i kvaliteten på politiets koordinering av innsats.

Politipatruljene består som regel av to eller flere polititjenestepersoner som utgjør en enhet. Patruljene håndterer oppdrag de får tildelt fra operasjonssentralen, eller som de selv kommer over. Kriminalitetsbildet og hvor folk bor, har betydning for hvordan politiets operative ressurser disponeres, og hvilken responstid politiet har.³⁵

³⁴ Politihøgskolen (2018).

22.2.4 Samvirke mellom nødetatene

Den enkelte nødetat har et lovpålagt ansvar om å yte bistand til befolkningen. Godt samvirke mellom nødetatene er avgjørende for at hendelser kan løses på best mulig måte. Viktigheten av dette er trukket frem i en rekke evalueringer etter større hendelser, inkludert av 22. juli-kommisjonen.³⁶

Selv om de tre nødetatene har ulik organisering og lokalisering, jobber de for den samme overordnede målsettingen om å forebygge og redusere konsekvenser av uønskede hendelser som kan true liv og helse. Særlig forskjeller i lokalisering fører til at det vil være oppdrag der de respektive etatene innledningsvis utfører arbeid innenfor en annen etats ansvarsområde.³⁷ Figur 22.2 viser at brann- og redningsvesenet er først på hendelsesstedet ved om lag halvparten av hendelsene der også politiet og ambulansetjenesten er til stede.

Et samvirke der man utnytter hverandres kapasiteter, kan være positivt for den lokale beredskapen. Samtidig gir dette også utfordringer.

³⁵ Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

³⁶ NOU 2012: 14.

³⁷ Meld. St. 5 (2020–2021).

Samvirke mellom brann- og redningsvesenet og politiet

I en felles rapport om samvirket mellom brann- og redningsvesenet og politiet, gjennomført på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, viser DSB og Politidirektoratet (POD) til at dette generelt fungerer godt. Samtidig foreligger det ikke gode nok data til å si noe sikkert om oppgavefordelingen mellom brann- og redningsvesenet og politiet eller omfanget av samvirket. Ingen av etatene registrerer i dag hvilke oppgaver i samvirket som utføres, og på hvilket juridisk grunnlag. Direktoratene har derfor anbefalt at det iverksettes et arbeid med å utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag om oppgavene og omfanget av disse i samarbeidet mellom politiet og brann- og redningsvesenet.³⁸

De to direktoratene viser til at det er god kommunikasjon, felles situasjonsforståelse og fleksibilitet i oppgavehåndteringen. Samtidig kommer det frem at grensene for hvor ansvaret går mellom de to nødetatene, ikke alltid er avklart. Det er også avdekket ulik forståelse av hvilke oppgaver som tilligger brann- og redningsvesenet på skadestedet, og hvordan samvirkeprinsippet skal forstås. Når det gjelder samvirke med politiet har brann- og redningspersonell oppgitt at de opplever å havne i situasjoner som de ikke har kompetanse til å håndtere, og at dette kan være belastende. Ansatte i brann- og redningsvesenet viser til at de har behov for økt kompetanse for å gjennomføre oppgavene sine, og at det er et særskilt behov for kompetanse til å håndtere konflikter og ustabile eller truende personer.³⁹

Begge direktoratene viser til at det finnes muligheter for å utvikle og forbedre samarbeidet. Avklarte og tydelige ansvarsforhold, roller og oppgaver trekkes frem som avgjørende for godt samvirke. Kunnskap om hverandres ansvar, roller og oppgaver er også et viktig premiss. Det er identifisert et behov for å ha bedre oversikt over hverandres kapasiteter, inkludert ressurser, kompetanse og utstyr. Direktoratene viser til at formaliserte læringsarenaer kan styrke samarbeidet, og at det er behov for å etablere formaliserte møteplasser og å sette i system og gjennomføre flere mindre og lokale fellesøvelser. De viser også til viktigheten av å arbeide videre med virkemidler som i dag er med på å fremme samvirke, inklu-

dert bruk av felles talegrupper i Nødnett, prosedyrer for bruk av trippelvarsling og samlokalisering av nødmeldingssentraler.⁴⁰

Samvirke mellom brann- og redningsvesenet og helsetjenesten

Helseoppdrag er ikke en lovpålagt oppgave for brann- og redningsvesenet etter brann- og eksplosjonsvernloven. Etter loven kan kommunene legge andre oppgaver til brann- og redningsvesenet så lenge dette ikke svekker brann- og redningsvesenets lovpålagte oppgaver. Det er kommunene selv som vurderer hvilke oppgaver brann- og redningsvesenet har kapasitet til å utføre. I en felles rapport om samvirket mellom brann- og redningsvesenet og helsetjenesten, gjennomført på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, viser DSB og Helsedirektoratet til at dette generelt sett fungerer bra, både med tanke på varsling, kommunikasjon og innsats på hendelsesstedet og når det gjelder akutthjelperoppdrag og andre helseoppdrag.⁴¹

Det er avdekket et behov for avklaringer for å få en klarere rolle- og ansvarsfordeling og for å sikre en styrt utvikling av bistandsoppgaver til helsetjenesten fra brann- og redningsvesenet. Flere aktører innen brann- og redningsvesenet har vist til at de opplever at det har vært en økning i antall bistandsoppdrag til helsetjenesten. Dette oppleves å være en særlig utfordring for brann- og redningspersonell fordi de på grunn av sin lokale tilstedeværelse ofte opplever å komme først til en hendelse. Tall fra brann- og redningstjenestens rapporteringssystem (BRIS) viser at antall bistandsoppdrag har økt med 18 prosent i perioden fra 2017 til 2021.⁴² I rapporten trekkes det frem flere årsaker til denne økningen, blant annet endringer i befolkningsutviklingen, alderssammensetning og bosettingsmønster. Andre årsaker antas å være profesjonalisering og sentralisering av spesialisthelse- og ambulansetjenesten, som fører til at ambulansene har fått lengre kjørevei mellom hendelsessted og mottak på sykehus. Innføringen av akutthjelperordningen⁴³ og brann- og redningsvesenets egen motivasjon kan være andre faktorer som påvirker utviklingen. De to

³⁸ Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

³⁹ Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

⁴⁰ Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

⁴¹ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

⁴² Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

direktoratene viser til mangler ved registreringen av oppdrag hos begge etatene. Direktoratene anbefaler derfor at det jobbes med å forbedre datagrunnlaget for brann- og redningsvesenet og helsetjenesten for å bedre synliggjøre hvilke oppdrag og oppgaver som brann- og redningsvesenet utfører for helsetjenesten.⁴⁴

Kommuner og regionale helseforetak kan, som del av sin akuttmedisinske beredskap, inngå avtale om bistand fra akutthjelpere.⁴⁵ Denne bistanden skal komme i tillegg til eller i påvente av at personell fra de andre akuttmedisinske tjenestene kan yte akuttmedisinsk hjelp. I rapporten kommer det frem at brann- og redningsvesenet fungerer godt som ressurs i akutthjelperoppdrag. Brann- og redningsvesenet har døgkontinuerlig beredskap og er en aktør som helsetjenesten allerede samarbeider med. Fra brann- og redningsvesenets side vises det til at akutthjelperordningen oppleves som givende, og at det er positivt at mannskapene gjennom ordningen får mulighet til å bidra i lokalmiljøet samtidig som de får mer erfaring med å rykke ut til hendelser. I rapporten vises det også til at akutthjelperordningen er med på å understøtte effektiv bruk av samfunnets samlede ressurser.

Samtidig er bistand gjennom akutthjelperordningen i liten grad forankret i avtaler eller i helseforetaksledelse, kommuneledelse eller helse- og omsorgstjenesten i kommunen. Beslutninger om samvirke og ressursbruk virker i stor grad å være tatt av brann- og redningsvesenet selv.⁴⁶ Det kommer også frem at AMK ber om bistand fra brann- og redningsvesenet til helseoppdrag (akutthjelperoppdrag og andre helseoppdrag) som går utover de akuttmedisinske tilstandene som er ansett å være de mest tidskritiske. Bistanden fra brann- og redningsvesenet synes enkelte steder å være mer avhengig av tiden det tar til ambulansen kan være fremme, enn hvor akutt helseoppdraget er. De to direktoratene har ikke avdekket samtidighetskonflikter mellom helseoppdrag og brann- og redningsoppdrag, men det vises til en bekymring for at en fortsatt vekst i helseoppdrag kan bidra til fremtidige samtidighetskonflikter som

kan gå på bekostning av brann- og redningsvesenets primær oppgaver. I tillegg kan en slik vekst føre til en mulig oppgaveforflytning mellom helseforetakene og kommunene.⁴⁷

Kommisjonen har møtt flere aktører innen brann- og redningsvesenet som peker på en særlig utfordring når det gjelder tilstrekkelig kompetanse for livreddende førstehjelp. De to direktoratene viser til at akutthjelperordningen stiller krav til kompetanse som brann- og redningspersonell i stor grad ikke er utdannet for i dag. Oppdragene kan også oppleves som belastende fordi brann- og redningspersonell rykker ut, i sitt eget nærmiljø, til alvorlige oppdrag med negative utfall eller møter med alvorlig psykisk syke personer eller selvmordskandidater. Flere samvirkeøvelser, evalueringer og debrifinger etter hendelser er trukket frem som viktig for å utvikle samvirket mellom de to nødetatene.⁴⁸

Samvirke mellom helsetjenesten og politiet

Helsetjenesten er ansvarlig for å yte øyeblikkelig hjelp og nødvendig helsehjelp til personer med psykiske lidelser. Samtidig skal politiet hjelpe eller sørge for hjelp til syke personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv, og som ikke tas vare på av andre. Politiet skal varsle lege dersom personens helsetilstand gir grunn til å anta at legehjelp kan være nødvendig.⁴⁹

Politiets trusselvurdering for 2022 og 2023 viser til en forventet økning i voldsutøvelse begått av personer med alvorlig psykisk sykdom og at det er meget sannsynlig at vold begått av personer med alvorlige psykiske lidelser og problematisk rusmiddelbruk vil fortsette å utgjøre en alvorlig kriminalitetstrussel.⁵⁰ En rapport fra Kripos viser til at omfanget av vold begått av personer med alvorlige psykiske lidelser har økt siden 2014. For drap og drapsforsøk var det i perioden 2014 til 2021 også en økning i antall gjerningspersoner med en alvorlig psykisk lidelse. Kripos viser også til at en sannsynlig forklaring på deler av økningen i vold begått av personer med alvorlige psykiske lidelser er at manglende samtykkekompetanse for bruk av tvang ble innført som et vilkår for å etablere tvunget psykisk helsevern i 2017.⁵¹

⁴³ Akutthjelperordningen ble etablert i 2009, og er innlemmet som et satsingsområde i den nasjonale førstehjelpsdugnden Sammen redder vi liv. I ordningen deltar i dag brann- og redningsvesen, frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner (Norsk Folkehjelp, Redningsselskapet og Røde Kors) og andre som oppfyller kriteriene for akutthjelpere.

⁴⁴ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

⁴⁵ Akuttmedisinforskriften.

⁴⁶ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

⁴⁷ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

⁴⁸ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

⁴⁹ Politidirektoratet og Helsedirektoratet (2012) og politiloven.

⁵⁰ Kripos (2022a) og Kripos (2023).

⁵¹ Kripos (2022b).

For å evaluere dette vilkåret oppnevnte regjeringen et eget ekspertutvalg. Utvalget skal levere sin rapport i juni 2023.⁵²

Evalueringen etter drapene på Kongsberg i oktober 2021 viser til et behov for å forbedre den forebyggende innsatsen mot psykisk syke med tilbøyelighet til voldelig atferd, og at et slikt arbeid må foregå i samarbeid mellom helsetjenesten, politiet og andre relevante aktører.⁵³ Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom) har i flere rapporter vist til et behov for et tettere og bedre samarbeid mellom politiet og det psykiske helsevernet, og også et behov for å avklare ansvarsforholdet mellom spesialisthelsetjenesten, kommune- og justissektoren. Ukom peker blant annet på at alle verktøy som finnes i dagens regelverk må tas i bruk. Samtidig er det en utfordring å finne nasjonal statistikk som klart viser omfanget av hendelser der mennesker med psykose begår alvorlige voldshandlinger.⁵⁴

Totalberedskapskommisjonen er kjent med at Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom helsetjenesten og politiet. Helsedirektoratet og POD samarbeider om å revidere rundskrivet om helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke. Revideringen skal være gjennomført innen 1. juli 2023. De to direktoratene skal også se nærmere på veiledningen om taushetsplikt og informasjonsutveksling mellom helsetjenesten og politiet.⁵⁵ Det er dessuten iverksatt flere prosjekter rundt i landet for et tettere samarbeid mellom lokalt politi, spesialisthelsetjenesten og kommunal helsetjeneste.⁵⁶

Samlokalisering av nødetatenes nødmeldingssentraler

Nødmeldingstjenesten skal sikre at befolkningen får rask og riktig hjelp i krisesituasjoner, og består av nødmeldingssentralene til brann- og redningsvesenet, politiet og helsetjenesten. Hver enkelt etat har sitt eget telefonnummer og sin egen nødmeldingssentral.⁵⁷

Stortinget besluttet i 2016 at brann- og redningsvesenets nødmeldingssentraler skal lokaliseres sammen med politiets operasjonssentraler.⁵⁸ Samtidig ble det vist til at de nye sentralene skal klargjøres slik at AMK kan plasseres på samme sted. Det er de regionale helseforetakene som vurderer organiseringen av AMK-sentralene, inkludert eventuell samlokalisering med brann- og redningsvesenet og politiet sine nødmeldingssentraler.⁵⁹

Det finnes i dag 12 operasjonssentraler for politiet og like mange 110-sentraler, som gjenspeiler de geografiske grensene til dagens politidistrikter. Nødmeldingssentralene til brann- og redningsvesenet og politiet var per. 31. desember 2022 samlokalisert i halvparten av landets politidistrikter. I Nordland (Bodø) og Finnmark (Kirkenes) er alle de tre nødmeldingssentralene samlokalisert. Det er planer om å samlokalisere de tre nødmeldingssentralene i Agder i løpet av 2023.⁶⁰

Overfor kommisjonen har de samlokaliserte sentralene i både Bodø og Kirkenes vist til gode erfaringer med å samle alle de tre sentralene. SINTEF har gjennom følgeforskning på nødmeldingssentralene i Bodø vist til at samlokaliseringen av de tre sentralene har gitt mange positive effekter på samarbeidet. Erfaringene fra samlokaliseringen er at det kan hentes ut positive gevinster, under forutsetning av god involvering av ansatte. SINTEF viser til at det ikke er noen funn som peker i retning av at samlokaliseringen har ført til svekkelser av det etatsinterne arbeidet. Et hovedfunn er derimot at samlokaliseringen har bidratt til en generell profesjonalisering av operatørrollen og en gjennomgående læringskultur i sentralene. Andre positive effekter er økt kunnskap om de andres arbeidsform, ressurser og nettverk, noe som har ført til økt tillit, felles arbeidsmiljø og en lavere terskel for å ta kontakt.⁶¹

22.3 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Nødetatene samvirker både internt i egen etat og med hverandre for å hjelpe befolkningen der de er. En forutsigbar tilstedeværelse fra nødetatene i lokalsamfunnene er avgjørende for befolkningens trygghet og tillit. For en velfungerende beredskap

⁵² Helse- og omsorgsdepartementet (2022b).

⁵³ Henriksen m.fl. (2022).

⁵⁴ Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten (2021) og Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten (2023).

⁵⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2023b) og Helse- og omsorgsdepartementet (2023).

⁵⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2022b).

⁵⁷ Øren m.fl. (2021).

⁵⁸ Prop. 61 LS (2014–2015) og Innst. 306 S (2014–2015).

⁵⁹ Meld. St. 5 (2020–2021).

⁶⁰ Prop. 1 S (2022–2023) Justis- og beredskapsdepartementet.

⁶¹ Øren m.fl. (2021).

Boks 22.3 Felles etter- og videreutdanning

Prosjektet Felles etter- og videreutdanning for nød- og beredskapsaktørene har som mål å legge til rette for bedre samvirke under kritiske hendelser ved å utvikle og gjennomføre felles utdanningsprogram for kriseledelse. Det er planlagt tre ulike utdanninger: Felles utdanning i undervisning, trening og øvelser innen samvirke for nød- og beredskapsaktørene (oppstart våren 2023), felles utdanning i samvirkeledelse for nød- og beredskapsaktørene og krisekommunikasjon.

Målet med utdanningen er at den skal bidra til styrket samvirke mellom nød- og beredskapsaktørene, støtte opp under enhetlig praksis av høy kvalitet, bidra til nettverksbygging og legge til rette for effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser under krisehåndtering. Målgruppen for utdanningene er personell hos nød-

og beredskapsaktørene som har, eller er tiltenkt, oppgaver som læringsleder innen samvirke. Studieplassene vil fordeles (minst 60 prosent) mellom ansatte, vernepliktige og tjenestepiktige i Forsvaret og ansatte i politiet, brann- og redningsvesenet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og helsetjenesten. I tillegg er inntil 20 prosent av plassene fordelt til andre beredskapsaktører (offentlige og private) og ytterligere inntil 20 prosent til frivillige aktører.

Utdanningene skal støtte opp under samvirkeprinsippet, og utvikles i samarbeid mellom DSB, Helsedirektoratet, Forsvarets høyskole, Hovedredningssentralen (HRS) og Politihøgskolen (PHS).

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022e) og Politihøgskolen (2022).

er det viktig at de tre nødetatene har raskt tilgjengelige ressurser i hele landet.

Samtidig vil ulik tilgang på kompetent personell, avstand til for eksempel sykehus og forsterkningsressurser, befolkningsgrunnlag og klimatiske forhold innebære at det vil være forskjeller i beredskapen i ulike deler av landet. I områder med spredt bosetting og store avstander vil antallet hendelser og dermed erfaringsgrunnlaget for nødetatene være annerledes enn i områder med flere hendelser.

Det er viktig å sikre forutsigbarhet for befolkningen om at de vil bli ivaretatt ved akutte hendelser, og at befolkningen i hele landet opplever at storsamfunnet stiller opp med ressurser i en kritisk situasjon. Kommisjonen mener det er behov for en politisk drøftelse og vurdering knyttet til hva standarden for grunnberedskapen i Norge skal være, og hvor mye risiko man er villig til å leve med. Hva slags risiko den enkelte innbygger i Norge må forvente å leve med, og hvilken hjelp man kan forvente av nødetatene ved ulike hendelser, er noe det er viktig å kommunisere åpent rundt. Kommisjonen mener derfor at dette må inngå i en langtidsplan for sivil beredskap, se også kapittel 5. Nødetatene må ha kvalitet nok i tjenestene og nok kvalifisert personell til å gjennomføre sine kjerneoppdrag.

22.3.1 Samvirke mellom nødetatene må prioriteres

Samarbeid mellom nødetatene vil også være viktig for å sikre god beredskap lokalt. Kommisjonen ser at det kan være en risiko for at samvirket blir prioritert ned når nødetatene stilles overfor et forventet mindre budsjettmessig handlingsrom. Kommisjonen mener derfor at det er viktig å fortsatt prioritere samvirket mellom nødetatene. Dette samvirket må utvikles innenfor rammen av den offentlig organiserte redningstjenesten, med nasjonal styring gjennom HRS, og økt innsats fra de lokale redningssentralene for å styrke beredskapen i sitt politidistrikt. Dette vil bidra til å sikre både bred forankring og faglig kvalitet i arbeidet.

Samlokaliserte nødmeldingssentraler gir en rekke positive effekter for håndtering av kritiske hendelser. Kommisjonen mener derfor det er viktig å ha fortsatt prioritet på arbeidet med samlokalisering av nødmeldingssentraler. Kommisjonen mener at det vil være positivt for det fremtidige samvirket mellom de tre nødetatene med flere samlokaliserte nødmeldingssentraler. Kommisjonen mener også at det bør vurderes en samlokalisering med andre regionale beredskapsaktører der dette er mulig.

Felles opplæring og flere mindre samvirkeøvelser lokalt vil være hensiktsmessig for å videre-

utvikle samvirket mellom nødetatene og andre beredskapsaktører. Kommisjonen ser at det kan være hensiktsmessig å gjennomføre slike øvelser og opplæring distriktvis gitt at det finnes forskjeller i hvordan man arbeider i ulike deler av landet. Felles oppfølging etter hendelser kan også bidra til å utvikle samvirket mellom nødetatene, samtidig som dette også vil bidra til at menneskene får bearbeidet de utfordringene og belastningene som møter dem ved hendelser. Kommisjonen viser for øvrig til kapittel 29 for mer om øvelser.

Kommisjonen forutsetter at samvirket mellom brann- og redningsvesenet og helsetjenesten og mellom brann- og redningsvesenet og politiet er noe som vil behandles i forbindelse med stortingsmeldingen om en helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet. Kommisjonen mener det er en svakhet at det i dag ikke finnes et godt nok kunnskapsgrunnlag til å si noe sikkert om oppgavefordelingen mellom nødetatene eller omfanget av samvirket. Kommisjonen anbefaler derfor at det settes i gang et arbeid for å utvikle et slikt felles kunnskapsgrunnlag for å øke forståelsen av hvordan samvirket mellom nødetatene er, og hvordan dette er i utvikling. Samvirket mellom aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten må også inkluderes i et slikt arbeid. Oversikt over faktisk kapasitet, responstid og kompetanse i hver enkelt etat vil være viktig for å kunne identifisere kvalitet i tjenesten i et samvirkeperspektiv.

Kommisjonen mener også at arbeidet som pågår med å avklare ansvarsforholdet mellom helsetjenesten og politiet når det gjelder personer med alvorlige psykiske lidelser, er viktig for å utvikle samvirket mellom de to nødetatene og for å sikre en verdig behandling av alvorlig syke mennesker, innenfor rammen av at dette er et felles ansvar samfunnet har overfor en spesielt sårbar gruppe. Gode løsninger på operative problemstillinger må derfor søkes løst innenfor rammene av godt samvirke.

22.3.2 Brann- og redningsvesenet må gjøres i stand til å møte fremtidens utfordringer

Kommisjonen legger til grunn at det kommunale eierskapet av brann- og redningsvesenet skal opprettholdes. Samtidig har kommisjonen erfart at mange kommuner har positive erfaringer med interkommunalt samarbeid om brann og redningsvesenet, både når det gjelder kompetanse og

tilgang på ressurser. Kommisjonen mener at det vil være hensiktsmessig med mer utstrakt interkommunalt samarbeid på dette området, med mekanismer som legger til rette for at ressurser kan benyttes over kommunegrenser. Det bør være kommunene selv som forplikter seg til et slikt samarbeid. Kommisjonen mener samtidig at en videreutvikling av roller og fullmakter for 110-sentralen, innenfor rammen av samarbeid mellom kommunene, er den beste måten å styrke regional koordinering i brannvesenet.

Innen utgangen av 2023 skal regjeringen legge frem en stortingsmelding om en helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet. Kommisjonen har identifisert flere utfordringer for brann- og redningsvesenet. Særlig er det en utfordring, gitt en forventning om at det vil bli flere og større hendelser, at det mangler formelle strukturer for regionalt samarbeid og at det på spesialområder er behov for flere felles ordninger. Kommisjonen mener at det må etableres en statlig finansierungsordning som kan bidra til å stimulere til at enkelte kommunale brann- og redningsvesen kan ta på seg ansvaret for en større region innenfor områder som USAR, redningsdykking og CBRNE-feltet. Kommisjonen mener at det også bør vurderes å utvikle et tett samarbeid mellom brann- og redningsvesenene med disse kapasitetene og redningshelikoptertjenesten. Kommisjonen mener RITS-ordningen kan være en god modell for både finansiering og samarbeid når det gjelder de nevnte spesialområdene.

En annen utfordring er hva slags kompetanse og oppgaver brann- og redningsvesenet skal ha i møtet med fremtiden. Dette må ses i sammenheng med at det i flere utredninger kommer frem at det er utfordringer i samvirket mellom brann- og redningsvesenet og de to andre nødetatene. Særlig er flere helseoppdrag en utfordring for brann- og redningspersonell. I stortingsmeldingen mener kommisjonen at det er viktig å vurdere disse problemstillingene nærmere, slik at brann- og redningsvesenet vil stå sterkere rustet til å møte en mer krevende fremtid. Kommisjonen mener det er svært positivt med en ny fagutdanning for brann-, rednings- og samfunnssikkerhetspersonell. Samtidig ønsker kommisjonen å understreke at det er viktig at opplæringen av brannkonstabler på deltid også utvikles i tråd med kravene som stilles til kompetanse blant brann- og redningspersonell. Kommisjonen vurderer også at det er en svakhet at det i dag ikke finnes en lederutdanning innen brann- og redningsvesenet.

22.3.3 Dimensjoneringen av grunnberedskapen må være forutsigbar

Kommisjonen kjenner til at det foregår flere prosesser når det gjelder helseberedskap generelt og akuttmedisinsk beredskap spesielt. Kommisjonen mener det er avgjørende for befolkningens trygghet at de møter kompetent helsepersonell i hele landet, spesielt når det haster. På bakgrunn av dette understreker kommisjonen viktigheten av at tilstrekkelig og relevant kompetanse inngår som en forutsetning i de pågående prosessene. Det er viktig med høy og forutsigbar kompetanse innenfor ambulansetjenesten over hele landet. Kravet må derfor være minimum to ambulansarbeidere per ambulanse. For befolkningen langs kysten er det utbygd en båtambulansetjeneste og kommisjonen mener at båtambulansetjenesten også må ha nødvendige krav til kompetanse og bemanning.

Kommisjonen legger til grunn at klimaendringer og hyppigere ekstremvær, endringer i demografi og utvikling av ny kunnskap og teknologi i årene fremover vil føre til endringer i beredskapen. For helsetjenesten vil også endringer i muligheter for prehospital diagnostikk og behandling kreve stadig økt kompetanse. På bakgrunn av dette mener kommisjonen at man må ha ambisiøse planer for etter- og videreutdanning, som når ut til innsatspersonell i grunnberedskapen.

I arbeidet med å forskriftsfeste responstid for ambulansetjenesten mener kommisjonen at det vil være viktig at responstiden fastsettes slik at den vil være både forståelig og forutsigbar for befolkningen i hele landet, og samtidig sikrer videreutviklingen av likeverdige tjenester. I tillegg er det viktig å se på dimensjonerende krav til utrustning, kompetanse og samvirkekompetanse i tjenesten. Kommisjonen mener at når man fastsetter dimensjonerende krav til ambulansetjenesten så må det ta utgangspunkt i at man skal nå en høyest mulig andel av befolkningen, innenfor et gitt responstidskrav. Dette må være medisinsk kunnskapsbasert, eksempelvis i forhold til overlevelse og mulighet for gode behandlingsresultater. En mulig løsning er å fastsette at 80–90 prosent av befolkningen skal være innenfor rekkevidden av en ambulanse i løpet av for eksempel 25 minutter, og at man i tettbebygde strøk fastsetter et høyere krav. Kommisjonen mener også at det må stilles krav til oversikt over responstid og responskvalitet i grunnberedskapen. Dette vil bidra til at man, i hver enkelt tjeneste og i et samvirkeperspektiv,

kan ha god oversikt over beredskapen lokalt, regionalt og nasjonalt.

Motforestillinger mot for strenge krav til responstid knytter seg gjerne til flere forhold. De økonomiske konsekvensene vil være betydelige. I tillegg vil det, i tjenester med et lavt oppdragsgrunnlag, ha betydning for erfaringsgrunnlaget og dermed kompetansen til personellet. Det kan ha betydning for hvor attraktiv arbeidsplassen er i et rekrutteringsperspektiv. For helsetjenesten må helsetilbudet forstås som en sammenhengende kjede der et godt resultat er avhengig av mer enn en enkelt aktør. Responstidskrav til ambulansetjenesten må derfor ses i sammenheng med nærhet til sykehus med akuttfunksjon, tilgjengelighet til luftambulanseressurser og ikke minst samhandling med fastleger og legevakt. Samtidig øker bruken av ambulansetransport og legevakt. Endringer knyttet til teknologisk utvikling, organisering og kompetanse kan føre til at man treffer bedre med valg av ressurser og systemer, noe som kan bidra til bedre prioritering av hvem som trenger hjelpen akutt og hvem som kan vente. Videre vil styrking av fastlege- og allmennlegetjenesten være viktig når det gjelder håndtering og prioritering av pasienter til riktig behandlingsnivå.

Kommisjonen mener likevel at det er viktig å anbefale og opprettholde strenge krav til responstid og kvalitet i tjenesten. Dimensjonering av grunnberedskapen i Norge må fastsettes i forskrift der det ikke allerede er gjort. Dette er begrunnet i flere forhold. Kommisjonen mener at en godt rustet grunnberedskap er den viktigste forutsetningen for god krisehåndtering i hele krisespektret. Dimensjoneringen må derfor fastsettes på en slik måte at befolkningen har oversikt over beredskapen i sitt nærmiljø. En godt utbygd grunnberedskap henger tett sammen med befolkningens tillit til at både staten og kommunene tar ansvar for trygghet og sikkerhet. For å opprettholde denne tilliten må man ha et system der befolkningens forventninger til hva staten og kommunene kan stille opp med, er realistiske. På denne måten kan befolkningen tilpasse hvor mye risiko de er villig til å ta og hvilken egenberedskap de må ha. For å fremme samvirkekompetanse, fagutvikling og fornuftig bruk av personellressurser mener kommisjonen at det også er behov for å utrede et tettere samarbeid mellom ambulanseressursene og kommunehelsetjenesten. Dette er særlig relevant for områder av landet der ambulansetjenestene har stor avstand til sykehus.

22.3.4 Redningstjeneste må være en større del av politiets grunnutdanning

Politiet har gjennomgått store endringer som følge av politireformen. Kommisjonen mener at politiet nå må ha ro til å bygge et sterkt og robust politi som kan gjennomføre kjerneoppdraget sitt. Kommisjonen mener at det er en svakhet at dagens politiutdanning på bachelornivå i begrenset grad har redningstjeneste som pensum. Hvert politidistrikt utgjør en lokal redningssentral, og det er politimesterne i politidistriktene som har myndighet til å lede disse. Redningstjeneste er derfor en viktig del av politiets ansvar. På bakgrunn av dette, og gitt en utvikling med flere og mer alvorlig kriser og flere samtidige kriser, mener kommisjonen at dette er kompetanse som vil bli stadig viktigere for polititjenestepersoner. Kommisjonen anbefaler derfor at redningstjeneste tas inn som en større del av pensum i politiets bachelorutdanning ved PHS.

Kommisjonen anbefaler:

- å forskriftsfeste dimensjonering av grunnberedskap der det ikke allerede er gjort. Det må vurderes en modell der man setter krav til hvor stor andel av befolkningen som skal nås av en kvalifisert respons innenfor et gitt antall minutter.
- å stille krav til oversikt over responstid og responskvalitet i grunnberedskapen
- at samvirket mellom nødetatene utvikles innenfor rammen av den offentlig organiserte redningstjenesten med nasjonal styring gjennom Hovedredningssentralen og økt innsats fra de lokale redningssentralene for å styrke beredskapen i sitt politidistrikt
- å utvikle felles kunnskapsgrunnlag om samvirket mellom nødetatene og aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten
- at regjeringen i stortingsmeldingen om den helhetlige gjennomgangen av brann- og redningsområdet særlig må vurdere brann- og redningsvesenets behov for formelle strukturer for regionalt samarbeid, felles ordninger på spesialområder og brann- og redningsvesenets kompetanse og oppgaver i møte med de andre nødetatene. Kommisjonen mener at det er særlig behov for å:
 - etablere en statlig finansieringsordning som sikrer at enkeltkommuner i en region kan ta ansvar for spesialområder som USAR, redningsdykking og kompetanse på CBRNE

- å utrede tettere samarbeid mellom ambulanseressurser og kommunehelsetjenesten
- at redningstjeneste må tas inn som en større del av politiets grunnutdanning enn i dag

22.4 Den offentlig organiserte redningstjenesten

Det offentlige har en redningsplikt overfor personer i nød. Organisasjonsplan for redningstjenesten fastsetter tjenestens organisering og rutiner for samarbeid, ledelse, koordinering, ansvar og oppgaver. Formålet med planen er å ivareta en integrert redningstjeneste basert på nasjonal dugnad og samvirke mellom offentlige, frivillige og private aktører. I organisasjonsplanen er redningstjenesten definert som

offentlig organisert øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede virksomheter eller ved særskilte tiltak. Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige virksomheter, frivillige organisasjoner og private virksomheter og personer, under ledelse og koordinering av en Hovedredningssentral, samt underordnede lokale redningssentraler.⁶²

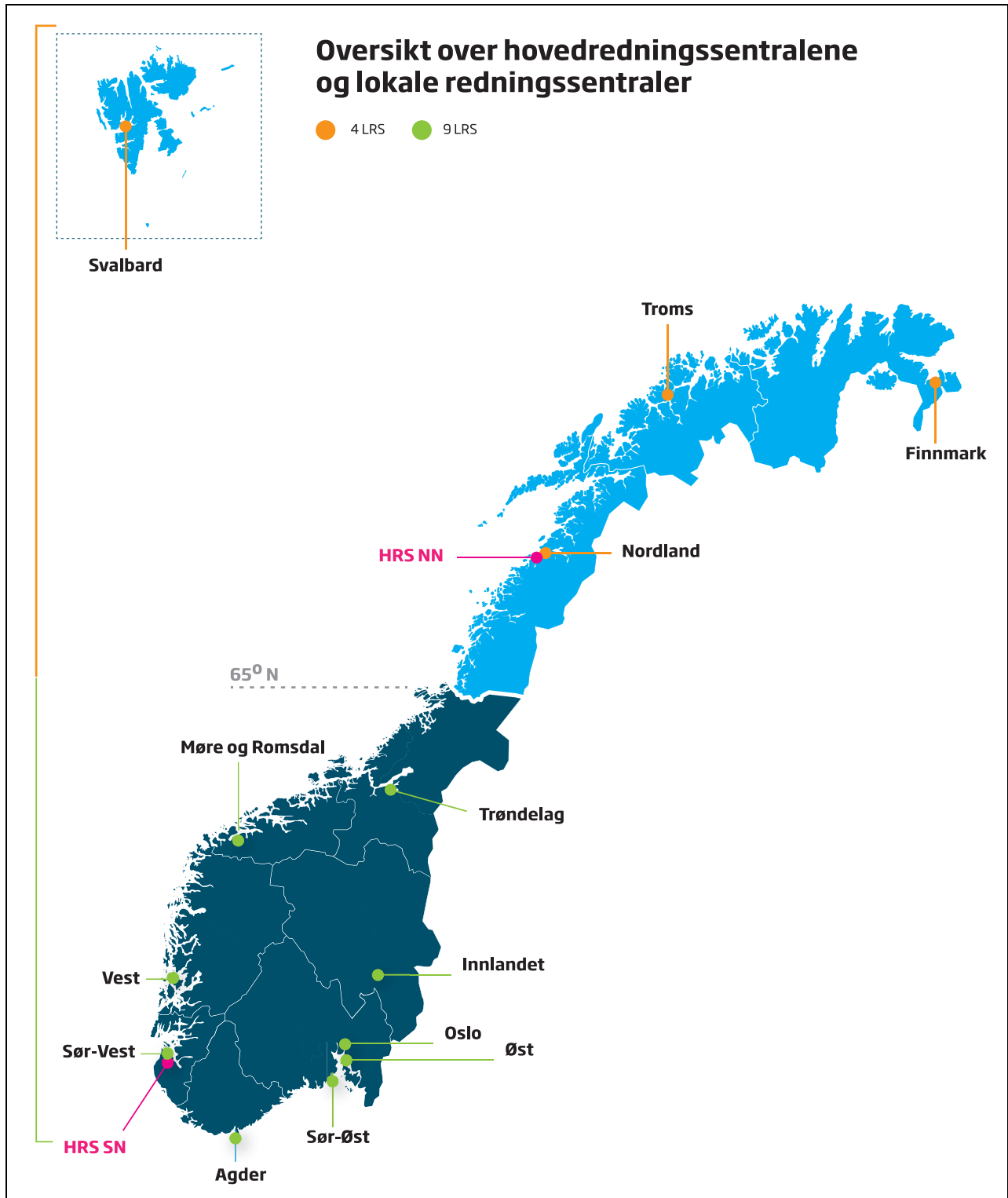
Redningstjenesten er dermed ingen egen organisasjon, men en funksjon. For å synliggjøre denne funksjonen og hvordan denne er satt sammen, har kommisjonen valgt å i det videre henvisne til den offentlig organiserte redningstjenesten.

22.4.1 Oppbygning av den offentlig organiserte redningstjenesten

Den offentlig organiserte redningstjenesten koordineres administrativt av Justis- og beredskapsdepartementet og omfatter land-, sjø- og luftredningstjeneste. Det geografiske ansvarsområdet for tjenesten er, i tillegg til norsk territorium med Svalbard, de sjø- og havområdene og luftrommet som til enhver tid er fastsatt av Norge i samråd med naboland på grunnlag av internasjonale overenskomster der Norge har forpliktet seg til å yte redningstjeneste.⁶³ Norge er i tillegg bundet av internasjonale avtaler om redningssamarbeid som

⁶² Organisasjonsplan for redningstjenesten.

⁶³ Organisasjonsplan for redningstjenesten.



Figur 22.3 Kart med lokalisering av hovedredningssentralene og de lokale redningssentralene.

Kilde: Hovedredningssentralen.

forplikter utover det fastsatte geografiske ansvarsområdet. Rammeverket for den offentlig organiserte redningstjenesten fremgår av den internasjonale konvensjonen om ettersøking og redning til sjøs (SAR-konvensjonen), overenskomst om internasjonal sivil luftfart (ICAO-konvensjonen) og internasjonal konvensjon om sikkerhet for menneskeliv til sjøs (SOAS-konvensjonen). FNs havkonvensjon gir også rammer for statenes rettigheter, handlefrihet og plikter på havet. Konvensjonsforpliktelsene er operasjonalisert gjennom et felles internasjonalt planverk, IAMSAR-manualen (International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual).⁶⁴

Under følger en kort beskrivelse av aktørene som bidrar i den offentlig organiserte redningstjenesten.

Hovedredningssentralen

HRS er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og består av to avdelinger: én avdeling for Sør-Norge (HRS SN), lokalisert på Sola, og én avdeling for Nord-Norge (HRS NN), lokalisert i Bodø. Figur 22.3 viser lokaliseringen av både HRS og de lokale redningssentralene. HRS leder og koordinerer alle typer redningsaksjoner. Dette skjer enten direkte fra avdelingene eller gjennom oppdrag til underlagte lokale redningssentraler. Mens HRS leder og koordinerer sjø- og luftredningsaksjoner, blir ofte ledelse og koordinering av

landredningsaksjoner delegert til LRS. HRS har også et særskilt pådriveransvar for å vedlikeholde og videreutvikle samvirket innen den offentlig organiserte redningstjenesten mellom hendelser.⁶⁵

Ved hver avdeling er det etablert en redningsledelse på strategisk nivå, se figur 22.4. Det er politimesterne med ansvar for Sola og Bodø som leder de to redningsledelsene. Redningsledelsen skal varsles ved redningshendelser som vil kunne kreve ledelsens involvering. I tillegg skal redningsledelsen orienteres om øvrige redningshendelser. Etter at medlemmene er varslet, innkalles redningsledelsen til en redningsaksjon dersom politimesteren eller minst to andre medlemmer i redningsledelsen krever det. Når redningsledelsen er innkalt, leder og koordinerer redningsledelsen redningsaksjonene på overordnet nivå. Når redningsledelsen derimot ikke er innkalt, ledes og koordineres redningsaksjoner normalt av redningsledere ved HRS, etter fullmakt fra politimesteren.⁶⁶

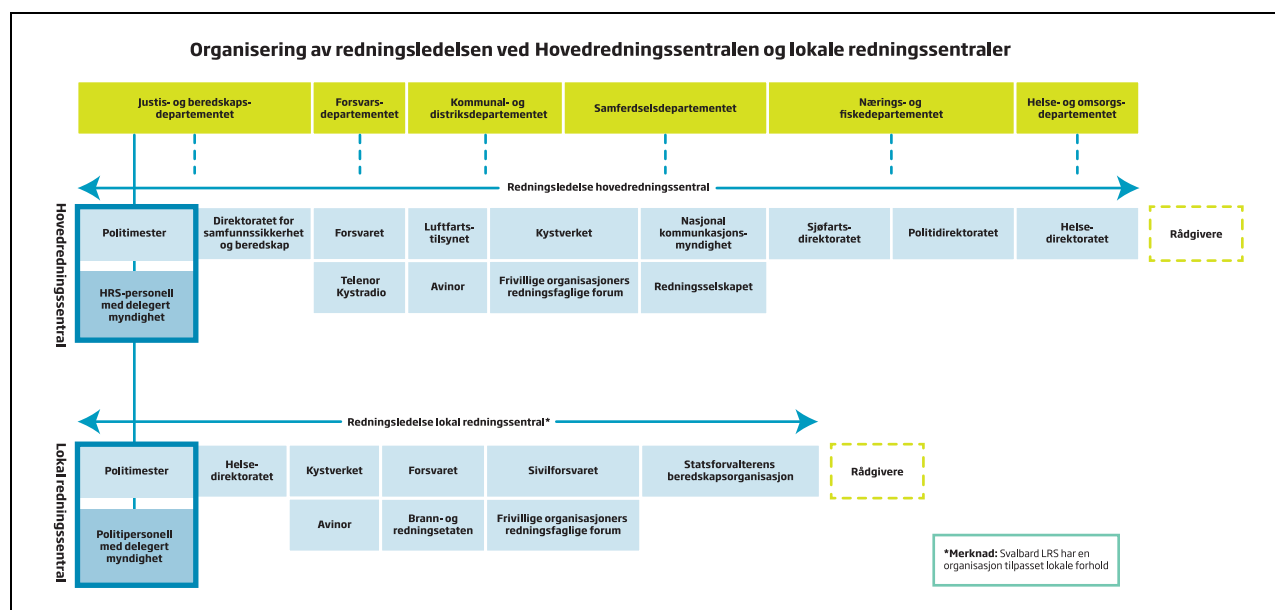
De lokale redningssentralene

LRS er underlagt HRS. Hvert politidistrikt utgjør en lokal redningssentral, og det er politimesterne i de 12 politidistriktene som har myndighet til å lede de respektive LRS-ene. Lokale redningssentraler blir først og fremst benyttet for å samordne

⁶⁴ Meld. St. 5 (2020–2021).

⁶⁵ Organisasjonsplan for redningstjenesten.

⁶⁶ Organisasjonsplan for redningstjenesten.



Figur 22.4 Organisasjonskart over redningsledelsen ved HRS og LRS.

Kilde: Hovedredningssentralen.

og koordinere redningsaksjoner på land.⁶⁷ Syssel-mesteren på Svalbard er lokal redningssentral for Svalbard.

LRS sitt virkeområde omfatter det enkelte politidistrikt og eventuelt andre områder etter pålegg fra HRS. LRS har en lokal redningsledelse med politimesteren som leder, se figur 22.4. Når redningsledelsen ikke er innkalt, håndteres redningsaksjoner normalt av politidistriktets operasjonssentral etter fullmakt fra politimesteren. Hovedredningssentralens avdelinger kan om nødvendig overta ledelses- og koordineringsansvaret fra en lokal redningssentral under en redningsaksjon.⁶⁸

Andre aktører i den offentlig organiserte redningstjenesten

Den operative ledelsen og koordineringen av redningsaksjoner er lagt til HRS og LRS, men de konkrete søk- og redningsressursene er derimot spredt på en rekke ulike aktører, både offentlige, frivillige og private.⁶⁹ I tillegg kommer internasjonale aktører, også andre land, som Norge har inngått redningsavtaler med.

Håndbok for redningstjenesten omtaler de aktørene som deltar under søk- og redningsaksjoner.⁷⁰ I tråd med samvirkeprinsippet plikter offentlige institusjoner å delta i den offentlig organiserte redningstjenesten. De offentlige institusjonene bærer alle kostnader som påløper i forbindelse med søk- og redningsaksjoner selv.⁷¹ Politiet, helse-tjenesten og brann- og redningsvesenet utgjør en viktig del av grunnberedskapen i Norge og har også en naturlig rolle i den offentlig organiserte redningstjenesten. Deres roller og ansvar er nærmere beskrevet i punkt 22.2.

Redningshelikoptertjenesten har søk- og redningstjeneste som sin primæroppgave. Tjenesten omfatter de offentlige redningshelikoptrene som eies av Justis- og beredskapsdepartementet og opereres av Luftforsvaret, Sysselmannens helikoptre på Svalbard og eventuelt andre innleide redningshelikoptre for formålet. HRS står for den løpende disponeringen av helikoptrene. De offentlige redningshelikoptrene utfører også luftambulans, bistand til politiet i tidskritiske situasjoner

for å redde liv og helse og andre samfunnsnyttige oppdrag. Redningshelikoptrene har også en rolle i Forsvarets bistand til politiet, blant annet i terrorberedskapen.⁷² 16 nye redningshelikoptre, SAR Queen, skal etter planen alle være i drift i løpet av 2023.⁷³

Sivilforsvaret, som beskrives nærmere i kapittel 11, bistår nødetatene og andre myndigheter med et bredt spekter av oppgaver og er dermed en sentral samvirkeaktør i den offentlig organiserte redningstjenesten.⁷⁴ Som det fremgår av kapittel 10, bistår også Forsvaret den offentlig organiserte redningstjenesten ved akutt hendelser.

Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner har, som beskrevet i kapittel 23, et særskilt beredskapsansvar og utgjør en viktig del av den offentlig organiserte redningstjenesten. I tillegg er private virksomheter viktige bidragsytere. I *Håndbok for redningstjenesten* trekkes særlig industrivernet, som er industriens egen beredskap, frem som en viktig ressurs for den offentlig organiserte redningstjenesten. Industrivernpliktige virksomheter plikter etter anmodning å yte bistand til andre virksomheter og nød- og beredskapsaktører.⁷⁵ Industrivernet er nærmere omtalt i kapittel 12.

Private virksomheter, privatpersoner og frivillige organisasjoner kan kreve refusjon for dokumenterte kostnader i forbindelse med redningsinnsats dersom vilkårene for dette er oppfylt. Ett vilkår for refusjon er at innsatsen har skjedd etter beslutning fra HRS eller en lokal redningssentral. Det kan gjøres unntak fra dette dersom livreddende innsats må iverksettes uten opphold eller kommunikasjon med HRS eller LRS ikke er mulig. Ressursen skal da så snart som mulig sette seg i forbindelse med HRS eller LRS.⁷⁶

22.4.2 Antallet søk- og redningsaksjoner øker

Endringer i samfunnet har innvirkning på risiko og sårbarhet og har derfor konsekvenser for den offentlig organiserte redningstjenesten og hvordan denne innrettes. Økt bruk av norsk natur, klimaendringer og endringer i befolkningssammensetningen er utfordringer som i stor grad vil påvirke tjenesten i fremtiden. Lokalkunnskap kan

⁶⁷ Organisasjonsplan for redningstjenesten.

⁶⁸ Organisasjonsplan for redningstjenesten.

⁶⁹ Meld. St. 5 (2020–2021).

⁷⁰ Hovedredningssentralen (2018). I håndboken presiseres det at den offentlig organiserte redningstjenesten vil ta i bruk de nødvendige ressursene for å løse et redningsoppdrag. Oversikten i håndboken er derfor ikke nødvendigvis uttømmende.

⁷¹ Organisasjonsplan for redningstjenesten.

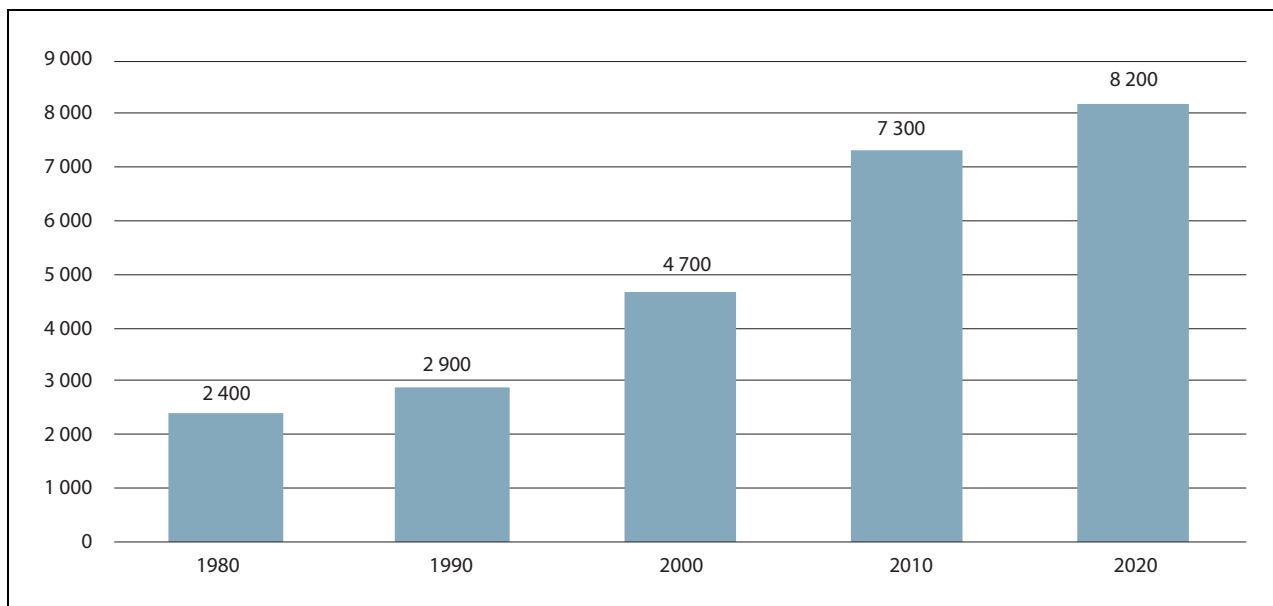
⁷² Organisasjonsplan for redningstjenesten.

⁷³ Prop. 1 S (2022–2023) Justis- og beredskapsdepartementet.

⁷⁴ Hovedredningssentralen (2018).

⁷⁵ Hovedredningssentralen (2018).

⁷⁶ Organisasjonsplan for redningstjenesten.



Figur 22.5 Utvikling i antall registrerte søk- og redningsaksjoner (1980–2020).

Kilde: Hovedredningssentralen.

derfor bli enda viktigere enn i dag ved søk- og redningsaksjoner.⁷⁷

De siste tiårene har søk- og redningsaksjonene endret karakter. Oppdragene har blitt stadig flere, og tempoet i aksjonene har økt.⁷⁸ Figur 22.5 viser en økning i antallet søk- og redningsaksjoner i Norge de siste fem tiårene. I 2022 var det til sammen 8 495 aksjoner. Overfor kommisjonen har aktører innen den offentlig organiserte redningstjenesten vist til at dette er en utvikling de forventer at vil fortsette.

Hansen og Winsvold har sett nærmere på antall søk- og redningsaksjoner på land i perioden 2010–2021. Denne typen søk- og redningsaksjoner har økt, og økningen i antall aksjoner har vært større enn økningen i befolkningen i samme periode. Den geografiske utbredelsen av søk- og redningsaksjoner til lands viser også at noen fylker har flere aksjoner per innbygger enn andre. De nordligste fylkene skiller seg særlig ut med en stor andel aksjoner.⁷⁹

22.4.3 Fremtidens søk og redning

Beredskapskapasiteten i Norge i dag oppfattes å være god blant aktører innen den offentlig organiserte redningstjenesten. Viljen til å mobilisere er stor når noe skjer, og samarbeidet på tvers oppfat-

tes som godt. Samtidig forventer aktørene et større press på beredskapen i tiden fremover, blant annet på grunn av klimaendringene.⁸⁰

Tilstrekkelig kapasitet

Hansen og Winsvold viser til at flere aktører innen både frivillig og offentlig sektor mener at dagens beredskapskapasitet ikke vil være tilstrekkelig til å møte fremtidens utfordringer i den offentlig organiserte redningstjenesten. Beredskapen må planlegges ut fra forventningen om flere større og samtidige hendelser. Samtidig må det også tas høyde for at en økende andel av befolkningen ikke vil klare å ta godt nok vare på seg selv når hendelsene inntreffer, fordi befolkningen blir stadig eldre. For å imøtekomme dette vises det til et behov for å ruste opp den offentlig organiserte redningstjenesten til å møte fremtidens utfordringer.⁸¹

Kommisjonen har fått innspill fra aktører i den offentlig organiserte redningstjenesten om at det er viktig å kontinuerlig vurdere kapasiteten i tjenesten og hvordan dagens modell kan benyttes på en best mulig måte. Ett eksempel som illustrerer dette behovet er hvordan HRS har opplevd en sterk økning i antall aksjoner siden 1980-tallet. I den samme perioden har kapasiteten ved de to hovedredningssentralene vært uendret. Først i

⁷⁷ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

⁷⁸ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

⁷⁹ Hansen og Winsvold (2021).

⁸⁰ Hansen og Winsvold (2022).

⁸¹ Hansen og Winsvold (2022).

statsbudsjettet for 2023 er bevilgningen til HRS økt for å styrke grunnbemanningen ved de to sentralene. Bevilgningen skal dekke behovet for å håndtere et økende antall hendelser i møte med klimaendringene og økende trafikk i nordområdene og for å redusere risikoen for at kapasiteten til HRS blir overbelastet ved flere samtidige hendelser eller ved en større kompleks hendelse. Styrkingen skal også bidra til bedre erfaringsdelingen mellom aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten.⁸²

Befolkningens evne til å forstå risikoer og trusler påvirker også den offentlig organiserte redningstjenesten. Mange ulykker kunne vært unngått gjennom forebyggende grep som god planlegging, opplæring og bruk av riktig utstyr hos dem som er ute i den norske naturen.⁸³ Spesielt er lokal forebygging gjennom holdningsskapende arbeid og oppmerksomhet på tiltak for å gjøre seg mindre sårbar for klimaendringer viktig for å begrense behovet for søk- og redningsaksjoner.⁸⁴

Behov for økt samvirke

Søk- og redningsaksjoner er ofte teknisk krevende og til dels farlige for menneskene som deltar. Dette fører til at kravene til kompetanse i den offentlig organiserte redningstjenesten er høye. Utviklingen med flere og mer utfordrende aksjoner bidrar også til at det trengs stadig høyere kompetanse.⁸⁵

Selv om samvirket i det daglige i all hovedsak fungerer godt, er det et behov for å bedre samvirket enda mer for å imøtekomme fremtidens utfordringer.⁸⁶ Kommisjonen har fått innspill fra flere aktører innen den offentlig organiserte redningstjenesten om at det er stor lokal variasjon i hvordan tjenesten utøves i Norge i dag. Noen av disse forskjellene er naturlig på grunn av ulike forutsetninger i ulike deler av landet. Samtidig vises det til at det er viktig med mest mulig like rutiner. Overfor kommisjonen har særlig frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner understreket et behov for flere felles øvelser med de andre aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten. Organisasjonene viser til at det viktigste med øvelser er å utvikle det relasjonelle samarbeidet, og

etterlyser derfor flere mindre, lokale øvelser heller enn større, nasjonale øvelser.

22.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Organiseringen av den offentlig organiserte redningstjenesten som en funksjon der man kan bruke alle samfunnets ressurser som er egnet og tilgjengelig for å redde liv er, etter kommisjonens vurdering, den modellen som er best egnet til å sikre en effektiv redningstjeneste. Kommisjonen har fått mange innspill om at den offentlig organiserte redningstjenesten fungerer godt i dag. Dette er det viktig å ta vare på og videreutvikle.

22.5.1 Lovfesting av organisering og verdigrunnlag

Samvirkeprinsippet innebærer at alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke i forberedende arbeid og ved søk- og redningsaksjoner. Kommisjonen mener dette er en viktig forutsetning for samvirket i den offentlig organiserte redningstjenesten. Samtidig er ikke bidrag i den offentlig organiserte redningstjenesten en primæroppgave for en rekke av aktørene som i dag bidrar inn i tjenesten. Kommisjonen mener derfor at det er en risiko for at ressursknapphet og økt vekt på egne kjerneoppgaver kan føre til at flere av aktørene kan komme til å se bort fra dagens tankegang om at man bidrar som en del av et utvidet samfunnsansvar.

Kommisjonen anbefaler derfor at den offentlig organiserte redningstjenestens organisering og verdigrunnlag lovfestes. Kommisjonen mener at en lovregulering vil gjøre det enklere å forplikte alle relevante aktører, og at dette er nødvendig da den offentlig organiserte redningstjenesten ledes av en organisasjon, HRS, som selv ikke har egne, operative ressurser. En lovregulering kan bidra til å sikre at alle relevante aktører føler eierskap til og tar ansvar i den offentlig organiserte redningstjenesten. Det kan dessuten tydeliggjøre håndteringen av komplekse problemstillinger knyttet til taushetsplikt og personvern.

Kommunene får en stadig viktigere rolle i akutte hendelser. Kommisjonen mener at en sterkere forankring av den offentlig organiserte redningstjenesten kan bidra til å tydeliggjøre kommunenes rolle og ansvar i dette arbeidet. Søk- og redningsaksjoner er tidskritiske hendelser som må løses umiddelbart. Det betyr i praksis at alle fullmakter og tilgang til ressurser må være avklart i

⁸² Prop. 1 S (2022–2023) Justis- og beredskapsdepartementet og Innst. 6 S (2022–2023).

⁸³ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

⁸⁴ Hansen og Winsvold (2022).

⁸⁵ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

⁸⁶ Hansen og Winsvold (2022).

Boks 22.4 SAR rapport

SAR rapport er et nasjonalt rapporteringssystem for den offentlig organiserte redningstjenesten etter hendelser, og som alle samvirkepartnere benytter. Formålet med systemet er å lære av tidligere aksjoner for å forbedre fremtidige aksjoner og dermed redde flere menneskeliv.

Hovedredningssentralen (HRS) har ansvar for å arkivere data som informasjonskilde for nåtid og ettertid fra gjennomførte redningsaksjoner. Per 26. april 2023 hadde systemet 3 739 brukere fra åtte frivillige organisasjoner og åtte offentlige virksomheter. Siden februar 2010 er det skrevet 132 208 rapporter etter 70 163 gjennomførte redningsaksjoner. I 2022 ble det skrevet 17 191 rapporter fra 8 478 redningsaksjoner.

SAR rapport er i dag den nasjonale databasen som samler informasjon fra alle involverte ressurser i redningsaksjoner. Data er organisert

på en måte som gjør at man kan sammenstille data fra en aksjon fra mange forskjellige enheter. Det er dermed lagt til rette for kvalitative og kvantitative analyser. Disse kan blant annet benyttes til å produsere statistisk signifikante scenarioer og søksområder under redningsaksjoner, som gjør at innsatsen blir målrettet og raskere enn tidligere. Systemet har også en oppfølgingsmodul for utfordringer og bestep praksis. Dette fungerer som et saksbehandlingssystem, der hver konkret sak ikke blir lukket før det foreligger en løsning på utfordringen.

I 2023 vil systemet integreres mot andre hendelseshåndteringsverktøy. Dette vil bidra til at man kan hente ut relevante erfaringer (statistikk) som kan presenteres i kart under planlegging og gjennomføring av aksjoner.

Kilde: Arkivlova og Hovedredningssentralen.

forkant. En hendelse må koordineres fra et operasjonsrom som har fullmakter til å handle på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Hovedformålet med en lovregulering vil være å sikre et fortsatt sømløst samarbeid innen den offentlig organiserte redningstjenesten som er et felleseie, under ledelse av HRS.

22.5.2 Etablering av et nasjonalt kunnskapssenter

Klimaendringene, sammen med en endret bruk av naturen og befolkningsmessige endringer, vil føre til flere, mer komplekse og langvarige hendelser for den offentlig organiserte redningstjenesten. Kommisjonen mener derfor at det er behov for å videreutvikle modellen for den offentlig organiserte redningstjenesten slik at landet står bedre rustet til å håndtere slike endringer. Et godt kunnskapsgrunnlag som kan understøtte en slik utvikling vil derfor være viktig. Kommisjonen forutsetter at kravene til læring, utvikling av nye operasjonsmønstre og prioriteringer i den offentlig organiserte redningstjenesten vil øke i årene fremover. Det vil bli stadig viktigere å trekke læring fra hendelser i det daglige og å utvikle tjenesten basert på den praktiske utøvelsen. Det er også viktig å utvikle et felles kunnskapsgrunnlag basert på samvirket

mellom de ulike aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten. Kommisjonen anbefaler derfor å etablere et nasjonalt kunnskapssenter for redningstjeneste og samvirke ved HRS. Et slikt senter skal bidra til å sikre at alle aktører som er involvert i håndtering av tidskritiske hendelser, opererer koordinert og effektivt i en tjeneste som er i rask utvikling. Det finnes i dag allerede et stort datagrunnlag fra alle søk- og redningsaksjoner i Norge. Dette datagrunnlaget kan benyttes til å utvikle ny kunnskap om operasjonsmønstre, kapasiteter, ledelse og samvirke som vil styrke og utvikle alle aktørene i denne tjenesten. Samtidig må kunnskapssenteret legge til rette for økt samarbeid med universiteter og høyskoler som arbeider på feltet.

Kommisjonen mener at et kunnskapssenter vil bidra til å utvikle og spre forskning, sikre kompetanse og kunnskapsbasert utvikling av den offentlig organiserte redningstjenesten og betydningen av samvirke. Formålet med å etablere et slikt senter er å bidra til å ha oversikt over utviklingen innenfor redningstjenesteområdet, forebygge og redusere konsekvenser av hendelser og sikre videreutvikling av tverrsektoriell beredskap ut fra et mål om å kunne hantes med alle typer kriser, med fokus på å sikre befolkningens tillit og trygghet. Norge må ha en tilstrekkelig god grunnberedskap, med samvirke som grunnpilar.

En viktig oppgave for senteret vil være opplæring og kunnskapsformidling. En annen effekt vil være en sterkere redningsfaglig kontakt mellom sentralt nivå (HRS), regionalt nivå (LRS), og alle ressursene lokalt i den offentlig organiserte redningstjenesten. Kommisjonen foreslår å legge et slikt kunnskapssenter til HRS av tre grunner: For det første vil dette bidra til å sikre relevans gjennom nærhet til praksisfeltet og faktisk gjennomførte søk- og redningsaksjoner. For det andre vil senteret, gjennom tilknytningen til HRS, jobbe innenfor en organisasjon som har både høy anseelse på feltet, en etablert rolle og som har jobbet ut fra et samvirkeprinsipp i over 50 år. For det tredje vil dette også bidra til at senteret vil få tilgang til aktørene gjennom allerede etablerte formelle strukturer.

Både HRS og LRS må være i stand til å samhandle enda tettere med aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten i fremtiden. Kommisjonen mener derfor at HRS må ha en større rolle i å utvikle planverk, øvelser, operasjonskonsepter og læring for nød- og beredskapsaktørene som bidrar i den offentlig organiserte redningstjenesten. Kommisjonen mener også at LRS må settes bedre i stand til å drive øving og opplæring lokalt for å sikre en så god som mulig tjeneste i hele landet. En utvikling av den offentlig organiserte redningstjenesten må ses i sammenheng med utviklingen av nødetatene og de andre samvirkeaktørene. Kommisjonen mener derfor at utviklingen av den offentlig organiserte redningstjenesten er noe som må inngå i en langtidsplan for sivil beredskap, se kapittel 5.

Kommisjonen anbefaler:

- å lovfeste den offentlig organiserte redningstjenestens organisering og verdigrunnlag
- å etablere et nasjonalt kunnskapssenter for redningstjeneste og samvirke ved Hovedredningssentralen

22.6 Behov for flere digitale fellesløsninger

Som beskrevet i kapittel 3, bidrar den teknologiske utviklingen til at sikkerhets- og beredskapsutfordringene endres. To ekspertgrupper har vist til at Norge bør bruke data og analyser bedre i kriser. Gruppene viser til at det er behov for raskere tilgang til oppdaterte data, folk med rett kompetanse og endring av regelverket for at Norge skal kunne håndtere kriser bedre.⁸⁷

Totalberedskapskommisjonen har fått innspill fra både nødetatene og aktører i den offentlig organiserte redningstjenesten om at det både er et potensial og behov for å utvikle flere felles digitale løsninger. Samtidig er det flere utfordringer knyttet til å utvikle slike tverrsektorielle løsninger. Disse beskrives nedenfor.

22.6.1 Utvikling av felles situasjonsbilde

Nødetatene og aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten er avhengig av et felles situasjonsbilde når de skal håndtere hendelser hvor aktørene må samvirke. Totalberedskapskommisjonen har fått innspill om at oppdatert og pålitelig informasjon er særlig viktig for at et slikt felles situasjonsbilde kan etableres.

Det finnes i dag flere digitale verktøy som bidrar til et bedre, felles situasjonsbilde. Nødnett trekkes frem som et verktøy som har betydd mye for utviklingen av dette. Nødnett er det nasjonale, digitale radiosambandet for nød- og beredskapsaktører der aktørene kan kommunisere i grupper på tvers av organisatoriske og geografiske grenser. I tillegg har Nødnett gitt økt tempo i samvirket både mellom nødetatene og med aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten.⁸⁸ Under kvikkleireskredet på Gjerdrum fungerte Nødnett under hele hendelsen og var et viktig verktøy for å dele informasjon innad i organisasjoner og for å dele tidskritisk informasjon mellom aktører.⁸⁹ Kommisjonen har også fått innspill om at Felles Ressursregister i regi av BarentsWatch-programmet⁹⁰ i Kystverket og SAR-rapportsystemet, se boks 22.4, er andre eksempler på gode digitale løsninger for tverrsektorielt samvirke.

Det er besluttet at en fremtidig løsning for nød- og beredskapskommunikasjon, til erstatning for dagens Nødnett, skal baseres på kommersielle mobilnett. Staten skal eie den tekniske plattformen, mens dekning og kjernenett skal leveres av

⁸⁷ Markussen m.fl. (2022) og Rege m.fl. (2022).

⁸⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022a).

⁸⁹ Hovedredningssentralen (2021).

⁹⁰ BarentsWatch-programmet har som formål å etablere og videreutvikle digitale tjenester for datadeling og samarbeid. Et eksempel på en slik tjeneste er felles ressursregister som har vært i operativ bruk siden 2017. Ressursregisteret er en samling av informasjon om ressurser fra frivillige organisasjoner, private virksomheter og offentlige virksomheter, både på fastlandet og til sjøs. Tjenesten skal bidra til å sikre relevante ressurser til tidskritiske aksjoner. Det er ressurseierne selv som oppdaterer informasjonen om sine ressurser. De lokale redningssentralene har også tilgang til tjenesten.

Boks 22.5 Grenseoverskridende nødkommunikasjon

Norske nød- og beredskapsorganisasjoner har operasjonelt samarbeid med tilsvarende organisasjoner i Sverige og Finland, på tvers av grensene. Mens man tidligere måtte gå over til å bruke mobiltelefon ved kommunikasjon med andre nordiske aktører, er det nå mulig for brukere av Nødnett å kommunisere i felles talegrupper med brukere i Finland og Sverige. Nødnett er i dag koblet sammen med det finske nødnettet, Virve, og det svenske nødnettet, Rakel, ved hjelp av en standard som tillater kommunikasjon mellom ulike nett.

Det er etablert bilaterale avtaler mellom Norge og Sverige (NOSE), Finland og Norge (FINO) og Finland og Sverige (FISE). I september 2019 ble en treveissammenkobling mellom de tre landene lansert (FINOSE). For å sikre et effektivt samvirke over grensene er det etablert felles retningslinjer, rutiner og øvelser, i tillegg til at det er delt kunnskap om hverandres beredskapsledelse og metoder.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap Nødnett (2023).

kommersielle mobiloperatører. Det er ikke tatt en endelig beslutning for når løsningen skal være ferdigstilt. Fremtidig løsning i kommersielle nett gir nye muligheter knyttet til funksjonalitet. Blant annet vil det bli mulig med gruppebasert utveksling av data og video i tillegg til tale.⁹¹ Overfor kommisjonen har en rekke brukere av Nødnett understreket at det er viktig at fremtidens løsning ivaretar og videreutvikler samvirkeeffekten som er oppnådd gjennom bruk av dagens Nødnett for alle relevante nød- og beredskapsaktører, inkludert Forsvaret. Den nye løsningen er forventet å kunne danne grunnlaget for ytterligere samarbeid om felles digitale løsninger.

Evalueringen etter kvikkleireskredet på Gjerdrum viste at aktørene ikke hadde tilgang til felles digitale verktøy for å samhandle utover å dele talemeldinger, og at det til en viss grad ble improvisert i bruken av digitale løsninger. Det er blant annet behov for en løsning med digital støtte til å gjennomføre søk- og redningsaksjoner som inkluderer håndtering av ressurser, oppdragsplanlegging, oppdragsstyring, sporing og kart, meldingsutveksling og logging. En slik løsning vil kunne bidra til en felles situasjonsforståelse blant aktørene som deltar i søk- og redningsoppdrag.⁹² Evalueringen viste også at man under hendelsen ikke hadde tilgang til gode nok digitale verktøy for å varsle befolkningen.⁹³ Se også kapittel 11.

Totalberedskapskommisjonen har fått innspill om at det er behov for å utvikle og anskaffe flere,

felles digitale verktøy, i tillegg til å videreutvikle de løsningene som allerede finnes i dag. For å lykkes med utvikling av slike løsninger må flere forutsetninger være på plass.

22.6.2 Forutsetninger for å utvikle felles digitale løsninger

Nødetatene og aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten benytter i dag først og fremst interne digitale fagsystemer som i liten grad kommuniserer med hverandre. Samtidig som teknologien er i rask endring, er arbeidet med å utvikle nye digitale løsninger fragmentert og i liten grad samkjørt mellom aktørene.⁹⁴

Samvirke mellom involverte aktører

I digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025 vises det til at offentlig sektor må dele og gjenbruke offentlige data i større grad.⁹⁵ Digitaliseringsdirektoratet har utviklet *Rammeverk for digital samhandling* som viser hvordan offentlige virksomheter kan arbeide for få til samarbeid om digitale tjenester. Rammeverket viser til at det er nødvendig å jobbe med juridiske, organisatoriske, semantiske og tekniske spørsmål. Fellesløsninger og data må også gjenbrukes i større grad enn i dag dersom informasjonsflyten mellom ulike virksomheter skal bedres og gjøre det enklere å samarbeide.⁹⁶

Totalberedskapskommisjonen har fått innspill fra flere direktorater om at selv om økt digitalise-

⁹¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022b) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023g).

⁹² Hovedredningssentralen (2021).

⁹³ Hovedredningssentralen (2021).

⁹⁴ Hovedredningssentralen (2021).

⁹⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019).

⁹⁶ Digitaliseringsdirektoratet (2022).

ring og utvikling av felles løsninger vil kunne bidra til bedre samvirke mellom både nødetatene og aktører i den offentlig organiserte redningstjenesten, så er det likevel slik at de fleste aktørene fortsatt velger å utvikle egne tjenester. Kompleksiteten ved å utvikle nye løsninger øker når flere er involvert. Hver virksomhet har egne behov, og virksomheter vil ha ulik kultur og modenhet når det gjelder å utvikle digitale løsninger, noe som kan bidra til å påvirke hvordan de jobber med prosjekter og samarbeider på tvers.⁹⁷

Samtidig mangler kunnskapen om hva økt deling med andre virksomheter kan skape av ny informasjon.⁹⁸ Sektoransvaret er også en utfordring fordi dette ansvaret påvirker finansiering, rapportering, insentiver og engasjementet fra de forskjellige virksomhetene i arbeidet med å utvikle tverrsektorielle løsninger. Det at effektiviseringsgevinsten av en tverrsektoriell digital løsning kan oppstå et annet sted enn der utviklingskostnadene blir belastet, har overfor kommisjonen også blitt trukket frem som en utfordring og begrensning for felles utvikling av digitale løsninger.

Nasjonal forankring med klare rammebetingelser

I *Rammeverk for digital samhandling* trekkes bistand fra politisk hold frem som nødvendig for å skape en endringsvilje for samarbeid mellom nasjonale aktører.⁹⁹ Et effektivt samarbeid krever at virksomhetene er enige om formålet og de konkrete resultatene som arbeidet skal resultere i. For sektorovergripende prosjekter kan det også være utfordrende å finne en effektiv styringsstruktur.¹⁰⁰ For at dette skal realiseres har kommisjonen fått innspill om at det er behov for klare mandater og forutsigbare rammebetingelser, som likelydende og koordinerte tildelingsbrev og en samordnet styringsdialog.

Flere aktører som kommisjonen har møtt, viser til at felles digitale løsninger må utvikles nasjonalt dersom man skal få til gode fellesløsninger. Skal slike løsninger utvikles nasjonalt, vil virksomhetene være avhengig av å skape forståelse og tillit hos beslutningstakerne. Flere direktorater har overfor kommisjonen pekt på tilgangen til riktig kompetanse som en utfordring knyttet til å utvikle digitale løsninger.

For å øke sannsynligheten for at det utvikles flere tverrsektorielle digitale løsninger, viser direk-

Boks 22.6 Nasjonal styringsmodell for nød- og beredskapskommunikasjon

Nød- og beredskapskommunikasjon er et område der det finnes både tverrsektorielle utfordringer og muligheter.

I 2020 ble Nasjonal styringsmodell for nød- og beredskapskommunikasjon etablert. Dette er et forum for beredskapsaktører og brukere av nød- og beredskapskommunikasjon. Formålet med modellen er å samle nød- og beredskapsaktørene for å dele informasjon, styrke samordningen og utvikle felles løsninger. Gjennom styringsmodellen er det utarbeidet felles satsingsområder for å ivareta og videreutvikle samvirkegevinster på tvers av sektorer. Frem mot 2030 er det trukket frem fire felles satsingsområder for nød- og beredskapskommunikasjon: rammebetingelser som muliggjør, økt samordning, felles løsninger og bedre bruk av data.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022c).

toratene til at det er behov for sterkere føringer fra overordnede departementer om at underordnede virksomheter må se ut over egen organisasjon. Det trekkes også frem at vellykkede tverrsektorielle digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor gjerne kjennetegnes av at det er én organisasjon som har det overordnede ansvaret, og at dette ansvaret er basert på et tydelig oppdrag og mandat. Samtidig vises det til at det kan være en utfordring at de statlige beslutningsprosessene ikke holder tilstrekkelig tempo til å holde følge med den raske teknologiske utviklingen.

Gode tverrsektorielle digitale løsninger kan være effektive og spare samfunnet for ressurser. Samtidig vil ikke slike løsninger være kostnadsfrie. Det er kostbart å utvikle gode og robuste løsninger. Kommisjonen har fått innspill om at manglende sentral finansiering av tverrsektorielle tiltak, komponenter og løsninger også fører til at sektorspesifikke løsninger ofte blir prioritert fremfor tverrsektorielle løsninger. Med ettårige budsjetter i de ulike offentlige sektorene vil det være utfordrende å forplikte virksomheten i en lengre tidshorisont. Det vises også til at det er avgjørende med en statlig forpliktelse til videre

⁹⁷ Markussen m.fl. (2021).

⁹⁸ BarentsWatch (2022).

⁹⁹ Digitaliseringsdirektoratet (2022).

¹⁰⁰ Markussen m.fl. (2021).

utvikling og forvaltning av de tverrsektorielle løsningene som utvikles.

22.6.3 Behov for katastroferegister for personer som har vært involvert i større hendelser

Når det skjer større hendelser som berører mange personer, er det viktig at myndighetene har oversikt over de involverte. God oversikt og registrering er avgjørende for både den offentlig organiserte redningstjenesten og helsetjenesten. Dette bidrar til å holde oversikt over pasienter og vil gjøre det enklere å gi de involverte nødvendig informasjon og oppfølging i ettertid.

Ved hendelser som berører et betydelig antall personer, skal politiet etablere et registreringssenter som skal sørge for effektiv registrering av alle berørte.¹⁰¹ Politiet skal holde oversikt over omkomne, skadde, evakuerte, savnede og pårørende. Til dette benytter politiet verktøyet Disaster Involved Registration (DIR). Evalueringen av håndteringen av kvikkleirskredet på Gjerdrum viser at dette systemet ikke fungerte.¹⁰² Totalt fire personer ble registrert i systemet før man måtte gå over til å benytte Excel og politiets etterretningssystem Indicia. Det ble totalt registrert 1 620 evakuerte i Indicia etter skredet.

Evalueringsrapporten etter skredet på Gjerdrum viser til at et verktøy som er utviklet med registrering av involverte som formål er svært viktig i etterretningssammenheng, og bidrar til å målrette redningsinnsatsen best mulig. Et slikt verktøy vil også gjøre det mulig å holde oversikt over evakuerte og pårørende og gi mulighet for rettidig og nøyaktig informasjon til alle berørte. I tillegg vil det gjøre det lettere å få til et godt samarbeid i grenseflaten mellom politiets og kommunens ansvar for de berørte. Det pekes også på viktigheten av at et slikt verktøy har en tilgangskontroll som ivaretar personvern og informasjonssikkerhet. Evalueringsrapporten inneholder blant annet følgende læringspunkt: «Det bør utvikles eller anskaffes et hensiktsmessig verktøy for registrering av involverte personer etter ulykker og katastrofer. Dette bidrar til oversikt og kontroll over de personene som nødetatene og kommunen har ansvaret for å følge opp».¹⁰³

Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) har i sitt innspill til kommisjonen også pekt på behovet for bedre oversikt over

personer som rammes av kriser og katastrofer. Det pekes på at ulike aktører i krisearbeidet (politiet, helsetjenesten, kommunene) har egne dokumentasjonssystemer og at det er vanskelig å samordne og utveksle informasjon. NKVTS mener at berørte av katastrofer trenger bedre tilgang til informasjon fra myndigheter, sikring av rettigheter og tilpassede hjelpetiltak. De peker på at erfaring fra de siste katastrofene vi har hatt i Norge, viser at myndighetene har dårlig oversikt over berørte og at informasjon må gis via offentlige kanaler og på sosiale medier. Dette gir dårlig sikring av informasjon om rettigheter og om hjelpetiltak. NKVTS mener at et digitalt katastroferegister som inkluderer alle rammede vil gi et bedre grunnlag for planlegging av tiltak, sikre kontakt med berørte og bidra til god dokumentasjon av hendelsen.

22.7 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Teknologiske endringer bidrar til å skape muligheter. Kommisjonen mener at felles digitale løsninger som bidrar til mer effektiv utnyttelse av samfunnets totale beredskapsressurser, må prioriteres. Ny teknologi kan bidra til å styrke beredskapen gjennom bedre oversikt, mulighet til samarbeid og forebygging av hendelser. Kommisjonen viser ellers til kapittel 20 om digital sikkerhet.

Digitalisering kan bidra til å få mer ut av de ressursene vi har i dag, og kan også være med på å endre hvordan virksomheter håndterer hendelser. Flere digitale fellesløsninger har skapt nye og bedre måter å organisere beredskap og innsats på. Nødnett er ett eksempel på dette. Kommisjonen er opptatt av at den samvirkeeffekten som har oppstått gjennom bruk av Nødnett, må tas vare på i arbeidet med å utvikle fremtidens løsning for nød- og beredskapskommunikasjon. En videreføring av Nødnetts samvirkeeffekt vil være viktig for å kunne opprettholde og videreutvikle det gode samvirket som i dag finnes mellom nødetatene, den offentlig organiserte redningstjenesten og andre nød- og beredskapsaktører. Dette kan også danne grunnlag for mer samarbeid om felles digitale løsninger.

Kommisjonen mener at det haster å beslutte den videre prosessen for arbeidet med fremtidens nød- og beredskapskommunikasjon. Kommisjonen mener samtidig at arbeidet med den fremtidige løsningen må prioritere å sikre hvordan samvirkeeffekten også i fremtiden kan ivaretas på best mulig måte. Samtidig vil kommisjonen under-

¹⁰¹ Politidirektoratet (2020a).

¹⁰² Hovedredningssentralen (2021).

¹⁰³ Hovedredningssentralen (2021).

streke at det er nødvendig å se kommunikasjon i hendelser i et bredere perspektiv, inkludert maritim og aeronautisk nødkommunikasjon og alternative kommunikasjonsløsninger i situasjoner der Nødnett svikter, for eksempel satellittkommunikasjon.

For nødetatene og aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten er evnen til å planlegge operasjoner i et felles verktøy et helt grunnleggende behov i møtet med fremtiden. Kommisjonen mener derfor at det er en svakhet ved dagens beredskap at de aktørene i Norge som håndterer akutte hendelser, i stor grad benytter ulike digitale verktøy, og at de tidvis må bruke manuelle systemer for å samvirke.

Statlige virksomheter får i liten grad føringer om å prioritere tverrsektorielt samarbeid når det gjelder å utvikle digitale løsninger, noe som bidrar til at fellesprosjekter prioriteres bort til fordel for egne, interne prosjekter. Kommisjonen ser at det er behov for enda tydeligere føringer på hvordan virksomheter skal samarbeide om å utvikle felles digitale løsninger, enn det som kommer frem i digitaliseringsstrategien for offentlig sektor. Kommisjonen anbefaler derfor at det utarbeides en tydelig nasjonal strategi for digitalisering på samfunnssikkerhetsfeltet. En slik strategi må ivareta de særlige behovene til nødetatene og aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten for å kunne utvikle og forbedre samvirke på tvers. I tillegg må kommunene involveres i arbeidet med strategien. Strategien bør også inkludere forutsigbare prinsipp for finansiering for å utvikle, drifte og forvalte digitale fellesløsninger. I forbindelse med utviklingen av strategien bør det også vurderes om det er behov for å etablere et felles miljø i

det offentlige som kan ha ansvar for å utvikle felles teknologiske løsninger som bidrar til å håndtere akutte hendelser og understøtter beredskapsarbeid. Strategien må ses i sammenheng med en langtidsplan for sivil beredskap, se kapittel 5.

Kommisjonen mener også at det er viktig å arbeide videre med å forbedre registrering av personer som er berørt av større hendelser. Det kan være snakk om både omkomne, skadde, evakuerte, savnede, pårørende og ikke-organiserte frivillige som har bistått ved en hendelse. Alle relevante samvirkeaktører må ha tilgang til systemet i sanntid og mulighet for å legge inn informasjon og hente ut data. Et godt digitalt registreringssystem med oversikt over alle som er involvert vil bidra til godt samvirke mellom involverte aktører og forenkle arbeidet med å gi bedre informasjon til de berørte, sikre nødvendig oppfølging av helsemessige behov, inkludert psykososial oppfølging, og bidra til dokumentasjon av hendelsen.

Kommisjonen anbefaler:

- at den videre prosessen for arbeidet med fremtidens nød- og beredskapskommunikasjon må avklares så raskt som mulig. I arbeidet må det prioriteres hvordan samvirkeeffekten i Nødnett kan ivaretas best mulig.
- å utvikle en nasjonal strategi for digitalisering på samfunnssikkerhetsfeltet
- at det etableres et digitalt katastroferegister som vil lette samvirket mellom aktørene i krisehåndteringen og gi oversikt over hvem som er berørt av en større hendelse og som har behov for informasjon og oppfølging

Kapittel 23

Frivillighetens rolle i beredskapen

23.1 Innledning

Frivillighet er et viktig fundament i det norske samfunnet. Det bidrar til å skape engasjement, fellesskap, inkludering og kulturell og demokratisk innsikt. Frivillighetskulturen bidrar til å bygge tillit i samfunnet og er viktig i situasjoner der man opplever utrygghet og fare. I Norge har frivillige organisasjoner lange tradisjoner med å ivareta ulike samfunnsoppgaver. Det frivillige organisasjonslivet er mangfoldig og dynamisk, og deres virksomhet spenner vidt.¹

Kommisjonen mener at det utstrakte frivillige arbeidet som innbyggerne i hele landet utfører hver dag, året rundt, er av stor betydning for det norske samfunnet. Frivilligheten bidrar, som uavhengige aktører, til å bygge tillit i samfunnet gjennom å blant annet bidra til å mobilisere ressurser ved behov. Innsats fra frivillig sektor er avgjørende i både fred, krise og krig. Den brede deltakelsen er også viktig for å forhindre utenforskap og for å ta vare på samfunnsengasjementet i befolkningen. Frivilligheten er derfor helt avgjørende for landets beredskap.

23.2 Frivilligheten favner bredt

Frivilligheten er en sosial arena som består av organisasjoner og aktiviteter der deltakerne selv er med på å skape innholdet. Frivillige organisasjoner har også en viktig rolle i å utvikle nye løsninger og har på denne måten bidratt til å løse samfunnsoppgaver som et alternativ til det offentlige og kommersielle tilbudet. På noen felt har frivilligheten også vært tidligere ute enn det offentlige. For eksempel drev ulike organisasjoner hjem for eldre lenge før det ble etablert en offentlig eldreomsorg.²

De frivillige organisasjonene bidrar til å skape samfunnsengasjement og å opprettholde sosiale nettverk, samhold og tilhørighet gjennom blant annet å arbeide for bred deltakelse og forebyggende arbeid. Frivilligheten er også gjennom sin uavhengighet en viktig aktør for å bygge tillit i samfunnet, både til myndighetene og samfunnet ellers. Gjennom deltakelse i organisasjoner overføres normer og verdier til medlemmene om hvordan man oppfører seg, og hvilke regler og plikter som gjelder.³

Frivilligheten og frivillige organisasjoner var en del av fundamentet da den norske velferdsstaten vokste frem, og samfunnets beredskap er bygget opp rundt at frivillige i lokalsamfunnene er med på å ta ansvar i kritesituasjoner. Frivillig sektor inkluderer alt fra dugnadsarbeid, små enkeltprosjekter og mer løse tilknytningsformer til store medlemsorganisasjoner med brede porteføljer. Eksempler på områder i samfunnet der frivillig innsats er viktig, er idrett, kultur, tros- og livssyn, friluftsliv, helse- og omsorgsberedskap, nasjonale minoriteter, migrasjon, humanitær assistanse, redningstjeneste, sosialt arbeid og nærmiljøengasjement.⁴

Ved en rekke kriser har frivillige organisasjoner vist seg som en viktig og fleksibel ressurs som kan ivareta et bredt spekter av oppgaver. Under koronapandemien bidro et mangfold av organisasjoner med hjelp til enkeltpersoner, kommuner og staten gjennom å etablere møteplasser, gi bistand til vaksinerings og mange andre aktiviteter. Koronakommisjonen har også fremhevet frivillighetens viktige rolle under pandemien.⁵ Under Viking Sky-hendelsen i 2019 bidro mange frivillige gjennom å bistå med blant annet evakuering, førstehjelp, støtte og omsorg.⁶

¹ Meld. St. 10 (2018–2019).

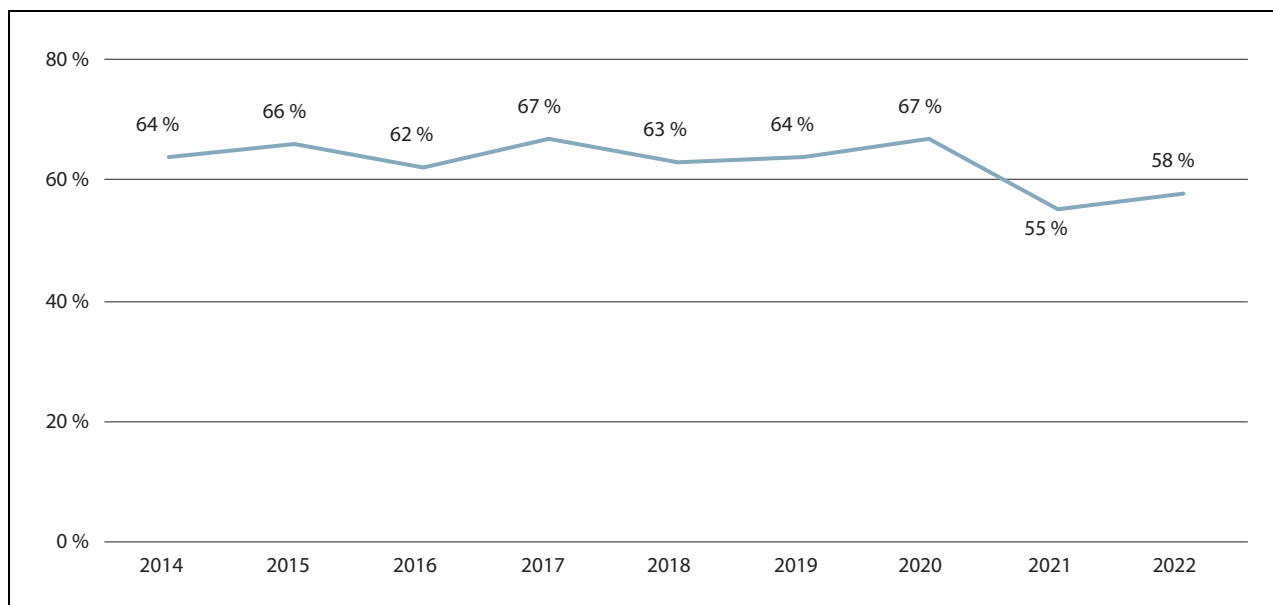
² Meld. St. 10 (2018–2019).

³ Gjerde og Winsvold (2016).

⁴ Meld. St. 10 (2018–2019).

⁵ NOU 2022: 5.

⁶ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020a).



Figur 23.1 Deltakelse i frivillig arbeid siste 12 måneder (2014–2022).

Kilde: Kantar (2020–2022).

23.2.1 Bred frivillig deltakelse

Andelen av befolkningen i Norge som deltar i frivillig arbeid er høy i internasjonal sammenheng.⁷ Frivillighetsbarometeret 2022⁸ viser at 58 prosent av befolkningen deltok i frivillig arbeid det siste året. Figur 23.1 viser at dette er en økning fra 2021, men at nivået fortsatt er lavere enn før pandemien. Deltakelsen er høyest i idretsorganisasjoner, etterfulgt av lokalmiljø- og bostedsorganisasjoner og kulturorganisasjoner.

I tillegg til å ha stor samfunnsmessig verdi har den frivillige innsatsen også stor økonomisk verdi. Ifølge Statistisk sentralbyrås satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner utgjorde den frivillige arbeidsinnsatsen i Norge i 2018 en verdiskapning på om lag 139 milliarder kroner, der ulønnet innsats utgjorde 78 milliarder kroner. Dersom frivillig innsats hadde vært inkludert i beregningen av bruttonasjonalproduktet, ville dette tilsvart ca. 4,6 prosent av bruttonasjonalprodukt for fastlands-Norge. Ulønnet innsats tilsvarte samme år 142 000 årsverk.⁹

⁷ Meld. St. 10 (2018–2019).

⁸ Frivillighetsbarometeret er en studie for Frivillighet Norge, satt opp i samarbeid med Kantar. Studien kartlegger atferd, holdninger og interesser i frivillighets-Norge og holdninger til frivillighet i befolkningen. Studien har vært gjennomført hvert år siden 2014.

⁹ Statistisk sentralbyrå (2020a).

23.3 Frivilligheten i endring

I Norge er beredskapen organisert som et samvirke, der en rekke offentlige virksomheter, frivillige organisasjoner og private virksomheter og personer på sentralt, regionalt og lokalt nivå deltar.¹⁰ Endringene i sikkerhets- og beredskapsutfordringene som er beskrevet i kapittel 3 vil derfor også påvirke frivilligheten og deres innsats. Klimaendringene og demografiske endringer er faktorer som kan få konsekvenser for omfanget av uønskede hendelser i fremtiden.¹¹

Høy frivillig deltakelse er i seg selv god beredskap.¹² Som figur 23.1 viser, er andelen av befolkningen som deltar i frivillig arbeid høy. Samtidig er det tegn på at frivilligheten er i endring. Det er en tendens til at frivillige i dag er mer mobile enn tidligere, noe som blant annet innebærer at mange frivillige er medlem av flere organisasjoner, og at frivillig innsats i økende grad er noe man bruker tid på innimellom andre aktiviteter.¹³

Disse utviklingstrekkene vil kunne være en særlig utfordring for frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner. Deltakelse i disse organisasjonene stiller høye krav til kompetanse og erfaringsbygging. Den frivillige må også stille opp på

¹⁰ Skiple og Winsvold (2020).

¹¹ Hansen og Winsvold (2021).

¹² Meld. St. 10 (2018–2019).

¹³ Gjerde og Winsvold (2016) og Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

kort varsel når det er behov for innsats. De frivillige ressursene er mennesker som til daglig arbeider med noe annet, og som deltar i søk- og redningsaksjoner på fritiden. Et mer spesialisert arbeidsliv har også ført til at flere arbeidstakere i dag har en spiskompetanse som gjør tilstedeværelsen deres på arbeidsplassen avgjørende. Gjerde og Winsvold viser til at de siste 10–15 årene har blitt færre frivillige som deltar i arbeidstiden, fordi mange opplever at det er vanskelig å be arbeidsgiveren om fri.¹⁴ Nasjonalt Redningsfaglig Råd fremhever at støtte fra familien og arbeidsgiveren er viktig for at den frivillige skal kunne yte optimalt i rollen sin.¹⁵

23.3.1 Rekruttering og frafall

Muligheten til å hjelpe andre trekkes ofte frem som den viktigste årsaken til å drive frivillig arbeid.¹⁶ Nasjonal Redningsfaglig Råd viser til at engasjerte, lokale frivillige som bidrar til å trygge lokalsamfunnet sitt, også er en viktig faktor for å rekruttere og beholde frivillige som bidrar i den offentlig organiserte redningstjenesten. Det samme er muligheten til å utvikle egen kompetanse, få tilgang til aktiviteter som gir noe tilbake, og det å inngå i et sosialt nettverk med personer med like fritidsinteresser. Stress og følelsen av å ikke strekke til kan derimot være blant grunnene til at frivillige slutter.¹⁷

Erfaringsmessig skjer mye av rekrutteringen til frivillige organisasjoner gjennom bekjentskaper og sosiale nettverk hos dem som allerede er aktive. Det er dermed et potensial for å øke kjennskapen til dette arbeidet i samfunnet generelt. Samtidig utfordrer endring i bomønstre og arbeidsliv de frivilliges mulighet til å delta, og særlig har tilgjengelig personell minsket i distriktene.¹⁸ Flere frivillige organisasjoner har overfor kommisjonen vist til at det er vanskeligere å rekruttere frivillige enn tidligere, noe som ble forsterket under koronapandemien. Det er forskjell i rekrutteringen i byer og tettbygde strøk sammenliknet med i distriktene. Mens det kan være ventelister i de store byene, er det en stor utfordring å få tak i og beholde de riktige frivillige i distriktene.¹⁹ Med en demografisk utvikling med en stadig aldrende befolkning og økt fraflytting fra dis-

Boks 23.1 Norske Kvinners Sanitetsforening

Norske Kvinners Sanitetsforening er en landsdekkende organisasjon som fremmer kvinners helse og livsvilkår, bidrar til en inkluderende oppvekst og skaper trygge lokalsamfunn. Sanitetskvinnene er Norges største kvinneorganisasjon med 43 000 medlemmer fordelt på 600 lokalforeninger.

Sanitetskvinnene har omsorgsberedskapsgrupper i 150 kommuner med formaliserte avtaler som beskriver samarbeidet. Omsorgsberedskapsgruppene skal bidra til å begrense konsekvensene av uønskede hendelser og kriser. De siste årene har omsorgsberedskapsgruppene blant annet bistått kommuner og avlastet helsepersonell med både smittevern, logistikk, observasjon etter vaksine, testing og transport av eldre til og fra testing og vaksining. Sanitetskvinnene har også 3 500 beredskapsfrivillige som blant annet bidrar med ekstra hender, husly og mat. De bidrar også med å skape møteplasser og er en støtte for pårørende og berørte i akutte kriser.

Kilde: Norske Kvinners Sanitetsforening (2023a) og Norske Kvinners Sanitetsforening (2023b).

triktene er det forventet at utfordringen med å rekruttere frivillige i små kommuner og i distriktene vil vedvare og forsterkes.

Overfor kommisjonen er det påpekt at de frivillige ofte har en enda viktigere rolle i deler av landet med færre menneskelige ressurser, som i mindre kommuner og i distriktene. Se også kapittel 9 om nordområdene. Flere frivillige aktører har på bakgrunn av dette påpekt at det er et særlig behov for å øke statusen til frivilligheten for å sikre en økt rekruttering og for å beholde frivillige.

23.4 Samarbeid mellom offentlig sektor og frivilligheten

Frivilligheten skal være uavhengig, men er samtidig avhengig av et godt og forpliktende samarbeid med det offentlige. Forskning viser at dersom det offentlige tilrettelegger for frivilligheten på en god måte, er dette med på å øke det frivillige engasjementet.²⁰

¹⁴ Gjerde og Winsvold (2016).

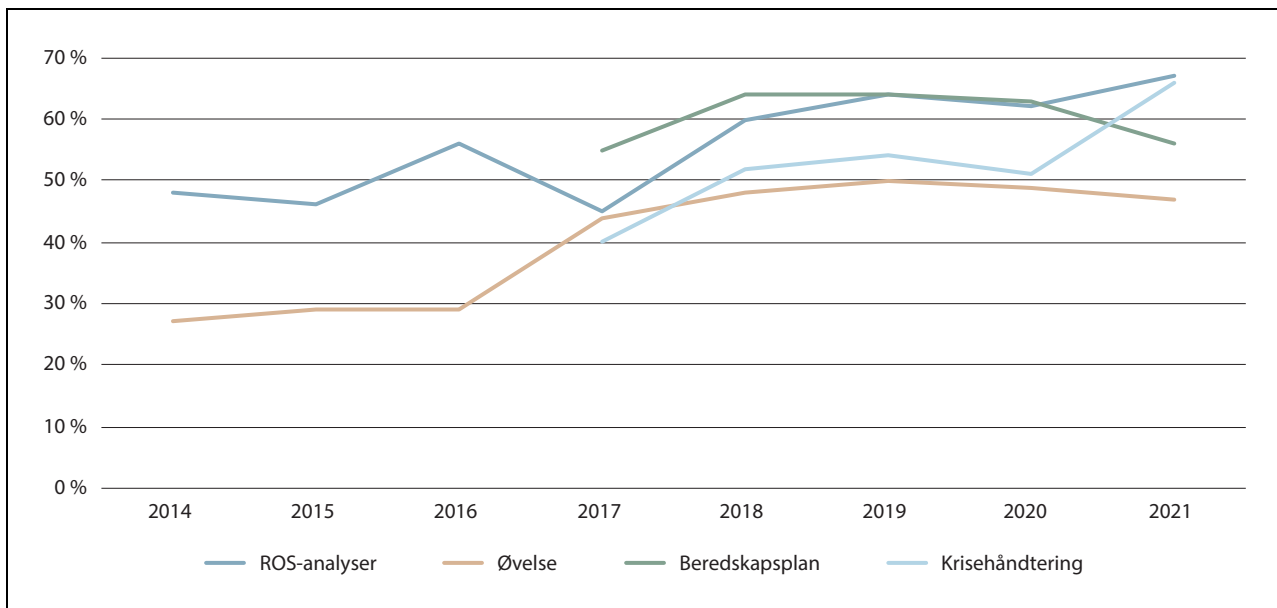
¹⁵ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

¹⁶ Hansen og Winsvold (2022).

¹⁷ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018) og Gjerde og Winsvold (2016).

¹⁸ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

¹⁹ Gjerde og Winsvold (2016).



Figur 23.2 Prosent kommuner som samarbeidet med frivillige organisasjoner i arbeidet med ROS-analyser, øvelser, beredskapsplan og krisehåndtering (2014–2021).

Grafene viser hvor stor andel av kommuner som har gjennomført ROS-analyser og øvelser, som har en overordnet beredskapsplan, og som har samarbeidet om krisehåndtering, som har samarbeidet med frivillige organisasjoner i dette arbeidet. Kommuneundersøkelsen for 2022 inkluderte ikke spørsmål om samarbeid med frivillige organisasjoner.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014–2021).

Overfor kommisjonen har flere frivillige organisasjoner vist til at de opplever at det mangler kjennskap og kunnskap i det offentlige om frivillige organisasjoners arbeid. Organisasjonene etterlyser en bedre involvering av frivilligheten i møtet med det offentlige, og de viser også til at det er behov for å tilrettelegge bedre for beredskapssamarbeid, særlig når det gjelder samarbeid med kommunene og helseberedskapssamarbeid. Se kapittel 5 om hvordan frivilligheten i større grad bør inkluderes i beredskapsstrukturen.

23.4.1 Samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner

For å utnytte de samlede beredskapsressursene best mulig er det behov for en god samhandling mellom statlig, kommunal og privat beredskap, inkludert frivillig beredskap. Kommunene har en sentral rolle i å planlegge beredskapsarbeidet lokalt, se kapittel 5, og skal blant annet påse at relevante aktører inviteres med i arbeidet med å utarbeide helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), samordne beredskapsplanen sin med andre relevante aktørers beredskapsplaner, innarbeide aktører som er relevante for krise-

håndtering i beredskapsplanene og øve på planen med de relevante aktørene annethvert år.²¹

Frivillige organisasjoner er relevante samarbeidsaktører for kommunene i beredskapsplanleggingsarbeidet fordi organisasjonene ofte har betydelig kompetanse om både beredskapsarbeid og forholdene lokalt. Organisasjonene kan dermed være relevante samarbeidspartnere for kommunene når det gjelder å kartlegge risiko og sårbarheter og å gjennomføre øvelser og ved krisehåndtering.²²

DSBs kommuneundersøkelser fra perioden 2014 til 2021 viser, som det kommer frem i figur 23.2, at andelen kommuner som samarbeider med frivillige organisasjoner i hovedsak har økt over tid. I 2021 var det derimot en nedgang i andelen kommuner som samarbeidet med frivillige organisasjoner om øvelser og beredskapsplaner. Samtidig understrekes det i kommuneundersøkelsen fra 2021 at kommunene under pandemien har hatt en betydelig belastning som har påvirket kommunenes evne til å opprettholde alle funksjoner og tjenester. Resultatene i 2021 må derfor ses i lys av dette. Kommuneundersøkelsen sier samtidig ikke noe om kvaliteten på samarbeidet mellom kommunene og de frivillige organisasjonene. Hansen

²⁰ Henriksen m.fl. (2019).

²¹ Forskrift om kommunal beredskapsplikt.

²² Skiple og Winsvold (2020).

og Winsvold viser til at samarbeidet med de frivillige organisasjonene kan variere mye, fra tett involvering til involvering mer som en formell øvelse.²³

Hansen og Winsvold viser til at hendelser de siste årene, inkludert koronapandemien og flyktningestrømmer fra Ukraina, har bidratt til et økt samarbeid mellom frivillige organisasjoner og kommunene flere steder.²⁴ Selv om det er en forventning om at dette samarbeidet vil fortsette å utvikle seg i fremtiden, er det fortsatt en relativt stor andel kommuner som ikke samarbeider med frivillige. Frivillighet Norge og KS arbeider sammen om å øke samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner og frivillige organisasjoner. Siden 2011 har de hatt en samarbeidsplattform om samspill og samarbeid mellom frivillig og offentlig sektor.²⁵ Koronakommisjonen viser til at kommunene trenger planer for hvordan det offentlige og det frivillige kan utfylle hverandre i fremtidige kriser, og at beredskapsarbeid må ha en strategi for å involvere frivillig sektor.²⁶ Totalberedskapskommisjonen har fått innspill om at kommuner som ikke har avtaler med frivillige, i liten grad får utnyttet de frivillige ressursene som finnes lokalt. På bakgrunn av dette har flere aktører etterlyst en mer helhetlig frivillighetspolitikk fra kommunene og at kommunene gjennom dette prioriterer mer ressurser til å legge til rette for og samarbeide med frivilligheten. I følge Frivillighet Norge var det i 2020 under 25 prosent av kommunene som hadde en slik helhetlig frivillighetspolitikk.²⁷

Frivillige organisasjoner mener at kommunene ikke inkluderer de frivillige i deres beredskapsarbeid i stor nok grad. De etterlyser også en bedre kobling mellom kommunenes beredskapsarbeid og arbeidet som organisasjonene gjennomfører. Kommunene viser på sin side til at de i stor grad er fornøyde med samarbeidet som er etablert, og at de opplever at dette er tilstrekkelig.²⁸ Flere organisasjoner opplever også kommunenes rolle som uklar, noe Skiple og Winsvold viser til at må ses i sammenheng med kommunenes brede ansvarsområde og at de skal koordinere seg med mange ulike aktører. Det er ofte de minste kommunene som samarbeider minst med de frivillige, noe de antar har en sammenheng med kommunenes tilgjengelige ressurser.²⁹

23.4.2 Bedre samarbeid med det offentlige om helseberedskap

Flere frivillige organisasjoner etterlyser bedre koordinering på tvers av direktorater og departementer og en tydeligere ledelse og samvirke ved større hendelser utenom den offentlig organiserte redningstjenesten.

I mange år har samarbeidet mellom staten og de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene som bidrar i den offentlig organiserte redningstjenesten, vært formalisert gjennom blant annet struktur, avtaler og tilskuddsordninger. Denne typen formalisering av samarbeidet mangler i de fleste andre sektorer. Totalberedskapskommisjonen har mottatt innspill fra flere frivillige organisasjoner som viser til at det er et særlig behov for å vurdere å etablere et mer formalisert samarbeid når det gjelder helseberedskap.

Mange frivillige organisasjoner, også de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene, har kompetanse og trening innen områder som er relevante for den ordinære helse- og omsorgstjenesten, blant annet psykososial støtte, rednings- og sanitetstjeneste og bistands- og supplerings tjenester. Se også kapittel 8 for en omtale av psykososial oppfølging i og etter kriser. Under koronapandemien bidro frivillige organisasjoner med mange timers frivillig innsats som avlastet helsetjenesten. Eksempler på denne innsatsen er bistanden til vaksining, transport og matombringing.

Flere frivillige organisasjoner viser til at det blir gjennomført stadig flere helserelaterte oppdrag, spesielt når det gjelder transport.³⁰ Økningen i oppdrag knyttes til pandemien, men organisasjonene opplever også at det er flere slike oppdrag på generell basis. Flere frivillige organisasjoner har i dag samarbeidsavtaler med de regionale helseforetakene om sanitetstjenester og andre supplerende tjenester til de prehospitale tjenestene i landets ambulanseområder. I tillegg har også flere organisasjoner inngått beredskapsavtaler med kommuner.

Flere frivillige organisasjoner viser likevel til at arbeidet med helseberedskapen oppleves å være fragmentert, og at det mangler et koordinert samarbeid med helsetjenesten. De trekker særlig frem at strukturen med regionale helseforetak bidrar til å skape utfordringer i samarbeidet. Organisasjonene må forhandle frem egne avtaler med hver av de regionale helseforetakene, noe organisasjonene mener bidrar til at tjenestene

²³ Hansen og Winsvold (2022).

²⁴ Hansen og Winsvold (2022).

²⁵ Frivillighet Norge (2022a).

²⁶ NOU 2022: 5.

²⁷ Frivillighet Norge (2020).

²⁸ Skiple og Winsvold (2020) og Hansen og Winsvold (2021).

²⁹ Skiple og Winsvold (2020).

³⁰ Hansen og Winsvold (2022).

varierer i de ulike regionene. Samtidig er det Helsedirektoratet som er kontaktpunktet for de frivillige organisasjonene når det gjelder bistand inn i helseberedskapen, men direktoratet har ikke instruksjonsmulighet overfor de regionale helseforetakene.

Flere organisasjoner har på bakgrunn av dette påpekt overfor kommisjonen at det er behov for mer standardiserte nasjonale avtaler innen helseberedskap. De etterlyser også refusjonsordninger for bistand på området til kommuner og spesialisthelsetjenesten, etter modell for hvordan samarbeidet er bygget opp mellom de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene i den offentlig organiserte redningstjenesten og Justis- og beredskapsdepartementet. De etterlyser i tillegg at helsemyndighetene tar et tydeligere ansvar for samarbeidet med frivilligheten når det gjelder helseberedskap.

23.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Norge er avhengig av frivilliges innsats i vår nasjonale beredskap. Evnen vår til å redde liv og helse er nært knyttet til å ha tilgjengelige, motiverte og kompetente frivillige i lokalsamfunn i hele landet. Frivillighet har en egenverdi og gir også merverdi i form av samhold og tillit.

Frivillige organisasjoner har behov for et forutsigbart og samordnet møte med det offentlige. Gitt de frivillige organisasjonenes sentrale rolle for beredskapen i Norge mener kommisjonen at det er viktig at frivilligheten har forutsigbare og langsiktige støtteordninger. Kommisjonen mener også at samarbeidet mellom frivilligheten og det offentlige må bli bedre koordinert enn hva tilfellet er i dag. Kommisjonen mener at en frivillig organisasjon, så langt som mulig, må ha ett samordnet kontaktpunkt med offentlige myndigheter. Dette kontaktpunktet bør være den virksomheten de samarbeider mest med.

Kommisjonen mener det er behov for å utvikle den statlige og kommunale frivillighetspolitikken på beredskapsområdet. Dette skal bidra til å sikre en bedre involvering av frivillige organisasjoner. DSBs kommuneundersøkelser viser at det fortsatt er mange kommuner som ikke samarbeider med frivillige organisasjoner i arbeidet med beredskapsplanlegging, ROS-analyser, øvelser og krisehåndtering. Selv om det å inngå beredskapsavtaler med kommuner i seg selv ikke garanterer et godt samarbeid, mener kommisjonen at slike avtaler kan bidra til å tydeliggjøre roller, behov og for-

ventninger mellom kommunene og de frivillige organisasjonene. Å etablere møteplasser vil også være viktig for å videreutvikle samarbeidet. Kommisjonen mener at økt samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner vil være særlig relevant fordi begge har god kunnskap om den lokale beredskapen og legger stor vekt på den.

Samarbeidet mellom frivillige tjenester og helsetjenesten oppleves som fragmentert fra de frivillige organisasjonene sin side. Koronapandemien har også vist at det er behov for å se nærmere på samarbeidet mellom helsetjenesten og frivillige organisasjoner i arbeidet med helseberedskap. Kommisjonen anbefaler derfor at samarbeidet mellom helsetjenesten og frivillige organisasjoner knyttet til helseberedskap må videreutvikles til et langsiktig, forutsigbart og helhetlig samarbeid. Kommisjonen mener at dette bør skje gjennom utvikling av standardiserte, nasjonale avtaler om samarbeid mellom helsetjenesten og frivillige organisasjoner. Kommisjonen mener også at utvikling av refusjonsordninger for bistand bør vurderes. Kommisjonen mener at samarbeidet bør utvikles etter modellen for samarbeidet mellom det offentlige og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner i den offentlig organiserte redningstjenesten. Kommisjonen viser til at frivillige organisasjoner utfører flere viktige oppgaver knyttet til helseberedskap, og at det derfor er behov for å styrke samarbeidet mellom helsetjenesten og de frivillige organisasjonene. Samtidig er det viktig at de frivillige organisasjonenes innsats skjer i tillegg til resten av helseberedskapen, og ikke istedenfor.

Kommisjonen anbefaler:

- å utvikle den statlige og kommunale frivillighetspolitikken på beredskapsområdet for å sikre bedre involvering av frivillige organisasjoner
- å videreutvikle samarbeidet mellom helsetjenesten og frivillige organisasjoner om helseberedskap, etter modell av samarbeidet mellom det offentlige og frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner

23.6 Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner

Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner har et særskilt beredskapsansvar i det norske samfunnet. De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene er en desentralisert ressurs med

Boks 23.2 Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner

De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene er selvstendige organisasjoner, men flere av dem koordineres faglig og i påvirkningsarbeidet sitt gjennom Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF). I forbindelse med søk- og redningsaksjoner er det oftest organisasjonene i FORF som kalles ut på oppdrag. Medlemsorganisasjonene i FORF er

- NLFs Flytjeneste
- Norske Redningshunder
- Norsk Folkehjelp Sanitet
- Norsk Grotteforbund
- Norsk Radio Relæ Liga
- Speidernes beredskapsgruppe
- Redningsselskapet
- Røde Kors Hjelpekorps

I tillegg kalles også Norske Alpine Redningsgrupper ut til oppdrag i høyden, og Norske Kvinners Sanitetsforening bidrar blant annet ved evakueringer. Mindre, lokale frivillige organisasjoner bidrar også ved behov.

Kilde: Hansen og Winsvold (2021).

kort reaksjonstid. Organisasjonene er til stede i lokalsamfunnet med verdifull lokalkunnskap, kompetanse og utstyr. Med over 10 000 operative ressurser fordelt over hele landet utgjør de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene en viktig del av den offentlig organiserte redningstjenesten.³¹ Dette er nærmere beskrevet i kapittel 22.

Med Norges geografi, der det kan være langt mellom ressursene, er det av stor betydning at det finnes frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner som kan rykke ut ved aksjoner i hele landet. De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene spiller en sentral rolle ved leteaksjoner på land, i skog og fjell og ved førstehjelpsinnsetning, i tillegg til ved hendelser til sjøs. Organisasjonene har grupper som er spesialtrent i blant annet samband, strandredning, redning i bratt og glatt terreng og grotter, søk med hund, småfly og redningsskøyter.

³¹ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

I 2018 utarbeidet Nasjonalt Redningsfaglig Råd, på oppdrag fra regjeringen, en rapport om frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn. I rapporten vises det til en rekke utfordringer som de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene står overfor. Rapporten inneholder også forslag til et tiltak for å styrke og utvikle de frivillige ressursene i den offentlig organiserte redningstjenesten.³² Kommisjonen har mottatt innspill fra en rekke aktører om at rapporten i liten grad er fulgt opp, men at tiltakene som er foreslått i rapporten, i stor grad fortsatt er relevante. Nedenfor beskrives flere utfordringer som de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene står overfor, i dag og i fremtiden.

23.6.1 Flere redningsoppdrag

De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene og søk- og redningsaksjonene som de bidrar i, blir påvirket av endringer i samfunnet. Klimaendringene, endringer i aktivitetsmønster, bruk av norsk natur og endringer i befolkningssammensetningen er utfordringer som i særlig grad vil påvirke frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner i fremtiden. I tillegg er det tegn til endringer i terskelen for å be om hjelp og i forventningen til å få hjelp.³³ I perioden 2007 til 2017 var det en gjennomsnittlig økning på 10 prosent flere redningsoppdrag i året som frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner bidro i.³⁴

Som det kommer frem i kapittel 22, har også det totale antallet søk- og redningsaksjoner økt. De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene deltar i en stadig høyere andel av aksjonene. Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner ble i 2021 kalt ut i 37 prosent av aksjonene, noe som er en jevn økning fra 18 prosent av aksjonene i 2010.³⁵ Overfor kommisjonen har organisasjonene vist til at de vanligste oppdragene er oppdrag knyttet til suicidale, demente og psykisk syke og at det har blitt stadig flere av disse typene oppdrag. Det er forventet at disse trendene fortsetter, noe som vil innebære enda flere oppdrag i årene som kommer.

Samtidig er det i dag lettere å finne for eksempel savnede personer ved å bruke teknologi. Det

³² Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018). Nasjonalt Redningsfaglig Råd ble opprettet i 2008 og har som mål å være et organ for å utvikle og styrke samhandlingen mellom sentrale aktører innen landredning. FORF ivaretar sekretariatet for rådet.

³³ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

³⁴ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

³⁵ Winsvold (2022).

enkelte mannskap har også høyere kompetanse og kan bidra i flere deler av et oppdrag. Dette har ført til at de frivillige ressursene oftere rykker ut i mindre grupper enn tidligere og til et kjent sted. I takt med denne utviklingen har også de som venter på bistand fått høyere forventninger, og de forventer å få hjelp raskt. En slik forventning kan utfordre kapasiteten til organisasjonene. I områder av landet der de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene allerede har mye å gjøre, ser de alvorlig på en forventet utvikling med en økende oppdragsmengde.³⁶ Totalberedskapskommisjonen har også mottatt innspill om at en slik utvikling vil bidra til å legge ytterligere press på beredskapsressursene i mindre kommuner og i distriktene. Dette er samfunn som allerede er svært avhengig av de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. En økt oppdragsmengde med flere og oftere utrykninger kan også gjøre det vanskeligere for den enkelte frivillige å få mulighet til å forlate arbeidsplassen sin for å bidra under hendelser. En annen utfordring er at mange av de frivillige ressursene jobber i virksomheter som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner, noe som kan skape samtidighetskonflikter ved større og samtidige hendelser. På den annen side kan en økt oppdragsmengde også være en kilde til økt motivasjon og kompetanse.³⁷

23.6.2 Behov for bedre rammebetingelser

Totalberedskapskommisjonen har møtt en rekke statlige aktører som fremhever viktigheten av de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes bidrag i den offentlig organiserte redningstjenesten. Det vises også til at bidragene deres er kostnadseffektive. Samtidig har kommisjonen i møte med de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene fått innspill om at organisasjonene utfordres av at rammebetingelsene deres i liten grad utvikles i tråd med kravene som stilles til inn-satsen deres.

Økonomisk forutsigbarhet

Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) og de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene som er representert av paraplyorganisasjonen, mottar årlig tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet for bidragene deres i den offentlig organiserte redningstjenesten. Tilskuddsordningen åpner også for at midler kan til-

deles andre frivillige organisasjoner som bidrar i den offentlig organiserte redningstjenesten. I tillegg mottar Redningsselskapet et årlig tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet. Tilskuddene skal bidra til å sette organisasjonene i stand til å delta i redningsaksjoner når mennesker har behov for umiddelbar hjelp.³⁸ Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner har også krav om å få refundert kostnadene sine under søk- og redningsaksjoner dersom vilkårene for dette er oppfylt. Se kapittel 22 for en nærmere beskrivelse av denne refusjonsordningen.

Organisasjonene har overfor kommisjonen vist til at det årlige tilskuddet er viktig for å sikre økonomisk forutsigbarhet. Samtidig peker de på at tilskuddet ikke er tilstrekkelig til at de kan gjennomføre tilpasninger som trengs for å følge med i utviklingen i den offentlig organiserte redningstjenesten. Beredskapen kan derfor, på sikt, bli svekket dersom tilskuddet ikke økes. Selv om det har vært en jevn økning i antall aksjoner som organisasjonene har bidratt i de siste årene, opplever de ikke at tilskuddet økes i takt med dette. Økt tilskudd er derfor det tiltaket organisasjonene har pekt på at har høyest prioritet. Høsten 2022, i forbindelse med justiskomiteens budsjettføring for statsbudsjettet 2023, viste Redningsselskapet til et behov for å øke tilskuddet til organisasjonen med 16 millioner kroner for å kunne opprettholde kystberedskapsevnen til organisasjonen. Nasjonalt Redningsfaglig Råd viste i 2018 til at det er behov for å øke tilskuddene til organisasjonene tilknyttet FORF med til sammen 53 millioner kroner. Organisasjonene viser til at det er ønskelig å bruke et økt tilskudd på blant annet å rekruttere flere mannskaper, tilrettelegge for opplæring, administrativ støtte og modernisering av tjenesten. Et økt tilskudd vil også være viktig for å sikre at frivillige har mulighet til å delta på arenaer sammen med andre ressurser i den offentlig organiserte redningstjenesten.³⁹

Tilskudd som støtter opp om en sterk og uavhengig frivillig sektor, er ett av virkemidlene som staten har for å fremme frivillig aktivitet, også i den offentlig organiserte redningstjenesten. Samtidig er det viktig for uavhengigheten og utviklingen til organisasjonene at de ikke bare er avhengig av offentlig støtte.⁴⁰ Det finnes mange støtteordninger som frivillige organisasjoner kan søke midler fra, inkludert både stiftelser og fond.⁴¹

³⁶ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

³⁷ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

³⁸ Prop. 1 S (2022–2023) Justis- og beredskapsdepartementet.

³⁹ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

⁴⁰ Meld. St. 10 (2018–2019).

⁴¹ Frivillighet Norge (2022b).



Figur 23.3 Redningshund og frivillig mannskap jobber for å finne savnede.

Foto: Stig Mebust.

Totalberedskapskommisjonen har fått innspill om at det er viktig at staten ikke regulerer de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene gjennom blant annet fullfinansiering, men at det er viktig å støtte opp om og sikre frivillighetens egenart og uavhengighet. På bakgrunn av dette har også flere av organisasjonene vist til at midler fra staten bør gis som rammetilskudd som organisasjonene kan disponere fritt, og ikke som midler øremerket til særskilte prosjekter. En slik øremerking vil i større grad innebære en styring av organisasjonenes virksomhet.

Forutsigbare rammebetingelser

De siste årene har det vært en tydelig endring i retning av at hvert enkelt mannskap i de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene skal ha høyere kompetanse og kunne bidra til å løse flere deler av et oppdrag. Utviklingen er delvis drevet frem av nye metoder, men også av økt oppdragsmengde og faglig utvikling. Det er forventet at dette er en tendens som vil fortsette.⁴² Utviklingen stiller større krav til blant annet utstyr.

Utstyr handler både om operativ evne og om sikkerhet for de frivillige mannskapene. For å imøtekomme et økende tempo i søk- og redningsaksjonene er mannskapene i dag utrustet på en annen måte enn tidligere. Da ble utstyr gjerne hentet ved et utstyrsdepot eller et lager før innsatsen. Den personlige utrustningen av de frivillige ressursene har de siste årene blitt mer avansert og bedre egnet til formålet. Samtidig fører dette til at kostnadene til utstyr har økt og kan komme til å fortsette å øke i tråd med den teknologiske utviklingen.⁴³

Nødnett trekkes frem som et eksempel på et helt sentralt verktøy i den offentlig organiserte redningstjenesten, og noe som har vært med å endre måten de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene opererer på. I forbindelse med utbyggingen av Nødnett fikk frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner dekket førstegangsinvesteringen til radioterminaler for bruk i Nødnett.⁴⁴ Årlige drifts- og abonnementskostnader dekkes gjennom tilskudd til de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. Overfor

⁴² Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

⁴³ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

⁴⁴ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022a).

kommisjonen har organisasjonene vist til nødvendigheten av å sikre at hvert enkelt mannskap i en innsats disponerer en egen radioterminal for Nødnett, og at det er en utfordring å få dekket et økt behov for flere radioterminaler og medfølgende drifts- og abonnementskostnader. I statsbudsjettet for 2022 ble det bevilget 10,2 millioner kroner for å dekke årlige drifts- og abonnementskostnader for 2 000 nye radioterminaler.⁴⁵ Bevilgningen er videreført i statsbudsjettet for 2023. Samtidig viser organisasjonene til at det fortsatt er behov for ytterligere 2 500 radioterminaler.

Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner har enkelte muligheter til å investere i materiell uten å betale alle offentlige avgifter. For eksempel gjelder dette innkjøp av snøscooter i beredskap eller beredskapsambulanser.⁴⁶ Likevel har organisasjonene betydelige kostnader forbundet med ulike typer av redningskjøretøy. Kommisjonen har mottatt innspill om at enkelte lokallag har begrenset tilgang til kjøretøy på grunn av kostnadsnivået. Flere av organisasjonene har på bakgrunn av dette trukket frem behovet for avgiftsfritak for redningskjøretøy. Organisasjonene viser til at redningskjøretøy bør være unntatt fra blant annet engangsavgifter og bompenger, og at dette vil bidra til tilgang på utstyr som er bedre egnet for formålet enn det organisasjonene har tilgang på i dag. På Island gjør avgiftsfritak på kjøretøy det lettere for frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner å investere i redningskjøretøy.⁴⁷ Mannskapene får med dette tilgang til moderne utstyr, noe som igjen er med på å øke statusen for tjenesten.

I tillegg til å påkoste innkjøp av spesialutstyr selv er sertifisering av utstyr en oppgave som krever mye tid, penger og kompetanse for de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. Organisasjonene må i dag forholde seg til lovene, reglene og sertifiseringskravene som til enhver tid gjelder. Kommisjonen har fått innspill om at den totale mengden krav stiger, og at det innebærer en økt økonomisk og administrativ belastning for organisasjonene. Tid og ressurser brukt på administrativt arbeid påvirker resten av driften av organisasjonene, noe som kan gå på bekostning av tiden den frivillige kan bruke på oppdrag. Dette kan igjen redusere motivasjonen til den enkelte frivillige til å engasjere seg i frivillig arbeid.⁴⁸

⁴⁵ Prop. 78 S (2021–2022) og Innst. 270 S (2021–2022).

⁴⁶ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

⁴⁷ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

Mange av aksjonene som de frivillige deltar i, er teknisk krevende og ikke uten risiko for mannskapene. Myndighetsbelagte krav til sertifikater og kurs har bidratt til å øke sikkerheten for mannskapene. Samtidig har flere av organisasjonene overfor kommisjonen pekt på at rammebetingelsene til drift av materiell og fartøy og kjøretøy ikke er tilpasset de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes virksomhet og formål. Ett eksempel er hvordan hjemler i lovverket for unntak ikke tas i bruk, og der organisasjonene derfor må bruke tid på å søke om dispensasjoner og unntak fra regelverket.⁴⁹ På bakgrunn av dette viser organisasjonene til at det er behov for å vurdere noen tilpasninger i offentlig regelverk og rutiner når det gjelder frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner. Der frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner i Norge må følge sertifikatkrav som gjelder i samfunnet ellers, gis det ofte fritak for dette i andre europeiske land i tilfeller der frivillige ressurser utfører søk og redning.⁵⁰

Økt offentlig beredskapssamarbeid

De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene har en aktivitet som favner bredt. Totalberedskapskommisjonen har fått innspill om at FORF og organisasjonene sjelden involveres i prosesser som kan være relevante også for de frivillige. Organisasjonene etterlyser derfor en tidligere og bredere involvering i slike prosesser. De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene viser til at en slik manglende involvering er noe av grunnen til de utfordringene som er nærmere beskrevet i punktet «Forutsigbare rammebetingelser».

Kommisjonen har møtt flere frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner som stiller spørsmål ved om staten og samfunnet generelt har tatt inn over seg potensialet og kapasiteten som organisasjonene har. Selv om organisasjonene ofte ser at innsatsen deres blir trukket frem som en viktig del av den offentlig organiserte redningstjenesten, opplever de ikke at det er en tilstrekkelig vilje til å sette den frivillige beredska-

⁴⁸ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

⁴⁹ Ett eksempel på dette er hvordan Redningsselskapets fartøy i dag faller inn under samlebetegnelse lastefartøy, som medfører at fartøyene er underlagt en rekke krav tilpasset kommersielle lasteskip som driver næringsvirksomhet. Selv om skipssikkerhetsloven § 2, tredje ledd bokstav c åpner for regulering av spesialfartøy, må Redningsselskapet søke om dispensasjon og unntak fra regelverket.

⁵⁰ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

pen på dagsordenen. Flere av organisasjonene har overfor kommisjonen vist til at politisk vilje til å satse på den frivillige beredskapen anses som særlig viktig for å sørge for at organisasjonene blir tilstrekkelig inkludert. For å sikre at organisasjonene kan gjennomføre oppdragene sine på en forsvarelig måte og i tråd med regelverket, etterlyser de et tettere samarbeid mellom FORF og Justis- og beredskapsdepartementet.⁵¹

23.7 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Kommisjonen mener at frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner må prioriteres. De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene består av frivillige, lokale ressurser som ofte er de som best kjenner til lokale forhold om risiko og sårbarhet, vær og føre osv. Kommisjonen mener at de forventede økte utfordringene knyttet til klimaendringene og endret bruk av norsk natur understreker viktigheten av den lokale tilstedeværelsen til organisasjonene.

Offentlige myndigheter beskriver ofte frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner som et sentralt element eller selve bærebjelken i den offentlig organiserte redningstjenesten. Kommisjonen er enig i at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene spiller en særskilt viktig rolle. En tett integrasjon mellom det offentlige og frivillige organisasjoner bidrar også til å forankre et situasjonsbilde fra staten til den enkelte innbygger. Samtidig ser kommisjonen at selv om organisasjonene ofte trekkes frem som viktige, prioriteres de sjelden. Ett eksempel på dette er utredningen om de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn som Nasjonalt Redningsfaglig Råd leverte i 2018, etter oppdrag fra regjeringen. Rapporten viser til en rekke utfordringer som organisasjonene står overfor, og det blir foreslått flere tiltak som bør iverksettes for å sikre et fortsatt sterkt frivillig bidrag i den offentlig organiserte redningstjenesten. Etter det kommisjonen kjenner til, er ikke rapporten blitt behandlet etter at den ble oversendt til Justis- og beredskapsdepartementet i 2018. Kommisjonen er ikke kjent med årsaken til dette.

I og med at innsatsen til de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene er blitt stadig mer profesjonalisert og avhengig av kompetanse og riktig utstyr, mener kommisjonen at det er behov

for å satse på et reelt løft for å styrke den frivillige beredskapen i den offentlig organiserte redningstjenesten. De frivillige utfører redningsarbeid på vegne av samfunnet, og med stor risiko for egen sikkerhet og helse. Organisasjonene må derfor settes i stand til å fortsatt kunne ivareta mannskapenes og de nødstiltes sikkerhet. I tillegg må organisasjonene også være i stand til å imøtekomme den forventede utviklingen med en økende mengde oppdrag og økte kostnader forbundet med utvikling knyttet til materiell, utstyr og kompetansebehov. De frivillige rednings- og beredskapsaktørene etterlyser også statushevede tiltak i arbeidet med å sikre fremtidig rekruttering til organisasjonene. Kommisjonen mener at en reell satsing på de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene vil være det fremste tiltaket for å øke statusen til organisasjonene. Gitt frivillighetens uavhengige rolle må en slik satsing innrettes slik at den fremmer utvikling, rekruttering og faglig kvalitet i tjenesten uten at den griper detaljert inn i organisasjonenes prioriteringer.

Kommisjonen mener at flere tiltak er relevante for en satsing. Det er nødvendig å øke tilskuddet til de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene, i en størrelsesorden på mellom 80 og 100 millioner kroner. Tilskuddet må justeres årlig slik at det til enhver tid vil være tilstrekkelig til at organisasjonene kan tilpasse seg endrede forutsetninger knyttet til deres innsats. Kostnadene knyttet til de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes bruk av Nødnett, inkludert innkjøp av radioterminaler, drifts- og abonnementskostnader, og kostnader forbundet med fremtidig løsning for nød- og beredskapskommunikasjon, må også dekkes i sin helhet av det offentlige. I tillegg mener kommisjonen at det bør innføres avgiftsfritak knyttet til kjøretøy og materiell som organisasjonene benytter. Da et fritak fra engangsavgiften anses å være realiserbart på kort sikt, se kapittel 32, bør arbeidet med et slikt fritak iverksettes raskt.

Dersom det ikke tas nødvendige grep for å styrke og legge bedre til rette for den enkelte frivillige og de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene, anser kommisjonen at dette kan føre til at organisasjonene i fremtiden ikke lenger vil ha mulighet til å bidra i den offentlig organiserte redningstjenesten på samme måte som i dag. Kommisjonen mener derfor at det er viktig å sikre at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene og paraplyorganisasjonen FORF inkluderes i de prosessene som er relevante, og som bidrar til å sette rammebetingelsene for orga-

⁵¹ Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018).

nisasjonenes virksomhet. Samarbeidet mellom FORF og Justis- og beredskapsdepartementet må videreutvikles for å sikre bedre tilrettelegging og involvering knyttet til organisasjonens rammebetingelser. Kunnskap og bevissthet om særtrekene og forutsetningene for de frivilliges arbeid må ligge til grunn når regelverk, rutiner og krav som har betydning for de frivilliges virksomhet, utformes.

Kommisjonen anbefaler:

- å styrke de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene gjennom en reell satsing. Følgende tiltak er særlig relevante:
- øke tilskuddet til de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner med 80–100 millioner kroner
- kostnadene tilknyttet bruk av Nødnett og fremtidig løsning for nød- og beredskapskommunikasjon skal i sin helhet dekkes av det offentlige
- innføre fritak fra engangsavgiften og andre avgifter for kjøretøy og annet materiell som brukes av frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner
- videreutvikle samarbeidet mellom Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum og Justis- og beredskapsdepartementet

Kapittel 24

Politiet

24.1 Innledning

Staten har en forpliktelse til å sikre befolkningens rettigheter og friheter. Politiet er, som statens sivile maktapparat, den sentrale aktøren som beskytter befolkningen mot fysiske overgrep og kriminell virksomhet. Politiet sørger for lov og orden sammen med blant annet påtalemyndigheten, domstolene, kriminalomsorgen og Tolletaten.

Politiet håndterer daglig uønskede hendelser i den fysiske verdenen og digitalt. Dette gjør at politiets ansvar, rolle og samarbeid blir regelmessig testet. Kunnskapen og erfaringen politiet opparbeider seg gjennom dette, sammen med beredskapsplanlegging, trening, kapasitetsbygging og evalueringer, er fundamentet for politiets evne til å håndtere større hendelser.

Som statens maktapparat har politiet en rolle i alle kriser. Politiet skal lede krisehåndteringen når en hendelse kan true liv eller helse. I de tilfellene politiet ikke selv håndterer selve krisen eller utfordringene, vil politiet likevel ofte støtte håndteringen eller måtte ta hånd om følgene som kommer i kjølvannet av krisen.

Politiet utfører oppdraget sitt i samarbeid med andre og er derfor nevnt flere steder i utredningen. Politiet som nød- og redningsetat er behandlet nærmere i kapittel 22. Politiet har også en avgjørende rolle i arbeidet mot sammensatte trusler, som omtales nærmere i kapittel 7. I dette kapitlet behandles politiets særskilte rolle i beredskapen i hele krisespektret.

24.2 Politiets samfunnsoppdrag og organisering

Rammene for politiet er satt i politiloven § 2, som lister opp hvilke oppgaver politiet skal ivareta. Oppgavene omfatter blant annet:

- å beskytte personer, eiendom og fellesgoder
- å opprettholde den offentlige orden og sikkerhet

- å enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet

Politiet skal også forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet. Oppstillingen av oppgaver i loven er omfattende, og ordlyden er bred nok til å omfatte alle trusler mot samfunnet, også statssikkerheten gjennom vernet om rikets selvstendighet og sikkerhet.

Politiloven § 27 gir regler for politiets oppgaver ved ulykkes- og katastrofesituasjoner. Bestemmelsen innebærer at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer på alle samfunnsområder i fredstid. I en akutfase har politimesteren myndighet til å fatte beslutninger på andre myndigheters ansvarsområder, inntil ansvaret overtas av en ansvarlig myndighet i henhold til ansvarsprinsippet.

Politiet er organisert med ett direktorat, Politidirektorat (POD), og tolv underliggende politidistrikter som ledes av politimestre, og som styrer politiets virksomhet innenfor eget geografisk område. Dette gir politiet en desentralisert organisasjonsstruktur med en geografisk fordeling av oppgaver og ressurser. Det er opprettet fem særorganer med nasjonale oppgaver: Krim, Økokrim, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet og Politihøgskolen (PHS).

24.3 Roller og ansvar

Politiet bygger på prinsippet om at etaten skal være desentralisert, og at politimyndigheten primært skal utøves fra politidistrikter eller særorganer. Politimesteren har ansvaret for og kommandoen ved politiets håndtering av alle hendelser i sitt eget distrikt. Politimestrene har ansvaret for både påtalefunksjonen og de operative beredskapsfunksjonene i politidistriktet. På Svalbard har Sysselimesteren myndighet på lik linje med politimesteren på fastlandet, se også kapittel 9.

Boks 24.1 Nærmere om politi og tillit

Innbyggerundersøkelser viser gjennomgående at den norske befolkningen i all hovedsak opplever at det er trygt å bo i nærområdet sitt. Tilliten til politiet, rettsvesenet, og helsevesenet er høy, og få er urolige for å bli utsatt for lovbrudd.

Politiets innbyggerundersøkelser, som gjennomføres årlig, viser at befolkningen over tid har hatt høy tillit til politiet. For 2021 svarer 80 prosent av innbyggerne at de har ganske eller svært stor tillit til politiet. Det er likevel geografiske variasjoner i tilliten til politiet. Innbyggerne i politidistriktene i Oslo, Sør-Øst og Innlandet har høyest tillit til politiet, mens tilliten er lavest i Agder og Finnmark. Innbyggerne i store og mellomstore kommuner oppgir i noe større grad enn personer bosatt i små kommuner at de

har svært stor tillit til politiet. Videre rapporterer ungdom med minoritetsbakgrunn om lavere tillit til politiet enn majoritetsbefolkningen.

Etter skytingen i forbindelse med Pride-feiringen i Oslo i 2022 gjennomførte politiet en spørreundersøkelse hvor kun 37 prosent svarte at de hadde høy tillit til at politiet ivaretar behovene til LHBTQI+-befolkningen. I politiets nye handlingsplan, *Mangfold, dialog og tillit: Handlingsplan for politiets arbeid 2022–2025*, er LHBTQI+-innbyggere trukket frem som en av gruppe tiltakene særlig retter seg mot.

Kilde: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020a), Kantar (2022), Løvgren m.fl. (2022) og Politidirektoratet (2022).

Alle politidistrikter er i utgangspunktet dimensjonert med egne kapasiteter til å løse samfunnsoppgavet i eget distrikt. Politidistriktene skal kunne håndtere terror og alvorlige hendelser frem til eventuell bistand fra nasjonale beredskapsressurser og særorgan.

Politidirektøren er overordnet ansvarlig for politiets beredskap og krisehåndteringsevne. Ved alvorlige hendelser eller kriser skal POD ivareta nødvendig koordinering med andre relevante aktører, og politidirektøren har et særskilt ansvar for at Justis- og beredskapsdepartementet umiddelbart varsles og informeres.

POD er ansvarlig for å samordne og prioritere innsatsen som utfordrer kapasiteten og kompetansen i ett eller flere politidistrikt. Ved behov har politidirektøren ansvar for å bistå og sørge for at politiressurser flyttes til det politidistriktet som har behov for støtte. I slike tilfeller kan direktoratet omdisponere politiressurser fra et eller flere distrikt. Politidirektøren har også myndighet til å overta ansvaret for politioperasjonen selv eller å overlate ansvaret til en utpekt politimester eller sjef for et særorgan. Denne myndighetstildelingen er først og fremst begrunnet med behovet for direkte operativ inngripen i spesielle situasjoner av vesentlig nasjonal betydning.¹

Politiets situasjonssenter ble etablert i januar 2016 for å styrke POD sin krisehåndteringsevne ved ekstraordinære hendelser og kriser. Situasjonssenteret er døgnbemannet og skal holde

oversikt over ulike hendelser i politidistriktene. Situasjonssenteret har også en rolle med å formidle informasjon og situasjonsrapportering til Justis- og beredskapsdepartementet. Videre skal situasjonssenteret kunne holde andre direktorater oppdatert og på den måten bidra til et tverrsektorielt situasjonsbilde. Situasjonssenteret er også et kontaktpunkt for andre aktører, blant annet Forsvaret.

POD har i innspill til kommisjonen pekt på at rollen til situasjonssenteret har blitt tydeliggjort gjennom pandemihåndteringen. Situasjonssenteret ble et felles innslagspunkt i direktoratet. Samtidig har situasjonssenteret klare begrensninger med tanke på kapasitet ved ekstraordinære hendelser og kriser.

24.3.1 Politiets beredskap

Politiets beredskap består av den samlede tilgjengelige kapasiteten og kompetansen innen operativ innsats, etterforskning, etterretning, sivil rettspleie og påtale. Politiets oppgaver er de samme i fred, krise, væpnet konflikt og krig. Sentrale elementer i politiberedskapen er grunnberedskapen i de ansattes kompetanse og kapasite-

¹ I Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) understreker departementet at det bare er i helt spesielle situasjoner at politidirektøren vil kunne gripe inn i operativ virksomhet. Dette kan for eksempel gjelde i saker av vesentlig og nasjonal betydning.

ter og operasjonssentralenes evne til å styre ressursene. I tillegg bidrar etterforskning og etterretning til situasjonsforståelsen, blant annet om hvem som står bak hendelsene.

Norge har et enhetspoliti. Dette innebærer at politioppgavene er samlet innenfor én og samme organisasjon. Politiutdanningen gir politiet en kompetanse til å håndtere bredden i samfunnsoppgavet. Politihøgskolen utdanner polititjenstepersoner som skal være generalister, med kunnskaper og ferdigheter i kriminalitetsforebyggende, kriminalitetsbekjempende og trygghets-skapende arbeid. Utdanningen skal gi et grunnlag for å starte i politiyrket og for videre læring gjennom yrkeserfaring, videreutdanning og annen kompetanseheving.² Utdanningen har dermed også et beredskapselement i seg, ved at den enkelte politiansatte kan bidra innenfor flere områder av politiets oppgaver. Et stadig mer spesialisert samfunn og kriminalitetsbilde gjør samtidig at politiet har behov for mer spesialisert kompetanse, blant annet til etterforskning av ressurskrevende kriminalitet. I møte med et mer krevende utfordringsbilde for politiets oppdrag, er det flere utredninger og rapporter som har pekt på et behov for mer langsiktig planlegging og utvikling av politiet.³

Innsatspersonellet i politidistriktene utgjør et betydelig volum, og ved terror eller andre alvorlige hendelser i Norge vil innsatsen til den første politipatruljen som ankommer være avgjørende. Dette er tjenstepersoner som blant annet regelmessig utfører døgntkontinuerlig vakt- og beredskapstjeneste, og som gjennomfører årlig opplæring og skytetrening og består godkjenningssprøven for politiets tjenestevåpen. Det var i desember 2022 over 6 500 innsatspersonell fordelt i ulike politidistrikt. Beredskapstroppen og livvaktstjenesten i Politiets sikkerhetstjeneste (PST) kommer i tillegg.

Gjennom såkalt nabohjelp kan en politimester be om å få overført tilgjengelig innsatspersonell fra andre politidistrikter og andre relevante enheter i politiet, som Utrykningspolitiets patruljer og personell fra Politiets utlendingsenhet. På denne måten vil beredskapen raskt kunne bli styrket.

Erfaringene fra terrorangrepet 22. juli 2011 og internasjonale erfaringer med blant annet skoleskyting avdekket et behov for å etablere beredskap til å håndtere slike hendelser. Politiet øver på

å håndtere skarpe situasjoner sammen med de andre nødetatene. Prosedyren for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO) ble utviklet av POD, Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i 2015. Prosedyren beskriver hva som forventes av etatene enkeltvis og i samvirke med andre for å sikre nødvendig beredskap og tverretattlig samvirke ved slike hendelser. Den innebærer å avklare ansvar, roller og oppgaver for nødmeldingssentralene og innsatsstyrkene. De overordnede prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke har ligget til grunn for arbeidet.

Ettersom faktiske hendelser med pågående livstruende vold erfaringsmessig opptre sjelden, er det behov for jevnlig og systematisk trening. Trening på å håndtere PLIVO-hendelser er en fast aktivitet i det årlige godkjenningsprogrammet for politiets innsatspersonell. Politidistriktene har ansvar for å arrangere årlige øvelser mellom etatene, og nødetatene har egne opplæringstiltak for å vedlikeholde kompetansen i egen etat. I perioden fra 2015 til 2021 håndterte politiet totalt 15 PLIVO-hendelser, og 7 av 15 politidistrikter har ingen erfaring med PLIVO.⁴ At en hendelse defineres som en PLIVO-hendelse, har betydning for situasjonsforståelsen til de berørte nødetatene, og det bidrar til et taktskifte med tanke på både ressurstilførselen og mental forberedelse blant personellet. Det er i tillegg et tett samarbeid mellom nødetatene i den daglige tjenesten. Det gjennomføres også annen samvirketrening i andre typer øvelser. Dette bidrar til å styrke samvirket mellom nødetatene, også i situasjoner hvor PLIVO-prosedyrene blir tatt i bruk. Samvirket mellom nødetatene er nærmere vurdert i kapittel 22.

Politiets nasjonale beredskapsressurser

Nasjonale beredskapsressurser ivaretar oppgaver og ansvar som er for ressurskrevende og spesialiserte til å legges til et politidistrikt. De nasjonale beredskapsressursene er politiets særskilte kapasitet for å avverge og håndtere terrorhendelser, organisert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet. De skal bistå politidistriktene ved spesielt farlige og komplekse hendelser. De nasjonale beredskapsressursene består av Beredskapstroppen, krise- og gisselforhandlertjenesten, helikoptertjenesten og bombetjenesten.

Når disse utfører oppdrag, er de underlagt den stedlige politimesteren.

² St.meld. nr. 42 (2004–2005).

³ NOU 2013: 9 og Boston Consulting Group (2020), Riksrevisjonen (2022b) og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022c).

⁴ Henriksen m.fl. (2022).

De nasjonale beredskapsressursene har Oslo og omegn som base, med kort responstid i Sør-Norge. Det er innsatspersonell fra steder hvor hendelsen skjer, som er raskest på stedet ved skarpe situasjoner. Dette understreker betydningen av det lokale innsatspersonellet.

Politiets beredskapssamarbeid med regionale aktører

Politiets samarbeid med relevante regionale og lokale aktører er en viktig del av arbeidet med beredskap. Samarbeid gir både kjennskap til risikoområder, mulighet til avbøtende tiltak og mulighet til at aktørene blir kjent med hverandre, noe som også kommer til nytte ved håndtering av hendelser. Formalisert samarbeid på lokalt og regionalt nivå styrker grunnberedskapen og legger grunnlaget for å håndtere større kriser.

På kommunalt nivå har politirådet en viktig rolle. Politirådet er et formalisert samarbeid mellom kommunen og det lokale politiet, hvor aktørene møtes jevnlig. Rådet skal sikre utveksling av kunnskap mellom politiet og kommunen og bidra til samordnet innsats. Det er først og fremst kriminalitetsforebygging som er tema i politirådene, men også beredskapsspørsmål behandles i den grad det er aktuelt.

I søk og redning samarbeider politiet med statsforvalteren og kommunene i forebyggingsøymed. POD fremhever i sitt innspill til kommisjonen betydningen av triangelsamarbeidet på regionalt nivå mellom politimesteren, statsforvalteren og distriktssjefen for Heimevernet. Dette samarbeidet er formalisert gjennom etablerte samarbeidsavtaler, definerte møtearenaer og kontinuerlig arbeid med vekt på samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Samarbeidet bidrar til å utvikle beredskap og krisehåndtering og til å vedlikeholde samvirket mellom de regionale aktørene. Dette legger grunnlaget for effektiv håndtering og samvirke ved større hendelser. Triangelsamarbeidet har også en viktig rolle i totalforsvaret, se kapittel 10.

Resultatene i politiets innbyggerundersøkelse, tilbakemeldinger fra samvirkeaktører og oversikt over politiets responstid knyttet til oppdrag, vitner om at politiet i stort har god evne til å håndtere daglige hendelser. Selv om politiet har god evne til å håndtere daglige hendelser, vil større og mer langvarige hendelser føre med seg andre typer utfordringer og stille politiet overfor andre krav som kan utfordre politiets kapasitet.

24.3.2 Utfordringer med langvarige hendelser

Politiet skal sørge for en balansert prioritering mellom oppgavene på en måte som etterlever overordnede krav og føringer. Dette innebærer at når det inntreffer hendelser som krever omprioritering og omdisponering av mannskap og kompetanse, må andre gjøremål prioriteres ned. Særlig når hendelsene er av lengre varighet, blir andre av politiets oppgaver skadelidende. Ved siden av krisehåndtering må politiet håndtere normale polititjenester, slik som etterforskning, patruljevirkosomhet, forebygging, forvaltningstjenester og sivile gjøremål.

Ønske om tydeligere planleggingsgrunnlag

I politiets underveisevaluering av håndteringen av koronapandemien peker POD på at det er behov for å definere og lage planverk for når politiets kapasitet er uttømt, og hva som bør være følgene av at politiet ikke har flere ressurser å trekke på i et kriseoppdrag. Det fremgår videre at politidistriktene opplever at det ikke er gode nok føringer fra POD om hvilken beredskap politidistriktene er forventet å ha.

Som løsningsforslag pekes det blant annet på utviklingen av en tverrsektoriell plan for hvordan politiet kan få på plass forsterkningsressurser fra samvirkeaktører. Andre løsningsforslag er mer bruk av scenarioer som planleggingsgrunnlag, og hvor de mest aktuelle krisehendelsene brukes som utgangspunkt for politiets beredskapsforberedelser. Grensekontroll trekkes frem som et tiltak som vil være svært aktuelt i mange forskjellige typer kriser. Andre eksempler er pandemi, krig og migrasjon.⁵

I evalueringen ble det også vist til at enkelte særorganer opplevde at politidistriktene var for lite fleksible med tanke på å frigjøre ressurser til å bistå andre deler av eget politidistrikt eller andre politidistrikter. Det ble etterlyst en nasjonal plan, som går ut over nabohejlpkonseptet, for å bruke politipersonell mellom politidistrikter og særorganer. En av anbefalingene var å videreutvikle direktoratets rolle, ansvar og myndighet i kriser og ekstraordinære hendelser.⁶

I POD sitt innspill til kommisjonen fremhever de at det er ønskelig med en klarere politisk avklaring på hva som kan og bør forventes av politiets samlede kapasiteter og oppgavetilfang. Direktoratet viser til at politiressurser tilført grenseoppdra-

⁵ Politidirektoratet (2021a).

⁶ Politidirektoratet (2021a).

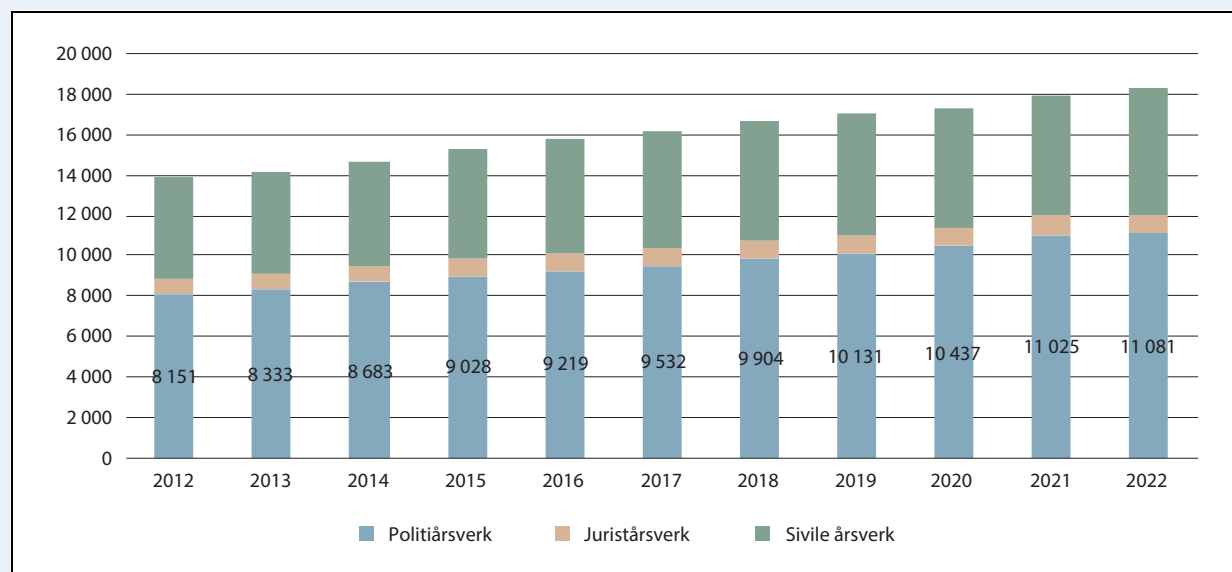
Boks 24.2 Styrkingen av politiberedskapen

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) viser i evalueringen sin av politireformen til at politiets beredskap for å håndtere ulike alvorlige hendelser har fått et løft. Dette knytter seg både til utstyr, som etableringen av nytt beredskapssenter og nye politihelikoptre, og til økt kompetanse og kapasitet, blant annet gjennom styrkingen av operasjonssentralene og mer operativ trening til politiansatte. Både kommunene og politiet selv vurderer politiets beredskapsevne mer positivt i 2022 enn i 2019 og 2020.

I evalueringen pekes det samtidig på at det er den spisse beredskapen som er styrket mest det siste tiåret, og at politireformen ikke har ført til mer kapasitet på patruljenivå. Det gjelder særlig i spredtbygde strøk og for hendelser som ikke er så alvorlige at de inngår i responstidsmålingene. Det vises til at større politidistrikter

fører til en strengere prioritering av hvilke oppdrag politiet rykker ut på. Når ressursene trekkes mot områdene med mest kriminalitet og flest hendelser, opplever særlig kommuner og innbyggere i spredtbygde strøk at tilstedeværelsen har blitt dårligere. Det pekes også på at politipatruljen har fått flere og utvidede oppgaver, og at kvalitetsdelen av reformen bidrar til at deler av det operative personellet bruker mer tid på trening og opplæringsaktiviteter.

Det samlede antallet årsverk i politiet har økt jevnt det siste tiåret, og i 2020 oppnådde politiet en politidekning på to polititjenestepersoner per tusen innbyggere, som på bakgrunn av en anbefaling i en rapport fra Politidirektoratet (POD) i 2008 har vært en målsetting på dekningsgraden. Andelen politiansatte har økt både i etaten og i politidistriktene. Figur 24.1 viser utviklingen i antall årsverk i perioden 2012–2022.



Figur 24.1 Årsverk i politiet – årlige gjennomsnittstall.

Kilde: Bemanningsstatistikk fra Politidirektoratet 2022, Politidirektoratet (2008) og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022c).

get under koronapandemien gikk på bekostning av politiets arbeid med sårbare grupper, og at håndteringen reduserte kapasiteten til å prioritere

forebyggende arbeid og kriminalitetsbekjempelse.

24.4 Behov for å planlegge for politiets rolle i det øvre krisespektret

Ved alle uønskede hendelser må politiet sørge for å ha kontroller, håndheve og sanksjonere i tråd med de til enhver tid gjeldende reglene og restriksjonene. Politiet har utdanning for å vurdere og sikre forholdsmessig fysisk maktbruk overfor sivilbefolkningen. Hjemmelsgrunnlaget for maktanvendelsen er tydelig regulert i politiloven.

Å opprettholde ro og orden og håndheve lovbrudd er oppgaver som først og fremst ivaretas av politiets personell. I en krisesituasjon vil det imidlertid kunne bli iverksatt en rekke tiltak som påvirker politiets oppdrag. For politiet vil for eksempel krigsrelaterte oppgaver skje i tillegg til oppgavene politiet har i fredstid. Politiet er som utgangspunkt ikke dimensjonert for å håndtere andre krisetiltak som portforbud eller utvidet vakthold ved nøkkelobjekter. For å sikre at politiet har operativ kapasitet og kompetanse til å best mulig ivareta de politisierte oppgavene i krise og krig, kan det være nødvendig at oppgavene som i mindre grad krever politikompetanse, finner avlastning hos andre beredskapsaktører.

Kommisjonen har fått innspill om at det er behov for å tydeliggjøre hvilken støtte politiet kan få ved hendelser høyt i krisespektret. Ved behov for omfattende bistand kan Forsvaret ved Heimevernet, Sivilforsvaret, Tolletaten og kriminalomsorgen ha ressurser og forutsetninger for å for eksempel sørge for vakthold, og det kan være aktuelt å tildele disse begrenset politimyndighet. For oppgaver som ikke innebærer bruk av makt, er det gitt innspill om at også vektere og kommunale myndigheter med kontrollkompetanse kan være relevante ressurser å trekke på.

Ved enkelte krisesituasjoner vil det samtidig, av hensyn til befolkningens trygghetsfølelse, være et poeng at inngripende tiltak for befolkningen blir håndhevet av politiet, som normalt håndhever lov og orden. Dette ble pekt på av Sør-Vest politidistrikt i høringen til forslaget om et hjemmelsgrunnlag for portforbud som smitteverntiltak under koronapandemien. Det fremheves at dersom politiets ressurser skulle bli brukt opp på denne håndhevelsen, kan det likevel ut ifra hensynet til befolkningens trygghetsfølelse og tilliten til myndighetene bli prioritert utført av nettopp politiet. I den samme høringen skriver POD at det klare utgangspunktet er at politiet selv skal ivareta politioppgaver som fordrer politimyndighet, med egne ressurser. Selv om både vektere og militært personell har erfaring med å bruke makt, er dette på et helt annet rettslig grunnlag og med et annet

formål. Det pekes på at politiet ved behov vil kunne nedprioritere andre oppgaver som publikumstjenester, etterforskning og forvaltningsoppgaver, og at arbeidstidsbestemmelsene kan settes til side i en viss tid.⁷

24.4.1 Forsvarets bistand til politiet

Forsvarets bistand til politiet er regulert i bistandsinstruksen. Forsvaret kan i henhold til instruksens § 3 bistå politiet ved

- forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, inkludert vakthold og sikring av objekter og infrastruktur
- ettersøking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare
- ulykker, naturkatastrofer og liknende for å verne menneskers liv, helse og eiendom og for å opprettholde ro og orden

Det er politimesteren i det aktuelle politidistriktet som skal be om bistand, og som leder bistandsoperasjonen. Etter det kommisjonen erfarer, har både Forsvaret og politiet gode erfaringer med bistandsinstruksen. Samtidig pekes det på enkelte utfordringer.

Kommisjonen erfarer at det kan være et gap mellom de politiske forventningene til hvordan og i hvilket omfang Forsvaret kan bistå politiet, og hva det i dag er rettslig adgang til. Dette skyldes både begrensninger i lovverket og begrensninger i det militære bistandspersonellets kompetanse om de rettslige rammene som gjelder for politiets virksomhet. Selv om politiet og Forsvaret har nokså sammenfallende oppgaver på en del områder, som vakthold av objekter, kan ulik opplæring, oppgaveforståelse og metodisk tilnærming gi betydelig påvirkning på kvaliteten og utfallet av et bistandsoppdrag.⁸ Et annet forhold ved bistandsinstruksen er at det kan være behov for en prioriteringsmekanisme for å håndtere eller unngå samtidighetskonflikter i de tilfellene der både politiet og andre beredskapsaktører ber om Forsvarets bistand.⁹

24.4.2 Politiets rolle i krig

Beredskapsloven § 6 gir Forsvaret adgang til å overta ledelsen av politiet, men det forutsetter at

⁷ Politidirektoratet (2021b) og Sør-Vest politidistrikt (2021).

⁸ Sellevåg m.fl. (2022).

⁹ Innspill fra Politidirektoratet til kommisjonen 12. mai 2022.

man befinner seg på krigsskueplass, altså et område der det foregår krigshandlinger eller det er ventet å foregå innen kort tid.¹⁰ Som det går frem i kapittel 10, avhenger den militære innsatsen av at den sivile siden fungerer mest mulig normalt lengst mulig, og sivile sektorer vil fortsatt ha samfunnsoppdraget sitt som blant annet innebærer å sikre befolkningens grunnleggende behov, så langt som mulig. Noen sentrale forhold ved beredskapsplanlegging knyttet til politiets rolle i krig, er oversikt over krigsrelaterte oppgaver som politiet kan få, og politiets ansvar for å sikre sivilbefolkningen.

Politidistrikter og særorganer som er underlagt direktoratet skal opprettholde sin sivile status også under en væpnet konflikt.¹¹ Dette er begrunnet med at det under en væpnet konflikt vil være et stort behov for et sivilt politi som kan utføre alminnelige politioppgaver for å beskytte den sivile befolkningen. I tillegg vektlegges hensynet om å ivareta politiets sivile rolle.

Politiets rettslige stilling i krig og ved okkupasjon, både i et folkerettslig og i et nasjonalrettslig perspektiv, har fått fornyet aktualitet som følge av krigen i Ukraina.¹² Kommisjonen har ikke hatt grunnlag for å gå nærmere inn i spørsmål om politiets rolle i krig, men den sikkerhetspolitiske utviklingen aktualiserer imidlertid planlegging for politiets rolle i det øvre krisespektret, og at det er klarhet i politiets rolle i krig.

24.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Kommisjonen har med utgangspunkt i mandatsforståelsen rettet spesiell oppmerksomhet mot politiets samarbeid med andre beredskapsressurser. Politiet løser samfunnsoppdraget i tett samarbeid med andre samfunnsaktører, fra statlige virksomheter og næringsliv til den enkelte innbygger. Politiet har en sentral rolle i de fleste kriser, og det er avgjørende at politiet også bidrar aktivt i de tilfellene hvor politiet bistår andre. Kommisjonen mener at politiets kapasitet og ressurser må ses i sammenheng med andre beredskapsressurser i sivil, privat og frivillig sektor – i tillegg til Forsvarets ressurser. Dette gjelder særlig på områder hvor det ikke er avgjørende med politikompetanse eller politimyndighet. Dimensjoneringen av politiets kapasiteter innenfor enkelte områder som

vakt, sikring og naturfare er relevant å se i sammenheng med ressursbidragene som andre relevante beredskapsaktører kan bidra inn med, for eksempel Sivilforsvaret, Heimevernet og private aktører som vektere. Dette er for å sørge for at politiressurser og andre ressurser brukes mest mulig effektivt. Kommisjonen viser også til at koronapandemien avdekket et behov for å definere og lage planverk for når politiets kapasitet er uttømt, og hva som bør være følgene av at politiet ikke har flere ressurser å trekke på i en krise. Kommisjonen mener at det er behov for å tydeliggjøre i planverk hvilken bistand politiet kan forvente fra andre nød- og beredskapsaktører i ulike beredskapsituasjoner. Sett i lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen mener kommisjonen at det også må vurderes om det er behov for å revidere bistandsinstruksen om Forsvarets bistand til politiet.

Klimaendringer, digitalisering av samfunnet og endringer i kriminaliteten, migrasjon og den sikkerhetspolitiske utviklingen, er alle utviklingstrekk som direkte påvirker politiets oppdrag og oppgaveløsning. I tillegg gir det mindre klare skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet et langt mer uforutsigbart bilde å styre og utvikle politiet etter, inkludert utfordringer med sammensatte trusler. Sammensatte trusler er nærmere behandlet i kapittel 7.

Utviklingen i risikobildet, som er beskrevet i kapittel 3, stiller økte krav til politiets endringstakt i årene fremover. Endringene i utfordringsbildet treffer politiet bredt. Kommisjonen mener at det er behov for at videreutviklingen av politiet har et langsiktig perspektiv som er forankret i utfordringsbildet og at langtidsplanen for sivil beredskap vil være et sentralt virkemiddel for å understøtte mer langsiktig styring, planlegging og utvikling av politiet. En langtidsplan for sivil beredskap drøftes nærmere i kapittel 5.

Selv om politiet har god evne til å håndtere daglige hendelser, vil større og mer langvarige hendelser føre med seg andre typer utfordringer og stille politiet overfor andre krav med tanke på hvordan oppgavene best kan løses. Politiet står daglig overfor prioriteringsavveininger og utfordringsbildet aktualiserer prioriteringsavveininger ytterligere. For politiet er prioritering av beredskap en avveining mellom ressursbruk på politiets ulike ansvarsområder, blant annet mellom forebygging, etterforskning og beredskapsoppdrag knyttet til den spissere enden av politiets oppgaver. En økt prioritering av beredskapsoppgaver kan potensielt gå ut over politiets sivile preg. Langvarige kriser, som koronapandemien, viste

¹⁰ Skodvin (2022).

¹¹ Politidirektoratet (2020b).

¹² Auglend (2018).

også hvordan prioritering av beredskapsoppdraget på grensen, gikk på bekostning av andre politioppgaver. Samlet taler utviklingen for at det er behov for en klarere politisk avklaring på hva som kan og bør forventes av politiets samlede kapasiteter og oppgavetilfang i ulike scenarioer.

Kommisjonen mener at en stabil grunnbemanning gir fleksibilitet til å omdisponere ressurser ved større hendelser, også langvarige kriser. Kommisjonen vil samtidig understreke at grunnberedskapen er ett av flere forhold som setter rammene for politiets evne til å ivareta beredskapsoppdraget sitt under kriser. Andre forhold knytter seg til kompetansesammensetning, politiets oppgaveportefølje og effektivt samvirke og samarbeid med andre ressurser i samfunnet. Kommisjonen har ikke hatt grunnlag for å gå inn i disse forholdene i denne utredningen.

24.5.1 Krisehåndtering og myndighet

Selv om de fleste hendelsene som politiet håndterer løses lokalt og større hendelser håndteres regionalt med nabohjelp, må politiet også ha beredskap til å håndtere hendelser som kan kreve nasjonal innsats. Dette er hendelser som involverer flere politidistrikter, og hvor det vil kunne være behov for ytterligere koordinering og ressursstyring i et nasjonalt perspektiv.

En vesentlig del av politiets beredskap handler om evnen til å mobilisere og omdisponere ressurser for å håndtere ulike typer kriser. Et politidistrikt som rammes av en større hendelse, vil kunne få støtte fra andre politidistrikter. En fleksibel kapasitet forutsetter at ressurser effektivt kan omdisponeres og slik skape en nødvendig reservekapasitet. For akutte hendelser vil dette også stille krav til transportstøtte.

Kommisjonen understreker viktigheten av at POD, ved hendelser som krever nasjonal innsats, raskt sørger for at aktuelle politidistrikter får tilført nødvendige ressurser fra andre steder. Slike vurderinger krever samtidig god oversikt over de tilgjengelige ressursene og at POD, politidistrikter og særorganer er enige om rollene og ansvaret. Dette er avgjørende for at en slik myndighetsutøvelse skal kunne tjene hensikten sin best mulig, og for å sikre god ressursutnyttelse og samhandling.

Kommisjonen vil samtidig understreke at det er en styrke at politimyndigheten primært utøves fra politidistriktene ved politimesteren. Politidistriktene på det regionale nivået er tette på utførelsen av de aktuelle oppgavene og saksområdene, og vil i de fleste tilfellene være best egnet til å disponere ressursene i henhold til de regionale behovene. Ved kriser vil også behovet for regionalt samarbeid med andre samvirkeaktører øke, og dette er ressurser som den lokale politimesteren kan ha best oversikt over og kjennskap til.

Kommisjonen anbefaler:

- å tydeliggjøre i planverk hvilken bistand politiet kan forvente fra andre i ulike beredskapssituasjoner
- å vurdere om bistandsinstruksen om Forsvarets bistand til politiets må revideres i lys av erfaringer og i lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen
- at utvikling av politiet må være del av langtidsplanen for sivil beredskap
- å tydeliggjøre ambisjonsnivået for politiberedskapen for ulike typer kriser

Kapittel 25

Helseberedskap

25.1 Innledning

Formålet med helseberedskapen er å verne liv og helse og sørge for medisinsk behandling, pleie og omsorg til berørte personer til daglig, i kriser og i krig. Helseberedskapen omfatter blant annet tjenester innen akuttmedisin, legevakt, kommunale helsetjenester, spesialisthelsetjenester og internasjonalt samarbeid og bistand. Både svineinfluensapandemien i 2009 og koronapandemien har synliggjort betydningen av folkehelseiltak, blant annet i form av smittevern ved sykdomsutbrudd og andre hendelser.

Norge har én, samlet offentlig helsetjeneste. Det betyr at helseberedskapen bygger på den daglige driften i den sivile helsetjenesten. Den sivile helsetjenesten skal virke i hele krisespektret og yte helsetjenester for både sivilbefolkningen og Forsvaret.

Det er gjennomført flere utredninger, gjennomganger og vurderinger av helseberedskapen bare siden 2021. Koronakommisjonen og koronautvalget har vurdert beredskapsmessige problemstillinger som ble avdekket under pandemien. Helsepersonellkommisjonen har utredet og foreslått tiltak knyttet til helsepersonellutfordringer på kort og lang sikt. Sykehusutvalget har sett nærmere på styringen og organiseringen av sykehus og helseforetak. Innenfor det sivil-militære har Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i 2022 publisert en rapport om sanitetens fremtidige rolle og nasjonale oppgaver i et totalforsvarsperspektiv.¹ I tillegg utarbeides det parallelt med stortingsmeldinger om både helseberedskap og prehospitale tjenester.

Helseberedskap er et bredt felt. Totalberedskapskommisjonen har valgt å løfte frem problemstillinger knyttet til større helsekriser, inkludert helseberedskapen i totalforsvaret.

25.1.1 Hva er en krise og hva er en helsekrise?

Helseberedskap er en avgjørende del av innsatsen for å håndtere de fleste typer kriser. Flere av de mest alvorlige krisescenariene til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har til felles at krisen kan innebære et stort antall døde og alvorlige skadde og syke.² Eksempler på hendelser som kan utfordre helseberedskapen, er større naturhendelser, terrorangrep, krig, pandemier, atomhendelser og brann om bord i cruiseskip.³ Krisene kan være både akutte, for eksempel et terrorangrep, og langvarige, slik som koronapandemien. Andre årsaker som kan forstyrre helsetjenestens evne til å yte helsetjenester, er mangel på driftskritiske ressurser som medisiner, medisinsk-teknisk utstyr, personell og kompetanse og bortfall av IKT-systemer som følge av digitale angrep eller svikt. Helsesektoren utfordres i tillegg av saktegående kriser som antibiotikaresistens som er et alvorlig og økende problem globalt. Store hendelser internasjonalt som krever helsebistand, vil sjelden være en nasjonal helsekrise selv om den kan kreve betydelig med ressurser i håndteringen. Ebolaepidemien i Vest-Afrika i 2014 er et eksempel på dette.

25.1.2 Roller og ansvar på helseberedskapsområdet

Helseberedskapen består av mange aktører på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Helse- og omsorgssektorens arbeid er organisert i en sentral helseforvaltning underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, med myndighets-, fag- og tilsynsorganer. Departementet har det overordnede ansvaret for helseberedskapen, som omfatter helse- og omsorgstjenester, folkehelseiltak og

¹ Pedersen m.fl. (2022).

² Liv og helse er også én av de fem samfunnsverdiene som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap tar utgangspunkt i når de vurderer konsekvenser i sine risikoanalyser på samfunnsnivå.

³ Et verstefallsscenario for helsetjenesten er brann om bord i et stort cruiseskip (NOU 2022: 1).

atomberedskap. Noen av de mest sentrale etatene og virksomhetene er Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet (FHI), Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA), Statens helsetilsyn, Statens legemiddelverk og Mattilsynet. I tillegg har flere virksomheter ansvaret for ulike typer fellestjenester, for eksempel Norsk helsenett og HelseCERT.

På regionalt nivå har de regionale helseforetakene ansvaret for spesialisthelsetjenesten, og statsforvalteren har en rolle i regional helseforvaltning og som bindeledd mellom sentralt og lokalt nivå.

På lokalt nivå er kommunene byggesteinen for å sikre grunnberedskap på helseområdet gjennom sitt ansvar for helse- og omsorgstjenester og folkehelsearbeid. Videre har helsesektoren en omfattende legemiddelforsyningskjede organisert gjennom sykehusapotek, private apotek og grossister. Ulike frivillige organisasjoner har også en viktig rolle innenfor helseberedskapsområdet og i hele krisespektret. Frivillige ressurser i beredskapen er nærmere vurdert i kapittel 23.

Sentrale ansvars- og rollebeskrivelser i helseberedskapen går frem av smittevernloven og helseberedskapsloven.⁴ Disse lovene gir vide fullmakter til å fastsette regler for både å forebygge og håndtere kriser. Andre sentrale lover er spesialisthelsetjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelseloven, matloven og strålevernloven.

Flere av de sentrale lovene på helseberedskapsfeltet pålegger virksomheter å utarbeide beredskapsplaner for de tjenestene de har ansvar for. Både helseberedskapsloven og spesialisthelsetjenesteloven gir for eksempel regionale helseforetak plikt til å utarbeide beredskapsplaner. Disse skal blant annet inkludere planer for å sikre nødvendig tilgang til personell, legemidler, medisinsk utstyr, digitale tjenester og kraft- og vannforsyning. Ytterligere føringer blir gitt i forskrift om krav til beredskapsplanlegging, som gjelder for staten, kommunene, fylkeskommunene, de regionale helseforetakene, Mattilsynet og vannverkene. I forskriften blir det presisert at beredskapsplanene skal være samordnet med relevante samarbeidspartnere, og at virksomhetene skal ha nødvendig personell til disposisjon ved krise og krig, og oversikt over personell som kan beordres.

⁴ Det pågår en revisjon av helseberedskapsloven. I dette arbeidet ses det blant annet på behovet for å tydeliggjøre hvilke situasjoner helseberedskapsloven kan komme til anvendelse, noe som kan senke terskelen for anvendelse, og som kan bidra til at virksomheter planlegger for bruk av loven i beredskapsplanverk.

Boks 25.1 Fylkeskommunens ansvar i helseberedskapen

Fylkeskommunen har en viktig rolle i arbeidet med brede forebyggende beredskapstiltak på folkehelseområdet. Ifølge helseberedskapsloven § 2-2 skal kommunene, fylkeskommunene, de regionale helseforetakene og staten utarbeide en beredskapsplan for helse- og omsorgstjenestene eller sosialtjenestene som de skal sørge for et tilbud av eller er ansvarlige for. Fylkeskommunens oppgaver innenfor folkehelsearbeidet følger av folkehelseloven kapittel 4.

Fylkeskommunen har også ansvar for tannhelsetjenesten. Fylkeskommunen er videre ansvarlig for videregående opplæring.

Fylkeskommunene øvrige oppgaver knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er beskrevet i kapittel 5.

Kilde: Helseberedskapsloven, folkehelseloven, tannhelsetjenesteloven.

Et viktig element i helseberedskapsloven er at virksomheter loven omfatter skal kunne fortsette og om nødvendig legge om å utvide driften under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid. Dette skal gjøres på basis av den daglige tjenesten, oppdaterte planverk og regelmessige øvelser.⁵

Omsorgstjenester har som formål å ta seg av mennesker som ellers ikke vil være i stand til å ivareta sine egne behov, for eksempel på grunn av sykdom eller annen svekkelse av fysisk eller psykisk art. Omsorgstjenestene overlapper delvis med sosiale tjenester, som er et område som er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

25.2 Arbeidet med å videreutvikle helseberedskapen

Helsedirektoratet har siden 2015 utarbeidet helhetlige oversikter over risikoer og sårbarheter i helse- og omsorgssektoren. Etter det kommisjonen erfarer, har dette arbeidet bidratt til å utvikle både bevissthet og kunnskap om helseberedskap i helsesektoren og blant viktige samvirkeaktører. Nasjonal helseberedskapsplan blir også jevnlig

⁵ Forskrift om krav til beredskapsplanlegging.

oppdatert og danner rammeverket for helse- og omsorgssektorens forebygging og håndtering av alle typer kriser og katastrofer.

Samtidig som det har vært jobbet med å videreutvikle helseberedskapen har også utfordringsbildet vært i rask endring. Endringene i trusselbildet, som er beskrevet nærmere i kapittel 3, treffer også helseberedskapen, og får betydning for utviklingen av både helsetjenestens kapasitet og innretning, men også helsetjenestens egenberedskap, som blant annet inkluderer beredskapsarbeid knyttet til forsyningssikkerhet, digital sikkerhet og forebyggende sikkerhetsarbeid. Den sivilmilitære helseberedskapen vurderes nærmere i punkt 25.5.

25.2.1 Behov for tydelige nasjonale ambisjoner og krav for helseberedskapen

Flere virksomheter i helsesektoren har i sine innspill til kommisjonen pekt på at endringene i utfordringsbildet gjør at behovet for langsiktig planlegging innen nasjonal beredskap øker, og at planleggingsforutsetninger må tydeliggjøres, også når det gjelder de mest krevende scenarioene.

På helseberedskapsområdet utgjør Nasjonal helseberedskapsplan det overordnede rammeverket for helse- og omsorgssektorens forebygging og håndtering av alle typer kriser. Planen beskriver lov- og plangrunnlaget, aktører og deres roller, ansvar og oppgaver. Planen anbefaler at alle virksomheter tar utgangspunkt i nasjonale oversikter og analyser i beredskapsarbeidet, blant annet krisescenarioer og risiko- og trusselvurderinger.⁶ Virksomheter i helse- og omsorgssektoren som har planplikt etter helseberedskapsloven har etter forskrift om krav til beredskapsplanlegging plikt til å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser og til å iverksette forebyggende og skadebegrensende tiltak.⁷

Overfor kommisjonen har flere helsevirksomheter og myndigheter etterlyst tydeligere nasjonale føringer for hvilken kapasitet, utholdenhet og omstillingsevne virksomhetene forventes å ha ved ulike scenarioer. Enkelte helsemyndigheter har overfor kommisjonen etterlyst konkrete minimumskrav for beredskapen, for eksempel antall døgn og timer som sykehus skal planlegge for i tilfelle bortfall av kritiske innsatsfaktorer for helsetjenesten, inkludert vann og strøm. Det fremheves også at nasjonale, regionale og lokale planverk

må bygge på planer med bred enighet om hvor stor kapasitet helseberedskapen skal ha, og at minimumskravene må ta hensyn til geografiske forskjeller i risiko.

At endringer i risikobildet aktualiserer behovet for felles planforutsetninger mellom virksomheter og sektorer som virker sammen er også nærmere vurdert i kapittel 13.

25.2.2 Bedre grunnlag for prioritering av helseressurser ved overbelastning i kriser

I situasjoner hvor det er ekstraordinære behov for helsehjelp i befolkningen vil det kunne tvinge seg frem et behov for å redusere ambisjonsnivået på behandlingen som tilbys, både i kommunehelse- og spesialisthelsetjenesten. Dette vil også kunne gjelde pleie- og omsorgstjenesten.

Hvilke prioriteringer og prioriteringsavveininger som skal gjøres i ulike behandlingsvalg i helsesektoren, er grundig utredet og dokumentert i en rekke politiske og faglige føringer og veiledninger.⁸ Kommisjonen erfarer imidlertid at føringene er mindre tydelige når det gjelder de største helsekrisene som kan ramme oss.

Prioriteringsutfordringer i en langvarig beredskapssituasjon har i både 2017 og 2019 blitt løftet frem i Helsedirektoratets overordnede risiko- og sårbarhetsvurderinger for nasjonal beredskap i helse- og omsorgssektoren. I 2019-rapporten foreslår Helsedirektoratet at Helse- og omsorgsdepartementet utreder prioriteringer i beredskapssituasjoner nærmere.⁹ Tilknyttet prioriteringsbehov, har en offentlig helseaktør gitt innspill om at det er behov for å presisere de enkelte statlige etatenes ansvar for kost-nytte-vurderinger av tiltak på tvers av sektorer i kriser. Når mange sektorer rammes av en krise og deltar i håndteringen er det også et stort behov for helhetlige kost-nytte-vurderinger av effektene og konsekvensene av tiltak. Dette gjelder innenfor helsekriser og andre kriser. Se også nærmere omtale av behovet for tverrsektoriell koordinering i kriser i kapittel 5.

Prioriteringsutfordringer ved helsekriser var også en problemstilling som Holdenutvalget reiste i sin hovedrapport om samfunnsøkonomiske vurderinger av smitteverntiltak under koronapandemien.¹⁰ Utvalget oppsummerte hvilke tilpasnin-

⁸ Se blant annet NOU 2018: 16.

⁹ Helsedirektoratet (2019a).

¹⁰ Holdenutvalget var en ekspertgruppe som på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet gjennomførte samfunnsøkonomiske vurderinger av smitteverntiltak.

⁶ Helse- og omsorgsdepartementet (2018).

⁷ Forskrift om krav til beredskapsplanlegging.

Tabell 25.1 Ulike nivåer av overbelastning og konsekvenser for helsetjenesten

Trinn 1. Lett påvirkning av kapasitet.	Utsettelse av elektiv aktivitet (planlagt behandling). Jo lenger det varer, desto større etterslep av behandling og risiko for disse pasientene, men mindre belastning i samfunnet.
Trinn 2. Moderat påvirkning av kapasitet.	Større begrensning i elektiv aktivitet og økende omdisponering av personell. Behov for endrede rutiner, der kvalitet kan opprettholdes, med større ressursbruk, for eksempel ved oppgaveglidning.
Trinn 3. Stor påvirkning av kapasitet.	Økende sannsynlighet for noe redusert kvalitet eller endrede pasientforløp, noe som innebærer noe øket risiko for pasientene.
Trinn 4. Overveldet kapasitet.	Hvis det ikke er planlagt for hvordan man skal møte en stor tilstrømming, vil det kunne bli ukoordinert, urettferdig og lite effektivt, og dermed føre til større reduksjon av behandlingskvalitet.

Kilde: Holden IV (2022).

ger og konsekvenser ulike nivåer av overbelastning på helsetjenesten kunne ha. Et sentralt poeng var at det uten planer for reduksjon i behandlingskvalitet og prioritering, ville tvinge seg frem en ukoordinert og urettferdig reduksjon av behandlingskvaliteten. De ulike nivåene som utvalget benyttet for å illustrere dette er gjengitt i tabell 25.1.¹¹

Nærmere om behov for prioriteringskriterier i den kommunale helse- og omsorgstjenesten

Spesialisthelsetjenesteloven stiller krav til at spesialisthelsetjenesten innretter tjenestetilbudet sitt i tråd med prioriteringskriteriene om nytte, ressursbruk og alvorlighet. De tre kriteriene skal vurderes samlet, og gjelder for alle pasienter uavhengig av diagnose. I en smittesituasjon hvor det er ressurs- og behandlingsknapphet, kan dette for eksempel innebære at helsepersonell prioriteres fordi helsehjelpen til storsamfunnet avhenger av at helsepersonellet settes i stand til å yte kritisk helsehjelp til resten av befolkningen. Bankholmvalget anbefalte at også den kommunale helse- og omsorgstjenesten burde ta i bruk de samme prioriteringskriteriene.¹² Helsedirektoratet har påpekt at prioriteringskriteriene om nytte, ressursbruk og alvorlighet kan gi viktige bidrag til krevende prioriteringssituasjoner som oppstår i kommunene.¹³

25.2.3 Bedre utnyttelse av variabel og fleksibel beredskapskapasitet

En vesentlig del av helseberedskapen handler om evnen til å mobilisere og omdisponere ressurser i kriser. Belastningen på helsevesenet i de fleste kriser vil være geografisk skjevfordelt. Dette gir en variabel beredskapskapasitet gjennom mulig omfordeling av helsepersonell eller pasienter mellom geografiske områder.

Flere av innspillene til kommisjonen handler om behovet for å styrke evnen til å mobilisere personellressurser til helsetjenesten, også utover de som jobber i tjenesten til daglig. Det følger av regelverket at beredskapsplaner på alle nivå skal ha oversikt over personellressurser, og hvordan eksisterende kapasiteter og kompetanse kan benyttes i en krise hvor behovet for personell øker. I den grad det er mulig, skal planverket inneholde kompetansekartlegging og personellplanlegging, bruk og mottak av annen kompetanse som pensjonister og studenter, og andre relevante personellressurser.

I innspillene til kommisjonen er det flere helseaktører som peker på behovet for å styrke helsesektorens variable beredskapskapasitet. Det fremholdes blant annet at omdisponering av helsepersonell til nye geografiske lokasjoner vil innebære behov for opplæring og tilpasning i andre lokaler, rutiner og kollegaer, noe som understre-

¹¹ Holden IV (2022).

¹² NOU 2018: 16.

¹³ Helsedirektoratet (2020a).

ker betydningen av at omfordeling av helsepersonell øves på, og at det inngår i planverk.

Det pekes også på behov for å få bedre oversikt over personellressurser. Ulike typer helsepersonell, som for eksempel veterinærer og tannleger, kan settes inn på oppgaver som gjør at annet spesialisert personell kan fokusere på sine områder i en krise. Ett innspill peker også på at ideelle og private helseaktører, inkludert fastleger, bør bli tettere integrert i helseplanverket både lokalt, regionalt og nasjonalt, og at beredskapsavtaler som inngås med disse bør ha vilkår som regulerer bistand i kriser og deltakelse i øvelser.

Både pensjonister og studenter ble en verdifull ressursbase under koronapandemien. En forutsetning for å benytte studenter, pensjonister og medhjelpere er at regelverk og retningslinjer er tydelig fastsatt før krisen inntreffer, slik at kommunene og helseforetakene kan planlegge for bruk av disse gruppene i sine kriseplaner. Muligheten til å benytte disse to gruppene krever utstedelse av lisens og unntak fra økonomiske begrensninger for å arbeide. Kommisjonen har fått flere innspill om at dette er ressurser som det er viktig at en raskt kan mobilisere i krisesituasjoner.

I innspillene til kommisjonen vises det også til at det er et behov å etablere oversikter over personell som legger til rette for at personell kan mobiliseres og fordeles på tvers av virksomheter, for eksempel mellom kommuner og helseforetak. I en krise kan det også være behov for oversikter over arbeidstakere utenfor helsetjenesten med relevant kompetanse. Ett innspill trekker frem at Arbeids- og velferdsdirektoratet har en viktig rolle som personellformidler i kriser, og at denne rollen bør tydeliggjøres og inngå i planverket i helseberedskapen i større grad enn i dag.

Betydningen av fleksibilitet i oppgavedeling og oppgaveutførelse i beredskapssituasjoner fremheves også av Helsepersonellkommisjonen. Utredningen viser blant annet til at tjenesteyting i beredskap ofte medfører endret oppgavedeling mellom personell, og at beredskapsplaner og samarbeid mellom ledelsen, tillitsvalgte og verneombud er grunnleggende for å bygge god fleksibilitet i beredskapssituasjoner.¹⁴ Også Helsepersonellkommisjonen fremhever at evnen til å mobilisere personellressurser som ikke arbeider i helse- og omsorgstjenestene, som lærlinger, studenter og pensjonert helsepersonell, har stor betydning for den samlede helseberedskapen.

25.2.4 Forsyningssikkerhetsutfordringer for helsesektoren

Forsyningssikkerhet er en generell utfordring som er nærmere omtalt i kapittel 13. Helsesektoren er avhengig av spesialisert utstyr og spesielle legemidler i tillegg til andre innsatsfaktorer som vann og strøm. Risikoen for svikt i forsyningskjeden for legemidler er belyst i blant annet i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) risikoanalyse av legemiddelmangel fra 2018 og i Helsedirektoratet sin rapport *Nasjonal legemiddelberedskap* fra 2019.¹⁵

Koronapandemien synliggjorde helsesektorens sårbarheter for brå, kraftige økninger i etterspørselen etter kritiske varer når mange land etterspør de samme varene samtidig. I forbindelse med pandemien ble derfor lagring av både legemidler og smittevern- og testutstyr bygget opp.¹⁶ I tillegg ble flere utredninger for å vurdere videreføring, samordning og forvaltning av disse lagrene igangsatt. En lov- og forskriftsendring om en permanent innretning for legemiddelberedskap for kommunehelsetjenesten var til behandling i Helse- og omsorgsdepartementet da denne utredningen ble trykket.¹⁷ Høringen inneholder forslag om grossistenes beredskapslikt, dimensjonering av legemiddellager, og forslag om at det etableres et nasjonalt legemiddelberedskapsråd som skal gi faglige anbefalinger i legemiddelberedskaps-spørsmål og sikre større grad av samhandling mellom både etatene og primær- og spesialisthelsetjenesten enn i dag.

Overfor Totalberedskapskommisjonen har flere helsemyndigheter og -aktører fremhevet ulike problemstillinger relatert til forsyningssikkerhet knyttet til både legemidler, vaksiner og medisinsk-teknisk utstyr.

Når det gjelder vaksineberedskap er det flere helsemyndigheter som fremhever betydningen av samarbeidet med EU og det pågående arbeidet med å knytte Norge tett til det forsterkede helsesamarbeidet i EU. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6. Kommisjonen har også fått innspill om at det bør ses på muligheter for å bygge opp nasjonal og nordisk produksjonskapasitet for forsyning av kritisk utstyr og materiell, inkludert vaksiner og legemidler. Det vises blant annet til helseforskningsmiljøer og tilgrensende fagmiljø innenfor livsvitenskap, og at etablert produksjonskapasitet

¹⁴ NOU 2023: 4.

¹⁵ Helsedirektoratet (2019b) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018d).

¹⁶ Helsedirektoratet (2020b).

¹⁷ Helse- og omsorgsdepartementet (2022c).

i prosessindustri og vaksiner av fisk danner et mulig grunnlag for norsk produksjon av enkelte vaksiner og legemidler. Flere innspill fremhever også at det må ses på muligheten for å utvikle en produksjonskapasitet innenfor rammen av et nordisk samarbeid om vaksiner, legemiddelproduksjon, smittevernutstyr og medisinsk-teknisk utstyr.

Medisinsk-teknisk utstyr (MTU) er instrumenter, apparater og hjelpemidler som brukes i forbindelse med å forebygge, diagnostisere, behandle eller rehabilitere. Manglende tilgang til medisinsk-utstyr og manglende kompetanse til å sikre driften av utstyret vil kunne få store konsekvenser for pasientbehandlingen. Behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag om risiko knyttet til medisinsk-teknisk utstyr er fremhevet i den overordnede risiko- og sårbarhetsvurderingen for nasjonal beredskap i helse- og omsorgssektoren i både 2017 og 2019.¹⁸ I Riksrevisjonens undersøkelse av helseforetakenes investeringer i blant annet medisinsk-teknisk utstyr i perioden 2010–2020 viste at helseforetakenes investeringer ikke har vært tilstrekkelige til å sikre en god nok tilstand på det medisinsk-tekniske utstyret. Videre hadde flere av helseforetakene begrenset oversikt over tilstanden til det medisinsk-tekniske utstyret.¹⁹ Kommisjonen erfarer at tilsvarende utfordringer også gjelder for kommunehelsetjenesten. En utredning for beredskapslagring av smittevernutstyr utført for Koronakommisjonen fant at pandemien ikke satt utstyrstilgangen på prøve. Utredningen understreket at Norge har begrenset erfaring med hvordan behovet for dette utstyret endrer seg dersom kapasiteten utfordres.²⁰

Kommisjonen har også fått innspill om at det er behov for tydeligere råd og veiledning fra nasjonale myndigheter til kommunehelsetjenesten, knyttet til både hvilken beredskap kommunene bør ha med tanke på type legemidler og volum, og til relevante avbøtende tiltak, for eksempel avtaler med grossister.

Helsesektoren har også kritiske avhengigheter mot andre innsatsfaktorer. I 2014 påpekte Riksrevisjonen at helseforetakene manglet eller hadde mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser, og at beredskapsplaner for kritiske innsatsfaktorer som IKT, vann og strøm manglet eller var mangelfulle.²¹ Kommisjonen har ikke hatt grunnlag for å vurdere beredskapssituasjonen for disse innsats-

faktorene i helsesektoren, men viser til den overordnede vurderingen av disse kritiske innsatsfaktorene i egne kapitler.

Mange aktører har ansvar for ulike deler av forsyningssikkerheten i helsesektoren. Det er delt både mellom etater, helseforetak, kommuner og næringslivsaktører. Enkelte helseforetak og andre helsevirksomheter har overfor kommisjonen pekt på at ansvaret for blant annet legemiddelberedskap er fragmentert, og at det er behov for bedre koordinering. Samtidig vises det til tiltak som skal bedre koordineringen. I høringsforslaget om en permanent innretning for legemiddelberedskap for kommunehelsetjenesten foreslås det at et nasjonalt legemiddelberedskapsråd skal etableres for å blant annet sikre større grad av samhandling mellom både etater og primær- og spesialisthelsetjenesten enn i dag.²²

25.2.5 Kunnskapsberedskap innen helseberedskap

I alle kriser er kunnskapsbehovet stort. Både svineinfluensapandemien i 2009 og koronapandemien i 2020 har vist behov for og nytte av ulike typer «beredskapsregistre». I DSBs evaluering av svineinfluensapandemien fra 2010 ble problemstillingen løftet, og det ble anbefalt at «et pandemiintensivregister må være klart før utbruddet av neste pandemi».²³

Verdien av rask og pålitelig kunnskap i helsekriser ble også erfart under koronapandemien, hvor et godt datagrunnlag fra flere registerkilder ga grunnlag for viktige nasjonale og regionale tiltak. Helseberedskapslovens hjemmel for å etablere beredskapsregistre bidro blant annet til at beredskapsregisteret «Beredt C19» raskt ble etablert. Beredt C19 gjorde det mulig å hurtig fremskaffe oversikt og kunnskap om hvordan pandemien og tiltakene som var iverksatt, påvirket befolkningens helse, bruk av helsetjenester og helserelaterte atferd.²⁴

Pandemien avdekket samtidig behov for et bedre systemer for kunnskap i kriser, og Koronakommisjonen pekte blant annet på behovet for et beredskapsregister som står klart til bruk ved kommende smitteutbrudd og pandemier.²⁵

Erfaringene fra pandemien har ført til mange initiativer for å styrke evnen til kunnskapsproduksjon i kriser. To ekspertgrupper har vurdert

¹⁸ Helsedirektoratet (2019a).

¹⁹ Riksrevisjonen (2021a).

²⁰ Thingvold og Skogvang (2021).

²¹ Riksrevisjonen (2014).

²² Helse- og omsorgsdepartementet (2022c).

²³ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2010).

²⁴ Folkehelseinstituttet (2023b).

²⁵ NOU 2021: 6.

Boks 25.2 Internasjonalt samarbeid innen helseberedskap

Norge er avhengig av internasjonalt samarbeid for å håndtere grensekryssende helsetrusler. For grensekryssende helsetrusler er nasjonale tiltak ofte ikke nok. Eksempler på grensekryssende helseutfordringer er koronapandemien, antibiotikaresistens, klimaendringer og krig i Europa. For å håndtere disse utfordringene er det nødvendig med samarbeid med andre land og internasjonale organisasjoner.

Internasjonalt samarbeid kan også sikre ekstra kapasitet og beredskap på områder med lav sannsynlighet for hendelser, men hvor håndteringen er kompleks og ressurskrevende. Store brannskadehendelser og pasienter med høyriskosmitte som for eksempel ebola, er eksempler på områder hvor internasjonalt samarbeid er nødvendig.

Norge er en aktiv og ettertraktet bidragsyter og har deltatt godt inn i ulike typer av internasjonale operasjoner og organiserte faste ordninger. Disse bidragene er av ulik art og krever til dels ulikt personell, men det er også slik at godt kvalifisert personell er tilknyttet flere av ordningene samtidig. Se nærmere omtale av europeisk helseberedskapssamarbeid i kapittel 6.

De nordiske landene har inngått en samarbeidsavtale om helseberedskap. Landene kan be hverandre om bistand under hendelser som utfordrer deres kapasiteter, og i grenseområdene er det rutinemessig samarbeid om akuttmedisinske tjenester/grensepassering for kjøretøy.

Det er et regulert nordisk samarbeid for behandling av brannskadde. I Norge er det Haukeland Universitetssykehus som har nasjonal funksjon. Kommisjonen har også fått innspill om at det er behov for å utrede og avklare utenlandske medisinske evakueringskapasiteter, akuttmedisinske kapasiteter, medisinske kapasiteter på behandling av brann- og røykskader, kapasiteter på behandling av hypotermi og kapasiteter på behandling av dykkersyke.

Helsetjenesten og spesielt helseforetakene som avgir personell for oppdrag internasjonalt er tjent med at internasjonale beredskapsordninger og oppdrag bygger på en felles forståelse for behovet for balanse mellom ordinær nasjonal helseberedskap, og internasjonal solidaritet og forpliktelse til å bistå andre land i kriser og krevende situasjoner.

spørsmål om hvilken infrastruktur, kompetanse og juridiske hjemler som er nødvendig for kunnskapsproduksjon i kriser.²⁶ Forskningsrådet har fått i oppdrag å følge opp med å utrede et mulig rammeverk for hvordan analysekapasitet og infrastruktur raskt kan oppskaleres i kriser. Resultatene av arbeidet vil bli lagt frem innen 1. november 2023.²⁷

Kunnskapsberedskap i kriser er også omtalt i kapittel 28.

25.3 Helseberedskap på regionalt og lokalt nivå

I et beredskapsperspektiv er det viktig at helseberedskapen på regionalt og lokalt nivå, inkludert den akuttmedisinske kjeden er nødvendig koordinert. Flere forhold understøtter dette, blant annet at det i flere lover stilles krav til samordning av

beredskapsplaner på tvers av sentralt, regionalt og lokalt nivå, inkludert mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.²⁸ Det er like fullt et område med mange aktører som skal samhandle i både beredskapsplanlegging og krisehåndtering. Kommisjonen har mottatt innspill til noen utfordringer og forbedringsområder knyttet til ulike elementer av helseberedskapen på regionalt og lokalt nivå.

25.3.1 Nasjonal koordinering av tiltak i krisesituasjoner

Helsedirektoratet har et helhetlig ansvar for den nasjonale helseberedskapen og skal etter delegasjon fra Helse- og omsorgsdepartementet sørge for nasjonal koordinering av helse- og omsorgssektorens innsats og iverksette nødvendige tiltak når en krisesituasjon truer eller har inntruffet. Kommisjonen har fått enkelte innspill som peker

²⁶ Rege m.fl. (2022) og Markussen m.fl. (2022).

²⁷ Meld. St. 15 (2022–2023).

²⁸ Spesialisthelsetjenesteloven, folkehelseloven, helse- og omsorgstjenesteloven.

på noen problemstillinger ved dette ansvaret overfor de regionale helseforetakene og kommunehelsetjenesten. Ett av innspillene peker på at ordningen med at Helsedirektoratet, etter delegasjon fra departementet skal sørge for nasjonal koordinering bryter med ansvars og likhetsprinsippet, og at doble rapporteringslinjer fra helseforetakene til både Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet potensielt kan skape uklarheter. Ett annet innspill peker på at slike ordninger må vedlikeholdes også utenom kriser, og det er behov for at dette gjøres i større grad enn i dag for at Helsedirektoratet skal bli satt best mulig i stand til å utøve sin rolle i en krisesituasjon.

Kommisjonen har også fått innspill om en beslektet problemstilling knyttet til at det er ulike styringsmodeller for kommune- og spesialisthelsetjenesten. Her vises det til at Helsedirektoratet har betydelig innflytelse på smittevernarbeidet i kommunene og kommunehelsetjenesten, men at myndighetsstyringen av de regionale helseforetakene i all hovedsak gjennom eierlinjen fra departementet til foretak. Det pekes på at forholdet mellom eierstyring og myndighetsstyring av spesialisthelsetjenesten innenfor beredskapsfeltet derfor bør gjennomgås.

25.3.2 Utvikling og forbedringsområder i den akuttmedisinske kjeden

Den akuttmedisinske kjeden er samfunnets samlede organisatoriske, personellmessige og materielle beredskap for å kunne gi akutt helsehjelp til befolkningen. Kjeden består av fastlege, legevakt, legevaktsentralene, de akuttmedisinske kommunikasjonsentralene (AMK), bil-, båt- og luftambulans og akuttmottak i sykehus. I kapittel 22 omtales ambulansetjenesten og dens særlige rolle knyttet til øyeblikkelig hjelp. I det videre omtales den akuttmedisinske kjeden for øvrig.

Lokal akuttmedisinsk beredskap

Den lokale akuttmedisinske beredskapen utenfor sykehus utgjøres i første rekke av den kommunale legevakten og ambulansetjenesten.

Kommunene skal tilby en legevaktordning som sikrer befolkningens behov for øyeblikkelig hjelp. Kommunene har også ansvar for nødmeldetjenesten gjennom legevaktsentralene.²⁹ I februar 2022 var det registrert 168 legevakter og 94 legevaktsentraler i Norge.³⁰ 83 av legevaktene var interkommunale legevakter. Utviklingen av

totalt antall legevakter og antallet interkommunale legevakter har vært stabil siden 2020.³¹ På dagtid ivaretas den kommunale legevakten i stor grad av fastlegene i kommunene, men i større byer og tettsteder er det døgnåpne legevakter. Utenom kontortid ivaretas kommunale legevakter av fastleger som har legevakt som del av avtalen sin med kommunen, og andre leger som ønsker å delta.³²

Fastlegeordningen har de siste årene møtt flere utfordringer. Disse knytter seg blant annet til økt arbeidsbelastning, et økende antall kommuner som sliter med rekruttering, og etablerte fastleger som velger seg bort fra ordningen. Utfordringene merkes særlig i distriktene. Per 1. februar 2022 sto totalt 150 000 innbyggere uten fastlege. Utfordringene knyttet til fastlegeordningen er forventet å påvirke tilgangen til kommunal legevakt og dermed også den lokale akuttmedisinske beredskapen.³³ Kravene til kompetanse for lege i vakt i akuttmedisinforskriften ble i 2022 endret slik at kommunene, med grunnlag i rekrutteringsutfordringer kan gi unntak for forskriftens kompetansekrav for leger som har oppnådd læringsmålene i spesialistutdanningens første del eller tilsvarende spesialistutdanningens første del. Slike unntak kan gis frem til og med 31. desember 2023.

Kommisjonen har fått innspill fra flere kommuner som er bekymret for tilgangen til både fastleger og leger i vakt. Selv om utviklingen i antall legevakter har vært stabil siden 2020, viser flere kommuner til at tidligere prosesser med å sentralisere legevaktdistrikter har ført til større avstander til legevakten og dårligere tilgang på leger lokalt. Kommisjonen erfarer at flere kommuner mener at det er viktig å forhindre en videre sentralisering av legevaktdistriktene.

Utviklingen innenfor kommunal legevakt har bidratt til at ambulansetjenesten hyppigere benyttes til såkalte «vurderingsoppdrag», som tidligere ble foretatt av en legevaktlege, men også til transport av pasienter som skal undersøkes ved en stasjonær legevakt. Flere steder er det blitt lengre transporttid til og fra legevakten. Flere legevakter har egne legevaktbiler som kan rykke ut, vanlig-

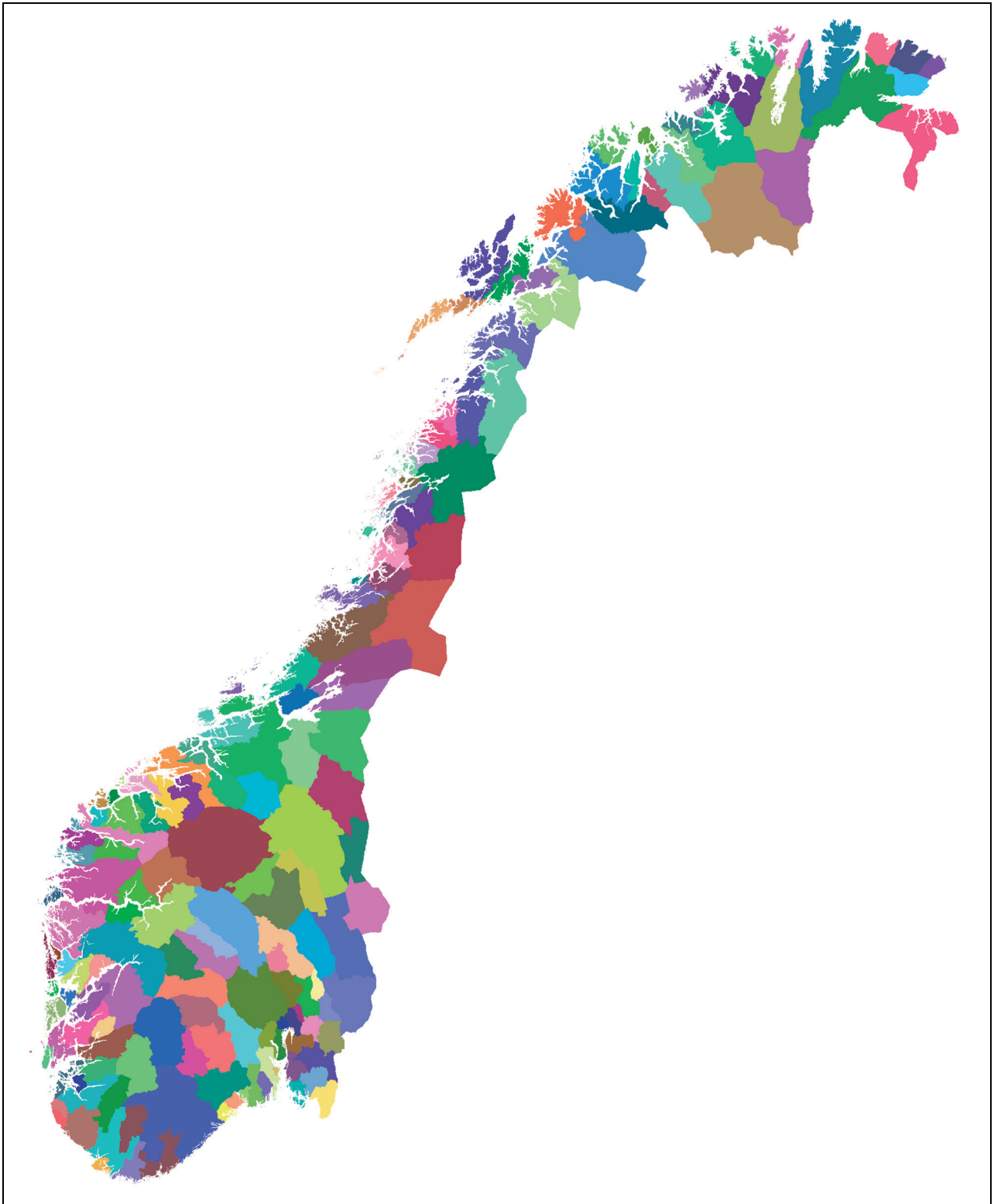
²⁹ Akuttmedisinforskriften.

³⁰ En legevakt er en organisert virksomhet som gjennom hele døgnet skal vurdere henvendelser om øyeblikkelig medisinsk hjelp og iverksette den oppfølgingen som anses nødvendig. En legevaktsentral skal motta og håndtere medisinske henvendelser fra publikum i legevaktdistriktet hele døgnet.

³¹ Allertsen og Morken (2022).

³² Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).

³³ Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022).



Figur 25.1 Kart over legevaktstrikter i Norge.

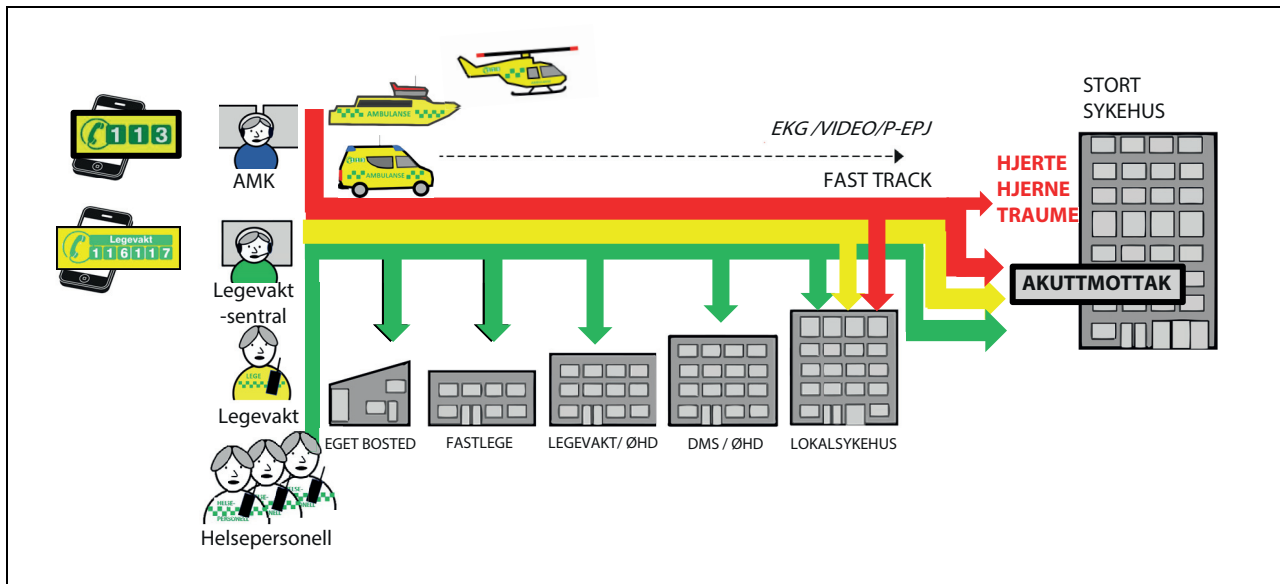
Legevaktstrikter er et geografisk område der en gitt legevakt har ansvaret for akutt medisinsk hjelp.

Kilde: Håvard Thorsen Rydland, NORCE (2022).

vis med personell fra brann- og redningsvesenet eller helsepersonell som sjåfører.

Akuttoppdrag kan i stor grad håndteres av lege i vakt i samarbeid med kompetent ambulan-

sepersonell. Se kapittel 22 for nærmere omtale av ambulansetjenesten. Akuttpasienter skal vanligvis legges inn på sykehus. Sykehusene har også funksjonsfordeling der noen større sykehus for



Figur 25.2 Den akuttmedisinske kjeden.

Kilde: Terje Olav Øen, Helsedirektoratet.

eksempel håndterer traumepasienter, hjertepasienter og slagpasienter. Ved spesielle behov for mer avansert behandling eller der tid er avgjørende, benyttes oftest luftambulanse, enten helikopter eller ambulansesfly.

Norge har 16 AMK-sentraler hvor befolkningsgrunnlaget per sentral varierer fra ca. 60 000 til 1 500 000 mennesker. Betydningen av å ha forutsigbarhet knyttet til kompetanse og kvalitet både i ambulansetjenesten spesielt og den samlede akuttmedisinske kjeden generelt, trekkes frem i flere av innspillene som kommisjonen har fått. Viktigheten av å videreutvikle og styrke de prehospitale tjenestene (altså akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus) understrekes både for å sikre pasientsikkerheten, men også kapasiteten og tryggheten til helsepersonell i møte med akutte og livstruende hendelser utenfor sykehus.

Nye verktøy og utvikling i den akuttmedisinske beredskapen

Ulike verktøy og nye modeller er de senere årene tatt i bruk og under utprøving for å utvikle tjenestene i den akuttmedisinske kjeden.

Nye systemer for kommunikasjon og hendelseshåndtering er under utvikling ved AMK-sentralene. Disse skal gi bedre samordning mellom sentralene og større evne til å håndtere trafikktopper. Kommisjonen erfarer at det også jobbes med bedre kommunikasjon mellom legevaktssentraler og AMK.

Videre gir teknologiske løsninger mulighet for bedre samarbeid mellom sentralene på tvers. Kommisjonen erfarer at svartidene spesielt på de store legevaktssentralene kan være lang. Helsedirektoratet peker på at en mer samordnet organisering, og etablering av spesialtjenester for pasientgrupper som har behov for lengre samtaler, er relevante tiltak for å redusere svartidene. Kommisjonen har også fått innspill om at det er ulike erfaringer med innføringen av et eget legevakt-nummer og samspeilet mellom de ulike legevaktssentralene, inkludert bruken av nødnummeret 113.

Det er de senere årene tatt i bruk telemedisinsk utstyr til overvåking og diagnostikk som er tilkoblet elektronisk pasientjournal, og som kan overføre elektroniske pasientdata til sykehusene og akuttmottaket. Elektronisk samhandling med kommunehelsetjenesten er imidlertid ikke like godt etablert, og det er utfordringer knyttet til samhandling med legevaktssentralene, der det kan være ulike journalsystem som driftes.

Kommisjonen erfarer at video blir benyttet på ulike måter. Ved både AMK og legevaktssentralene kan det kobles opp videosamtaler mellom innringer og operatørene dersom innringer samtykker og mobiltelefonen støtter det teknisk. Slike kommunikasjonsløsninger hjelper helsepersonellet når pasientens situasjon skal vurderes og råd om tiltak gis. Det er også igangsatt pilotering av løsninger der for eksempel den utrykkende legen kan delta i videosamtalen med innringeren.

Nye modeller for kompetanseøkning hos operatørene er også under utprøving. Medisinsk nødmeldetjeneste har en viktig rolle knyttet til bruk av helsetjenestens akuttressurser, noe som krever gode verktøy for beslutningsstøtte og deling av informasjon.

Et større pilotprosjekt på Nordvestlandet har testet ut bruk av sykepleiere og ambulansepersonell som en del av legevaktordningen. Gjennom såkalte legevaktssatellitter får pasienter konsultasjon med lege i vakt via videokonferanse, der helsepersonell lokalt kan gjøre enkle undersøkelser som gir nødvendig informasjon for vurdering av pasienten. Dette kan også gjøres ved hjemmebesøk og på institusjon.

Ved noen av legevaktssatellittene er det også benyttet helsepersonell til akutte utrykninger sammen med akutthjelpere. Ordningen er også testet ut som helsevaktbil bemannet med paramedisinere. Når AMK mottar nødmeldinger knyttet til akutte situasjoner der nærmeste ledig ambulanse eller lege ikke er umiddelbart tilgjengelig, er akutthjelpere en ressurs som kan mobiliseres, avhengig av publikumsinnsats og om akutthjelpere besitter kompetanse som kan utgjøre en forskjell i hendelsen. Akutthjelpere skal kunne gi nødvendig førstehjelp inntil helseressurser ankommer pasienten.

25.3.3 Kommuneoverlegen og kommunelegens rolle

Koronapandemien har vist hvilken nøkkelrolle kommunene har i større helsekriser, og hvor tilpasningsdyktige og fleksible de er.³⁴ Samtidig ble en rekke læringspunkter identifisert. I evalueringen av statsforvalternes samordningsrolle i pandemien går det frem at den samfunnsmedisinske kompetansen og kapasiteten har blitt utfordret i samtlige kommuner, og at organisering og innhold til kommunelegestillingen bør diskuteres på nasjonalt nivå. Evalueringen anbefaler også at kommunelegene knyttes til ledelsen i kommunen for å styrke deres veilederrolle, og at det utvikles en veileder og kurspakke for kommunelegefunksjonen.³⁵ Kommuneoverlegen har en sentral og formalisert rolle når det gjelder annet smittevern og miljørettet helsevern, men rollen i beredskapsarbeidet for øvrig varierer mellom kommuner, både når det gjelder ansvar, rolle, stillingsprosent og plassering.

Kommisjonen erfarer at det er mange grunner til dette, blant annet kommuneoverlegens andre oppgaver som for eksempel fastlege og leder, kommuneoverlegens kompetanse, erfaring og personlighet, men også hvordan kommune er organisert og kulturen i kommunen.

I innspill til kommisjonen er det flere som mener at kommunelegerollen bør styrkes. Ett av innspillene til kommisjonen peker på at det bør komme tydeligere krav og forventninger til kommuneoverlegens arbeid og oppgaver, og at kommuneoverlegen bør være plassert i kommunedirektørens stab. Behovet for å styrke kommuneoverlegens rolle ble også fremhevet av koronakommisjonen.

25.3.4 Statsforvalterens samordningsfunksjon i helseberedskapen

Statsforvalteren har etter smittevernloven ansvar for å ha oversikt over og kunnskap om lokale planer om smittevern og skal yte bistand ved behov. Statsforvalterne hadde en sentral rolle på flere områder i pandemien og bidro til å sikre målrettede smitteverntiltak tilpasset lokale forhold. Et eksempel er at statsforvalterne gikk gjennom rapporter fra helsemyndighetene sammen med kommunene og omsatte disse føringene til tiltak tilpasset den lokale smittesituasjonen.³⁶ Dette systemet kombinerte statlig veiledning med lokal og regional vurdering og håndtering.

Myndigheten til å fatte vedtak med hjemmel i smittevernloven er imidlertid lagt til sentralt og kommunalt nivå. Statsforvalterne har under koronapandemien erfart at kommunene, regionale aktører og overordnede myndigheter hadde større forventninger til embetenes samordning enn det som fremgikk av gjeldende praksis og lovverk. I evalueringen av statsforvalternes samordningsrolle under pandemien pekes det på at regional samordning i enkelte tilfeller kan være mer hensiktsmessig enn statlig samordning, og at det bør vurderes å gi statsforvalterne et tydeligere og utvidet ansvar etter smittevernloven. Embetene argumenterer for at de kjenner fylket og aktørene på regionalt og kommunalt nivå, og at de har kompetanse gjennom fylkeslegen og egnede samvirkearenaer.

Under koronapandemien ble det også etablert møteplasser hvor statsforvalterne inviterte regionale helseforetak og kommuner. Formålet med møteplassene var å sikre nødvendig koordinering

³⁴ Fosse m.fl. (2022).

³⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statsforvalteren og Helsedirektoratet (2022).

³⁶ NOU 2021: 6.

mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten på regionalt og lokalt nivå. Statsforvaltere, fylkeskommuner, Forsvaret og andre sentrale aktører ble også invitert inn på regelmessige møter i regi av blant annet regionale helseforetak.

25.4 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Kommisjonen vil særlig fremheve behovet for tydeligere nasjonale ambisjoner for dimensjoneringen av helseberedskapen, tydeligere planer for større helsekriser, en mer robust forsyningssikkerhet og en videreutvikling av helseberedskapen på utvalgte områder på regionalt og lokalt nivå.

25.4.1 Tydeligere nasjonale ambisjoner for helseberedskapen

Helseberedskapen har god kapasitet til å håndtere kortvarige situasjoner over timer til dager, gjennom prioriteringer og omdisponeringer. Mer langvarige krisesituasjoner gir imidlertid andre utfordringer, og det er stor forskjell på å planlegge for bortfall av kritisk infrastruktur og innsatsfaktorer i noen timer, sammenliknet med flere dager, eller måneder og år. Helseberedskapen er materiell, utstyrs-, areal- og personellintensiv. Manglende konkrete føringer om hvilke premisser og ambisjoner som skal legges til grunn for beredskapen gjør at sentrale helseberedskapsaktører planlegger ut ifra ulike forutsetninger og risikovurderinger, noe som kan begrense potensialet til å utnytte den totale kapasiteten i helseberedskapen.

Kommisjonen mener at det er en mangelfull beskrivelse av hva ambisjonsnivået for helseberedskapen skal være, både når det gjelder til hva den skal tåle av påkjenninger, og hvilke helsetjenester den skal kunne levere ved ekstraordinære kriser og i hele krisespektret. Det er derfor behov for tydeligere nasjonale føringer og ambisjoner for helseberedskapen. Kommisjonen legger til grunn at helseberedskapen ikke er noe i tillegg til vanlig drift, men en integrert del av en motstandsdyktig, fleksibel, omstillingsdyktig og helhetlig helsetjeneste. Dette krever en balanse mellom overordnet styring og lokal tilpasning, og at det utvikles en grunnkapasitet som sikrer beredskap.

Spørsmålet om hvilken robusthet og kapasitet beredskapen skal ha er i vesentlig grad et politisk spørsmål om risikoaksept og prioritering av ressurser. Et godt kunnskapsgrunnlag om konsekvensene av overbelastet kapasitet i ulike scenari-

er, vil derfor være nyttig for å understøtte tydeligere ambisjoner for helseberedskapen.

25.4.2 Bedre planer for å håndtere krevende og langvarige helsekriser

I tillegg til tydeligere nasjonale ambisjoner for helseberedskapen mener kommisjonen at det er behov for bedre planverk for hendelser høyt i krisespektret. Beredskap krever fleksibilitet og evne til å omprioritere raskt, men krever også tilstrekkelig vekt på nødvendig drift og evne til å skjerme prioriterte områder.

Kommisjonen mener at eierstyringen og myndighetsstyringen av spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten må innrettes på en måte som understøtter en mer effektiv nasjonal beredskap og krisehåndtering, inkludert god tverrsektoriell samordning. Sentrale ordninger for koordinering i kriser, som Helsedirektoratets koordinerende rolle ved kriser etter delegasjon fra Helse- og omsorgsdepartementet, må vedlikeholdes også mellom kriser. I en krise er det samtidig viktig med god nasjonal koordinering av både spesialist- og primærhelsetjenesten. Disse tjenestene er gjenstand for ulike styrings- og myndighetslinjer. Helsedirektoratet har betydelig innflytelse på smittevernarbeidet i kommunene og kommunehelsetjenesten, men myndighetsstyringen av de regionale helseforetakene foregår i all hovedsak gjennom eierlinjen fra departement til foretak. Kommisjonen mener at forholdet mellom eierstyring og myndighetsstyring av spesialisthelsetjenesten innenfor beredskapsfeltet derfor bør gjennomgås.

Videre mener kommisjonen at det er behov for tiltak for å sikre best mulig utnyttelse av helseresurser og andre ressurser som kan støtte helsetjenesten i kriser, hvor oversikt over ressurser, og ordninger for effektiv styring av ressurser, er viktig. En variabel kapasitet forutsetter at ressurser effektivt kan omdisponeres og slik skape en nødvendig reservekapasitet. Dette gjelder både omfordeling av helsepersonell og pasienter mellom geografiske områder. Kommisjonen mener at dette må øves mer, og at eventuelle barrierer mot en effektiv omdisponering av helsepersonell mellom helseregioner og mellom spesialist- og primærhelsetjenesten må identifiseres og håndteres.

I kriser er det behov for å tenke kompetanse over profesjon. Med dette som utgangspunkt mener kommisjonen at det må planlegges og øves for bruk av ulike typer helsepersonell, som for eksempel veterinærer og tannleger. Dette er kapasiteter som kan settes inn på oppgaver som gjør at

annet spesialisert personell kan fokusere på sine områder i en krise. Videre bør det sikres at ideelle og private helseaktører, inkludert fastleger, er tett integrert i helseplanverket både lokalt, regionalt og nasjonalt. Kommisjonen mener at beredskapsavtaler som inngås med private og ideelle virksomheter bør ha vilkår om bistand i kriser og deltakelse i øvelser.

Under koronapandemien var pensjonister og studenter en verdifull ressursbase for helsetjenesten. En forutsetning for å benytte studenter, pensjonister og andre medhjelpere er at regelverk og retningslinjer er tydelig fastsatt før krisen inntrer, slik at kommunene og helseforetakene kan planlegge for bruk av disse gruppene i sine krisepålegg. Kommisjonen mener at ordninger og planverk for å nyttiggjøre seg av disse ressursene i fremtidige kriser må være på plass. Kommisjonen erfarer videre at blant annet kommuner under koronapandemien etterlyste bedre oversikt over helsepersonell som var ansatt andre steder for mulig innsats og avlastning i kommunen. Kommisjonen mener at det må sikres mekanismer hvor sentrale aktører i helseberedskapen kan etterspørre forsterkninger fra helsepersonell fra andre virksomheter. Kommisjonen har ikke gått nærmere inn hvordan slike mekanismer og rutiner bør innrettes, men mener at ordninger trolig må organiseres sentralt. I en eventuell krisesituasjon kan det også være behov for oversikter over arbeidstakere også utenfor helsetjenesten med relevant kompetanse til krisen. Kommisjonen mener at Arbeids- og velferdsdirektoratet har en viktig rolle som personellformidler i kriser, og at det bør ses nærmere på om denne rollen er tydelig nok i planverket i helseberedskapen.

Det er også etter kommisjonens vurdering behov for en transparent og planmessig tilnærming til hvordan begrensede helseressurser skal prioriteres i situasjoner hvor det er behov for å redusere ambisjonsnivået på behandlingens som tilbys. Kommisjonen mener at det er viktig at det gjøres på en åpen og rettferdig måte. Slike avklaringer vil gjøre helsetjenesten bedre forberedt til å håndtere situasjoner hvor kapasiteten er presset. Kommisjonen mener derfor at helsemyndighetene må utrede hvilke krevende prioriteringsavveininger helseberedskapen kan bli stilt overfor i situasjoner hvor hele helsetjenestens kapasitet er overveldet, som ved alvorlig krise eller krig. Kommisjonen mener også at det bør vurderes å utrede om den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal basere seg på de samme prioriteringskriteriene som spesialisthelsetjenesten.

Når det gjelder forsyningssikkerhet, synes det å være en overordnet utfordring at ansvar og roller er fordelt på mange aktører. Et nasjonalt legemiddelberedskapsråd vil kunne bidra til bedre koordinering og samordning. Forsyningssikkerhetstiltakene i helseberedskapen vurderes imidlertid å fortsatt være preget av mange aktører og ordninger. Kommisjonen har ikke hatt grunnlag for å gå nærmere inn i vurderinger av hvorvidt næringsberedskapsloven kunne være egnet for å håndtere utvalgte forsyningssikkerhetsutfordringer i helseberedskapen. Kommisjonen merker seg at næringsberedskapsloven tilrettelegger for å etablere egnede rådsstrukturer mellom myndigheter og næringslivet, og at den gir hjemler for å gi nærmere bestemmelser om prioritering, omfordeling og lagring. Det er bare Nærings- og fiskeridepartementet som har gitt forskrifter etter næringsberedskapsloven, og kommisjonen lurer på om dette skyldes manglende oppmerksomhet om loven i andre departementer.

Som det går frem i kapittel 13 kan produksjonsrettede tiltak være et sentralt virkemiddel for å sikre forsyningssikkerheten, ved siden av blant annet egenberedskap og importrettede tiltak. Kommisjonen mener at det må ses på muligheten for å utvikle en nasjonal produksjonskapasitet innenfor rammen av et nordisk samarbeid om vaksiner, legemiddelproduksjon, smittevernutstyr og medisinsk-teknisk utstyr.

Endelig mener kommisjonen at det nordiske samarbeidet om helseberedskap må ha høy prioritet, som et tillegg til samarbeidet som foregår i EU-regi. Norge bør prioritere initiativer for økt samarbeid med nordiske og europeiske land om samarbeid knyttet til produksjon av legemidler og medisinsk utstyr og andre tiltak som styrker forsyningssikkerheten.

25.4.3 Helseberedskap på regionalt og lokalt nivå

Koronapandemien har tydeliggjort hvilken nøkkelrolle statsforvalterne og kommunene spiller i større og langvarige helsekriser.

Pandemien har samtidig synliggjort forbedringspunkter når det gjelder regional koordinering. Kommisjonen erfarer at det er behov for å avklare roller og ansvar på regionalt nivå mellom statsforvalterens ansvar ut mot kommunene og kommunehelsetjenesten og de regionale helseforetakene og spesialisthelsetjenesten.

På helseberedskapsområdet spesielt vil kommisjonen fremheve betydningen av ordninger som helsefelleskapene, som er et eksempel på en

ramme for å videreutvikle samarbeidsstrukturer mellom kommuner, helseforetak, fastleger og brukere. Videreutviklingen av slike møteplasser har vist seg å ha stor betydning i kriser ved at de understøtter tverrsektoriell informasjonsdeling, felles situasjonsforståelse og helhetlige vurderinger og koordinering på tvers av blant annet spesialist- og kommunehelsetjenesten.

Pandemien viste at kommunene er både tilpassningsdyktige og fleksible i møte med større helsekriser. I kommunenes arbeid med helseberedskap har kommuneoverlegen en nøkkelrolle. Den samfunnsmedisinske kompetansen kommuneoverlegen besitter, er av sentral betydning både når det gjelder grunnberedskapen i en kommune og i krisehåndteringen. Dette betyr at det er behov for at kommuneoverlegen har en rolle i kommunens kriseledelse, men også behov for involvering i planarbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskap og deltakelse i kriseøvelser. Samtidig er dette en funksjon som ulike kommuner har innrettet på svært ulike måter, både når det gjelder ansvar, rolle, stillingsprosent og plassering. Kommisjonen mener derfor at kommunelegens rolle og funksjon må styrkes, og at det bør gis tydeligere forventninger til kommuneoverlegens arbeid og oppgaver.

Den akuttmedisinske kjeden utenfor sykehus utgjøres i første rekke av kommunal legevakt og ambulansetjenesten. Kommisjonen mener at økende sentralisering både av legevaktstjenester og akuttmedisinske tjenester i sykehus må ses helhetlig og i sammenheng med viktigheten av å styrke de prehospitale tjenestene. De prehospitale tjenestene må videreutvikles også for å kunne understøtte kommunehelsetjenesten og leger i vakt og i legevakttjenesten.

Ulike verktøy og nye modeller er de senere årene tatt i bruk og under utprøving for å utvikle tjenestene i den akuttmedisinske kjeden. Kommisjonen vil fremheve at ulike ordninger som testes ut som en del av legevaktsordningen ikke må gå på bekostning av kvaliteten i tjenestetilbudet i legevaktsdistriktet. Det er viktig at legevaktsatellitter og andre piloter ikke kommer til erstatning for, men i tillegg til, nødvendig videreutvikling av den ordinære ambulansetjenesten. Eksempler på nye ordninger er bruk av sykepleiere, ambulanspersonell og akutthjelpere, som en del av legevaktordningen, og konsultasjoner med lege i vakt via videokonferanse.

Kommisjonen har fått innspill om ulike erfaringer med innføringen av et eget legevaktnummer og samspillet mellom de ulike legevaktsentralene, men også bruken av nødnummeret 113. Kommi-

sjonen ser derfor behov for en oppfølging av innføringen og bruken av eget legevaktnummer.

Kommisjonen anbefaler:

- å utvikle tydelige nasjonale ambisjoner, kriterier og veiledning for ressursprioriteringer i situasjoner hvor det er ekstraordinære behov for helsehjelp i befolkningen
- å sikre at det er oppdatert planverk for omfordeling av helsepersonell og pasienter mellom geografiske regioner
- å sikre at regelverk og retningslinjer for bruk av studenter, pensjonister og andre medhjelpere er tydelig fastsatt før en krise inntreffer
- å påse at vilkår om bistand i kriser og deltakelse i øvelser vurderes inntatt i ordinære kontrakter det offentlige har om kjøp av tjenester fra private og ideelle virksomheter, inkludert i eventuelle beredskapsavtaler
- å styrke rollen og funksjonen til kommunelegen
- å utrede eierstyring og myndighetsstyring av spesialisthelsetjenesten innenfor beredskapsområdet
- å utrede muligheten for å utvikle en produksjonskapasitet innenfor rammen av et nordisk samarbeid om vaksiner, legemiddelproduksjon, smittevernutstyr og medisinsk-teknisk utstyr.
- å evaluere innføringen og bruken av eget legevaktnummer

25.5 Sivil-militær helseberedskap

Norge har bare én, samlet helsetjeneste i fred, krise og krig. Kommune- og spesialisthelsetjenesten skal yte helsetjenester til både sivilbefolkningen og Forsvaret og allierte styrker som er i Norge i forbindelse med øvelser, og i kriser og krig. Forsvarets egne sanitetsressurser er svært begrensede og hovedsakelig innrettet mot akutte militære behov. Dette betyr at Forsvaret har begrenset evne til å støtte den sivile helsetjenesten og det sivile samfunnet med utstyr, materiell og behandling. Forsvarets sanitetsvirksomhet utgjør ved full mobilisering bare om lag 1,1 prosent av totalforsvarets samlede helseressurser.³⁷

Behandlingen av potensielt alvorlig skadde pasienter for Forsvaret er organisert i et nasjonalt traumesystem. I hvert regionale helseforetak er det et traumesenter som skal behandle de alvor-

³⁷ Pedersen m.fl. (2022).

ligst skadde pasientene. Dette er universitetssykehuset Nord-Norge Tromsø, St. Olavs hospital, Haukeland Universitetssykehus og Oslo universitetssykehus Ullevål. Dette traumesystemet gjelder for Forsvaret i Norge og utgjør organisasjonen som skal erstatte det sivile traumesystemet i et geografisk område der det sivile traumesystemet ikke kan være til stede på grunn av sikkerhetshensyn relatert til militære operasjoner. Forsvarets traumesystem samvirker med det sivile traumesystemet som en del av den norske totalforsvarsordningen.³⁸ Ved krig og krigslignende situasjoner vil det også være overveiende sannsynlig at pasienter og helseressurser må forflyttes mellom helseforetak, helseregioner, kommuner og utlandet. En sentral problemstilling er mangel på en nasjonal evakueringsplan og beskrivelse av en evakueringskjede i krise og krig.

Ved militær mobilisering vil det sivile helsevesenet måtte avgi personell til Forsvaret, og helse-tjenesten vil bli betydelig belastet i både volum, kompleksitet og prioriteringer. Kommisjonen har fått innspill om at det mangler en helhetlig plan og oversikt over hvilket personell dette omfatter, og hvilke funksjoner som må prioriteres også i en slik situasjon.

25.5.1 Roller og ansvar

Det følger av prinsippet om at Norge har én samlet helsetjeneste at ansvaret for helseberedskapen deles mellom Forsvaret, Forsvarets sanitet og helsevesenet, for å ivareta sivile og militære pasienter i hele krisespektret. Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet har overordnet ansvar for dette arbeidet, mens Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) har det overordnede operative ansvaret for Forsvarets sanitet. Helsedirektoratet og FOH har inngått en samarbeidsavtale som skal sikre et tverrsektorielt samarbeid både i det forebyggende arbeidet og i kriser. For eksempel har Helsedirektoratet faste liaisoner fra Forsvaret. I tillegg sender Helsedirektoratet liaisoner til FOH ved behov. De regionale helseforetakene fikk i 2023 i oppdrag å utvikle operative beredskapsplaner som er koordinert med Forsvaret i hele krisespektret. Disse skal være basert på erfaring og kunnskap fra arbeidet med en pilot i Helse Nord RHF.³⁹

Sivilt-militært samarbeid koordineres overordnet i Helseberedskapsrådet, som ledes av Helsedi-

Boks 25.3 Forsvarets støtte til helsemyndighetene under koronapandemien

Under koronapandemien anmodet sivile helsemyndigheter i begrenset grad om bistand fra Forsvaret. Bistanden fra Forsvaret begrenset seg til blant annet teltløsninger og tilgjengeliggjøring av lufttransport, blant annet gjennom ambulanseberedskap med helikopter i Kirkenes. Forsvaret bisto i tillegg Helsedirektoratet med evakuering av 70–100 personer i karantene fra Svalbard.

Forsvarets fly og rammeavtaler med sivile flyselskaper om medisinsk luftevakuering er aktuell for transport av pasienter.

Kilde: Forsvarsdepartementet (2020).

rektoratet. Rådets formål er å bidra til at sivil og militær sektor blir bedre i stand til å løse viktige helseoppgaver knyttet til planlegging og samhandling under kriser i fred, væpnet konflikt og krig og sikre effektiv utnyttelse av helseberedskapsressursene i samvirke mellom Forsvaret og helsetjenesten. Helseberedskapsrådet er ikke tilagt operative funksjoner i krise eller krig, men er rådgivende og rapporterer til Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Deltakere i rådet er direktør i Helsedirektoratet, sjef for Forsvarets sanitet (FSAN), FOH og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), direktører fra aktuelle helsevirksomheter i sivil sektor, representanter fra regionale helseforetak og DSB og Statsforvalternes arbeidsutvalg. Andre etater kalles inn når det er behov.

25.5.2 Arbeidet med å styrke den sivil-militære helseberedskapen

Det har de senere årene blitt arbeidet langs flere spor for å videreutvikle den sivil-militære helseberedskapen, både gjennom totalforsvarsprogrammet og tilgrensende øvelser og planverksarbeid.

Videreutvikling gjennom sivil-militære helseøvelser
Helse- og omsorgsdepartementet etablerte i 2016 et prosjekt for å følge opp Natos grunnleggende forventninger til motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner, inkludert evnen til å hånd-

³⁸ Forsvarets sanitet (2021).

³⁹ Helse Nord RHF (2022a).

tere masseskader. Prosjektet hadde som formål å beskrive evakuering og håndtering av skadede fra skadesteder i en krigssone til overlevering fra Forsvaret til videre behandling i den sivile helsetjenesten. Problemstillinger knyttet til behandlingskapasiteten ved sykehusene ble imidlertid ikke vurdert. Konseptet for håndtering av masseskadesituasjoner ble øvet under Helseøvelsen 2018, som var samordnet med øvelsen Trident Juncture 2018.

Ett læringspunkt fra øvelsen handlet om behovet for prioriteringer og at sentrale helsemyndigheter bør ha tydelige retningslinjer for hvilke pasientgrupper, diagnoser og behandlingstiltak som skal prioriteres i en væpnet konflikt, inklusive sårede soldater. Et generelt læringspunkt fra øvelsen var at rutinene for samarbeid mellom forsvarssektoren og den sivile helsetjenesten var uklare.⁴⁰

Øvelsesaktiviteten har etter det kommisjonen erfarer gitt viktige bidrag i utviklingen av det sivil-militære planverket på helseberedskapsområdet. Eksempler er utarbeidelsen av et generisk vertslandsstøttedokument som gir tydeligere føringer til den sivile helsetjenesten. Det er også laget generiske prosedyrer for flyging med sivile ambulansfly og ambulanshelikoptre i militære fare- og restriksjonsområder og generiske prosedyrer for integrering av militære ambulanshelikoptre som en del av de sivile prehospitale tjenestene.⁴¹

Gjennom totalforsvarsprogrammet ble det også satt i gang et arbeid med å utvikle et sivilt beredskapssystem for helsesektoren som regulerer helsesektorens tiltak i situasjoner hvor Nato iverksetter tiltak, eller hvor Norge iverksetter tiltak i Nasjonalt beredskapssystem (NBS). Et sivilt beredskapssystem for helsesektoren (SBS helse) er distribuert til etater i den sentrale helseforvaltningen, statsforvaltere og utvalgte helseforetak og kommuner som har særskilte oppgaver.⁴² Øvelsene Trident Javelin i 2017 og Trident Juncture i 2018 ble brukt til å teste og videreutvikle SBS helse.

Forsvarets sanitet (FSAN) fikk i 2021 i oppdrag å koordinere operative planer med helsetjenesten. Det ble i den forbindelse opprettet en totalforsvarsarbeidsgruppe med deltakelse fra FSAN, FOH, Heimevernet og de regionale helseforetakene. Kommisjonen erfarer at gruppen blant annet har sett nærmere på planer for overtakelse og evakuering av militære pasienter til den sivile helsetjenesten. Kommisjonen er kjent med at en hovedutfordring knytter seg til tilgang på

evakueringskapasiteter. Fylkeskommunene kontrollerer mange av evakueringskapasitetene, blant annet busser, hurtigbåter og ferger. Fylkeskommunene har derfor blitt invitert inn i arbeidsgruppen.⁴³

Videreutvikling av evnen til å håndtere masseskadesituasjoner

Evnen til å håndtere masseskadesituasjoner har blitt videreutviklet med bakgrunn i erfaringer fra øvelser. Militære plandokumenter, forskrifter, veiledere og prosedyrer er også revidert. Kommisjonen erfarer at Helseberedskapsrådet har satt i gang flere prosjekter som vil støtte opp om evnen til å håndtere masseskader, for eksempel knyttet til beredskap og forsyning av blod og blodprodukter og en pilot for å disponere styrker av helsefaglig personell fra spesialisthelsetjenesten til Forsvaret.⁴⁴

For å sørge for en mer planmessig disponering av helsefaglig personell til Forsvaret ble det i 2022 etablert en pilot som følges opp av Helse Nord RHF og Forsvarets personell- og vernepliktssenter. I tilknytning til piloten utarbeides det et system for å disponere styrker av helsefaglig personell fra spesialisthelsetjenesten til Forsvaret, som på best mulig måte ivaretar både Forsvarets og spesialisthelsetjenestens behov i et totalforsvarsperspektiv i fred, krise og væpnet konflikt. Arbeidet innebærer at Forsvarets behov for helsepersonell tilknyttet det enkelte foretak presiseres, og at det regionale helseforetaket skal melde tilbake om ønsket kompetanse er tilgjengelig. Det er en ambisjon at systemet på sikt skal etableres i alle helseforetak. Et viktig siktemål med piloten er å sørge for bedre mottak og behandling av Forsvarets behov for helsepersonell. Blant annet skal helseforetakene gå gjennom oversiktene over Forsvarets behov for helsepersonell og bekrefte eller avkrefte at personellet har rett kompetanse og er tilgjengelig for styrkedisponering.⁴⁵

Blodberedskapen styrkes

Blodberedskap er en viktig del av totalforsvaret og krever nært samarbeid mellom de sivile og militære helsetjenestene. Tilgangen på blod og

⁴⁰ Helsedirektoratet (2019a).

⁴¹ Innspill fra Helse Nord RHF til kommisjonen 8. mai 2022.

⁴² Helse- og omsorgsdepartementet (2018).

⁴³ Innspill fra Helse Nord RHF til kommisjonen 8. mai 2022.

⁴⁴ Innspill fra Helse- og omsorgsdepartementet til kommisjonen 5. mai 2022 og innspill fra Helse Nord RHF til kommisjonen 8. mai 2022.

⁴⁵ Helse Nord RHF og Forsvarets personell- og vernepliktssenter (2022).

Boks 25.4 Prosjekt blodberedskap – pilot i Finnmark

Helse Nord RHF fikk i 2020 i oppdrag å prøve ut løsninger for å sikre god nok tilgang på blod og blodprodukter lokalt og regionalt i Nord-Norge. Dette ble gjort i samarbeid med en rekke aktører både i kommune- og spesialisthelsetjenesten og nødvendig samarbeid med Forsvaret. Pilotprosjektet, som skal evalueres i 2024, søker å etablere et system for blodberedskap basert på følgende prinsipper:

- Tidlig balansert transfusjon må sikres i tråd med nasjonale og internasjonale retningslinjer.
- Et system for blodberedskap i krise og krig forutsetter et system for blodberedskap i fredstid.
- Systemet for å skaffe blod og blodkomponenter må være desentralisert. Dette kalles selvforsyningsprinsippet.

Kommisjonen er kjent med at prosjektet har bidratt til å redde liv.

Kilde: Helse Nord RHF (2022b).

blodprodukter er ulik avhengig av hvor man er i Norge. Det er derfor viktig med en blodberedskap i hele landet i fred, krise og krig. Arbeidet med å sikre nasjonal forsyningssikkerhet av blod og blodprodukter for å dekke Forsvarets og sivilsamfunnets behov, følges opp av Helse Vest RHF. Det er etablert et Norsk koordineringssenter for blodberedskap, i tilknytning til Blodbanken ved Helse Bergen HF.⁴⁶ Senteret skal koordinere sivil planverk for å sikre nasjonal selvforsyning av tappeutstyr, beredskapsblodgivere, nødvendig logistikk og egenproduksjon av blod/blodprodukter. Det er i tillegg etablert en pilot for blodberedskap i Finnmark, se boks 25.4.

25.5.3 Behov for å videreutvikle den sivil-militære helseberedskapen

FFI har vurdert helseberedskapen for sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Utgangspunktet for vurderingen er scenarioer som benyttes for

forsvarsplanlegging, inkludert gjeldende tapsestimater for militært personell, og taps- og skadetall fra den pågående Ukraina-krigen. FFI har kommet frem til at den sivil-militære helseberedskapen er betydelig underdimensjonert for å håndtere det potensielle pasientvolumet som kan oppstå ved en sikkerhetspolitisk krise og ved væpnet konflikt.

Underdimensjoneringen dreier seg i hovedsak om tre forhold i en krigssituasjon: Marginale kapasiteter til fortløpende å evakuere store pasientvolumer fra militære avdelinger i kamp til sivile sykehus, svært lav militær evne til å holde på pasienter i påvente av evakuering og utilstrekkelig kapasitet i sykehusene til å motta og behandle et stort antall militære traumepasienter.⁴⁷

Det er også identifisert svakheter ved beregningsgrunnlaget. Tapsestimatene er for grove og for sprikende, og de tar utgangspunkt i for generelle trusselscenarioer. I tillegg er ikke alliertes behov for medisinsk behandling tatt hensyn til. FFI konkluderer med at det er behov for å utvikle bedre estimer av sivile og militære taps- og skadetall for ulike scenarioer som benyttes til beredskapsplanlegging.

Behovet for å konkretisere og videreutvikle det sivil-militære helsesamarbeidet fremgår også av innspillene til kommisjonen. Dette gjelder både å avklare forventninger mellom det sivile og militære, tydeliggjøre roller og ansvar, identifisere og konkretisere utfordringer og samordne beredskapsplanverk. De regionale helseforetakene har i innspill til kommisjonen blant annet pekt på følgende konkrete utfordringer:

- Foretakene trenger oversikt over eget personells forpliktelser i Forsvaret.
- Det er et ønske fra Forsvaret om at helsepersonell i Forsvaret skal få jobbe i sykehusene i lave prosentandeler. Dette har vist seg å være vanskelig.
- Det er manglende sivil-militære arenaer for samarbeid og ledelse.
- Det er behov for flere faglige nettverk for sivil-militært samvirke.
- Det er utfordringer knyttet til ledelse, kommunikasjon og koordinering, hvor gradert kommunikasjon også er en del av utfordringen.

Helse Nord RHF peker på at krigen i Ukraina har avdekket manglende planer for blodberedskap og produksjon av og etterforsyning av blod og blodprodukter. Det vises også til at det er manglende evakueringskapasitet ved massetilstrømming av

⁴⁶ Innspill fra Helse Vest RHF til kommisjonen 29. april 2022.

⁴⁷ Sellevåg m.fl. (2022) og Skjelland m.fl. (2023).

pasienter og uklarheter for hvem som har ansvaret for å skaffe kapasiteter til masseevakuering av pasienter utenom områder hvor det pågår strids-handlinger.

Kommisjonen har også fått innspill om at det er behov for videre utvikling av en helhetlig behandlings- og evakueringskjede i hele kriespektret, inkludert masseskadesituasjoner. Dette vil kreve en større tverrsektoriell tilnærming fordi flere ressurser må samordnes og koordineres, ikke bare innenfor helse og forsvar, men også under fylkeskommunen i forbindelse med transportberedskap, Avinor, Bane Nor, luftfarts-selskaper, togselskaper, Hurtigruten osv.

25.6 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Essensen i det sivil-militære samarbeidet i helseberedskapen er å legge realistiske planer for å kunne levere de helsetjenestene Forsvaret har bruk for der de kan gi mest effekt. Samtidig skal samarbeidet sikre at Forsvaret har planverk for og kapasiteter til å understøtte sivile behov. Dette skaper behov for å tenke annerledes enn tidligere. Kommisjonen understreker at helsetjenestens behandlingsskapasiteter derfor må kunne være dynamiske. Dette vil bidra til at for eksempel kirurgisk kapasitet kan opprettes der det er mest hensiktsmessig i lys av tilgangen til evakueringskapasiteter i området hvor helsetjenesten mottar pasienter fra Forsvaret.

Ved militær mobilisering vil det sivile helsevesenet måtte avgi personell til Forsvaret, og helsetjenesten vil bli betydelig belastet i både volum, kompleksitet og prioriteringer. Planlagte behandlinger for sivile vil måtte utsettes, og selv alvorlig og livstruende sykdom vil prioriteres ned. Dette er dilemmaer som bør drøftes i fredstid, slik at det er klare retningslinjer for å håndtere dette ved en sikkerhetspolitisk krise eller krig.

Det er behov for å både klargjøre og implementere henholdsvis Forsvarets traumekonsept i den sivile helsetjenesten og hvordan dette skal samvirke med sivilt nasjonalt traumesystem. Helsetjenesten og Forsvaret må sammen avklare

hvilke krav som skal legges til grunn for helsetjenestens traumeberedskap ved væpnet konflikt og krig.

Kommisjonen mener at det er behov for en egen utredning om Forsvarets behov fra den sivile helsetjenesten i krig og organiseringen av dette. En slik utredning må gjennomføres i samarbeid med sivil side og bør også vurdere estimer av sivile og militære taps- og skadetall for ulike scenarioer som benyttes til beredskapsplanlegging. En løsning på problemstillingen krever god kunnskap om militære forhold, helsetjenesten, totalforsvaret, utenrikspolitiske og sikkerpolitiske forhold og avtaler om samarbeidet i Norden, EU og Nato. Et bedre kunnskapsgrunnlag gir grunnlag for å utvikle et politisk forankret dimensjonerende scenario for helseberedskapen i Norge i krig.

Helseberedskapsrådet har en viktig rolle knyttet til planlegging, oppfølging og samhandling i det sivil-militære helsesamarbeidet. Behovet for dette samarbeidet har økt, både som følge av den sikkerhetspolitiske utviklingen og som følge av behovet for å styrke og videreutvikle den sivil-militære helseberedskapen. I lys av dette mener kommisjonen at Helseberedskapsrådet bør evalueres.

Det er identifisert flere utfordringer i det sivil-militære helseberedskapssamarbeidet. Samtidig arbeides det med å videreutvikle samarbeidet, blant annet gjennom ulike pilotprosjekter innenfor konkrete områder, som for eksempel pilotprosjektet om blodberedskap i Finnmark. Fra slike initiativ høstes erfaringer som kan få nasjonal anvendelse. Kommisjonen vil derfor understreke viktigheten av at slike initiativ evalueres og følges opp.

Kommisjonen anbefaler:

- å utrede hvilke behov Forsvaret har fra den sivile helsetjenesten i en krigssituasjon, og om kapasiteten til Forsvarets sanitet bør videreutvikles
- å sørge for at helsetjenesten og Forsvaret sammen avklarer hvilke krav som skal legges til grunn for helsetjenestens traumeberedskap ved væpnet konflikt og krig
- å evaluere Helseberedskapsrådet

Kapittel 26

CBRNE-hendelser

26.1 Innledning

CBRNE-hendelser er en fellesbetegnelse på hendelser som omfatter kjemiske stoffer (C), biologiske agens (B), radioaktive stoffer (R), nukleært materiale (N) og eksplosiver (E) med høyt farepotensiale. Slike hendelser kan forårsake tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og andre samfunnsinteresser. CBRNE-hendelser kan skje både ved utilsiktede hendelser, som naturkatastrofer og ulykker, og tilsiktede uønskede handlinger, som terror, sabotasje og krig.

CBRNE er et komplekst område som krever både dybde-, bredde- og systemkompetanse. For best mulig utnyttelse av begrensede ressurser og kompetanse på området er det derfor nødvendig med et utstrakt samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Dette vil kreve spesiell kompetanse i å håndtere og koordinere informasjon mellom sektorer og nivåer. CBRNE-hendelser inntreffer ikke ofte. Det er derfor viktig at kompetansen og samarbeidet mellom aktører holdes ved like mellom hendelsene, gjennom løpende beredskapsplanlegging for krisehåndtering, oppfølging og kunnskaputvikling.

CBRNE er også et område som i særlig grad krever offentlig-privat samarbeid, og hvor egenberedskapen til virksomheter som håndterer farlige stoffer, er avgjørende. Industriverket og sikkerhetsforanstaltningene til storulykkebedrifter har derfor stor betydning.

Det er store forskjeller og stor spennvidde i hvilke type hendelser og hvilke typer konsekvenser som følger av de ulike hendelsene. C, B, RN og E er derfor områder som krever ulik faglig kompetanse. For flere typer hendelser innenfor C-, B- og RN-områdene vil det for eksempel ikke være noen akutfase, men en lang periode med konsekvenshåndtering. Dette i motsetning til eksplosivhendelser eller akutte kjemikaliehendelser (E og CE).

26.2 Utfordringsbildet for CBRNE-hendelser

Risikoen for CBRNE-hendelser har økt som følge av endringer i utfordrings- og trusselbildet. Utfordringsbildet innenfor CBRNE-området er sterkt påvirket av den teknologiske utviklingen. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) påpeker at teknologisk utvikling som digitalisering, tingenes internett, nanoteknologi, kunstig intelligens, stordata og syntetisk biologi bidrar til et stadig mer komplekst utfordringsbilde innenfor CBRNE-området. Sammensmeltningen mellom fagområdene kjemi og biologi vil kunne lede til nye, ukjente trusselstoffer som kan utfordre gjeldende internasjonale konvensjoner og ikkespredningsavtalen. Videre kan bruken av digitale verktøy og sosiale medier føre til raskere kunnskapsspredning.¹

Det kan også fremheves at det i forbindelse med det grønne skiftet planlegges å etablere virksomheter som håndterer farlige stoffer, også i kommuner som ikke tidligere har måttet ta hensyn til risikofylt virksomhet eller storulykkanlegg i arealplanleggingen sin. Endringene bidrar til nye sikkerhetsutfordringer i form av økt brann- og eksplosjonsrisiko.²

På RN-området gir aldrende kjernekraftverk økt risiko for uønskede hendelser. Det er økende mengder radioaktivt avfall og brukt brensel som må sikres for ettertiden for hvert år som går. Det er også en risiko knyttet til kjernekraft i land som mangler erfaring med sikker drift av slike anlegg, for eksempel Belarus. Videre er det økt aktivitet med reaktordrevne fartøy langs norskekysten og til norske havner. I tillegg utvikles ny teknologi ved blant annet nye typer små mobile reaktorer og flere flytende kjernekraftverk.³

¹ Sellevåg m.fl. (2022).

² Innspill fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap til kommisjonen 9. mai 2022.

³ Innspill fra Direktoratet for strålevern og atomberedskap til kommisjonen 13. mai 2022.

Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen påvirker også risikoen for kjernevåpenbruk. På kort sikt er trusselbildet preget av sikkerheten ved kjernekraftverk i Ukraina. Nato uttrykker økt bekymring for at Russland kan bruke CBRN i våpen i Ukraina eller i fremtidige konflikter.⁴ Ved at flere land utvikler kjernevåpen, øker også risikoen for at nukleært materiale og radioaktive kilder kan havne utenfor myndighetskontroll og brukes til å lage improviserte kjernefysiske eller radiologiske våpen. Atomsikkerheten kan også bli berørt i Russland på grunn av sanksjoner, mindre bilateral og global dialog og økonomiske utfordringer. Teknologiutviklingen gir også nye risikoer, blant annet nukleært drevne våpensystemer. Videre kan sikkerhetspolitiske endringer sette det internasjonale samarbeidet for atomsikkerhet og ikke-spredning av kjernevåpen i fare i deler av verden. Utsiktene til videreføring av og nye avtaler om rustningskontroll og nedrustning av kjernevåpen er usikre, og det er risiko for at nye land søker å utvikle kjernevåpen eller skaffe seg kapasitet til å kunne utvikle dem.⁵

Atomberedskapen i Norge er bygget på dimensjonerende scenarioer som er felles på tvers av sektorene. I *Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap 2016–2020* fikk Kriseutvalget for atomberedskap (KUA) i oppgave å utvide scenarioene for atomberedskapen med et scenario som omfatter bruk av kjernefysiske våpen nær eller på norsk territorium.⁶ Med endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen har oppgaven blitt ytterligere aktualisert.⁷

Andre risikoforhold knyttet til CBRNE-hendelser er ulykker og tilsiktede handlinger som følge av terror. Improviserte eksplosive innretninger har over tid vært et sentralt angrepsvåpen for terrorister, og også ikke-statlige aktører viser interesse for å skaffe seg CBRN-midler.⁸

26.2.1 Endringer i risikobildet knyttet til radiologiske og nukleære hendelser

Både den sikkerhetspolitiske og den teknologiske utviklingen, for eksempel flytende kjernekraft-

verk, bidrar til å endre risikobildet for RN-hendelser i årene fremover. KUA fremhever i sitt innspill til kommisjonen at «utvikling av beredskapen for å kunne møte et syvende scenario (bruk av kjernevåpen mot eller i nærheten av Norge) må vurderes.» Det understrekes at dette er et arbeid som involverer mange samfunnssektorer og som derfor trenger en nasjonal vurdering og prioritering.⁹

KUA fremhever også behovet for å prioritere arbeidet med å videreutvikle samordningen av beredskapen for å håndtere maritime RN-hendelser, og peker på endringer i risikobildet knyttet til hendelser i nordområdene og redningsoperasjoner som involverer RN. Økningen i anløp av reaktordrevne fartøy til norske farvann og havner er en annen endring i risikobildet som stiller krav til beredskapsarbeidet.

26.3 Roller og ansvar

Beredskapsprinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke ligger til grunn for rolledelingen mellom departementer, direktorater, regionalt og lokalt nivå ved håndteringen av CBRNE-hendelser.

Ved de aller fleste hendelser tilsier nærhetsprinsippet at krisen håndteres på lavest mulig forvaltningsnivå. Noen typer kriser vil imidlertid kreve utstrakt koordinering fra sentralt nivå. Dette gjelder særlig ved R- og N- hendelser og større B-hendelser. Hvor tyngdepunktet i håndteringen av en alvorlig hendelse vil ligge, er avhengig av hendelsens karakter.

Helse- og omsorgsdepartementet er ansvarlig for å samordne beredskap mot biologiske agens (B-området) og atomberedskapen (RN-området). Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig for å samordne beredskap mot kjemikalier (C-området) og eksplosiver (E-området). Ansvaret omfatter ikke de ordningene som er etablert innenfor akutt forurensning hvor Samferdselsdepartementet og Kystverket har en særskilt rolle. Forsvarsdepartementet har ansvar for hele CBRNE-området i forsvarssektoren.¹⁰

Nasjonal behandlingstjeneste for personer utsatt for kjemiske og biologiske agens, radioaktiv stråling og eksplosiver (CBRNE-senteret) er lagt til Helse Sør-Øst RHF og Oslo Universitetssykehus.¹¹

⁴ Dette var også bakgrunnen for hvorfor Nato i 2022 oppdaterte sin CBRN-policy, med blant annet økt vektlegging av Russlands manglende respekt for internasjonale normer mot bruk av masseødeleggende våpen.

⁵ Innspill fra Direktoratet for strålevern og atomberedskap til kommisjonen 13. mai 2022.

⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2016).

⁷ Innspill fra Direktoratet for strålevern og atomberedskap til kommisjonen 13. mai 2022.

⁸ Sellevåg m.fl. (2022).

⁹ Innspill fra Kriseutvalget for atomberedskap til kommisjonen 13. mai 2022.

¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2016).

¹¹ Oslo universitetssykehus (2023).

To sentrale beredskapsordninger på CBRNE-området er KUA og Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser (BUB). Det er kun KUA som har en operativ krisehåndteringsfunksjon med egne fullmakter og rapporteringslinjer til regjeringen. Atomberedskapen er i tillegg bygget på dimensjonerende scenarier som er felles på tvers av sektorene, noe som bidrar til å understøtte koordineringen på tvers av sektorene ved en atomhendelse. Det tverrsektorielle og faglige arbeidet i KUA fungerer etter det kommisjonen erfarer godt. KUA er internasjonalt anerkjent som et eksempel på god praksis.

På CE-området leder DSB det såkalte Samvirkeområdet for kjemikalie- og eksplosivberedskap med mandat til å avklare grensesnitt og funksjonelt samarbeid med andre beredskapsordninger. Samvirkeområdet for CE-beredskap skal bidra til økt erkjennelse og tverrsektoriell forståelse av trusler, risiko og sårbarheter og identifisere mangler og svakheter i håndteringen av hendelser.¹²

26.4 Sentrale CBRNE-ressurser

Ved sivile CBRNE-hendelser vil nødetatene ha ansvar for krisehåndteringen i akuttfasen, men ofte vil det være behov for assistanse fordi de lokale ressursene er utilstrekkelige. Sivilforsvaret og Forsvaret vil kunne understøtte nødetatene. Relevante CBRNE-ressurser knytter seg til både deteksjon og håndtering og skadebegrensning av CBRNE-hendelser.

I innspill til kommisjonen er det flere aktører fra nødetatene som har fremhevet at CBRNE er et spesialområde som krever spesialistressurser, hvor kompetanse- og materiellsituasjonen er utfordrende. Kommisjonen har fått innspill om at CBRNE-beredskap bør være tydeligere forankret i nasjonale og regionale beredskapsanalyser og behovsvurderinger.

Sivilforsvaret har oppdrag fra Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) om å måle radioaktiv bakgrunnsstråling, og har i tillegg rensekapasitet for personer utsatt for CBRNE-materiale. Dette er kapasiteter som vil være relevante både i fred, krise og krig. Ifølge DSB har krigen i Ukraina gitt økt aktualitet for Sivilforsvarets kapasiteter knyttet til CBRNE. Direktoratet mener at Sivilforsvarets rolle, kompetanse og kapasiteter innenfor CBRNE må styrkes.

Boks 26.1 Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap 2016–2020

Mange av tiltakene i *Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap (2016–2020)* er iverksatt eller under arbeid, blant annet:

- Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) sin funksjon som mottagende laboratorium for ukjente CBRE-prøver er formalisert. Denne funksjonen er nærmere beskrevet i punkt 26.4.1.
- CBRNE-senterets funksjon som nasjonal rådgiver for pasientbehandling ved CBRNE-hendelser som kan medføre personskade eller sykdom, er formalisert.
- Kriseutvalget for atomberedskap (KUA) er videreført som tverrsektoriell operativ samvirkearena for forebygging, samordning av beredskapsplaner og håndtering av RN-hendelser.
- Beredskapsutvalget for biologiske hendelser (BUB) ble etablert i 2019, og er en tverrsektoriell samvirkearena for forebygging, beredskap og håndtering av B-hendelser på direktoratsnivå.
- Samvirkeområdet for kjemikalie- og eksplosivberedskap skal bidra til et helhetlig og koordinert arbeid innen kjemikalie- og eksplosivområdet på direktoratsnivå, og skal gjennomgå grensesnitt mot beredskapen som er etablert for akutt forurensning i regi av Samferdselsdepartementet og Kystverket.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppgave å evaluere strategien med særlig vekt på å ivareta kjemikalie- og eksplosivberedskapen. Dagens strategi gjelder inntil evalueringen er ferdig og en ny strategi er utviklet.

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

I mars 2023 ble en ny nasjonal CBRNE-prosedyre for nødetater og nødmeldingssentraler fastsatt. Prosedyren skal bidra til godt samarbeid og felles situasjonsforståelse ved hendelser. Helsedirektoratet, Politidirektoratet (POD), DSA og DSB har sammen et overordnet ansvar for implementeringen av prosedyren.¹³

¹² Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2016).



Figur 26.1 Øvelsen ARCTIC RHEIN ble gjennomført i Bodø i mai 2023.

Foto: Raymond Engmark.

Når det gjelder brann- og redningsvesenet, som er lokalt forankret og finansiert, vises det til kapittel 22, «Nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten», hvor en statlig finansieringsordning for enkelte spesialområder, som CBRNE, vurderes nærmere.

Industrien og næringslivet har både utstyr og kompetanse til å håndtere en rekke CBRNE-hendelser. Industriverket, som er etablert i over 1 200 virksomheter, kan håndtere branntilløp og lekkasjer av gass og farlige kjemikalier før nødetatene kommer. Industriverket er et lovpålagt krav om egenbeskyttelse som gjelder for de fleste store og mellomstore industrivirksomheter. Industriverket er nærmere omtalt i kapittel 12.

Ressursbedrifter For Gjensidig Assistanse (RFGA) er en avtale om bedre samordning og utnyttelse av beredskapsressursene i 12 deltakende bedrifter. Avtalen gjelder hovedsakelig brannbekjempelse, men kan også benyttes ved andre hendelser, som farlige stoffer. RFGA har også avtaler med 335 skvadronen (Luftforsvarets transportflyskvadron), Hovedredningssentralen (HRS), DSB og Petroleumstilsynet.¹⁴

Rådgivning ved kjemikalieuhell (RVK), er industriens internasjonale nettverk for bistand til brannvesenet ved transportuhell med farlig gods. Ordningen gjelder først og fremst for kjemisk industri. Et beredskapsnettverk av kompetansebedrifter inngår i den offentlige beredskapen for håndtering av landtransportuhell med farlig gods. RVK er en samarbeidsordning mellom Norsk Industri, Kystverket, DSB og industrien.¹⁵

Regionale helseforetak har overfor kommisjonen pekt på at det er behov for bedre oversikt over CBRNE-beredskapen regionalt, og viser samtidig til behov for tettere samarbeid med kommunale brann- og redningsvesen. På det regionale nivået er det også flere statsforvaltere som peker på et behov for flere øvelser innenfor CBRNE-feltet.

Redningsselskapet har i forbindelse med sin involvering i øvelsen Arctic REIHN, som ble gjennomført i mai 2023, avdekket et behov for kompetanseheving på CBRNE-feltet i sin egen organisasjon. I innspillet sitt til kommisjonen peker de på at det også må avklares hvem som skal dekke investeringer i materiell, utstyr og kompetanse,

¹³ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023d).

¹⁴ Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (2020).

¹⁵ Norsk Industri (2022).

spesielt opp mot de frivillige organisasjonenes beredskap. Redningsselskapet ser et behov for å forbedre og harmonisere planverk og håndtering av hendelser som berører ansvarsområdene til både den offentlig organiserte redningstjenesten og atomberedskapsorganisasjonen.¹⁶ I denne sammenheng ser de et særlig behov for økt kunnskap og bedre prosedyrer og materiell for de frivillige organisasjonene. Det må imidlertid avklares hvem som skal bære de økte kostnadene knyttet til beredskap for denne typen hendelser.

26.4.1 Ressurser for deteksjon og situasjonsforståelse

FFI har testfasiliteter og laboratoriekapasiteter som er utviklet for Forsvaret, og som støtter sivile behov. FFI har en avtale med Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet om et beredskapslaboratorium for CBRE-prøver. Avtalen omfatter blant annet etablering og drift av et døgnkontinuerlig beredskapssystem for mottak og analyse av CBRE-prøver og etablering av et beredskapssystem med døgnkontinuerlig beredskapstelefon ved potensielle CBRNE-hendelser hvor det er behov for analyse av CBRE-prøver og rådgivning knyttet til dette. FFIs erfaringer med ordningen er at det er behov for råd utover hva dagens avtale omfatter, blant annet veiledning og informasjon knyttet til hendelseshåndtering og evakueringssoner av alle typer farlige hendelser.

Statistikk over henvendelser til FFIs beredskapstelefon har avdekket et behov for rask og pålitelig informasjon om fareområder ved lokal spredning av farlige stoffer. Informasjon om fareområder er sentralt for å oppnå god situasjonsforståelse og god beslutningsstøtte, slik at de nødvendige tiltakene kan iverksettes og krisen kan håndteres så effektivt som mulig.¹⁷

¹⁶ Atomberedskapsorganisasjonen er opprettet for å stille ekspertise til rådighet for å håndtere atomhendelser og for å sørge for hurtig iverksettelse av tiltak for å beskytte liv, helse, miljø og andre viktige samfunnsinteresser. Atomberedskapsorganisasjonen består av: KUA, kriseutvalgets rådgivere, kriseutvalgets sekretariat, og statsforvalterne og Sysselmesteren på Svalbard som kriseutvalgets regionale ledd.

¹⁷ Sellevåg m.fl. (2022).

26.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Trusselen fra CBRNE-hendelser er vedvarende og øker i takt med den teknologiske og sikkerhetspolitiske utviklingen. CBRNE-beredskapen er innrettet med egne samvirke- og beredskapsordninger for ulike typer hendelser som skal sikre at nødvendig ekspertise tilgjengeliggjøres raskt, for å legge til rette for hurtig iverksettelse av tiltak. I tillegg krever CBRNE-området spesielle kapasiteter i den operative håndteringen hvor nødetatene, Sivilforsvaret, næringslivsaktører og frivillige organisasjoner har sentrale roller. I tillegg er Forsvaret en viktig støtteressurs, både for faglig ekspertise og i håndteringen.

Kommisjonen vil understreke viktigheten av at CBRNE-beredskapen prioriteres i tråd med utviklingen i risikobildet. Kommisjonen viser blant annet til at utviklingen av et syvende scenario for atomberedskapen vil gi nytt grunnlag for å vurdere behov for opplæring, utstyr og samordning av ulike aktører. I tillegg vil en utvikling med flere reaktordrevne fartøy til norske farvann medføre behov for å se nærmere på beredskapen for maritim hendelser, inkludert redningsoperasjoner som involverer radioaktive stoffer og nukleært materiale.

Når det gjelder KUA, mener kommisjonen at det er en styrke at det er et forberedt tverrsektorielt samvirke. Sett i lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen, med krig i og rundt atomanlegg i Ukraina, og trusler om mulig bruk av atomvåpen fra Russland, er det viktig at dette gode arbeidet opprettholdes. Hendelser med radioaktive stoffer kan utvikle seg svært raskt, og få svært vidtrekkende konsekvenser. Utvalgets fullmakter i akuttfasen vurderes å være godt begrunnet, og må videreføres.

Kommisjonen mener at CBRNE-beredskap må være tydelig forankret i nasjonale og regionale beredskapsanalyser og behovsvurderinger. Flere slike vurderinger er gjennomført som en del av oppfølgingen av *Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap 2016–2020*. Kommisjonen vil understreke viktigheten av at dette arbeidet prioriteres med nødvendig tverrsektoriell koordinering av tiltak.

Kommisjonen anbefaler:

- at atomberedskapsarbeidet blir gjenstand for en nasjonal vurdering og prioritering i lys av endringene i risiko- og trusselbildet

- å sørge for at fag- og samvirkeordninger på CBRNE-området er hensiktsmessig innrettet
- å videreføre KUAs fullmakter i akutfasen ved atomhendelser
- å sørge for at nødetatene, Sivilforsvaret og andre aktører som har sentrale roller i håndteringen er utrustet og øvet til å håndtere endringen i risikobildet
- å sørge for at beredskapsanalyser og behovsvurderinger gjennomføres på CBRNE-området med nødvendig tverrsektoriell involvering, koordinering og oppfølging

Kapittel 27

Finansielle tjenester

27.1 Finansiell stabilitet og handlefrihet

Finansiell stabilitet er viktig for den økonomiske handlefriheten til et land. Større forstyrrelser i det finansielle systemet, som under finanskrisen fra 2007 til 2009, får raskt negative konsekvenser for næringslivet og samfunnet, og kan lede til sosial uro i befolkningen. Finansiell stabilitet forutsetter at det finansielle systemet kan utføre funksjonene sine også ved forstyrrelser og uventede sjokk slik at det ikke oppstår store, negative konsekvenser for resten av økonomien. Det innebærer at systemet må være motstandsdyktig nok til at det er i stand til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko også når økonomien utsettes for forstyrrelser. Det finansielle systemet består av finansmarkeder, finansinstitusjoner og finansiell infrastruktur.

Under koronapandemien satte myndighetene inn økonomiske tiltak i et omfang uten sidestykke i moderne norsk historie. En sentral del av krisehåndteringen handlet om å arbeide frem tiltak og virkemidler for å forsøke å dempe de negative konsekvensene for norsk økonomi og befolkningen og å legge et best mulig grunnlag for påfølgende normalisering og gjenoppretting. Under den nåværende sikkerhetspolitiske krisen har regjeringen iverksatt tiltak for å avbøte konsekvensene for befolkningen av høye energipriser. I lys av erfaringene fra disse krisene er det grunn til å understreke at Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank, og finanssektoren ellers, er avgjørende i håndteringen av større kriser som rammer Norge. Den partssammensatte modellen i Norge er også en forutsetning for god håndtering av kriser med potensielt store økonomiske konsekvenser for samfunnet.

27.1.1 Finansiell infrastruktur

Finansiell infrastruktur omfatter betalingssystemet, verdipapiroppgjørssystemet, verdipapirsentraler, sentrale motparter og transaksjonsre-

gistre, og kan forstås som et nettverk av systemer som sørger for at finansielle transaksjoner blir gjennomført.¹ Tilnærmet alle økonomiske transaksjoner som utføres forutsetter bruk av finansiell infrastruktur, og infrastrukturen spiller dermed en sentral rolle for stabiliteten til det finansielle systemet. Samfunnets kostnader ved svikt i den finansielle infrastrukturen kan bli vesentlig større enn de økonomiske kostnadene for systemeierne. Derfor er denne infrastrukturen underlagt regulering, tilsyn og overvåking fra myndighetene.

27.1.2 Ansvar og oppgaver

Ansvar for å sikre finansiell stabilitet er delt mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet. Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for at det finansielle systemet fungerer godt. Norges Bank og Finanstilsynet skal bidra til at det finansielle systemet er robust og effektivt, og overvåker derfor finansinstitusjonene, verdipapirmarkedene og betalingssystemene for å avdekke forhold som kan true stabiliteten. Finanstilsynet fører også tilsyn med finansinstitusjonene og markedsplassene. Norges Bank er långiver i siste instans. Det betyr at sentralbanken kan tilføre ekstraordinær likviditet til en enkelt bank eller til banksystemet når det fremmer økonomisk og finansiell stabilitet.

Blant de viktigste oppgavene til myndighetene er å fastsette et godt regelverk for innretningen og driften av finansiell sektor, påse at finansforetakene følger regelverket og overvåke risikoen i systemene. Ansvar for systemene i den finansielle infrastrukturen ligger i hovedsak hos bankene og andre finansforetak.

Finanstilsynet og Norges Bank utgir årlig rapporter om finansiell stabilitet og trussel- og risikobildet. De viktigste rapportene er presentert i boks 27.1.

¹ Norges Bank (2022).

Boks 27.1 Årlige rapporter om risikobildet for finansiell sektor

Finansielt utsyn: Finanstilsynet har siden 1994 regelmessig analysert og vurdert risikoen for finansielle stabilitetsproblemer i det norske finansmarkedet på bakgrunn av utviklingen i norsk og internasjonal realøkonomi og markeder. Vurderingene publiseres to ganger i året i rapporten *Finansielt utsyn*.

Risiko- og sårbarhetsanalyse: I den årlige rapporten oppsummerer Finanstilsynet arbeidet med IKT-sikkerhet i finanssektoren i det forutgående året og hvordan enkeltforetak og bransjen etterlever regelverket.

Finansiell infrastruktur: I den årlige rapporten drøfter Norges Bank utviklingstrekk, sårbarhet og risiko i den finansielle infrastrukturen. Rapporten er en del av Norges Banks arbeid med å fremme finansiell stabilitet og å bidra til en sikker og effektiv finansiell infrastruktur. Effektivitet innebærer at betalinger kan gjen-

nomføres raskt, til lave kostnader og tilpasset brukernes behov.

Finansiell stabilitet: I den halvårlege rapporten vurderer Norges Bank utsiktene for finansiell stabilitet. Rapporten drøfter sykliske og strukturelle utviklingstrekk i banker og andre finansforetak, finansmarkedene og norsk økonomi som har betydning for sårbarhet og risiko i det finansielle systemet. Rapporten gir også en vurdering av motsyklisk kapitalbuffer (kravet til å bygge opp kapital i gode tider) i bankene.

Pengepolitisk rapport: I rapporten gir Norges Bank en kvartalsvis vurdering av pengepolitikken.

Det norske finansielle systemet: Rapporten gir en samlet årlig oversikt over det finansielle systemet i Norge, oppgavene og hvordan disse oppgavene blir utført.

Kilde: Finanstilsynet og Norges Bank.

27.1.3 Betalingssystemet

Gjennomføring av utbetalinger og andre finansielle transaksjoner er avhengig av motstandsdyktige og sikre betalingssystemer. Betalingssystemet består av interbanksystemer og systemer for betalingstjenester. Interbanksystemer er systemer for overføring av penger mellom banker med felles regler for avregning og oppgjør. Betalingstjenester er systemer for overføring av midler, med formelle og standardiserte ordninger og felles regler for behandling, avregning eller oppgjør av betalingsstransaksjoner.

Betalingssystemet reguleres blant annet gjennom betalingssystemloven, forskrift om systemer for betalingstjenester og finansnæringens selvregulering, som forvaltes av Finans Norge. De kritiske delene av betalingssystemet ble i 2022 underlagt sikkerhetsloven.²

Finansnæringen åpner opp for flere tredjepartsaktører og raskere betalingsløsninger, bedre kjent som straksbetalinger. Straksbetalinger er betalingstjenester som sikrer at mottager får pengene direkte inn på konto sekunder etter at beta-

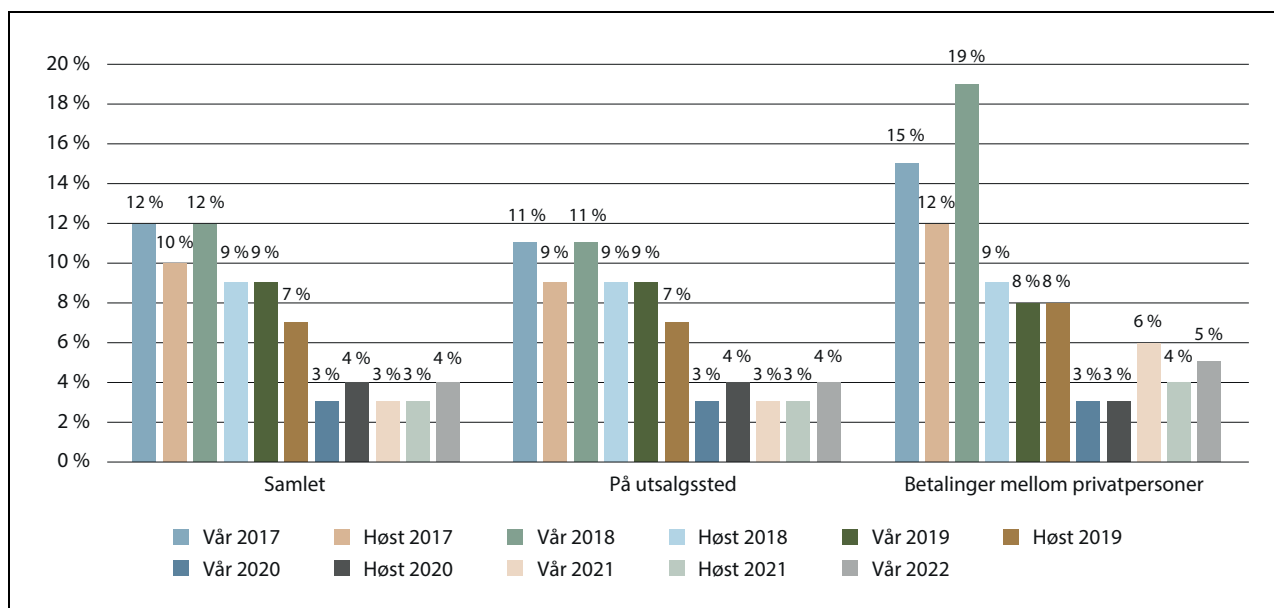
lingen er satt i gang – uansett tidspunkt på døgnet og hver dag hele året.³ Som et ledd i overgangen til raskere betalingsløsninger vurderer myndighetene oppgjør av deler av betalingene i norske kroner som del av eurosistemets oppgjørssystem. Etter det kommisjonen erfarer innebærer det at sikkerhetslovens rekkevidde for infrastruktur i utlandet må vurderes.

27.1.4 Kontanter

Selv om kontaktbruken har falt og kontanter i dag utgjør en liten andel av de samlede betalingsmidlene, spiller kontanter fortsatt en viktig rolle i det samlede betalingssystemet. Kontanter er etter sentralbankloven det eneste tvungne betalingsmiddelet i Norge. I finansforetaksloven heter det: «Banker skal i samsvar med kundenes forventninger og behov, motta kontanter fra kundene og gjøre innskudd tilgjengelig for kundene i form av kontanter». Finansavtaleloven fastsetter at forbrukere kan kreve å få betale med kontanter hos betalingsmottakeren. Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring et forslag om endringer i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør med sikte på å styrke forbrukernes rett til å betale med kontanter.⁴

² Bits og NICS-systemet ble i 2022 underlagt sikkerhetsloven. Finans Norges datterselskap Bits AS, har ansvaret for Felles avregning gjennom NICS (Norwegian Interbank Clearing System).

³ Norges Bank (2021).



Figur 27.1 Bruken av kontanter, i prosent av ulike utbetalinger.

Kilde: Norges Bank

Tiltroen til at kontopenger raskt og enkelt kan omgjøres til et tilsvarende beløp i kontanter har historisk vært av avgjørende betydning for kontopengers status som betalingsmiddel. Samtidig brukes kontanter stadig mindre i Norge og mindre enn i de fleste andre land.

Norges Bank har et ansvar for kontantforsyningen, inkludert beredskapsordningen for denne, som omfatter lagerhold av kontanter. Norges Bank forsyner bankene med kontanter, og bankene forsyner sine kunder. Norges Bank har beredskapsløsninger for å kunne forsyne bankene i situasjoner hvor de digitale betalingssystemene er nede.

Bankene har ansvar for kontantberedskap ved svikt i de elektroniske betalingssystemene. Finansdepartementet fastsatte i 2018 forskriftsregler om bankenes beredskap for økt etterspørsel etter kontanter.⁵ Reglene innebærer at bankene må tilpasse kontantløsningene sine til dokumenterte og tallfestede vurderinger av risiko for økt etterspørsel etter kontanter og angi disse i en plan som følges opp av Finanstilsynet.

Et i utgangspunktet kontantfritt samfunn innebærer utfordringer, spesielt ved mer omfattende svikt i den finansielle infrastrukturen og tilstøtende kritisk infrastruktur. Elektroniske betalingsinstrumenter er sårbare for svikt i strømforsyningen og digitale systemer. Kontanter vil der-

for fortsatt ha en viktig betydning i beredskapsøyemed. Kontanter kan også brukes av dem som ikke har tilgang til eller ikke evner å bruke instrumentene for å betale med bankkontopenger. Ved omfattende svikt i samfunnsmessig infrastruktur peker Norges Bank på et behov for å klargjøre hva som er hensiktsmessig kontantberedskap, inkludert hvordan ansvaret for beredskapsløsningene skal fordeles.

I *Finansmarkedsmeldingen for 2021* fremgikk det at Finanstilsynet hadde foreslått å nedsette et utvalg for å vurdere kontanternes rolle i samfunnet fremover. Ved behandling av meldingen traff Stortinget et anmodningsvedtak og ba regjeringen nedsette et offentlig utvalg som skal vurdere kontanternes rolle i samfunnet.⁶ Utvalget ble oppnevnt i 2023.

27.2 Utvikling i trussel- og risikobildet

Norge ligger langt fremme i digitaliseringen og det er sterke avhengigheter mellom aktørene i det finansielle systemet. De digitale verdikjedene er komplekse, lite oversiktlige, tett koplede og i stor grad transnasjonale. En feil ett sted i kjeden kan føre til umiddelbar svikt i viktige tjenesteleveran-

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2022e).

⁵ Finansforetaksforskriften.

⁶ Anmodningsvedtak nr. 1174, 9. juni 2021 lyder: «Stortinget ber regjeringen nedsette et offentlig utvalg som skal vurdere kontanternes rolle i samfunnet fremover.»

ser et helt annet sted.⁷ Feil kan oppstå utilsiktet eller ved tilsiktede handlinger.

Den makroøkonomiske utviklingen og utviklingen i trussel- og risikobildet beskrives årlig i rapporter fra Finanstilsynet og Norges Bank. De største utfordringene er knyttet til geopolitisk risiko, cybersikkerhet, økende teknologisk kompleksitet, og aktører som opererer internasjonalt og i mindre grad enn tidligere innenfor regulatoriske rammer som norske myndigheter kan kontrollere. Et eksempel er kryptovaluta. Finanssektoren utsettes også hyppig for digitale angrep. Størrelsen på, og frekvensen av, angrepene øker og metodene blir mer sofistikerte. Foretakene i sektoren anser at digital kriminalitet har økt og at angrepsflatene har blitt flere og utgjør en betydelig trussel for virksomheten. Norges Bank vurderer store digitale angrep som en viktig strukturell sårbarhet.⁸

Norske banker og finansinstitusjoner benytter i stadig større utstrekning utenlandske underleverandører til kritiske leveranser. Dette stiller store krav til evnen til å sette betingelser og å følge opp leverandører, spesielt innenfor cybersikkerhetsområdet. Se også nærmere omtale av digital sikkerhet i kapittel 20.

27.3 Sikkerhet og beredskap i finanssektoren

27.3.1 Regulatoriske rammeverk

Det regulatoriske rammeverket for finanssektoren stiller strenge krav til foretakenes arbeid med sikkerhet og beredskap, inkludert IKT-sikkerhet og evne til krisehåndtering ved finansielle kriser.

Hver aktør i finanssektoren har i henhold til lovverket et selvstendig ansvar for å sikre akseptabel risiko i egen virksomhet. Dette omfatter å sikre stabile driftsløsninger og gode reserve- og beredskapsløsninger og aktivt bidra til en motstandsdyktig finansiell sektor. Som ledd i dette skal foretakene vurdere hva som kan ramme virksomheten, også operasjonell risiko. I regelverket stilles det krav til å gjennomføre risikoanalyser, minst årlig eller ved endringer som medfører endret risiko.

Gjenopprettingsplaner utgjør en viktig del av foretakenes beredskap for å håndtere alvorlige situasjoner. Finanstilsynet har publisert et rundskriv med retningslinjer for gjenopprettingsplaner.⁹ I henhold til rundskrivet skal foretak vur-

dere og dokumentere relevante tiltak som kan bidra til å gjenopprette foretakets finansielle stilling under alvorlig stress.

I finanssektoren er det et stort innslag av filialer av utenlandske foretak og datterselskaper, der for eksempel IKT-virksomheten utøves i hjemlandet eller ved konsernintern utkontraktering til morselskapet. Det er bestemmelser om utkontraktering både i forskrift om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og i forskrift om risikostyring og internkontroll. Finanstilsynet vedtok i 2021 ny forskrift om meldeplikt ved utkontraktering av virksomhet. Meldeplikten gjelder for utkontraktering av virksomhet som er kritisk eller viktig for foretakene. Det er også utarbeidet et eget rundskriv om utkontraktering.¹⁰ Rundskrivet gir veiledning om hva som regnes som utkontraktering, begrensninger i adgangen til å utkontraktere og hvordan foretak under tilsyn må identifisere, vurdere og håndtere risikoen knyttet til utkontraktering.

Norges Bank deltar i flere utvalg under Næringslivets sikkerhetsråd (NSR). Her foregår etterretningsutveksling, felles kartlegging av god faglig praksis for sikkerhetsarbeid og utredninger av felles nytte for NSRs medlemmer og andre. Finanstilsynet deltar også i NSMs Cybersikkerhetssenter.

Det er i tillegg etablert flere ordninger for å samordne finansnæringens arbeid med å ivareta sikkerhet og beredskap for finansielle tjenester. Sentrale ordninger omtales nedenfor.

Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur og NBO kontinuitetsforum

Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI) ble opprettet i 2000. BFI har ansvar for å komme frem til og koordinere tiltak for å forebygge og å løse kriser og andre situasjoner som kan resultere i store forstyrrelser i finansiell infrastruktur. BFI skal på grunnlag av sivilt beredskapssystem samordne utarbeidelse og iverksettelse av varslingsplaner og beredskapstiltak ved sikkerhetspolitiske kriser og krig.¹¹

Utvalget består blant annet av representanter fra Finanstilsynet, Norges Bank, større banker og bank-grupperinger, Euronext VPS, større IKT-leverandører til finanssektoren og Nordic Financial CERT (NFCERT) i tillegg til observatører fra Finansdepartementet og NSM og fra andre sekto-

⁷ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020c).

⁸ Norges Bank (2022).

⁹ Finanstilsynet (2022b).

¹⁰ Finanstilsynet (2021).

¹¹ Finanstilsynet (2023).

rer som NVE og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). Finanstilsynet leder og er sekretariat for utvalget.

BFI har normalt tre faste møter i året. På møtene får utvalget blant annet orientering om alvorlige hendelser som har vært i perioden. Under koronapandemien og i forbindelse med krigen i Ukraina har BFI rettet særlig oppmerksomhet mot virksomheter som støtter viktige funksjoner i samfunnet.

Norges Bank har etablert NBO¹² kontinuitetsforum som et samarbeidsorgan med banker og andre sentrale aktører i den finansielle infrastrukturen. Forumet skal styrke kommunikasjonen og øke kompetansen hos deltakerne om sammenhengene i betalingssystemet. Videre skal forumet samordne beredskapsplaner og koordinere håndtering av vesentlige avvik i betalingsinfrastrukturen som kan påvirke betalingsoppgjørene i NBO.

27.3.2 Digital beredskap

Gjennom oppfølging av hendelser, funn fra tilsyn og annen kontakt mot finanssektoren får Finanstilsynet viktig innsikt i foretakenes bruk av IKT, betalingsløsninger og aktuelle risikoområder. Basert på denne informasjonen utarbeider Finanstilsynet hvert år en risiko- og sårbarhetsanalyse av finanssektorens bruk av IKT. Formålet med rapporten er å beskrive risiko og trekke frem de mest sentrale truslene mot og sårbarhetene i foretakenes IKT-systemer og den finansielle infrastrukturen som kan ha betydning for foretak, finansiell stabilitet og velfungerende markeder.

Norges Bank og Finanstilsynet har etablert et rammeverk for å teste cybersikkerhet i den finansielle sektoren, TIBER-NO, basert på et rammeverk fra Den europeiske sentralbanken, TIBER-EU. Målsettingen med TIBER-NO er å bidra til finansiell stabilitet gjennom økt motstandsdyktighet mot cyberangrep for kritiske funksjoner i norsk finansiell sektor.¹³ Det er utarbeidet en veileder for uavhengig trusselbasert sikkerhetstesting i tråd med TIBER-rammeverket. Veilederen gir en oppskrift som finansinstitusjonene kan følge for å teste kritiske deler i betalingssystemet. Verdien av denne typen avansert cyber-testing av kritisk infrastruktur er etter det kommisjonen erfarer, god. Testing etter TIBER-NO er frivillig. Foretak som er invitert til å delta i TIBER-NO forum har takket ja til dette og til å teste etter TIBER-NO.

¹² NBO er forkortelse for Norges Banks oppgjørssystem.

¹³ Finanstilsynet og Norges Bank (2021).

Finanstilsynet er ansvarlig for responsmiljøet (SRM) i finanssektoren. Rollen utøves sammen med finansnæringens eget selskap, NFCERT, og i samhandling med Nordic Financial CERT (NFCERT). Nordic Financial CERT (NFCERT) er et samarbeid med medlemmer fra finansnæringen i hele Norden. Dette er en taktisk enhet som driver etterretning, slår tilbake ulike angrep og deler informasjon og kompetanse med medlemmene. I Finanstilsynets risiko- og sårbarhetsanalyse for 2022, går det frem at tilsynet erfarer at foretak som ikke deltar i dette samarbeidet, kan være dårligere rustet til å håndtere digitale trusler og uønskede hendelser.¹⁴

27.3.3 Internasjonalt beredskapssamarbeid

Det regulatoriske rammeverket rundt finanssektoren påvirkes i stor grad av den internasjonale utviklingen. Både EU-regelverk, og overnasjonale organisasjoner som Det internasjonale pengefondet (IMF) og OECDs gruppe mot hvitvasking av penger (FATF) påvirker rammen sektoren må etterleve. I EU er det innført et regelverk for digital motstandsdyktighet i finansiell sektor (Digital Operational Resilience Act, DORA). Oppfølging av nye reguleringer fra EU krever, etter det kommisjonen erfarer, både økt kompetanse og ressurser i finansiell sektor.

Finanstilsynet og Norges Bank deltar i løpende nordisk, baltisk og internasjonalt samarbeid om beredskap og krisehåndtering innenfor finanssektoren. Samarbeidet omfatter håndtering av cyberisiko og oppfølging av sanksjoner. Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) publiserte i januar 2022 en strategi for å redusere risikoen for finansiell ustabilitet som følge av cyberhendelser. Et viktig punkt i rapporten er en anbefaling om å opprette et rammeverk for koordinering ved systemiske cyberhendelser (EU-SCICF). Målet er å muliggjøre rask kommunikasjon og koordinering mellom finanstilsyn i ulike land og med andre relevante myndigheter for å unngå koordineringssvikt.

Det er også et internasjonalt samarbeid mellom sentralbanker for å styrke motstandsdyktigheten mot seddelkopiering som kan svekke tilliten til kontanter (CBCDG).

Samhandling med andre lands myndigheter og finansvirksomheter er viktig med tanke på all type beredskap og alle typer hendelser. Det kan være relevant med bistand fra utenlandske ressurser ved hendelser ettersom IKT-drift gjerne er

¹⁴ Finanstilsynet (2022a).

basert på løsninger og komponenter der det vil være behov for kompetanse fra utenlandske leverandører. Norges Bank har inngått et såkalt omforent memorandum (Memorandum of understanding – MoU) med de andre sentralbankene i Norden og Baltikum. Dette omfatter utveksling av informasjon om banker som er etablert i flere av disse landene og prosedyrer ved et eventuelt behov for ekstraordinære likviditetslån til slike banker.¹⁵ Med bakgrunn i memorandumet har Norges Bank inngått avtaler med Danmarks Nationalbank og Sveriges Riksbank om hvordan eventuelt bytte av egne valutaer skal gjennomføres i en ekstraordinær situasjon.

Tjenester krysser i økende grad landegrenser. Likevel er reguleringen av finansiell sektor i stor grad nasjonal. Norges Bank har gitt innspill til kommisjonen om at det er behov for å vurdere dette nærmere. De peker på at det er nødvendig å avklare hvordan sikkerhetsloven kan bidra til å sikre skjermingsverdige verdier som krysser landegrenser, for eksempel tjenester som er avhengig av informasjonssystemer som driftes i andre land. Slik regulering må også ses i sammenheng med europeisk regulering, slik som NIS 2-direktivet og DORA-forordningen for finanssektoren. DORA-forordningen bygger på fem pilarer: Risikostyring av IKT-systemer, hendelsesrapportering, testing av motstandsdyktighet, risikostyring av IKT-tredjeparter og informasjonsdeling. Tre EU-tilsyn er for tiden involvert i å lage omfattende tekniske standarder på disse områdene. Tilsynene er EBA (European Banking Authority – den europeiske banktilsynsmyndigheten), EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority – den europeiske tilsynsmyndigheten for forsikring og tjenestepensjon) og ESMA (European Securities and Markets Authority – den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten).

Regelverket er nylig vedtatt og anses EØS-relevant. Regelverket vil med få unntak gjelde alle konsesjonsbelagte finansforetak. Medlemsland, tilsynsmyndigheter og finansforetak har en frist på to år for tilpasning og innføring av regelverket nasjonalt. Norske finansforetak og Finanstilsynet vurderer for tiden EU-regelverket, og de foreløpige konklusjonene er at det er mer omfattende og detaljert enn dagens norske regelverk. DORA-forordningen regulerer og gir krav til finansforetakene på flere områder som i dag ikke er tilfredsstillende regulert.

27.3.4 Tilsyn og evaluering etter øvelser og hendelser

Finanstilsynet har ansvar for å følge opp IKT-virk-somheten til foretak i finanssektoren, noe som inkluderer underleverandører der IKT-virksomheten er utkontraktert. Dette skjer blant annet gjennom tilsyn med foretakenes IKT-virksomhet, årlige vurderinger av foretakene, inkludert IKT-risiko, og oppfølgingsmøter.

Finanstilsynet stiller krav til at foretakene ved alvorlige og kritiske hendelser utarbeider en rapport som inkluderer læringspunkter og tiltak, og dette følges også opp gjennom tilsyn. Foretakene er også pliktig til å rapportere kritiske og alvorlige IKT-hendelser og sårbarheter som avdekkes i deres IKT-infrastruktur til Finanstilsynet, jf. IKT-forskriften § 9.

Finanstilsynet prioriterer tilsyn med foretak som har størst betydning for finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Regelverk og retningslinjer som foretakene skal etterleve, blant annet fra de europeiske finanstilsynsmyndighetene, og internasjonale standarder og beste praksis legges til grunn for tilsynsvirksomheten.

Flere øvelser de senere årene gjelder scenarior hvor finansiell infrastruktur rammes. Scenarioet for Øvelse Digital i 2020, som var en sivil nasjonal øvelse (SNØ), var en tilsiktet digital hendelse, som i hovedsak rammet finanssektoren.¹⁶ Scenarioet hadde også konsekvenser for andre sektorer enn finansnæringen, og krevde sentral krisehåndtering. Kommisjonen har fått opplyst at ett av læringspunktene fra øvelsen var at Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur vil ha en viktig funksjon som samhandlingsarena ved hendelser som rammer digital infrastruktur.

Risiko og sårbarhet knyttet til IKT ble også testet under øvelsen Cyber 22, som inneholdt et scenario med et tilsiktet angrep på norsk finansiell infrastruktur. Et læringspunkt etter øvelsen var viktigheten av å kunne respondere effektivt sammen ved hendelser som treffer den finansielle infrastrukturen.¹⁷

Som den ovennevnte gjennomgangen viser, arbeides det systematisk med beredskap og risikostyring i finanssektoren. Dette underbygges blant annet i NSMs årlige trusselvurdering for

¹⁵ Norges Bank (2019).

¹⁶ Følgende deltok i øvelsen: Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Cyberforsvaret, DSB, DNB, Finanstilsynet, Forsvarsstaben, Forsvarets Operative Hovedkvarter, Kripos, NSM, Norges Bank, Politidirektoratet, Politiets IKT-tjenester, CERT-funksjoner: Nordic Financial CERT.

¹⁷ Hægeland (2022).

2022¹⁸, som peker på at det er mye å lære av sektorer som har lang erfaring med sikkerhet og risikostyring som blant annet finanssektoren. Det kan også vises til Det internasjonale pengefondets (IMF) gjennomgang av det norske finanssystemet i 2019/2020, som vurderte Norges arbeid med cyberrisiko som avansert.¹⁹

27.4 Økonomisk beredskap

Avbøtende økonomiske tiltak vil være sentralt i håndteringen av større kriser som rammer Norge. I slike tilfeller vil kompetansen i Finansdepartementet, Finanstilsynet, Norges Bank og finanssektoren for øvrig være viktig. Det vises til omtale over og for øvrig til omtale av økonomisk beredskap i kapittel 13 om forsyningssikkerhet. Koronapandemien viste hvordan Finansdepartementets ordinære oppgaver knyttet til planlegging og iverksetting av den økonomiske politikken og samordningen av arbeidet med statsbudsjettet ble en integrert del av krisehåndteringen. Arbeidet med den økonomiske politikken både formet og understøttet de nasjonale krisetiltakene. Imidlertid var Finansdepartementet innledningsvis i pandemien i begrenset grad involvert, noe blant annet koronakommisjonen påpeker. Verken statsråder eller embetsverket i de andre departementene kjente til planene om de inngripende tiltakene 12. mars før de fikk melding om det samme formiddag. Koronakommisjonen skriver:

I risikovurderingene la FHI stor vekt på at inngripende tiltak kunne gi store negative ringvirkninger for økonomien og enkeltpersoner. Helsedirektoratet ble med andre ord gjort tydelig oppmerksom på at inngripende tiltak kunne ha betydelige negative konsekvenser. Vår vurdering er at nedstengingen var nødvendig og riktig, og at de negative konsekvensene kunne blitt større dersom Helsedirektoratet ikke hadde tatt beslutningen om å stenge ned 12. mars. Samtidig kan vi heller ikke utelukke at de negative konsekvensene kunne blitt mindre enn de ble, dersom nedstengingen var bedre forberedt og hvis helsemyndighetene hadde hentet inn kompetanse og kunnskap fra andre sektorer og fagfelt.²⁰

Som påpekt ble Finansdepartementet etter hvert involvert i en rekke vurderinger av mulige økonomiske konsekvenser av pandemien og valgene av strategier og tiltak. Departementet fikk et særlig ansvar for å fremme og gjennomføre tiltak for å redusere de negative konsekvensene på norsk økonomi av virusutbruddet og de iverksatte smittevernrestriksjonene. Blant annet tiltak for å støtte næringslivet og for å unngå finansiell ustabilitet. Eksempler på tiltak var:

- lånegarantiordningen
- kompensasjonsordning for næringslivet
- utvidet fleksibilitetskvote i boliglånsforskriften
- utsettelse av skatteinnbetalinger
- lønnsstøtte for å ta egne permitterte tilbake i arbeid

Finansdepartementet bisto også de andre departementene og helsemyndighetene med samfunnsøkonomisk kompetanse, blant annet ved at samfunnsøkonomiske perspektiver på foreslåtte smitteverntiltak ble vektlagt. Etableringen av ekspertgrupper, som Holdenutvalget, understøttet at økonomiske perspektiver ble tatt inn i beslutningsprosessene.

Finansdepartementet ble med andre ord mer sentral i krisehåndteringen. Etter det kommisjonen erfarer hadde departementet likevel en noe forsiktig holdning. Et eksempel er Holdenutvalget. Utvalget fikk gjennom pandemien flere oppdrag om å gjøre analyser av samfunnsøkonomiske konsekvenser av smitteverntiltak og ulike strategier for håndtering. Finansdepartementet mente et ekspertutvalg var en bedre løsning enn at departementet skulle involveres i arbeidet med smittevernstrategi.²¹

27.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Kommisjonens inntrykk er at den finansielle infrastrukturen i Norge er motstandsdyktig. Finansnæringen består av flere fagmiljøer med høy kompetanse og forståelse av de truslene og sårbarhetene som kan ramme det finansielle systemet. Samhandlingen mellom myndighetene og finansnæringen er, etter det kommisjonen erfarer, god. Beredskapsordninger som BFI og responsmekanismer som NFCERT gir viktige rammer for et systematisk arbeid med sikkerhet og beredskap. Årlig utgis det rapporter om statusen og tilstanden for den finansielle infrastrukturen.

¹⁸ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2022b).

¹⁹ Meld. St. 31 (2020–2021).

²⁰ NOU 2021: 6.

²¹ NOU 2021: 6.

Kommisjonen mener det er viktig at myndighetene og finansnæringen fortsetter å styrke samhandlingen som allerede eksisterer, både innad i sektoren og mot andre sektorer.

27.5.1 Beredskap for å sikre den finansielle infrastrukturen

Robustheten i de enkelte systemene og til operatørene i finanssektoren er avgjørende for den samlede motstandsdyktigheten i systemet. Robusthet må derfor bygges inn i alle enkeltsystemer.

God operasjonell risikostyring er særlig viktig for virksomheter i finansnæringen. Kravene i lovverket bidrar til at det gjennomføres regelmessige risiko- og sårbarhetsanalyser. Det sikrer imidlertid ikke nødvendigvis god kvalitet på analysene eller at disse er dekkende for alle typer hendelser som kan treffe sektoren. Kommisjonen vil understreke at det er viktig at aktørene i sektoren gjennomfører gode risikoanalyser, gitt kompleksiteten i arkitektur og verdikjeder.

Kommisjonen mener at myndigheter og foretak må ta høyde for hendelser som ikke følger hitil kjente mønstre. Det er viktig å planlegge for de sjeldne krisescenariene, som at den elektroniske infrastrukturen blir utilgjengelig over lengre tid, og at man må gå over til alternative løsninger. Digitalt sårbarhetsutvalg stilte spørsmål ved om hvor godt forberedt sektoren er på å håndtere de store krisene, og mente at BFI, i samarbeid med responsmiljøet i sektoren, måtte ta initiativ til mer samordnede og komplekse øvelser, med tilstrekkelig tyngde og realisme.²² Dette blir desto viktigere gitt utviklingen av lange og komplekse leverandørkjeder. Finanssektoren har de siste årene øvd på cyberrelaterte problemstillinger, men kommisjonen vil peke på verdien av å øve på scenarioer som slår ut den finansielle infrastrukturen over lengre tid.

Kommisjonen mener det er viktig å videreføre arbeidet som gjøres i dag med tanke på rapportering og håndtering av tilsiktede IKT-hendelser. En systematisk tilnærming til hendelseshåndtering bidrar til effektiv gjenoppretting, oversikt over utviklingen og ikke minst evnen til å lære av feil.

Kommisjonen har merket seg at det er frivillig å delta i TIBER, som er rammeverket for å teste cybersikkerhet i finansiell sektor. Etter det kommisjonen erfarer deltar heller ikke alle aktørene i finansiell sektor i det sektorvise responsmiljøet, NFCERT. Gitt verdikjedeproblematikken mener kommisjonen at finansmyndighetene må vurdere

krav til deltakelse i til nå frivillige ordninger. Kommisjonen har ellers blitt gjort oppmerksom på at DORA-forordningen kan innebære at denne typen krav blir innført for flere finansinstitusjoner enn det som er tilfelle i dag.

27.5.2 Et bevisst forhold til globale verdikjeder og utkontraktering

Utviklingen av nye betalingstjenester foregår raskt. Ut fra et næringsperspektiv og av effektivitetshensyn gir utviklingen oss mange fordeler. Samtidig utfordrer utviklingen finansnæringen med tanke på håndtering av risiko. Det legges stor vekt på raskt å omsette ny teknologi til nye tjenester, noe som kan gå på bekostning av sikkerhet og operasjonell stabilitet. Norske myndigheter kan i begrenset grad styre sikkerheten i de digitale verdikjedene, og ulike typer virkemidler må derfor brukes i kombinasjon for å påvirke sikkerheten på best mulig måte.

Det digitale sårbarhetsutvalget pekte på at det er en svakhet at det er få økonomiske incentiver til å tenke langsiktig med tanke på kompetansebehov ved utkontraktering. Utvalget pekte også på at det må stilles krav til hva slags kompetanse og kapasitet organisasjoner som utkontrakterer, må ha for å ivareta ansvaret med å følge opp leverandøren. Utvalget opplevde en usikkerhet om hvorvidt for mange aktører utkontrakterer for mange av oppgavene eller har for lite ressurser til at de reelt kan kontrollere og følge opp avtalen og leveransene. Utvalget stilte spørsmål ved om det burde være krav om at det til enhver tid skal finnes en frakoblet sikkerhetskopii («cold back-up») lokalt i Norge for virksomhet som er viktig for samfunnet. Kommisjonen har for øvrig merket seg at en rask overgang til internasjonale sky-løsninger har bidratt til å holde betalingssystemet i Ukraina oppe under krigen. Se også omtale av denne tematikken i kapittel 15.

Kommisjonen mener det er avgjørende at finansnæringen har et bevisst forhold til hvilken kompetanse som ikke bør utkontrakteres. Selv om utkontraktering kan være innenfor akseptabel risiko for det enkelte foretak, kan det få uakseptable følger for samfunnet dersom et stort antall foretak i en sektor flytter IKT-virksomheten sin ut av landet. Det er myndighetenes ansvar å følge opp at dette ivaretas på en god måte. Kommisjonen har lagt merke til at det er regler for utkontraktering både i IKT-forskriften og i forskrift om risikostyring og internkontroll, og at Finanstilsynet nylig har vedtatt forskrift om meldeplikt ved utkontraktering av virksomhet og utarbeidet et

²² NOU 2015: 13.

eget rundskriv om utkontraktering. Kommisjonen vil understreke at det også fremover er avgjørende med god oppfølging når det gjelder dette området.

Digitaliseringen fører som omtalt til avhengighet på tvers av landegrenser. Utviklingen i trussel- og risikobildet de senere årene synliggjør at det er behov for nærmere regulering av slike spørsmål. Dette er spesielt aktuelt i de tilfellene det er ønskelig eller nødvendig med drift av IT-systemer i utlandet eller bruk av utenlandske systemer for norsk infrastruktur.

Kommisjonen mener også det er nødvendig å avklare hvordan sikkerhetsloven, i samspill med annet regelverk for finanssektoren, kan bidra til å sikre skjermingsverdige verdier som krysser landegrenser, for eksempel norske finansielle tjenester som er kritisk avhengig av informasjonssystemer som driftes i andre land. Slik regulering må ses i sammenheng med utviklingen i europeisk regulering, slik som NIS 2-direktivet og DORA-forordningen.

27.5.3 Sikre implementering av internasjonal regulering av IKT-sikkerhet

Norge får i stadig sterke grad felles regelverk med EU og andre internasjonale aktører. For finanssektoren er det viktig at beredskapen utformes på en slik måte at den både tar høyde for at Norge har sterk samhandling og likt regelverk med en rekke land, blant annet gjennom EØS-avtalen, og at det i Norge er et stort innslag av filialer av utenlandske foretak og datterselskaper av utenlandske morselskaper.

Gitt det sikkerhetspolitiske bakteppet og det digitale trusselbildet mener kommisjonen det er avgjørende å sikre et likt og samtidig regelverk i Europa som gir like krav til blant annet risikostyring, rapportering, informasjonsutveksling og krav til utkontraktering og oppfølging av tredjeparter.

27.5.4 Kontantberedskap ved svikt i det elektroniske betalingssystemet

Kontantandelen av det samlede pengevolumet i Norge er veldig lav. Selv om vi går mot et kontantløst samfunn, vil kontanter trolig fortsatt spille en viktig rolle. Full overgang til digitale løsninger og dermed kun elektroniske penger vil ut fra et beredskapsmessig hensyn trolig gi økt sårbarhet. Det er i hovedsak tre situasjoner hvor bankene må ha løsninger for å dekke kundenes behov for kontanter: i) svikt i det elektroniske betalingssystemet, ii) vesentlig økt etterspørsel etter kontan-

ter som skyldes forhold utenfor betalingssystemet og iii) ved svikt i bankenes forsyningssystem for kontanter.

I 2009 utarbeidet Beredkapsutvalget for finansiell infrastruktur rapporten *Alternative betalingsmåter i en beredskapssituasjon*.²³ Rapporten pekte på kontanter som den mest aktuelle betalingsmåten når det elektroniske betalingssystemet ikke fungerer og heller ikke reserve- og beredskapsløsningene til det elektroniske systemet fungerer. Det vil si at man er i en situasjon som krever tiltak på nivå tre etter følgende nivå av forsvarslinjer:²⁴

1. Ordinære reserveløsninger for IKT-systemene.
2. Tiltak på overordnet nivå for å takle en mer alvorlig situasjon der de ordinære reserveløsningene ikke fungerer fordi deler av infrastrukturen er utilgjengelig.
3. Tiltak i en situasjon der de to første forsvarslinjene svikter, og hele den finansielle infrastrukturen er utilgjengelig.

I 2010 ba departementet Finanstilsynet og Norges Bank å vurdere hvordan rapporten skulle følges opp.²⁵ Finanstilsynet og Norges Bank ga sitt svar i 2012 og sluttet seg den gang til flere av anbefalingene i rapporten, inkludert kontanter som den alternative betalingsmåten til elektronisk betaling. Dette krever at bankene har infrastruktur og løsninger til å håndtere kontanter i et stort omfang i en beredskapssituasjon. I 2013 gjennomførte Finanstilsynet og Norges Bank tilsyn med bankenes beredskap for distribusjon av kontanter i en situasjon der den finansielle infrastrukturen ikke er tilgjengelig. Hovedfunnet var at denne beredskapen var mangelfull.²⁶

I 2015 skrev Norges Bank at banker må kunne håndtere situasjoner der hele eller deler av betalingssystemet ikke fungerer.²⁷ Digitalt sårbarhetsutvalg pekte også på at full overgang til digitale løsninger, det vil si bare elektroniske penger, kan gi økt sårbarhet «ut fra dagens status for beredskapsløsningene».²⁸ Utvalget pekte på at dette var en stor sårbarhet med digitalt utspring som Norge må ha beredskap for.

Kommisjonen mener det fortsatt er usikkert om dagens beredskapsløsninger og infrastruktur vil være tilstrekkelig hvis det oppstår en situasjon der det elektroniske betalingssystemet ikke fun-

²³ Beredkapsutvalget for finansiell infrastruktur (2010).

²⁴ Finanstilsynet og Norges Bank (2016).

²⁵ Finanstilsynet og Norges Bank (2016).

²⁶ Finanstilsynet og Norges Bank (2019).

²⁷ Norges Bank (2015).

²⁸ NOU 2015: 13.

gerer. Bankene har ansvar for kontantberedskap ved svikt i de elektroniske betalingssystemene. Ved mer omfattende svikt i kritisk infrastruktur mener kommisjonen at det er behov for å klargjøre hva som er et hensiktsmessig nivå for kontantberedskapen, inkludert hvordan ansvaret for beredskapen skal fordeles. Dette er også tidligere påpekt i brev fra Finanstilsynet og Norges Bank til Finansdepartementet.²⁹

I denne typen vurderinger må det ses hen til alternative løsninger, for eksempel banknærings nye løsning for off-line betaling for mat, medisiner og drivstoff. Dette tenkes gjennomført ved bruk av vanlige BankAxeptkort i inntil syv dager uten dekningskontroll og oppkobling til betalingsnettverket. Terminalene vil starte å sende data når banksystemet er oppe igjen.

Kommisjonen har merket seg at regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal gjøre en bred og helhetlig vurdering av betalingsfeltet, inkludert kontantenes rolle. Kommisjonen vil understreke den beredskapsmessige betydningen tilgangen til kontanter og andre beredskapsløsninger kan ha ved forstyrrelser i eller bortfall av betalingssystemene.

27.5.5 Økonomisk beredskap i håndtering av kriser

Arbeidet med sikkerhet og beredskap i finanssektoren retter i stor grad oppmerksomhet mot kontinuitet i den finansielle infrastrukturen. Kommisjonen mener det er nødvendig med et bredt perspektiv, og da særlig det som gjelder planlegging for å kunne håndtere ekstraordinære forhold. Erfaringene fra koronapandemien og den nåværende sikkerhetspolitiske krisen, har synliggjort den økonomiske beredskapens sentrale rolle i håndteringen av kriser.

Historien viser at vi fra tid til annen vil bli rammet av kriser som gjør det nødvendig å gå over til kriseøkonomi eller det som ofte kalles krigsøkonomi. Dette er et system for å produsere, mobilisere og tildele ressurser for å opprettholde samfunnets funksjonalitet og forsvarsevne, og ivareta befolkningens grunnleggende behov. Denne typen kriser innebærer ofte økt bruk av planøkonomiske prinsipper. Planøkonomi er et system der det offentlige utøver kontroll over varer, tjenester og produksjonsmidler i et land.

I situasjoner der samfunnets samlede ressurser må tas i bruk for å håndtere en krise vil kom-

petansen i Finansdepartementet, Finanstilsynet og Norges Bank være avgjørende – ikke minst når det gjelder hensiktsmessig innretning av tiltak for å understøtte næringslivet slik at de kan bidra i krisehåndteringen. Finansdepartementets involvering i håndteringen av koronapandemien etterlater likevel et inntrykk av at denne betydningen ikke er fullt ut forstått blant alle aktørene med beredskapsansvar. Finansdepartementet var også i begrenset grad involvert i totalforsvarsprogrammet i årene 2017 til 2020. Kommisjonen har ellers merket seg at Finanstilsynet leder og er sekretariat for BFI, men at det er Norges Bank som representerer finansmyndighetene i Sentralt totalforsvarsforum. Hensynet til koordinert håndtering av kriser gjør at kommisjonen mener det bør være sammenheng mellom representasjon i ulike sentrale utvalg og råd.

Kommisjonen vil også understreke at den norske partssammensatte modellen styrker den økonomiske beredskapen i kriser. Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene er organisasjoner med forankring i alle deler av det norske samfunnet. Det kan bidra til å forankre viktige avgjørelser i kriser og styrke krisehåndteringen. I vanskelige omstillinger og kriser er det tradisjon for at partene finner løsninger sammen på økonomiske utfordringer. De norske samfunnet hviler på en modell med enn sterk aktiv stat, brede velferdsordninger og regulerte arbeidsmarkeder med samordnet lønnspolitikk, brede kollektivavtaler og partssamarbeid. Dette er noe vi har til felles med de andre nordiske landene. Koronapandemien viste hvordan denne modellen gjør oss godt rigget for å møte alvorlige kriser. Trass i vesentlige forskjeller mellom landene i hvordan krisen ble håndtert, var de nordiske landene i verdenstoppen i lave dødstall, høye vaksinasjonstall og begrensnings av økonomiske ringvirkninger av krisen.

I lys av vurderingene som er gjort over mener kommisjonen at det er nødvendig å utrede betydningen av den økonomiske beredskapen i håndteringen av kriser, inkludert ansvar og oppgaver til Finansdepartementet, Finanstilsynet, Norges Bank og andre sentrale aktører. Gjennomgående peker kommisjonen på behovet for felles dimensjonerende planforutsetninger for innretningen av den nasjonale beredskapen. I den forbindelse mener kommisjonen at det må tas et tydelig eierskap til hvilke scenarioer som skal være dimensjonerende for innretningen av den økonomiske beredskapen.

²⁹ Finanstilsynet og Norges Bank (2019).

Kommisjonen anbefaler:

- å klargjøre hensiktsmessig beredskap for forstyrrelser i eller bortfall av betalingssystemene, inkludert kontantberedskap og andre betalingsløsninger
- å utrede aktuelle scenarioer og aktuell virkemiddelbruk, inkludert sentrale aktørers ansvar og oppgaver, som kan styrke den økonomiske beredskapen

Kapittel 28

Beredskapskunnskap og beredskapskompetanse

28.1 Innledning

En befolkning og arbeidsstyrke med relevant kunnskap og kompetanse er en forutsetning for produktiviteten, velstanden og evnen vår til å håndtere store samfunnsutfordringer. Kompetanseutvikling er avgjørende for verdiskapingen i næringslivet og for kvaliteten i offentlig sektor.¹ Utdanning understøtter også deltakelse i samfunnslivet og deltakelse i demokratiske prosesser.

Innenfor beredskapsområdet er det avgjørende at utdanningssystemet utdanner kandidater som møter de kompetansebehovene som samfunnsmessige og teknologiske endringer fører med seg. Dette er en forutsetning for å kunne bygge et motstandsdyktig og trygt samfunn.

Teknologiutvikling, det grønne skiftet og sikkerhetspolitisk utvikling, er alle sentrale drivere som påvirker samfunnets behov for både kompetanse i form av kompetent arbeidskraft og kunnskap i form av forskning og utvikling.

Selv om Norge har et godt utgangspunkt med en høyt utdannet befolkning og et konkurransekyktig næringsliv, er det en stadig høyere andel av virksomheter som rapporterer at de har et udekket kompetansebehov.² Teknologiutviklingen går raskt, og med det øker omstillingshastigheten i arbeidslivet og behovene for kontinuerlig fornyelse av innbyggernes kompetanse.

Samfunnets kompetansebehov er vurdert nærmere i utredningene fra blant annet Kompetansebehovutvalget og Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning.³ Sentrale overordnede vurderinger i disse utredningene er at endringene i arbeidsoppgaver og omstilling til nye yrker og nye jobber vil føre til et økt behov for et bredere sett av kompetanse, større behov for dybdeforståelse og kritisk refleksjon og et forsterket behov for mer kontinuerlig kompetanseutvikling. Det pekes

også på at det investeres mindre i kompetanseutvikling enn det som er optimalt for samfunnet.

28.2 Behov for mer målrettet og helhetlig kunnskapsutvikling og kompetanseheving

Et motstandsdyktig samfunn forutsetter at både offentlige og private virksomheter som har nødvendig tilgang til kunnskap og kompetanse.

Kommisjonen har fått innspill om at det er behov for en mer langsiktig videreutvikling av kunnskapsutvikling innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, og at det er behov for tydeligere målsettinger for hva som ønskes oppnådd. Langsiktige strategier for forskning og utvikling (FoU-strategier) fremheves som et viktig virkemiddel. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap favner bredt, og alle kompetanseområder, fra fagutdanninger til høyere utdanninger innenfor ulike fagområder, har viktige roller. Statistisk sentralbyrå (SSB) forventer at det vil være for få arbeidstakere med yrkesfaglig bakgrunn fra videregående i årene som kommer, særlig innenfor fagutdanninger rettet mot industri, bygg og anlegg og helse.⁴ Det er også relativt få som tar fagutdanning i Norge, sammenliknet med andre vestlige land, og Norge har også et høyere frafall i videregående opplæring enn mange andre land i OECD⁵, særlig i yrkesfaglig opplæring.⁶

Kommisjonen har fått flere innspill om at det mangler kompetanse innenfor flere fagområder som er avgjørende for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner og for å sikre et motstandsdyktig samfunn i møte med de sikkerhets- og beredskapsutfordringene vi står overfor. Det

¹ Meld. St. 14 (2019–2020).

² Rørstad m.fl. (2023).

³ NOU 2019: 2 og NOU 2019: 12.

⁴ Statistisk sentralbyrå (2020b).

⁵ Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har 38 medlemsland i Europa, Nord-Amerika, Mellom-Amerika, Asia, Midtøsten og Oseania og omfatter alle de nordiske landene.

⁶ NOU 2016: 3 og NOU 2019: 2.

pekes også på behov for å styrke forskningen på samfunnets sårbarheter og beskyttelse av nasjonale sikkerhetsinteresser.

Områder som fremheves i innspillene som kommisjonen har mottatt er blant annet digital sikkerhet, drikkevann, kraft, elektronisk kommunikasjon (ekom) og fysisk sikring av bygg og infrastruktur. Tilgangen på kandidater med høy teknologisk kompetanse, som også kan sikkerhetsklarerer, pekes på som en betydelig utfordring. Norge utdanner for få kandidater med kompetanse på IKT generelt og IKT-sikkerhet spesielt. Økt naturfarerisiko øker kompetansebehovene for samfunns- og arealplanleggere, geologer og geofysikere, og kommisjonen har blant annet fått innspill om at det er for lite kapasitet på kvikkleirekompetanse i Norge. Når det gjelder damsikkerhet, er det en bekymring at det ikke rekrutteres flere studenter med nødvendig kompetanse.

Felles for flere av de ovennevnte fagområdene er at det er stor avhengighet til utenlandsk kompetanse. Koronapandemien viste at omfattende avhengighet av utenlandsk kompetanse i kritiske samfunnsfunksjoner kan være en sårbarhet når hendelser kan medvirke til både at arbeidskraften reiser ut av landet, og at arbeidskraften ikke får komme til landet, for å utføre kritisk arbeid.⁷

28.2.1 Samfunnssikkerhet er et fagfelt i vekst

Kurs- og utdanningsvirksomhet med betydning for samfunnssikkerhet og beredskap er viktig for å sikre tilstrekkelig kompetanse til for eksempel arealplanlegging, risiko- og sårbarhetsanalyser, krisehåndtering og beredskapsledelse. Positive effekter må ses i sammenheng med effekter av andre virkemidler, som veiledning, øvelser og tilsyn, se kapittel 29 og 30.

De siste 20 årene har det vært en stor vekst i kurs- og utdanningstilbud innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Dette har bidratt til kompetanseheving som har kommet det norske samfunnet til gode. Norge har også anerkjente fagmiljøer, som for eksempel Universitetet i Stavanger (UiS), som har vært premissgivende for tenkning rundt risiko og risikostyring. Gjennom faglige innspill har UiS også bidratt til å utvikle plangrunnlag som for eksempel arbeidet med analyse av krisescenarier.

Det er også et samarbeid om faglige standarder gjennom komiteer i Standard Norge, der representanter både fra norske fagmyndigheter,

næringslivet og universitets- og høyskolesektoren deltar. Standardene innenfor samfunnssikkerhet omfatter blant annet sikkerhetsadministrasjon, beredskapsledelse, beredskapsøvelser, sikkerhetstjenester og risikoanalyser.⁸

I tillegg til selve kompetansehevingen i det ordinære utdanningsforløpet har tilrettelegging av deltidsstudier bidratt til at aktører fra akademien og personer med beredskapsoppgaver har hatt en møteplass. Når det settes sammen en gruppe med deltagere fra næringslivet og myndighetene både fra det lokale, regionale og det sentrale nivået, åpner det for læring på tvers.

28.2.2 Nasjonale ambisjoner knyttet til kompetansebehov innenfor samfunnssikkerhet og beredskap

Hvert departement har ansvar for forskning innen sine ansvarsområder. Departementene skal blant annet ha oversikt over sektorens kompetansebehov, systematisk vurdere forskning som virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål og bidra til forskning og kompetanseoppbygging for sektoren.⁹

Departementenes respektive ansvar stiller store krav til koordinering, og til dette utgjør langtidspanene et viktig virkemiddel. Langtidspaner for forskning og høyere utdanning skal understøtte at innsatsen spisses mot viktige områder hvor det er behov for å dekke fremtidige kunnskapsbehov. Det tar tid å bygge kompetanse og kunnskap, og langtidspanene har til hensikt å bidra med forutsigbarhet, åpenhet og langsiktighet i investeringen i kunnskap. OECD gjennomgikk den norske politikken for forskning og høyere utdanning i 2017, og fant at langtidspanen styrket koordineringen, samtidig som det ble pekt på at prioriteringene var overordnede, noe som reduserte muligheten til tydelige prioriteringer mot de viktigste områdene.¹⁰

Langtidspan for forskning og høyere utdanning 2023–2032 understreker at vi lever i en urolig tid med store endringer i samfunnet, med behov for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap også gjennom forskning, innovasjon og utdanning. Aktuelle beredskapstemaer som prioriteres, er sammensatte trusler og kunnskapsberedskap.¹¹

⁸ Standard Norge (2023).

⁹ Kunnskapsdepartementet (2017a).

¹⁰ OECD (2017).

¹¹ Meld. St. 5 (2022–2023).

⁷ NOU 2021: 6.

Forskningsrådets programplan for samfunnsikkerhet

Forskningsrådets aktivitet er knyttet til langsiktige porteføljeplaner med et 5–10 års perspektiv som bygger på regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning og Forskningsrådets strategi for 2020–2024.

Forskningsrådet har en egen programplan for samfunnssikkerhet. Formålet med planen er blant annet å gi et bedre kunnskapsgrunnlag for samfunnssikkerhetsarbeidet. I planen vises det til at det er en rekke kunnskapsbehov knyttet til hovedtemaene innenfor samfunnssikkerhet som i mindre grad dekkes av pågående prosjekter på grunn av manglende forskningsressurser. En årsak til dette kan skyldes at samfunnssikkerhet er et relativt nytt fagfelt med store og sammensatte forskningsbehov. Forskningsrådet ser det som formålstjenlig at forskning innenfor samfunnssikkerhetsfeltet i større grad gjennomføres i tverrsektorielle nettverk av private og offentlige aktører, med nye aktører som viktige premissleverandører, og der aktører fra sivilsamfunn og næringsliv blir involvert, og også militær sektor.¹²

Krav til forskning i departementenes samfunnssikkerhetsinstruks

I samfunnssikkerhetsinstruksen stilles det krav til alle departementer om å fremme kunnskapsbasert arbeid, forskning og utvikling innenfor samfunnssikkerhet i sektoren. I tillegg skal Justis- og beredskapsdepartementet i sin samordningsrolle sørge for kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid gjennom blant annet forskning og utvikling.

I Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* fremheves det at samfunnssikkerhetsarbeidet må være kunnskapsbasert, og at forskning er et viktig bidrag.¹³ Sentrale kunnskapsbehov som vektlegges, er blant annet nye risikoer og trusler og bedre forståelse av faktorer som styrker motstandsdyktigheten i samfunnet, inkludert hva som gjør komplekse og kritiske samfunnsfunksjoner sårbare.

28.2.3 Kunnskapsberedskap og kunnskapsutvikling fra hendelser

Basert på erfaringene fra koronapandemien har oppmerksomheten om betydningen av kunnskap i

kriser økt. Det gjelder blant annet bruk av koblete registerdata i sanntid og løpende oppsummeringer av nye internasjonale forskningsfunn. To ekspertgrupper har vurdert spørsmål om hvilken infrastruktur, kompetanse og juridiske hjemler som er nødvendig for kunnskapsproduksjon i kriser. Forskningsrådet har fått i oppdrag å følge opp med å utrede et mulig rammeverk for hvordan analysekapasitet og -infrastruktur raskt kan oppskaleres i kriser. Resultatene av arbeidet vil bli lagt frem innen 1. november 2023.¹⁴ Kunnskapsberedskap i kriser fremheves også i regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning.¹⁵

Arbeidet med beredskap gir også grunnlag for forskning og kunnskapsbygging. Informasjon fra hendelser som loggføres av nødetatene og andre aktører i for eksempel den offentlig organiserte redningstjenesten er et viktig grunnlag for både læring og videreutvikling i den enkelte tjenesten. Registrering og tilgjengeliggjøring av slike data som genereres i ulike deler av beredskapsarbeidet kan også ha stor verdi for forskningsmiljøer, som kan kombinere og bruke dataene i nye sammenhenger for å utvikle ny kunnskap.

Et bredt perspektiv på kunnskap knyttet til beredskap er nødvendig og må inkludere kunnskap om befolkningsperspektivet i møte med kriser. Ved større kriser vil det for eksempel kunne bli innført inngripende tiltak. Kunnskap om hvilken virkning ulike tiltak kan få for befolkningen, vil derfor være relevant for beredskapsarbeidet. Når en krise inntreffer, er det nødvendig at forskning kan settes i gang umiddelbart. Erfaringene etter 22. juli og leirskredet i Gjerdrum viser verdien av systematisk kartlegging som gir data som kan brukes i forskning.¹⁶ Også befolkningsundersøkelser under kriser, som gjennomføres regelmessig, vil være nyttige informasjons- og styringsverktøy i kriser. Flere har overfor kommisjonen pekt på at det ikke i tilstrekkelig grad er etablert strukturer som kan tilrettelegge for at det raskt settes i gang systematiske kartlegginger og forskning under kriser og i etterkant av kriser.

Norge er blant verdens mest digitale land, og det skapes betydelige mengder data. De siste årene har det vært økende oppmerksomhet på betydningen av deling og viderebruk av offentlige data, noe som blant annet vektlegges i digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025. Etablering av en felles datakatalog for offentlig

¹⁴ Meld. St. 15 (2022–2023).

¹⁵ Meld. St. 5 (2022–2023).

¹⁶ Hovedredningssentralen (2021) og NOU 2012: 14.

¹² Forskningsrådet (2018).

¹³ Meld. St. 5 (2020–2021).

Boks 28.1 Kompetansesamvirke i nord

I Nordland er det etablert et tett kompetanse-samarbeid mellom nødetater, kommunale og regionale myndigheter og universitetsmiljøer og høyskolemiljøene. Samarbeidet er knyttet til både etter- og videreutdanning, øvelser og kompetanseutvikling. Samarbeidet har også inkludert felles forskningsprosjekter og felles infrastruktur, som også inkluderer digitale simulatorplattformer for trening og øving.

Nord universitet har også bidratt inn i samvirkeprosessen med nødetatene. Universitetet har etablert flere etter- og videreutdanningstilbud på krise- og beredskapsfeltet med deltidsstudier etter innspill fra beredskapsaktørene.

I 2018 åpnet NORDLAB, et innovasjons-senter for sikkerhets- og beredskapssamvirke. NORDLAB utvikler i samarbeid med ulike brukergrupper etter- og videreutdanningskurs innenfor krise og beredskapssamvirke og bidrar med informasjon til publikum, bedrifter og myndigheter.

Kilde: Nord universitet (2020).

Boks 28.2 Nordic Centre of Excellence on Resilience and Societal Security (NORDRESS)

Med støtte fra NordForsk ble det i 2015 etablert et prosjektfinansiert nordisk senter for fremragende forskning innenfor samfunnsrobusthet og samfunnssikkerhet. Senteret skulle styrke den sosiale motstandsdyktigheten i de nordiske landene gjennom å bringe frem og formidle flerfaglig forskning og skape en varig interdisiplinær plattform for å dele ideer og kunnskap omkring naturbaserte kriser i de nordiske landene. Prosjektet ble avsluttet i 2020.

Det ble også laget et eget akademi for nettverksbygging, utdanning og trening: The Nordic Societal Security Academy (NSSA).

Kilde: NordForsk (2020).

sektor, utvikling av et felles rammeverk og standarder for digital samhandling og opprettelsen av samhandlingsarenaer er eksempler på tiltak som er gjennomført for å tilrettelegge for økt tilgjengeliggjøring av offentlige data. Den nasjonale strategien for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata slår fast at forskningsdata skal være så åpne som mulig og så lukkede som nødvendig.¹⁷

28.2.4 Internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid

Flyktningkriser, terrorisme, naturkatastrofer, globale pandemier og krig i Europa viser hvordan trusselbildet er transnasjonalt, der man må samarbeide både om utdanning og forskning over landegrensene.¹⁸ Norge er tett integrert i EUs forskningsprogrammer og har en rekke forskningsprosjekter knyttet til samfunnssikkerhetsfeltet i Hori-zon-programmene.

¹⁷ Kunnskapsdepartementet (2017b).

¹⁸ Forskningsrådet (2018).

Norge har et tett samarbeid med de andre landene på det sivile beredskapsfeltet. Det nordiske samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap er sterkt forankret i det såkalte Haga-samarbeidet med Haga I og Haga II-erklæringene. I Norges presidentskapsprogram for Nordisk Råd 2023 er et trygt Norden et av de fire prioriterte arbeidsområdene.

De nordiske landene har fellesstrekk som gjør at beredskapsforskningen kan spisses mot disse landenes kunnskapsbehov. I rapporten *Så bygger vi sikkerhet i Norden* vektlegges behovet for kunnskap hos de ansvarlige aktørene om grenseoverskridende sårbarhet og kritiske avhengighetsforhold innenfor kritiske samfunnsfunksjoner.¹⁹

Det er etablert samarbeidsorganisasjoner som plattform for samarbeid om kurs og større studieprogrammer, utvekslingsordninger og FoU-samarbeid. En utfordring er at finansieringen av denne typen tiltak er begrenset, og at det kan være behov for å stimulere til deltakelse gjennom myndighetsfokus og støtteordninger.²⁰

¹⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018).

²⁰ Et eksempel her er nordisk master i politiledelse som ble forsøkt etablert i 2015 i regi av Politihøgskolen, Copenhagen Business School og Linnéuniversitetet i Växjö i Sverige. Tallet på søknader så lavt fra de andre nordiske landene at studiet ble lagt på is.

28.3 Behov for økt beredskapskompetanse i samfunnet

Det er avgjørende at sentrale aktører i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap har bevissthet om trusselbildet, og at de har nødvendig kunnskap og kompetanse om totalforsvaret.

Behovet for strategisk kompetanseheving blir også pekt på i Næringslivets sikkerhetsråd (NSR) sin beredskapsundersøkelse. NSR peker på at det er behov for å engasjere samfunn og næringsliv på alle nivåer for å øke forståelsen for totalforsvaret som konsept.²¹

28.3.1 Totalforsvarskurs i Norge

I Norge er Forsvarets høyskole og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sentrale leverandører av beredskapskurs.

Forsvarets høyskole tilbyr tre kurs: Sjefskurset, Informasjonskurset og Byråkratprogrammet. Kursene har både sivil og militær deltakelse og har ulik varighet. Sjefskurset varer i 3 måneder og gjennomføres to ganger årlig med om lag 30 deltakere. Informasjonskurset varer i én uke og gjennomføres én gang årlig med om lag 50 deltakere. De sivile deltakerne er nominert av arbeidsgiveren sin, og aktuelle deltakere velges av en seleksjonskomité. De militære deltakerne pekes ut av Forsvaret.²² Deltakelse forutsetter sikkerhetsklaring, og kursene har ingen deltakeravgift. Både Sjefskurset og Informasjonskurset har som mål å gi nøkkelpersonell i forsvarssektoren og i sivil sektor økt kunnskap om forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitiske faktorer som har global og nasjonal betydning.

Byråkratprogrammet er særskilt tilrettelagt mot erfarne og sentrale medarbeidere i embetsverket og tar blant annet sikte på å bedre deltakernes evne til å foreta vanskelige avveininger i departementalt arbeid. Forsvarets høyskole tilbyr også kurs gjennom Stabsskolen i tillegg til enkeltemner om blant annet Totalforsvar, samfunnssikkerhet og samordning. Enkeltemnene er mer å anse som fagkurs for saksbehandlere og ansatte på mellomledernivå.²³ Tidligere gjennomførte Forsvarshøyskolen Strategisk krisehåndteringskurs. Etter det kommisjonen erfarer blir det vurdert om kurset skal startes opp igjen våren 2024.

DSB koordinerer arbeidet med totalforsvaret på sivil side og har utviklet kortere kurs som de tilbyr gjennom sitt eget kurssenter.²⁴ Kursene har primært vært rettet mot ansatte i offentlig sektor, og har særlig kommunene som sin målgruppe. Kursene er imidlertid også åpne for ansatte i statsforvaltningen og næringslivet. Kurssenteret tilbyr blant annet kurs om kommunal beredskapsplikt, øvelsesplanlegging og gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser.²⁵ Tidligere tilbød DSB kurset Samfunnssikkerhet. Kurset var av en ukes varighet og hadde til hensikt å gi deltagere grunnleggende kunnskaper om samfunnssikkerhet, hvilke utfordringer det norske samfunnet sto overfor, ansvarsforhold, organisering av arbeidet og kunnskap om forebyggende tiltak og krisehåndtering. Målgruppen var ansatte i departementer, direktorater, statsforvaltere, kommuner, privat virksomhet og frivillige organisasjoner.

DSB har senere utviklet et totalforsvarskurs som ble gjennomført i 2020 og 2021. Målsettingen var at kursdeltakerne etter fullført kurs skulle kjenne til totalforsvarets rolle og hensikt i helhetlig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Andre målsettinger var økt kunnskap om hvordan totalforsvaret kan bli en del av egen virksomhets samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, og bedre forutsetningene for å kunne identifisere egen virksomhets rolle i totalforsvaret.

Ved siden av Forsvarets høyskole og DSB har også universitets- og høyskolesektoren kurs og etter- og videreutdanning i ulike fagemner. Dette bidrar til å dekke behovet for både bredde og dybde innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

28.3.2 Totalforsvarskurs i Norden

Som det går frem i kapittel 10 om totalforsvaret, har de nordiske landene mange likhetstrekk med tanke på hvordan totalforsvarskonseptet er innarbeidet i beredskapssystemene.

Finland har siden tidlig på 1960-tallet tilbudt et omfattende opplæringsprogram om totalforsvaret. Kursene gitt på nasjonalt nivå har som formål å gi personer i ledende posisjoner en oversikt over utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikken og kunnskap om organiseringen og beredskapen i de ulike sektorene. Deltakelse er etter invitasjon fra Forsvarssjefen, og i 2022 hadde om lag 10 000 personer deltatt på kursene. Det tilbys også oppfriskningskurs etter ca. fem år.²⁶ I Norge har om lag

²¹ Næringslivets sikkerhetsråd (2021).

²² Forsvarets høyskole (2023).

²³ Forsvarets høyskole (2023).

²⁴ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023h).

²⁵ Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap (2010).

2 800 personer deltatt på informasjonskurset siden 1965.

Finland gjennomfører også regionale kurs av én ukes varighet. Kursene behandler sentrale spørsmål innen utenriks- og sikkerhetspolitikk og hvordan aktørene forbereder seg på uro og unn-takstilstand. Finske aktører som kommisjonen har møtt opplever at de regionale kursene har bidratt til å øke kunnskapsnivået om sikkerhet og beredskap i samfunnet. Deltakelse er etter invita-sjon fra Regionförvaltningsverket og gjennomfø-res i samarbeid med den finske Försvarsmakten. På disse kursene kreves ikke sikkerhetsklarering. Om lag 60 000 personer hadde i 2022 deltatt på de regionale kursene.²⁷

I Sverige tilbyr både Försvarshögskolan utdan-ning om forsvar, krisehåndtering og sikkerhet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har også et bredt kurs- og utdanningstilbud innen en rekke områder som blant annet kri-seberedskap, sivilt forsvar og totalforsvar.²⁸ För-svarsmakten og MSB har gitt Försvarshögskolan i oppdrag å arrangere Solbacka-kurset som er en totalforsvarsutdanning for toppledere fra alle deler av det svenske samfunnet.²⁹

Solbacka-kursene legger vekt på krisebered-skap og totalforsvar i både militær og sivil sektor og har topplederdelaktelse fra militære, offentlige og private aktører. Etter det kommisjonen erfarer er det nylig også etablert et ekstra kurs for toppsjefer fra næringslivet. Solbacka-kursene er etter invitasjon fra den svenske forsvarssjefen.

Försvarshögskolan og MSB tilbyr flere andre kurs knyttet til totalforsvaret. På strategisk nivå tilbys blant annet et kurs om strategisk lederutvik-ling, «Strategisk chefsutveckling», som rettes mot ledere i offentlig forvaltning, næringsliv og orga-nisasjoner. Kurset dekker tre programområder, henholdsvis strategisk ledelse i offentlig forvalt-ning, strategisk ledelse i totalforsvaret og en bolk om strategi og sikkerhetspolitikk i Østersjøregio-nen. Kurset krever sikkerhetsklarering. I motset-ning til Solbacka-kursene må deltakelse på disse kursene bekostes av deltakerne.³⁰

Det er et relativt bredt utdanningstilbud knyt-tet til totalforsvar, kriseberedskap og tilsvarende hos både Försvarshögskolan og MSB. Deltakelse her er imidlertid opp til den enkelte virksomhet

eller enkeltperson og har en deltakeravgift. Sve-rige har ikke et tilsvarende regionalt kurstilbud som i Finland.

Likheter og ulikheter i Norden

Toppledere fra næringslivet er i begrenset grad representert på de norske kursene for strategisk kompetansebygging. Finlands kurs for strategisk kompetansebygging har en varighet på 25 dager og bringer sammen både militære og sivile topple-dere. Selv om kurset kan oppfattes som langt for en toppleder, så har det vært både kultur og for-ventning om at toppledere fra næringslivet gjen-nomfører kurset. Etter endt kurs opprettholdes nettverkene fra kursene gjennom jevnlige møter.

Finland er også det eneste landet som har utviklet regionale kurs spesifikt rettet mot ledere og ressurspersoner. Finske aktører som kommi-sjonen har møtt oppgir at disse kursene er viktige for å vedlikeholde nasjonal motstandsdyktighet og forsvarsvilje.

Kjennskap til ressurser i nærområdet og nett-verk med andre ressurspersoner i regionen kan være avgjørende ved krise og krig. Finland skiller seg fra Norge og Sverige ved volumet som har gått gjennom denne type kurs.

Både Finland og Sverige har lagt vekt på topp-ledernivået i næringslivet som del av den strate-giske kompetansebyggingen. I Norge har ikke Sjefskurset og Informasjonskurset i like stor grad hatt deltagelse fra toppledere i næringslivet.

Felles for kursene i de tre landene er at de er seleksjonsbasert og uten deltakeravgift. Delta-kelse er et privilegium gitt enkeltpersoner ut fra den sentrale rollen de innehar. Muligheten for erfaringsutveksling og nettverksbygging med ledere og ressurspersoner fra ulike virksomheter og sektorer er trolig en viktig faktor i at virksom-heter prioriterer å sende deltakere på kursene.

28.3.3 Beredskapskompetanse og beredskapsbidrag fra ungdom og unge voksne

Det er viktig både at befolkningen evner å ivareta seg selv under kriser, og at den er beredt til å hjelpe andre ved behov. Dette forutsetter bevisst-het om risiko og kunnskap om beredskap. Kom-misjonen har fått flere innspill om at kunnskap om beredskap og totalforsvar må nå ut til flere, inklu-dert unge og unge voksne. Både skoleverk, frivil-lige organisasjoner og verneplikten er sentrale arenaer for å bygge beredskapskompetanse i samfunnet. Kunnskap og kompetanse om samfunns-

²⁶ Säkerhetskommittén (2022).

²⁷ Säkerhetskommittén (2022).

²⁸ Försvarshögskolan (2023a) og Myndigheten för samhälls-skydd och beredskap (2022d)

²⁹ Försvarshögskolan (2019).

³⁰ Försvarshögskolan (2023b).

sikkerhet og beredskap er også noe som kan inngå i læreplaner i grunnskolen, videregående skoler og folkehøgskoler.

Overfor kommisjonen har også frivillighetens betydning blitt fremhevet. Barne- og ungdomsfrivilligheten kan yte hjelp til samfunnet på ulike måter og være en ressurs i beredskapsarbeidet ved hendelser. Flere av de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene har aktiviteter for barn og unge. Eksempler er Sanitetsungdom i Norsk Folkehjelp, Røde Kors Friluftsliv og Førstehjelp (RØFF) og Redningsselskapet Ung. I tillegg kommer andre barne- og ungdomsorganisasjoner, for eksempel Norges speiderforbund. Barn og unges deltakelse i beredskapsarbeidet bidrar også til inkludering og tilhørighet, som også kan ha en positiv effekt på tillit, samhold og demokratisk verdier.

Forsvarskommisjonen anbefaler å øke antall vernepliktige, noe som ytterligere vil bidra til å øke beredskapskompetansen i samfunnet. Siden kun et mindretall fra hvert årskull avtjener verneplikten, viser Forsvarskommisjonen også til at man bør vurdere om hele årskull skal gjennomføre kurs om sikkerhet, forsvar og beredskap i grunnskole og videregående skole. Forsvarskommisjonen foreslår videre at det i fremtiden bør legges enda bedre til rette for en differensiert gjennomføring av førstegangstjenesten. Kommisjonen viser til at det bør vurderes ulik lengde for tjenesten, og at tre måneder kan være aktuelt som en minimumstjeneste.³¹

Ett av tiltakene som Helsepersonellkommisjonen diskuterte, for å få flere personellressurser til helse- og omsorgssektoren var å innføre en plikt til å avtjene et samfunnsbidrag for norsk ungdom for dem som ikke avtjener militærtjeneste. Helsepersonellkommisjonen vurderte fordeler og ulemper ved tiltaket. Da det var uenighet i kommisjonen om et slikt forslag, konkluderte den med å ikke fremme et forslag om allment samfunnsbidrag.³²

28.4 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Kompetanse- og kunnskapsutvikling er grunnleggende i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommisjonen vil fremheve viktigheten av et utdanningssystem som utdanner kandidater som møter de kompetansebehov som samfunnsmessige

og teknologiske endringer fører med seg. Dette inkluderer utdanning av kandidater med tverrfaglig samfunnssikkerhets og beredskapskompetanse. Viktige tiltak for en mer målrettet og helhetlig kunnskaps- og kompetanseutvikling er et tettere samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv, og en styrking av beredskapskompetansen i samfunnet. Dette må gjøres ved å anvende bredden av kunnskapssystemene.

28.4.1 Mer målrettet og helhetlig kunnskaps- og kompetanseutvikling

Kommisjonen mener at det er behov for en mer målrettet og helhetlig kunnskaps- og kompetanseutvikling, inkludert bedre prioritering og målretting av forskningsarbeidet. Sentrale grep er å tydeliggjøre prioriteringen av forskningsinnsatsen i sektorene og synliggjøre for forskningsmiljøene hvilke behov sektorene har for FoU. Kommisjonen vil også fremheve betydningen av samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og brukermiljøer. Dette er blant annet viktig for utviklingen av etter- og videreutdanningstilbudet innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

Planleggingsarbeidet når det gjelder kunnskapsbygging, bør skje i et nært samarbeid mellom myndigheter, private aktører, Forskningsrådet, universitetene og andre aktuelle FoU-institusjoner. Utviklingen av både sektorvise FoU-planer som også inkluderer private beredskapsaktører, er nødvendig innenfor de ulike myndighetsområdene og næringslivet. Disse vil også danne grunnlaget for mer helhetlige FoU-planer for det nasjonale beredskapssystemet. De respektive departementene må bidra aktivt med både FoU-planer og finansiering. Kommisjonen mener også det er behov for å utrede hvilke behov samfunnet har for kompetanseheving innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i et 20-års perspektiv. Dette bør danne grunnlaget for en FoU-strategi.

Kommisjonen mener at Forskningsrådets koordinerende og samordnende rolle må videreutvikles og knyttes tett opp mot internasjonal forskning, og særlig EUs forskningsprogrammer.

28.4.2 Tettere samarbeid om kurs og studier

Kurs- og utdanningsvirksomheten ved landets høgskole- og universitetsmiljøer, og andre fagmiljøer som Forsvarets høgskole og DSBs kurssenter bidrar til å dekke viktige kompetansebehov i samfunnet. Kompetanseheving hos bered-

³¹ NOU 2023: 14.

³² NOU 2023: 4.

skapsansvarlige i næringslivet og i forvaltningen bidrar til et motstandsdyktig samfunn.

Etter det kommisjonen erfarer er studiene ved universitet- og høyskolesektoren relevante. I den grad det er kompetansebehov som ikke er dekket er det mulig å imøtekomme det gjennom å endre på eksisterende kurs og studier og gi nye tilbud. Flere steder i denne utredningen har kommisjonen pekt på kompetansebehov. I et komplekst samfunn der konkurransen om kompetansen tiltar, er det viktig å regelmessig vurdere hvilke typer av studier og kurs det bør undervises i ut ifra hvilke behov det er ønskelig å dekke. Tilretteleggingen for studier ved ulike læringssteder bør også balanseres mot hverandre, slik at hensynet til god samfunnsøkonomi ivaretas og at samfunnet får den kompetansen som er nødvendig.

Et viktig ledd i dette er økt samarbeid mellom universiteter og høyskoler. Dette omfatter felles utdanningssatsinger og samarbeid i utviklingen og utnyttelsen av forskningsinfrastruktur. Til dette har Kunnskapsdepartementet en sentral rolle for å sørge for nødvendige insentiver slik at de nødvendige utdanningsprogrammene utvikles og finansieres.

I lys av dette anbefaler kommisjonen at samarbeid om kurs- og studier innenfor samfunnssikkerhet og beredskap bør forankres i en overordnet strategi.

Det er videre viktig at utdanningstilbudet er tilpasset målgruppene, noe som gjør det nødvendig med tett dialog med aktuelle målgrupper, inkludert arbeidslivet. Akademisk utdanning må kunne kombineres med praksisforståelse gjennom felles trenings- og øvingsopplegg, slik at kandidatene som skal ut i arbeidslivet har med seg relevant kunnskap for arbeidet de skal inn i.

28.4.3 Bedre kunnskapsberedskap og kunnskapsutvikling i kriser

Erfaringene fra pandemien har vist behovet for å styrke evnen til kunnskapsproduksjon i kriser. Spørsmål om hvilken infrastruktur, kompetanse og juridiske hjemler som er nødvendig for kunnskapsproduksjon i kriser, har blitt utredet. Kommisjonen vil understreke viktigheten av at arbeidet følges opp og at det leder til konkrete løsninger slik at evnen til kunnskapsproduksjon i kriser er på plass og styrket når neste krise inntreffer.

Relatert til dette bør også planer og strategier for ekstraordinær kunnskapsproduksjon i kriser i større grad inngå i beredskapsplanleggingen. Dette betyr blant annet at det i beredskapsarbeidet vurderes hva slags informasjon og data som

kan bli aktuelle å bruke i gitte kriser, og at det vurderes tiltak for å sikre effektiv informasjonsdeling på tvers av sektorer og nivåer i kriser.

Både finansieringsmekanismer til å raskt gjennomføre katastrofestudier under kriser og virkemidler som et nasjonalt register over rammede er eksempler som kan gi bedre forutsetninger for kunnskapsutvikling i kriser og i etterkant av kriser. Se også kommisjonens vurdering i kapittel 8 om behov for rask igangsetting av forskning på effekten av psykososiale tiltak, og behovet for at forskningen kan følge gruppene over lengre tid.

Det er fortsatt et betydelig potensial for å videreutvikle både registrering og tilgjengeliggjøring av data fra virksomheter som har viktige roller i beredskapen. Det er for eksempel fortsatt behov for å forbedre datagrunnlaget om omfang og oppgavefordeling til brann- og redningsvesenet og helsetjenesten, se kapittel 22.

28.4.4 Behov for økt beredskapskompetanse i samfunnet

Deltakelse på beredskaps- og totalforsvarskurs bidrar til tverrsektoriell nettverks- og relasjonsbygging og gir økt kunnskap om arbeidet med beredskap og hverandres roller og ansvar.

For at behovet for strategisk kompetansebygging skal dekkes, må tilbudet være tilpasset målgruppene, både når det gjelder rammene og innholdet. Kurstilbudet må blant annet ha tidsrammer som gjør det mulig for aktuelle målgrupper å delta. For enkelte kurs vil det også kunne være nødvendig med sikkerhetsklarerer av deltakerne. Dette er for å gi tilstrekkelig kunnskap om utfordringer og forbedringsområder i beredskaps-systemene og for at deltakerne skal kunne få nødvendig kunnskap om trusselbildet og aktuelle sikkerhetspolitiske utfordringer.

Virksomhetsledere er premissgivere for hvordan virksomheten jobber med sikkerhet og beredskap. Det er viktig at ledernivået i både offentlig, privat og frivillig sektor får tilbud om totalforsvarskurs som er tilpasset rollen og funksjonen deres. Det ukelange Informasjonskurset kan tjene som eksempel på et kurs som i større grad tilrettelegger for en bredere deltakelse fra denne gruppen.

Regionale beredskapskurs vil også kunne bidra til å etablere en bredere og mer enhetlig innsikt i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. For å sikre nødvendig systematikk og behovsretting kan det være hensiktsmessig å gi statsforvalterne ansvaret for å invitere deltakere fra regionen sin. Både Forsvarshøgskolen og DSB kan være aktuelle for å gjennomføre denne type kurs.

De regionale kursene bør gis på et nivå der det ikke forutsettes sikkerhetsklarering for å legge til rette for en bredest mulig deltakelse.

Koronapandemien synliggjorde betydningen den ikke-yrkesaktive delen av befolkningen og frivilligheten. Både pensjonister, studenter og frivillige ga viktige bidrag slik at for eksempel vaksineringsen av befolkningen kunne forløpe så bra som den gjorde. Det er viktig at det tilrettelegges for bred deltakelse i beredskapsarbeidet i møtet med et utfordringsbilde som blir mer krevende, samtidig som den demografiske utviklingen gir særskilte utfordringer. Ungdom, unge voksne, og pensjonister utgjør viktige beredskapsressurser som kan støtte aktørene som har et hovedansvar for ulike beredskapsoppgaver. I et 10–20 års perspektiv vil kommisjonen særlig fremheve betydningen av tiltak som bidrar til å øke beredskapskompetansen til dagens unge. Slik bygges grunnlaget for motstandsdyktige samfunn. Både skoleverk, frivillige organisasjoner og verneplikten er sentrale arenaer for å bygge beredskapskompetanse i samfunnet. Kommisjonen mener at disse arenaene kan utnyttes bedre til å dekke fremtidens behov for beredskapsressurser.

Kommisjonen anbefaler:

- å sørge for styrket utdanningskapasitet av kandidater med tverrfaglig samfunnssikkerhets og beredskapskompetanse
- å utrede hvilke behov samfunnet har for kompetanseheving innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i et 20-års perspektiv, som grunnlag for å utarbeide en FoU-strategi
- at utdanningsinstitusjonene og brukermiljøene får insentiver til nytenkning i etter- og videreutdanningstilbudet på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet gjennom en tettere dialog og flere møteplasser mellom utdanningsmiljøene og brukerinteressene. Samarbeid om kurs og studier bør forankres i en overordnet strategi.
- å utvikle et nasjonalt kurs om totalforsvar, samfunnssikkerhet og beredskap for ledere i frivillige organisasjoner, næringsliv og myndigheter, som er tilpasset rollen og funksjonene deres for å sikre bredere deltakere enn dagens kurstilbud
- å etablere korte regionale kurs for om totalforsvar, samfunnssikkerhet og beredskap ledere og ressurspersoner på lokalt og regionalt nivå
- å utrede hvordan kompetanseheving i samfunnssikkerhet og beredskap kan tilrettelegges og eventuelt integreres i eksisterende utdanningsløp i videregående opplæring og i høyere utdanning slik at unge voksne kan bli en ressurs for lokalsamfunnet når kriser skal håndteres
- at det påses at ressursene i barne- og ungdomsfrivilligheten er inkludert i relevant beredskapsarbeid

Kapittel 29

Øvelser

29.1 Innledning

Øvelser brukes for å styrke evnen til krisehåndtering i den enkelte virksomhet og evne til samvirke og samordning mellom beredskapsaktører i kriser. Øvelser benyttes blant annet til å teste og videreutvikle planverk og for å avklare ansvar og oppgaver. Andre viktige formål er å øke bevisstheten om kompleksiteten som preger kriser og å teste beredskapen mot hendelser som sjelden inntrer.¹

Lovgivningen stiller krav om beredskapsplanlegging slik at virksomheter skal være forberedt på å håndtere kriser når de oppstår. Krav til øvelser gjelder blant annet departementene, statsforvalterne og kommunene. Selv om krav til øvelser ikke alltid er konkretisert i regelverket, er øvelser et anerkjent beredskapsfaglig og kompetansebyggende virkemiddel.

¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016b).

Det skilles ofte mellom funksjonsøvelser, diskusjonsøvelser, spilløvelser og fullskalaøvelser. Hva de ulike øvelsesformene innebærer fremgår av boks 29.1.

29.2 Samarbeidsarenaer for øvelser

For å sikre samarbeid om øvelser er det etablert ulike arenaer for dette. Departementene har et øvingsforum, ledet av Justis- og beredskapsdepartementet. Formålet med øvingsforumet er å legge til rette for å koordinere øvingsaktiviteten mellom departementene.

I tillegg er Nasjonalt øvelses- og evalueringsforum (NØEF) opprettet. Formålet med NØEF er å understøtte arbeidet med og koordineringen av øvelses- og evalueringsaktivitet og oppfølging og læring etter hendelser. Forumet består av representanter fra direktorater, virksomheter, statsforvaltere, kommuner, eiere og operatører av kritisk

Boks 29.1 Ulike former for øvelser

En funksjonsøvelse er en øvelse som tester en eller flere funksjoner hos en aktør. Funksjonsøvelser gjennomføres vanligvis i løpet av noen timer eller høyst en dag. Funksjonsøvelser kjennetegnes av at deltakerne praktisk gjennomfører momenter som er beskrevet i planverket.

I en diskusjonsøvelse diskuterer øvingsdeltakerne en problemstilling på bakgrunn av et scenario. Øvelsen gjennomføres ved at alle deltakerne samles i ett felles rom, og all kommunikasjon skjer her.

En spilløvelse består av to hoveddeler: De øvede aktørene og et motspill. Motspillet fungerer som omverdenen for de øvede og spiller de funksjonene eller rollene som de øvede skal ha kontakt med. Dette innebærer at kommunika-

sjon foregår dels mellom de deltagende aktørene og dels med motspillet i den simulerte omverdenen.

En fullskalaøvelse består av alle elementene som inngår i en spilløvelse, i tillegg til funksjoner (gjerne fra taktisk nivå), som utfører et praktisk arbeid. Øvelsen brukes ofte i forbindelse med øvelser der den offentlig organiserte redningstjenesten, politiet, helsevesenet og Forsvaret er involvert, men kan også forekomme på andre områder. En fullskalaøvelse gjennomføres alltid i sanntid. Under øvelsen benyttes bekledning og arbeidsmetoder og -utstyr som man bruker til vanlig.

Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016b).

Boks 29.2 Nasjonale sivile øvelser

Det har vært gjennomført en rekke nasjonale, sivile øvelser de siste årene:

2006	Øvelse Oslo: Status og konsekvens etter et terrorangrep
2007	Øvelse skred: Skred og tsunami i norsk fjord
2008	Øvelse IKT: IKT-angrep på vital infrastruktur
2009	Øvelse pandemi: Alvorlig pandemiutbrudd i Norge
2010	Øvelse Radiologisk «sak»: Spredning av radioaktivt materiale
2011	Øvelse SKAGEX: Ulykke med passasjerferge i Skagerak (flernasjonal øvelse)
2012	Øvelse orkan: Ekstremværhendelse
2013	Øvelse Barents Rescue: Redningsaksjon i Barentsregionen (flernasjonal øvelse)
2014	Øvelse i krisekommunikasjon for departementene, med radiologisk scenario
2015	Øvelse HarbourEx: Industriulykke i Sydhavna og skipsulykke i Indre Oslofjord
2016	Øvelse IKT: Alvorlig IKT-angrep
2017	Trident Javelin/Polaris Gram (sivil-militær øvelse)
2018	Trident Juncture/Polaris Gram (sivil-militær øvelse)
2020	Øvelse Digital og Polaris Gram (sivil-militær øvelse)
2021	Steadfast Jupiter/Polaris Gram (sivil-militær øvelse)
2022	Øvelse Polaris Gram (sivil-militær øvelse)
2023	Arctic REIHN: Håndtering av atomulykke til sjøs

infrastruktur med flere. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har rollen som sekretariat for forumet og har ansvar for å sikre at oppfølging av læringspunkter etter øvelser og hendelser blir fulgt opp og iverksatt på en god måte.²

Etter det kommisjonen erfarer samarbeides det også om øvelser gjennom deltagelse i Sentralt totalforsvarsforum (STF), Etatsforum for totalforsvaret, fylkesberedskapsråd og kommunale beredskapsråd. Kommuneundersøkelsen for 2022 viser 42 prosent av beredskapsrådene har vært involvert i øvelser.³

29.3 Nasjonale øvelser

Det gjennomføres både totalforsvarsøvelser og sivile nasjonale øvelser for å øve hendelser som krever ekstraordinær innsats. Sivile nasjonale øvelser (SNØ-konseptet) er øvelser for de ikke-militære delene i statsforvaltningen og har scenarioer som medfører konsekvenser som rammer flere viktige samfunnsfunksjoner og dermed krever samvirke på tvers av sektorer og ansvarsområder og ekstraordinær myndighetsinnsats.⁴ SNØ-konseptet skal teste og avdekke forbedringspotensialet i den nasjonale krisehåndteringen. Boks 29.2 gir en oversikt over nasjonale sivile øvelser siden 2006.

Det er utarbeidet en egen rammeplan for sivile nasjonale øvelser som gir føringer tre år frem i tid.

² DSB har utarbeidet metodeheftet *Evaluerings av øvelser* som gir en innføring i hvilke spørsmål det er viktig å stille seg når man skal i gang med en evaluering.

³ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022g).

⁴ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016b).

Hensikten er å sikre at øvelser ses i sammenheng og at det blir forutsigbarhet med tanke på hva slags type øvelser som planlegges. Hensikten er å gjøre det enklere for ulike aktører å ta høyde for øvelsene i egne planer. For å få en helhetlig tilnærming til nasjonale øvelser og sikre samsvar mellom mål og virkemiddel, er det også utarbeidet en strategi for denne typen øvelser. Strategien gir føringer for hvordan øvelser skal benyttes i det nasjonale samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Gjennom øvelsen Trident Juncture i 2018 fikk Norge testet totalforsvarskonseptet, vertslandsstøttekonseptet og deler av nasjonalt planverk. Det gjennomføres også årlige sivil-militære øvelser gjennom Polaris Gram-øvelsene. Dette er en type spilløvelser som har til hensikt å trene Forsvaret og den sivile delen av totalforsvaret i scenarier med sammensatte trusler, væpnet konflikt og krig. Øvelsene går ofte over to uker, og involverer sivile liaisoner til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og ofte også beredskapsmiljøet i den enkelte sivile virksomhet. For å opprettholde det positive sivil-militære samarbeidet er det etter Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) sitt syn et behov for at totalforsvarsaktørene øver sammen, videreutvikler og vedlikeholder kunnskapen om hverandre.⁵

29.4 Kompetanseløp i forbindelse med øvelser

Kompetanseheving er en viktig del av øvelsesplanlegging, både på sivil og militær side. Selve planleggingsløpet gir muligheter for å benytte flere virkemidler til å øke kompetanse hvorav selve gjennomføringen av en øvelse kun er en del. De siste årene har etter det kommisjonen har fått opplyst skjedd en endring i måten kompetansehevingen blir planlagt og gjennomført på i forbindelse med nasjonale sivile øvelser. Aktivitetene er i økende grad et resultat av felles planlegging blant de som skal delta i en øvelse, der målet er å heve kunnskapen om et tema eller mekanisme, som for eksempel håndtering av atomhendelser gjennom bruk av kriseutvalgsmodellen.

Det har også vært en utvikling der stadig flere virkemidler anvendes i kompetansehevingen. I forkant av de store øvelsene de siste årene har det vært gjennomført kurs for å heve kompetansen om et tema som skal øves. Hensikten har

vært at deltakerne i øvelsen skal få størst mulig utbytte av øvelsen. Både Forsvaret og ulike sivile virksomheter gjennomfører kurs i alt fra planverk til gjennomgang av rolle, ansvar og myndighet til de ulike deltakende virksomhetene.

29.5 Utfordringer knyttet til øvelser

I kjølvannet av at det er gjennomført en rekke øvelser de siste årene, er det også høstet mange erfaringer. Kommisjonen har fått flere innspill om utfordringer knyttet til øvelser. Innspillene avspeiler at erfaringene med øvelser er ulik mellom virksomheter og sektorer. Det er likevel noen hovedtrekk som kommisjonen ønsker å trekke frem.

29.5.1 Innretting og finansiering av øvelser

Flere peker på betydningen av at øvelser tilrettelegges og dimensjoneres slik at også virksomheter uten store beredskapsorganisasjoner kan delta. For mange aktører er det en utfordring at øvelsesvirksomheten ikke er tilstrekkelig finansiert, og flere ser et behov for at øvelsesvirksomhet i større grad inngår i budsjettprosesser og styrende dokumenter. Både offentlige og private aktører viser også til at store nasjonale og tverrsektorielle øvelser er ressurskrevende og at ressursinnsatsen knyttet til store øvelser ofte ikke står i forhold til læringseffekten den enkelte aktør sitter igjen med. Flere erfarer at mindre øvelser er vel så nyttige som større øvelser.

Det pekes videre på betydningen av at viktige beslutnings- og kompetanseaktører prioriterer øvelser, noe som ikke alltid er tilfellet. Dersom for eksempel departementene ikke deltar i øvelser kan det føre til at problemstillinger knyttet til beslutningsprosedyrer ikke øves. Rammene for øvelsene blir dermed heller ikke realistiske for virksomhetene som deltar.

Etter det kommisjonen erfarer er det også et behov for en mer strategisk tilnærming for beslutninger om tverrsektorielle øvelser. I dag kan beslutningsprosessen virke litt tilfeldig i den forstand at det ofte er en virksomhet eller sektor som tar et initiativ til en øvelse på sitt fagområde, inviterer deltakere og iverksetter planleggingen uten at dette på forhånd er tverrsektorielt forankret.

Flere peker på utfordringer knyttet til planlegging og oppfølgingen av øvelser. Blant annet at evalueringer og oppfølging i for stor grad fokuserer på selve gjennomføringen av øvelsen og i mindre grad adresserer planprosesser og forberedelse

⁵ Sellevåg m.fl. (2022).

ser. Videre er oppfølging av forbedrings- og læringspunkter etter øvelser avgjørende for at de skal ha verdi. Dette krever at øvelsesvirksomheten og oppfølging av øvelser og hendelser får nødvendig oppmerksomhet av ledelsen i den enkelte virksomhet. Flere peker på at evaluering og oppfølging av læringspunkter til konkrete tiltak, i begrenset grad blir fulgt opp. Her opplever kommisjonen imidlertid at erfaringene er ulike. Det vises for øvrig til arbeidet med kompetanseløp rundt øvelser. For departementene ble det i samfunnssikkerhetsinstruksen fra 2017 innført krav om at læring etter øvelser og hendelser skal konkretiseres i en tiltaksplan som skal behandles og godkjennes av ledelsen i departementet. Kommisjonen har ikke hatt grunnlag for å gå nærmere inn i spørsmålet om hvorvidt annen lovgivning som regulerer et strategisk beredskapsnivå, vektlegger ledelsesforankring av evalueringer av hendelser og øvelser.

FFI har gjennomgått praktiske erfaringer fra en rekke diskusjonsøvelser og funksjonelle øvelser som involverte både sivile og militære aktører. Gjennomgangen viste at en tilbakevendende utfordring er å finne det mest nyttige formatet for å nå de spesifikke målene for et gitt spill eller en gitt øvelse. Når det gjelder øvelser på håndtering av IKT-sikkerhetshendelser fremheves det at det tekniske nivået må inkluderes på en troverdig måte. Når det gjelder øvelser som involverer CBRNE, erfarer FFI at inkludering av CBRNE i øvelser ofte avgrenses for å forhindre at slike elementer påvirker andre øvingsmomenter i for stor grad. Det gjennomføres også få fullskalaøvelser hvor samvirke mellom nødetater og bistandsressurser i alle fasene (forebygging, håndtering og gjenoppretting) involveres.⁶

29.5.2 Næringslivet

Næringslivet har en sentral rolle når det gjelder å opprettholde forsyninger av varer og tjenester ved kriser. Det gjør at det også er viktig at bedrifter øver eget planverk og organisasjon, og samarbeider med myndighetene om øvelser. Når det gjelder næringslivet er det krav til at virksomheter omfattet av industrivernordningen skal utarbeide øvelsesplan og den enkelte øvelse skal planlegges med tema og mål og evalueres. Evalueringen skal dokumenteres skriftlig og skal minst inneholde opplysninger om hvem som deltok og eventuelle forbedringstiltak. Næringslivet omfattes også av krav i annen lovgivning.

⁶ Sellevåg m.fl. (2022).

Næringslivet sikkerhetsråd (NSR) gjennomførte i 2021 en beredskapsundersøkelse blant egne medlemmer.⁷ Undersøkelsen var rettet mot små- og mellomstore virksomheter. Fra tidligere undersøkelser vet vi at jo større en virksomhet er, desto større er sannsynligheten for at den har et rammeverk for sikkerhets- og beredskapsarbeidet sitt, inkludert beredskapsplaner.⁸ Av undersøkelsen fremkom det at omtrent halvparten av virksomhetene som rapporterte at de hadde beredskapsplaner, også hadde rutiner for opplæring og øvelser. Det var blant de største virksomhetene at det var flest som drev med opplæring og øving av beredskapsplanene. Den andre halvparten drev ikke med opplæring eller øving av beredskapsplanen.

Undersøkelsen stilte ikke spørsmål om deltakelse i øvelser arrangert av ulike myndigheter. Etter det kommisjonen erfarer er det et forbedringspotensial når det gjelder samarbeid mellom næringslivet og myndigheter om øvelser. Kommisjonen har blant annet fått innspill om at industrierne ofte er en for lite kjent ressurs lokalt, og at det er behov for å styrke samarbeidet og samvirket mellom industrierne, kommuner og nødetater. I innspill til kommisjonen etterlyser Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) en nasjonal tilnærming til samvirkeøvelser og fremhever at det må gjennomføres øvelser som involverer bredt nok og hvor ulike forvaltningsnivåer deltar i øvelsen. En erfaring er at øvelser ofte nedprioriteres, og at en plan for samvirkeøvelser bør være forpliktende for relevante aktører.

29.5.3 Frivillig sektor

Frivillige vil ofte være avgjørende for god krisehåndtering og bør følgelig involveres i øvelser. Overfor kommisjonen har frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner understreket et behov for flere felles øvelser med de andre aktørene i den offentlig organiserte redningstjenesten. Organisasjonene viser til at det viktigste med øvelser er å utvikle det relasjonelle samarbeidet, og at det derfor etterlyses flere mindre, lokale øvelser enn større, nasjonale øvelser.

DSBs kommuneundersøkelser fra perioden 2014 til 2021 viser at andelen kommuner som sam-

⁷ Næringslivets sikkerhetsråd (2021).

⁸ På spørsmål om virksomhetene hadde beredskaps- eller kriseplaner før koronapandemien svarte 32 prosent at de hadde planverk for strømbortfall eller bortfall av elektronisk kommunikasjon. 29 prosent hadde planverk for cyberangrep, 17 prosent planverk for naturhendelser og 9 prosent for pandemi.

arbeider med frivillige organisasjoner i hovedsak har økt over tid. Undersøkelsen sier samtidig ikke noe om kvaliteten på samarbeidet mellom kommunene og de frivillige organisasjonene, inkludert øvelser.

29.6 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Øvelser gir læring i den enkelte organisasjon og på tvers av sektorer og nivåer når det øves tverrsektorielt. Evalueringer bidrar til kunnskap om hvordan beredskapen fungerer, og identifiserer læringspunkter. Deltakende virksomheter knyttes tettere sammen gjennom øvelser og dette har en positiv effekt når uønskede hendelser skal håndteres.

Det er også utviklet en rekke virkemidler for å få på plass et systematisk arbeid med øvelser. Rammeplanen for SNØ, strategi for nasjonale øvelser og samordningsarenaer som NØEF, STF og Etatsforum for totalforsvaret bidrar til dette. Kommisjonen vil fremheve at det er viktig at arbeidet med øvelser er godt koordinert, og at prioriteringen av hvilke nasjonale øvelser som skal gjennomføres, er basert på tverrsektorielle vurderinger av risiko- og vesentlighet.

Kommisjonen vektlegger videre at ledere i den enkelte virksomhet må delta i øvelser. Øvelsesvirksomheten og oppfølging av øvelser og hendelser må også forankres hos ledelsen i den enkelte virksomhet. Kommisjonen har merket seg at samfunnssikkerhetsinstruksen setter krav om at ledelsen og andre i det enkelte departement med definerte oppgaver ved krisehåndtering skal øves i sine roller. Videre skal læring etter øvelser og hendelser konkretiseres i en tiltaksplan som skal behandles og godkjennes av ledelsen i departementet. Kommisjonen er usikker på i hvilken grad øvrig regelverk vektlegger deltakelse på ledelsesnivå og ledelsesforankring av evalueringer av hendelser og øvelser. Der det ikke er tilfellet, mener kommisjonen at det bør vurderes hvordan dette kan gjøres.

Etter det kommisjonen erfarer er det ikke alltid like tydelig hva som er beslutningsgrunnlaget for å planlegge ulike øvelser. Det hadde vært en styrke om bakgrunnen for øvelser også i større grad kunne vært koblet til læringspunkter fra tidligere øvelser og hendelser eller funn og fokusområder fra utredninger og liknende. Kommisjonen viser for øvrig til vektleggingen i flere lovverk om at øvelser skal baseres på scenarioer som i henhold til risikoanalyser fremstår som de mest rele-

vante. Ved å synliggjøre koblingen mellom læringspunkter og beslutningsgrunnlaget for valg av øvelser vil dette etter kommisjonens mening styrke arbeidet med øvelser.

Evalueringene fra de siste årenes store øvelser viser også at det er behov for å integrere planverk enda tettere i både planlegging og evaluering av øvelser. Dette innebærer også et sterkere søkelys på arbeid med beredskapsplanlegging og planverk mellom øvelsene. Det må også tilrettelegges for samarbeid og bidrag i utvikling og revisjon av planverk på tvers av sektorer.

29.6.1 Deltakelse fra sentrale aktører i øvelser

En faktor som har gått igjen i flere innspill til kommisjonen gjelder at sentrale aktører, ikke minst departementene, må delta i øvelser der beslutningskjeder øves, og at det bør avklares på et tidlig tidspunkt i planleggingen. Kommisjonen mener at Departementenes øvingsforum og NØEF på direktoratsnivå, har viktige funksjoner med hensyn til å utarbeide og forankre strategier for øvingsvirksomhet nasjonalt.

At enkelte sektorer eller virksomheter velger å ikke delta i de større øvelsene, får konsekvenser for de gjenværende deltakerne i form av redusert øvingsutbytte. Det er for eksempel vanskelig å øve en funksjon som forsyningssikkerhet dersom ikke alle de relevante deltakerne deltar. Kommisjonen mener derfor at det bør vurderes mekanismer som i større grad sikrer deltakelse fra sentrale aktører i øvelser.

Kommisjonen ser samtidig at sentrale aktører på sivil side ikke alltid har mulighet til å prioritere deltakelse i sivil-militære øvelser. I lys av erfaringene som er gjort, mener kommisjonen det bør ses på virkemidler som gjør at sivile myndigheter kan prioritere dette høyere. Det er også viktig for næringslivet og frivillige aktører, som i store, nasjonale øvelser har behov for å forstå hvordan myndighetene utøver sin rolle i krisehåndtering.

Et eksempel på en type øvelse der det kan vurderes å endre innretningen noe er Polaris Gram-øvelsene som gjennomføres hvert år. Kommisjonen mener at det bør tilrettelegges for en mer målrettet deltakelse i øvelsene, blant annet ved å avgrense enkelte øvelsesmål til å bli øvd gjennom noen få dager. I lys av dette mener kommisjonen at FOH og DSB bør ta initiativ til en felles gjennomgang av konseptet for Polaris Gram-øvelsene.

Kommisjonen er særlig opptatt av å integrere næringslivet og de frivillige på en bedre måte i beredskapen. Dette krever nyorientering fra myndighetenes side, også når det kommer til øvelser.

Kommisjonen har pekt på at rådsstrukturen bør videreutvikles og at næringslivet på en bedre måte enn i dag må sikres deltagelse i rådsstrukturen. På tilsvarende måte må næringslivet involveres i øvelser i større grad enn det som er tilfellet i dag. Dette krever imidlertid også nyorientering fra næringslivets side ved at aktørene må sette av ressurser til å planlegge, delta i og evaluere øvelser.

29.6.2 Øvelser må ses i sammenheng med andre virkemidler

Øvelser er ett av flere virkemidler i arbeidet med forebygging og beredskap. Etter det kommisjonen erfarer, kan det i planleggingsfasen av øvelser være hensiktsmessig med en noe bredere diskusjon rundt hvordan ulike virkemidler til sammen kan oppfylle et ønsket formål. Øvelser kan være tid- og ressurskrevende å planlegge, gjennomføre og evaluere. Det er derfor viktig med gode diskusjoner rundt hvilke virkemidler som er best egnet

for å nå ulike mål, og viktig at man ser mer strategisk på virkemiddelbruk enn det som er tilfellet i dag.

Øvelser vil for eksempel kunne erstattes av eller ses i sammenheng med andre virkemidler, slik som tilsyn, utredninger og evalueringer av hendelser. For eksempel har håndteringen av koronapandemien gitt mye læring som er reflektert i en rekke evalueringsrapporter. Kommisjonen mener at det må være nødvendig fleksibilitet i lovverket slik at virksomheter kan tilpasse øvelsesvirksomheten til øvrig erfaringsinnhenting.

Kommisjonen anbefaler:

- å utarbeide en strategi for nasjonale øvelser, inkludert sivil-militære øvelser som kan sikre målrettete øvelser og at sentrale aktører deltar

Kapittel 30

Tilsyn

30.1 Innledning

Tilsyn er et sentralt virkemiddel for å sikre at virksomhet skjer i tråd med lovpålagte krav. Systemrevisjon som metode bygger på internkontrollprinsippet, det vil si forutsetningen om at tilsynsobjektet selv tar ansvar for å oppfylle kravene i lovgivningen på en systematisk måte og dokumenterer hvordan dette følges opp.

Sentralt i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er tilsynsordningene som er etablert for myndighetene som har et samordningsansvar på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Det føres tilsyn med departementene, de lokale redningssentralene og kommunene. Med statsforvalterne gjennomføres det beredskapsgjennomganger.

I tillegg gjennomføres det en rekke sektortilsyn. Eksempler er tilsyn som Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fører med virksomheter i kraftforsyningen når det gjelder oppfyllelse av krav til sikkerhet og beredskap i energiloven, og tilsyn som Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) fører etter ekomloven.

Et annet viktig område som er gjenstand for tilsyn knytter seg til barnevern-, sosial-, helse- og omsorgstjenester og folkehelsearbeid. På dette området er tilsynsmyndighetene Statens helsetilsyn og statsforvalterne. Tilsynet gjelder alle lovbestemte tjenester, enten de ytes av kommunene, private virksomheter, de statlige eide sykehusene, helsepersonell som driver egen praksis eller statlige barneverninstitusjoner og andre tiltak.

Det er etablert tilsyn for en rekke områder. I det følgende omtales noen sentrale tilsynsordninger innenfor sikkerhet og beredskap. Det vises for øvrig til omtale av tilsyn flere andre steder i denne utredningen, blant annet tilsyn med elsikkerhet i kapittel 14, og tilsyn med den finansielle infrastrukturen i kapittel 27.

30.2 Riksrevisjonens kontroll og undersøkelser

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan. Riksrevisjonen gjennomfører kontroller og undersøkelser (revisjoner) av departementene, andre statlige virksomheter og statens eierinteresser i selskaper. Kontroller og undersøkelser som gjennomføres av Riksrevisjonen, tar utgangspunkt i det Stortinget har bestemt, som lover og budsjettvedtak.

Riksrevisjonen følger normalt opp forvaltningsrevisjoner tre år etter at sakene er behandlet. Dersom det ikke er gjort nødvendige endringer etter tre år, blir saken fulgt opp igjen året etter.

Sårbarhetsutvalget anbefalte at Riksrevisjonen burde følge opp regjeringens arbeid med sikkerhets- og beredskapsspørsmål på lik linje med andre viktige områder.¹ I ettertid har Riksrevisjonen gjennomført en rekke revisjoner som har fått betydning for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap – både når det gjelder styringsdialog, samordning og endringer i lover og forskrifter. I boks 30.1 vises det til noen av disse. Revisjonene har hatt betydning for arbeidet til departementene og andre virksomheter, som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Kystverket, Miljødirektoratet og NVE.

En revisjon gjennomført av Riksrevisjonen kan rettes mot flere departementer, noe som gjør at forvaltningsrevisjonene blant annet fanger opp tverrsektorielle problemstillinger på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Et eksempel er *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene* hvor det blant annet ble pekt på at samordningen av oljevernberedskapen i Barentshavet ikke var godt nok avklart og at Miljødirektoratet og Kystverket ikke utnyttet hverandres kompetanse godt nok for å sikre en robust og effektiv beredskap. I etterkant

¹ NOU 2000: 24.

Boks 30.1 Eksempler på revisjoner og kontroller gjennomført av Riksrevisjonen

- *Myndighetenes samordning av arbeidet med digital sikkerhet i sivil sektor.* Dokument 3:7 (2022–2023).
- *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver.* Dokument 3:7 (2021–2022).
- *Riksrevisjonens undersøkelse av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen.* Dokument 3:7 (2020–2021).
- *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring.* Dokument 3:6 (2021–2022).
- *Riksrevisjonens undersøkelse av helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer.* Dokument 3:2 (2020–2021).
- *Revisjonsrapport for 2019 om NVEs tilsyn med vassdragsanlegg.*
- *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene.* Dokument 3:9 (2018–2019).
- *Riksrevisjonens undersøkelse av sikring mot dataangrep i Utenriksdepartementet.* Dokument 1 (2019–2020). Rapporten er gradert.
- *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.* Dokument 3:7 (2014–2015).
- *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.* Dokument 3:8 (2016–2017).
- *Undersøkelse av helseforetakenes beredskap innen IKT, vann og strøm.* Del av dokument 3:2 (2014–2015).
- *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IT-infrastruktur.* Dokument 3:4 (2005–2006).
- *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring.* Dokument nr. 3:11 (2017–2018). Rapporten er gradert.

arbeidet flere departementer med å følge opp merknadene til Riksrevisjonen.

30.3 Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid

Tilsyn med departementene er ett av flere virkemidler som støtter Justis- og beredskapsdepartementet i departementets samordningsrolle. Tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er hjemlet i samfunnssikkerhetsinstruksen.

Tilsyn med departementene tjener to formål. For det første å bidra til å styrke samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i det enkelte departementet. For det andre å bidra til et samordnet og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet på tvers av departements- og sektoransvar. Tilsynene gjennomføres av DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. Ved tilsyn med Justis- og beredskapsdepartementet skal Helse- og omsorgsdepartementet forestå tilsynet. Helsetilsynet utfører da tilsynet.²

Alle departementene, unntatt Forsvarsdepartementet, omfattes av tilsynsordningen. Det første

tilsynet startet opp i 2002, og det har vært gjennomført tilsyn med alle departementene i tre runder.³

Departementstilsynene er systemtilsyn i den forstand at tilsynene kontrollerer om departementene har etablert et system for arbeidet med samfunnssikkerhet, og om dette fungerer i praksis. Det er departementet som er tilsynsobjekt. Ved behov kan det foretas undersøkelser i underliggende virksomheter for å belyse departementets arbeid med samfunnssikkerhet. Tilsynsrapportene er offentlige med mindre hjemmelsgrunnlaget tilsier at de må unntas offentligheten. Tilsynet blir fulgt opp av Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med DSB. Departementet det er ført tilsyn med skal utarbeide en oppfølgingsplan som sendes Justis- og beredskapsdepartementet.

I en evaluering av tilsynsordningen i 2017 ble det pekt på at tilsynet i større grad burde baseres på risiko og vesentlighet og at tverrsektorielle

² DSB kan bistå Helse- og omsorgsdepartementet i tilsynet med Justis- og beredskapsdepartementet. DSB vil da være underlagt Helse- og omsorgsdepartementets instruksjonsmyndighet og rapportere til dette departementet, jf. samfunnssikkerhetsinstruksen.

³ Meld. St. 10 (2016–2017).

utfordringer burde vektlegges mer.⁴ Flere av anbefalingene er innarbeidet i samfunnssikkerhetsinstruksen fra 2017. Blant annet ble kravene til departementene tydeliggjort, og det skal legges større vekt på vesentlighet og risiko og tverrsektorielle problemstillinger i tilsyn enn tidligere. Det er også utarbeidet en rutine for gjennomføringen av tilsyn og en veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen.⁵ Vektleggingen av vesentlighet og risiko kan føre til hyppigere tilsyn for noen departementer og sjeldnere for andre. Det kan også føre til at tilsyn blir innrettet mot spesielle temaer og krav i instruksen.

I tilsynet med departementene avdekkes blant annet tverrsektorielle problemstillinger. Etter det kommisjonen erfarer gjennomføres det ikke undersøkelser i flere departementer i samme tilsyn.

30.4 Tilsyn med ivaretagelse av krav i sikkerhetsloven

Tilsyn med forebyggende sikkerhetsarbeid innebærer lovpålagt kontroll med at bestemmelser i sikkerhetsloven med forskrifter, etterleves.⁶ NSM skal føre tilsyn med alle virksomheter som har verdier med betydning for nasjonal sikkerhet, noe som gjelder alle departementer, direktorater, kommuner og private virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven.

Et departement kan bestemme at myndigheter med sektoransvar som fører tilsyn med beskyttelse av informasjon og informasjonssystemer, skal føre tilsyn med virksomheter som er omfattet av loven. Olje- og energidepartementet har gitt NVE en slik hjemmel til å føre tilsyn med virksomheter i kraftsektoren, mens Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt Nkom hjemmel til å føre tilsyn med virksomheter i ekomsektoren. NSM skal likevel gjennomføre tilsyn når det følger av internasjonale forpliktelser eller når det er tvingende nødvendig.

Etter hvert tilsyn blir det utarbeidet en tilsynsrapport som går til den enkelte virksomhet med pålegg om å korrigere eventuelle avvik. I etterkant av tilsyn får virksomhetene tilbud om rådgivning fra NSM for å styrke det videre sikkerhetsar-

beidet. Overtredelse av bestemmelser i sikkerhetsloven og manglende oppfølging av pålegg om tiltak kan anmeldes til PST.

Basert på tilsynene og annen kontrollinformasjon utarbeider NSM kontrollmeldinger om utvalgte tverrsektorielle temaer og områder. Et eksempel på dette er kontrollmeldingen om datasentre som var basert på tilsyn med flere datasentre og virksomheter som var kunder hos disse. Kontrollmeldingene er ment som beslutningsstøtte til aktuelle departementer, og gjøres tilgjengelig for de andre EOS-tjenestene⁷.

For å sikre at tilsyn etter sikkerhetsloven er enhetlig på tvers av sektorer er det nødvendig med samarbeid mellom NSM og øvrige myndigheter med tilsynsansvar. Sikkerhetsloven har bestemmelser om slikt samarbeid. Samarbeid om tilsyn mellom NSM og øvrige myndigheter skal for eksempel nedfelles og formaliseres i en samarbeidsavtale. NSM har også etablert en arena for samhandling med og mellom myndigheter med tilsynsansvar. Arenaen benyttes for videreutvikling av tilsynskriterier, opplæring av tilsynspersonell, planlegging og samordning av tilsyn og øvrig informasjonsdeling.⁸

30.5 Beredskapsgjennomganger med statsforvalterne

DSB har fått delegert embetsstyringen med statsforvalterne innenfor samfunnssikkerhet og beredskap fra Justis- og beredskapsdepartementet. Dette innebærer at DSB følger opp embedene og er rådgiver og veileder innenfor fagområdet. Tidligere gjennomførte DSB tilsyn med statsforvalterne, men oppfølgingen skjer nå gjennom en beredskapsgjennomgang.

Ordningen innebærer at det i tillegg til en gjennomgang av styrende dokumenter gjennomføres en kort øvelse som involverer personell i beredskapsorganisasjonen til embetet. I tillegg gjøres det intervjuer av de samme personene i embetet som deltok i øvelsen.⁹

Beredskapsgjennomgangen skal bidra til at embedene har en enhetlig og helhetlig tilnærming til statsforvalterens ansvar under håndtering av uønskede hendelser og at de har evne til å ivareta dette ansvaret ved behov. Gjennomgangen bidrar

⁴ Direktoratet for forvaltning og IKT og Forsvarets forskningsinstitutt (2017).

⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2019b).

⁶ NSMs kontrollarbeid omfatter, foruten tilsyn, forhåndskontroll gjennom godkjenning av skjermingsverdige informasjonssystemer og løpende kontroll etter varsling av uønskede hendelser.

⁷ Etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene Etterretningstjenesten (E-tjenesten), NSM og Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

⁸ Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2020b).

⁹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014).

også til at DSB tilegner seg kunnskap som ikke lar seg innhente ved hjelp av ordinær rapportering, og som kan danne underlag for den formelle styringsdialogen.¹⁰

30.6 Tilsyn med kommunene

Det gjennomføres flere tilsyn med kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid samfunnssikkerhet. For eksempel gjennomfører Mattilsynet tilsyn med drikkevannsberedskapen, mens statsforvalteren fører tilsyn med helseberedskap og kommunal beredskapsplikt.

Statsforvalterens tilsyn med kommunal beredskapsplikt er regulert i sivilbeskyttelsesloven § 29 og i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 10. Det er utarbeidet en egen veileder for tilsynet som statsforvalteren skal utføre, og en veileder for felles tilsyn med helseberedskap og kommunal beredskapsplikt.¹¹ Statsforvalternes tilsyn med kommunene skal som andre styringsformer balansere mellom hensynene til nasjonale føringer og lokal handlefrihet.

Statsforvalteren er gitt anledning til å veilede kommunen i oppfølgingen av tilsynet. Der statsforvalteren gjennom tilsynene opplever at flere kommuner har de samme utfordringene, kan statsforvalteren ha en koordinert oppfølging av kommunene det gjelder. Kommunen skal orientere statsforvalteren når avvik er lukket i henhold til oppfølgingsplanen.

Når kommunen ikke har utarbeidet noen plan for å følge opp påviste avvik eller rettet avvik innen fristen, kan statsforvalteren i henhold til kommuneloven § 30-4 gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med lovverket det føres tilsyn etter. Et slikt pålegg er å regne som et vedtak og skal følge bestemmelsene i forvaltningsloven.

Overfor kommisjonen er det reist spørsmål ved hvor langt statsforvalterne kan gå når det gjelder å vurdere kvaliteten på dokumenter som inngår i beredskapen til en kommune og eventuelt gi avvik.

Når det gjelder tilsyn med kommunenes ivaretagelse av beredskapsplikten i sivilbeskyttelsesloven, vil statsforvalterne kunne avdekke sårbarheter. Det er likevel ikke gitt at statsforvalteren vil gi avvik. Dette har sammenheng med at regelverket

ikke innebærer tiltaksplikt for kommunene, utover å ha en overordnet beredskapsplan. I forarbeidene til sivilbeskyttelsesloven går det frem at lovforslaget ikke stiller «krav om oppfølgende tiltak (utover krav til utarbeidelse av kommunal beredskapsplan) dersom det gjennom ROS-analysen avdekkes feil og mangler i kommunen».¹² I de tilfeller der tiltaksplikten følger av sektorlovgivningen skal denne følges opp i det sporet.

30.7 Tilsyn med lokale redningssentraler

Hovedredningssentralen (HRS) fører tilsyn med lokale redningssentraler (LRS). Slike tilsyn er forankret i *Organisasjonsplan for redningstjenesten* og presisert i *Hovedinstruks for Hovedredningssentralen*. Det fremgår av instruks at Hovedredningssentralen jevnlig skal føre tilsyn med lokale redningssentraler, og som et minimum hvert tredje år. Tilsynet skal i stor grad tilpasses den enkelte LRS, og tilsynet vil legge vekt på planverk, øvelser og involvering av samvirkepartnere i oppgaver knyttet til redningstjeneste.

Hensikten med tilsynene er å bidra til effektiv ledelse og koordinering av redningsaksjoner og kunnskap om roller, ansvar og myndighet i LRS og den offentlig organiserte redningstjenesten generelt. HRS skal rapportere eventuelle alvorlige avvik knyttet til samarbeidet mellom LRS og HRS. Selve tilsynet gjennomføres på en dag med samling av redningsledelsen, intervjuer og avslutning med oppsummering av hovedfunn. Etter tilsynet sender HRS ut en egen tilsynsrapport som det enkelte LRS skal gi tilsvarende på med en oppfølgingsplan på de spesifiserte forbedringspunktene som tilsynet har avdekket. Denne rapporten sendes i kopi til Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet (POD) og Politihøgskolen (PHS).

30.8 Tilsyn med farlig stoff, eksplosiver og farlig gods

Brann- og eksplosjonsvernloven har som formål å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, og uønskede tilskuede hendelser. Myndighetsansvaret for farlig stoff, eksplosiver og farlig gods er tillagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som har en bred tilsynsportefølje innenfor

¹⁰ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014).

¹¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2015b) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Statens helsetilsyn (2021).

¹² Prop. 91 L (2009–2010).

disse områdene.¹³ Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Petroleumstilsynet og DSB forvalter storulykkeforskriften sammen. Etatene samarbeider gjennom en koordineringsgruppe som ledes av DSB. DSB har også et teknisk sekretariat som støtte for myndighetenes oppfølging av forskriften. Tilsyn fordeles mellom myndighetene, og det avtales hvert år et felles tema for tilsynet for å sikre at viktige forhold blir fulgt opp i alle storulykketilsynene.¹⁴

Kommunen er etter forskrift om håndtering av farlig stoff tilsynsmyndighet med hjemmel til å føre tilsyn for anlegg som håndterer farlig stoff. Normalt er det brann- og redningsvesenet som utfører tilsyn på vegne av kommunen. I samarbeid med landets brannvesen har DSB gjennomført årlige tilsynsaksjoner med farlig stoff siden 2012. Tilsynsaksjonene initieres av DSB, og brannvesenet gjennomfører tilsynene. Som hjelp til gjennomføring av tilsynsaksjonen det enkelte år utarbeides veiledning med sjekkliste til bruk under tilsynene.¹⁵

30.9 Tilsyn med digital sikkerhet

Flere myndigheter fører tilsyn med IKT-området. NSM og Datatilsynet er sentrale tilsynsvirksomheter når det gjelder det generelle regelverket for digital sikkerhet. I tillegg gjennomfører en rekke andre tilsynsmyndigheter tilsyn etter de ulike sektorspesifikke regelverkene. Digital sikkerhet inngår også i samfunnssikkerhetsinstruksens og sivilbeskyttelseslovens virkeområde og kan være en del av tilsynene med samfunnssikkerhet.

NSM er nasjonalt fagmiljø for digital sikkerhet, og har fra Justis- og beredskapsdepartementet fått i oppdrag å koordinere arbeidet mellom myndigheter som har en rolle innenfor forebyggende digital sikkerhet, og legge til rette for hensiktsmessig samhandling mellom disse. På bakgrunn av dette er blant annet samarbeidsforumet Forum for IKT-tilsyn etablert. Forumet er for tilsynsmyndigheter som fører tilsyn med digital sikkerhet med hjemmel i sektorovergripende regelverk eller sektorspesifikt regelverk. Forumet hadde sitt første møte i mars 2021.

I undersøkelsen til Riksrevisjonen i 2023 av myndighetenes samordning av arbeidet med digital sikkerhet i sivil sektor fremgår det at tilsyns-

myndighetene er lite samordnet, og at det gjennomføres få tilsyn med digital sikkerhet sett opp mot antall virksomheter det skal og kan føres tilsyn med.¹⁶

30.10 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Tilsyn har en viktig funksjon for å sikre et godt arbeid med sikkerhet og beredskap. Utgangspunktet er at tilsyn må være basert på risiko og vesentlighet, at de identifiserer og avdekker reelle sårbarheter og at funn følges opp i etterkant av tilsyn. Tilsynsetatene må derfor fortløpende tilpasse seg samfunnsutviklingen og nye utfordringer, slik at målsettingen for deres aktivitet ivaretas. Digitaliseringen av samfunnet representerer en slik type utfordring som tilsynsetatene må tilpasse seg til og utvikle kompetanse for å kunne håndtere i sine tilsyn. Det grønne skiftet vil tilsvarende kunne ha betydning for innretningen av tilsyn.

Utover problemstillingene reist over vil sentrale utfordringer være knyttet til klarhet i tilsynenes rolle, tilsynenes legitimitet overfor borgere og tilsynsobjekter og virkningene for næringslivet.

I lys av betydningen tilsyn har for å sikre god kvalitet på arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, mener kommisjonen at det er nødvendig å vurdere om eksisterende tilsyn har de rammevilkår som er nødvendig for å fylle oppgaven. Det må videre vurderes om vi har de rette tilsynsetatene og om oppgavefordelingen og avgrensningen mellom dem er hensiktsmessig, blant annet i lys av utviklingen i virksomhetenes respektive ansvarsområder og i samfunnet ellers.

Sårbarhetsutvalget rettet oppmerksomheten mot hvordan statlige tilsyn burde organiseres for å sikre størst mulig uavhengighet og gjennomslagskraft.¹⁷ Utvalget rettet også oppmerksomhet mot verdien av å koordinere tilsyn bedre, slik at de virksomhetene som blir utsatt for dem, ikke også ble utsatt for fragmentering av ansvar. Den siste helhetlige gjennomgangen av tilsyn ble gjort gjennom stortingsmeldingen om statlige tilsyn i 2002.¹⁸ I lys av dette mener kommisjonen at det er behov for en ny helhetlig gjennomgang av dagens tilsynsordninger med betydning for samfunnssikkerhet og beredskap.

¹³ Justis- og beredskapsdepartementet (2023a).

¹⁴ Til sammen ble det i 2022 gjennomført tilsyn med om lag 80 virksomheter som er omfattet av storulykkeforskriften.

¹⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023i).

¹⁶ Riksrevisjonen (2023a)

¹⁷ NOU 2000: 24.

¹⁸ St.meld. nr. 17 (2002–2003) og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020b).

Kommisjonen ser også at det er problemstillinger knyttet til forvaltning og uavhengighet som må balanseres innenfor ulike tilsynsordninger. Uavhengige tilsyn er avgjørende for tilliten til tilsyn som virkemiddel. Kommisjonen mener derfor at også avveininger mellom hensynet til faglig forankring og hensynet til uavhengighet, må inngå en slik gjennomgang.

Kommisjonens anbefaler:

- å gjennomføre en helhetlig vurdering av nåværende tilsyn av betydning for samfunnssikkerhet og beredskap

Kapittel 31

En beredskapslovgivning for hele krisespektret

31.1 Innledning

I håndteringen av en krise kan det være behov for å benytte ulike virkemidler. I tillegg til økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler, vil også rettslige virkemidler gjerne være en viktig del av krisehåndteringen. For eksempel ble det under koronapandemien behov for å iverksette mange ulike smitteverntiltak, og til dels svært inngripende tiltak som la store begrensninger på folks liv. Det var ikke tatt høyde for at landet skulle stenges ned i planverket for pandemi. Det oppstod dermed spørsmål om hvilke tiltak det var hjemmel for å gjennomføre, og hvem som hadde beslutningsmyndighet. Videre oppsto det spørsmål om hvordan man på best mulig måte kan forene behovet for raske regelverkssendringer, samtidig som man ivaretar hensynene til demokrati og rettssikkerhet. Både stenging av skoler, det såkalte hytteforbudet og innføring av obligatorisk opphold på karantenehotell etter utenlandsreiser, er eksempler på inngripende tiltak som ikke var utredet på forhånd, og som reiser spørsmål om hvor store inngrep myndighetene kan gjøre overfor borgerne i en krisesituasjon.

Beredskapslovgivningen består både av beredskapsbestemmelser i sektorlovgivningen og sektorovergripende lovgivning. I tillegg kommer ulovfestet nødrett, som også vil gi grunnlag for at myndighetene kan gjennomføre tiltak i en krisesituasjon.

I dette kapitlet vil det foretas en overordnet gjennomgang av beredskapslovgivningen, med fokus på det tverrsektorielle perspektivet. Det vil også pekes på sentrale funn fra tidligere utredninger om beredskapslovgivningen og funnene til Koronakommisjonen. Avslutningsvis vil kommisjonen komme med anbefalinger til hvordan beredskapslovgivningen kan gjøres bedre rustet til å kunne håndtere ulike typer fremtidige kriser på en effektiv måte – samtidig som hensynet til rettssikkerhet er ivarettatt.

31.2 Hjemmelsgrunnlag i krisesituasjoner

Ved alvorlige kriser påhviler det regjeringen en generell plikt til å handle. Dette kan utledes av Grunnloven § 3 om at Kongen og regjeringen er landets utøvende myndighet, og det følger også av beredskapslovgivningen. Tiltak som medfører inngrep overfor private må ha hjemmel i lov.

31.2.1 Sektorregelverk

Utgangspunktet i en krisesituasjon er å benytte hjemler i sektorlovgivningen for de tiltak myndighetene mener det er behov for å iverksette. Det er en rekke lover som inneholder ulike beredskaps-hjemler for ulike typer kriser. Det er både rene sektorlover, slik som helseberedskapsloven, og lover med et mer tverrsektorielt preg, men som gjelder avgrensede områder eller situasjoner, for eksempel rekvisisjonsloven, sivilbeskyttelsesloven og næringsberedskapsloven. Slikt regelverk er omtalt flere steder i denne utredningen. Beredskapshjemler i sektorregelverket ble også gjennomgått i NOU 2019: 3 *Når krisen inntreffer*. Her pekes det på ulike sektorregelverk, og det gjennomgås hvilke situasjoner eller hendelser som utløser beredskapshjemlene, hvilket virkeområde hjemlene har, hvem som har beslutningskompetanse og hvilke rettslige skranker som oppstilles. Utvalget peker på at sektorregelverket inneholder både fullmaktsbestemmelser og mer konkretiserte materielle bestemmelser.

Dersom det ikke finnes aktuelle hjemler i sektorregelverket for det aktuelle tiltaket, må regjeringen som utgangspunkt legge frem et lovforslag for Stortinget, som så vedtas gjennom en ordinær lovgivningsprosess.

31.2.2 Beredskapsloven

Beredskapsloven fra 1950 regulerer særlige fullmakter for regjeringen i krig og krigsliknende situasjoner. Dersom Stortinget på grunn av krig

er avskåret fra å utøve sin myndighet, følger det av beredskapsloven § 1 at Kongen kan «gjøre alle de vedtak som er påkrevd for å vareta rikets interesser under krigen og forberede overgangen til fredelige forhold». Dersom det gis bestemmelser av lovgivningsmessig innhold skal disse snarest mulig meddeles Stortinget. Det er altså strenge vilkår: Norge må være i krig, Stortinget må være avskåret å utøve sin virksomhet og det må være behov for regulering.

Dersom Stortinget er samlet eller kan sammenkalles, så har Kongen fortsatt fullmakt til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig karakter i visse tilfeller. Det gjelder dersom Norge er i krig eller krigsfare eller når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og det på grunn av dette er «fare for opphold», jf. § 3. Det kan gis bestemmelser som fraviker gjeldende lovgivning dersom dette er nødvendig. Bestemmelsene skal snarest mulig meddeles Stortinget, og Stortinget kan oppheve dem.¹ Dersom regjeringen selv ikke har opphevet bestemmelsene innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget, skal regjeringen snarest mulig legge de frem for Stortinget som et lovfor-slag.²

Beredskapsloven er altså en sektorovergripende fullmaktslov, som gir regjeringen vide fullmakter til å gi bestemmelser med lovs innhold. Terskelen for å benytte beredskapsloven er imidlertid høy. Den kan kun benyttes ved krig, krigsfare eller når Norges selvstendighet eller sikkerhet er i fare. For å benytte fullmakten i § 3 er det et vilkår at det er «fare for opphold», det vil si at det ikke er mulig å følge den ordinære lovgivningsprosessen.

31.2.3 Provisoriske anordninger

Det følger av Grunnloven § 17 at Kongen kan gi reguleringer om visse nærmere bestemte formål i situasjoner hvor Stortinget ikke er samlet. Disse reguleringene gjelder midlertid frem til Stortinget samles, og kalles provisoriske anordninger. Bestemmelsen kan benyttes dersom det haster å gi nødvendig regulering, og det ikke er tid til å vente på at Stortinget samles. Kompetansen til å gi slike anordninger gjelder bare saker som gjelder handel, toll, næringsveier og offentlig regulering. Reguleringen må skje innenfor rammene av Grunnloven og eksisterende lovgivning. Provisoriske anordninger kan altså ikke fravike eksisterende lovgivning, kun utfylle den.

¹ Beredskapsloven § 3 annet ledd.

² Beredskapsloven § 3 tredje ledd.

31.2.4 Ulovfestet nødrett

Konstitusjonell nødrett innebærer at myndighetene i en krisesituasjon kan fravike Grunnloven. Vilkårene og grensene for konstitusjonell nødrett regnes som uklare. I juridisk litteratur er det bred enighet om at det må være snakk om en nødtilstand som truer vitale samfunnsinteresser og som gjør det nødvendig og forholdsmessig å fravike regler i Grunnloven.³ Det er usikkert om og i hvilken grad konstitusjonell nødrett kan hjemle unntak fra de grunnlovfestede menneskerettighetene.

I blant annet NOU 2019: 13 er det lagt til grunn at det også eksisterer en forvaltningsrettslig nødrett i norsk rett, som innebærer at myndighetene kan treffe nødrettsbeslutninger uten at disse har hjemmel i lov. Innholdet i og vilkårene for en slik forvaltningsrettslig nødrettskompetanse er imidlertid ikke klare.⁴

31.3 Rettslige rammer for beredskapslovgivningen

I det følgende vil det pekes på noen sentrale rettslige rammer for beredskapslovgivningen. Rammene gjelder som utgangspunkt både ved ny alminnelig lovgivning i kriser, og ved både utformingen av fullmaktsbestemmelser og anvendelsen av disse i en konkret krisesituasjon.

Tiltak som medfører inngrep overfor private, for eksempel ulike påbud og forbud, krever hjemmel i lov. Dette kalles legalitetsprinsippet, og følger av Grunnloven § 113. Det stilles krav om at inngrep overfor borgerne har hjemmel i lov, og at lovhjemmelen er tilstrekkelig klar. Dersom det er snakk om straffebestemmelser stilles det særlig høye krav til lovgrunnlagets klarhet. Dersom gjeldende lovgivning skal kunne fravikes i en krisesituasjon må dette ha grunnlag i lov.

Også i en krisesituasjon er utgangspunktet at tiltak som iverksettes må være forenlige med borgernes grunnleggende rettigheter etter Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av. En del av de menneskerettslige forpliktelsene er det imidlertid adgang til å gripe inn i. Det må i så fall være foreskrevet ved lov, og det må være nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta nærmere bestemte formål. Kravet om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn innebærer blant annet at det må være proporsjonalt i forhold til formålet

³ Høgberg m.fl. (2023).

⁴ NOU 2019: 13.

som søkes oppnådd. Inngrepet må altså ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Det må i den enkelte krisesituasjon vurderes konkret hvilke inngrep som er nødvendige og forholdsmessige. Enkelte menneskerettigheter er absolutte, hvilket betyr at det ikke kan gjøres inngrep i dem. Det gjelder for eksempel forbudet mot tortur.

Vilkårene for å gjøre inngrep i ulike menneskerettigheter medfører at det stilles krav til utredning og begrunnelse for de inngrepene som er aktuelle i en krise. Begrunnelsen må synliggjøre at vilkårene for å gjøre inngrep er oppfylt, og hvordan ulike hensyn og rettigheter er veid opp mot hverandre.

Krav til utredning av statlige tiltak er også regulert i utredningsinstruksen og veilederen til denne.⁵ Viktige elementer i en utredning er tidlig involvering av berørte departementer, foreleggelse for andre departementer før høring og høringer. Offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger skal normalt legges ut på høring. Høringer skal være åpne for innspill fra alle.

Det følger av Grunnloven § 28 at «saker av viktighet» skal behandles i statsråd. Grunnloven § 28 første punktum lyder: «Innstillinger om embetsutnevnelser og andre saker av viktighet skal foredras i statsrådet av det medlem til hvis fag de hører, og sakene skal ekspederes av ham eller henne i overensstemmelse med den beslutning som er tatt i statsrådet».

Bestemmelsen sikrer at hele regjeringen står bak viktige avgjørelser. Kravet om statsrådsbehandling innebærer at selv om det er hjemmel i lov for å innføre et gitt tiltak i en krisesituasjon, og beslutningsmyndigheten i utgangspunktet ligger til et departement eller direktorat, så kan det likevel være behov for at det behandles i statsråd.

31.4 Beredskapslovutvalget

Beredskapslovutvalget som leverte sin anbefaling i form av NOU 1995: 31 *Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser* utredet behovet for å oppdatere deler av beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser. Utvalget vurderte kun regelverk som kunne iverksettes under sikkerhetspolitiske kri-

ser, det vil si: «vedtatt eller forberedt regelverk av lovgivningsmessig innhold, hvis iverksettelse er betinget av at riket er i krig, at krig truer riket, at rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, eller at det foreligger en annen ekstraordinær krisesituasjon av militær art som truer vesentlige norske interesser».⁶

Beredskapslovutvalget uttalte følgende:

I tiden etter 1950 har beredskapslovgivningen ikke vært anvendt. Dette kunne tilsi at med de sikkerhetspolitiske endringer som har funnet sted, skulle behovet være mindre i dag. På den annen side har beredskapslovgivningen hele tiden vært en forutsetning for totalforsvarets troverdighet, både i forhold til egen befolkning, til våre allierte og til potensielle fiender, ved at den gir hjemler for raske beslutninger om det skulle være nødvendig. Ut fra denne synvinkel kan man hevde at beredskapslovgivningen har vært et nyttig og effektivt forsvars- og sikkerhetspolitisk virkemiddel i hele etterkrigstiden. Det er på det rene at vårt totalforsvarskonsept fremdeles krever effektive beslutningsprosedyrer i krise og krig, for at landet skal kunne settes på krigsfot. Uten beredskapslovgivningen ville vårt forsvar neppe bli oppfattet som et troverdig og effektivt instrument i krisehåndtering og krig.

Utvalget konstaterer at situasjonen gjør det særlig viktig at myndighetene beholder mest mulig handlefrihet og evne til raske omstillinger når og hvis den internasjonale situasjonen skulle tilsi det. Dermed er det også nødvendig å forberede en overgang til krise og krig. Det er således utvalgets oppfatning at det fortsatt er behov for en beredskapslovgivning.

Utvalget må på denne bakgrunn vurdere om eksisterende lovgivning er egnet til å møte de krav som ut fra dagens forhold bør stilles til en slik lovgivning. I sin vurdering vil utvalget ta utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Er beredskapslovgivningen utformet forsvarlig i forhold til grunnleggende hensyn som demokratisk kontroll og enkeltpersoners frihet og rettssikkerhet?
- Ivaretar beredskapslovgivningen, sett i sammenheng med dagens forsvars- og sikkerhetspolitiske utfordringer, de behov som foreligger for særlige tiltak i spesielle situasjoner?⁷

⁵ Utredningsinstruksen og Direktoratet for økonomistyring (2018).

⁶ NOU 1995: 31.

⁷ NOU 1995: 31.

Beredskapslovutvalget konkluderte blant annet med at egne beredskapslover anbefales fremfor å basere seg på ulovfestede regler (nødrett) ut fra både et praktisk og demokratisk synspunkt. Det ble vist til at slike lover gjør at offentligheten vil være forberedt på hvilke tiltak som er aktuelle, at prinsippene for krisehåndtering kan debatteres i åpenhet og at egne lover også vil medvirke til å legitimere regjeringens handlinger og være et bedre grunnlag for å klargjøre de politiske myndigheters konstitusjonelle ansvar.⁸

Når det gjaldt fullmaktslover, vurderte utvalget at det er et bedre grunnlag for myndighetenes beslutninger om iverksetting av beredskapstiltak enn spesifiserte særbestemmelser, og viste til at den politiske situasjonen var preget av endringer og tilpasninger. Det ble pekt på at regjeringen der ved gis større frihet når en aktuell situasjon oppstår til skjønnsmessig å iverksette de tiltak som anses nødvendig dersom det ikke er mulig å innhente Stortingets samtykke eller konsultere Stortinget. Utvalget anbefalte videre at vilkårene for iverksetting av beredskapslovgivningen utformes så fleksibelt at de ikke utelukker muligheten for konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Utvalget mente at lovgiver verken kan eller bør oppstille helt klare og generelle retningslinjer for når beredskapslovgivningen skal benyttes.⁹

31.5 Beredskapshjemmelutvalget

Regjeringen nedsatte 9. februar 2018 et offentlig utvalg som fikk i oppdrag å utrede en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse og hjemmel for suspensjon av enkeltpersoners rettigheter i ekstraordinære kritesituasjoner, utenfor de situasjoner som dekkes av beredskapsloven (Beredskapshjemmelutvalget). Bakgrunnen var blant annet at den høye tilstrømmingen av asylsøkere høsten 2015 viste at det også i fredstid kan oppstå ekstraordinære situasjoner hvor det er behov for å handle raskt, og hvor dagens lovgivning ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet. Det ble også vist til at naturkatastrofer, ulykker, pandemier og sammenbrudd i infrastruktur er andre eksempler på hendelser hvor tilsvarende behov kan oppstå.¹⁰

Beredskapshjemmelutvalget leverte sin anbefaling i NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer*. Utvalget vurderte det slik at sektorlovgivningen, så langt det er praktisk mulig, på forhånd bør ta

høyde for behov og utfordringer som kan oppstå ved ekstraordinære kriser. Videre vurderte utvalget at der hvor sektorlover ikke på forhånd hjemler de beslutninger og tiltak som er nødvendige for å redusere kriseomfanget i en ekstraordinær situasjon, vil regjeringen måtte fremlegge en lovproposisjon for Stortinget. Dersom tidstapet ved en slik fremleggelse gjør at krisen ikke kan håndteres effektivt og forsvarlig, vil regjeringen enten måtte gripe til ulovfestet og uklar nødrett i en periode, eller være midlertidig ute av stand til å iverksette nødvendige tiltak for å avhjelpe krisen. Dette vil typisk kunne skje der den ekstraordinære krisen er av en overraskende og sammensatt karakter, og der konsekvensene av manglende tiltak kan være svært alvorlige.

Utvalgte anbefalte derfor en sektorovergripende fullmakts- og suspensjonshjemmel i en egen krisefullmaktslov. Utvalget presiserte at forslaget til en krisefullmaktslov ikke er ment å definere innholdet i nødretten, men tydeliggjøre når og på hvilke vilkår man kan ty til krisefullmakten der nødrett vil være det aktuelle alternativet. Utvalget pekte på at det både er fordeler og ulemper med en slik krisefullmaktslov, men konkluderte med at fordelene ved en slik lov oppveier ulempene, dersom bruken av krisefullmaktsloven er bundet opp til en rekke materielle og prosessuelle vilkår. Utvalgets forslag innebærer at fullmakten bare kan anvendes av Kongen i statsråd i ekstraordinære kritesituasjoner, og det settes en høy terskel for hva som er å anse som en ekstraordinær krise. Videre foreslås det at loven bare kan benyttes dersom annen lovgivning ikke strekker til og dersom det foreligger fare ved opphold. Det foreslås at loven ikke kan benyttes til å fravike Grunnloven eller internasjonale menneskerettigheter gjort til norsk lov, og tiltakene kan ikke strekke seg lenger enn det som er nødvendig i lys av situasjonen. Det følger videre av utvalgets forslag at anvendelsen av loven i en kritesituasjon gjelder for et begrenset tidsrom, at Stortinget må konsulteres senest innen 10 dager, og at en eventuell krisefullmakt gitt med hjemmel i krisefullmaktsloven til enhver tid kan oppheves av Stortinget dersom et mindretall på minst en tredjedel krever det. Slik sikres det demokratiske mindretallsvern, samtidig som regjeringen får et effektivt virkemiddel i de tilfeller hvor landet står overfor svært alvorlige kritesituasjoner som krever raske beslutninger og tiltak.¹¹

⁸ NOU 1995: 31.

⁹ NOU 1995: 31.

¹⁰ NOU 2019: 13.

¹¹ NOU 2019: 13.

Beredskapslovhjemmelutvalgets rapport ble sendt på høring, men er foreløpig ikke fulgt opp videre.

31.6 Pandemihåndtering og den midlertidige koronaloven

31.6.1 Nedstengingen av samfunnet 12. mars 2020

12. mars 2020 annonserte daværende statsminister Erna Solberg at det på grunn av koronapandemien var nødvendig å innføre «de sterkeste og mest inngripende tiltakene vi har hatt i Norge i fredstid». Det ble innført så strenge restriksjoner at det ble omtalt som en nedstenging av samfunnet. Koronakommisjonen påpeker i sin første rapport at tidspresset ved beslutningen om nedstenging ble større enn nødvendig, og at konsekvensene av nedstengingen var mangelfullt utredet i forkant. De peker særlig på manglende utredning av konsekvensene for barn og unge, til tross for at stenging av skoler griper inn i barns grunnlovfestede rett til utdanning. I tillegg til manglende konsekvensutredning peker også Koronakommisjonen på at manglende involvering av andre sektorer medførte at samfunnet ikke fikk anledning til å forberede seg på en nedstenging. Et av hovedfunnene til Koronakommisjonen er at verken myndighetene eller samfunnet for øvrig var forberedt på muligheten for at smitteverntiltak kunne føre til slike samfunnsmessige konsekvenser.¹² Dette var et scenario som ikke var beskrevet i planverket eller som det hadde blitt øvd på.

Beslutningen om nedstenging i mars 2020 ble fattet av Helsedirektoratet, med hjemmel i smittevernloven § 4-1 annet ledd. Det følger av denne bestemmelsen at Helsedirektoratet har hjemmel til å innføre smitteverntiltak for hele eller deler av landet ved et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Dette gjelder bare når det haster, det vil si «når det er avgjørende å få satt tiltak i verk raskt for å motvirke overføring av sykdommen». Vedtaket om nedstenging ble altså ikke behandlet av regjeringen i forkant, og heller ikke umiddelbart etterpå. Koronakommisjonen skriver at de ikke finner spor av at det ble tatt initiativ til å samle regjeringen, og at det heller ikke på noen annen måte ble lagt til rette for at regjeringen kunne behandle stengingen og la Kongen i statsråd fatte nedstengingsvedtakene.¹³ Helsedirektoratets vedtak om stenging av barnehager,

skoler og diverse virksomheter mv. ble først behandlet i statsråd 27. mars, da covid-19-forskriften ble fastsatt. Koronakommisjonen viser til at det i forkant av vedtaket 12. mars 2020 ikke ser ut til å ha vært diskusjoner om Grunnlovens krav om at «saker av viktighet» skal behandles i statsråd. Koronakommisjonen legger til grunn at regjeringen har et vidt skjønn til å avgjøre om en sak er så viktig at den må behandles i statsråd. Den konkluderer likevel med følgende:

Likevel kan det ikke være særlig tvil om at vedtaket 12. mars 2020 faller inn under begrepet «saker av viktighet» i Grunnloven § 28. Omfanget og konsekvensene av vedtaket er i seg selv tilstrekkelig for å konkludere slik. Vi er enige med Holmøyvik i at vedtaket forutsatte vanskelige skjønnsmessige sektorovergripende interesseavveininger, som det er naturlig at regjeringen, og ikke Helsedirektoratet, tar stilling til [...].¹⁴

Koronakommisjonen peker også på at kravet om statsrådsbehandling av viktige saker har en side til Stortingets kontrollmulighet over regjeringen, da statsrådsprotokollene oversendes Stortinget, jf. Grunnloven § 75 bokstav f.

I Koronakommisjonens andre rapport er det blant annet fokusert på tiltak mot importsmitte og smitteverntiltakenes konsekvenser for sårbare grupper. Når det gjelder tiltak mot importsmitte, peker blant annet Koronakommisjonen på at håndteringen var preget av hurtig saksbehandling og manglende kunnskapsgrunnlag om konsekvensene av tiltakene. Koronakommisjonen mener at myndighetene også under kriser bør følge grunnleggende saksbehandlingsregler så langt det er mulig, og at det bør synliggjøres hvilke hensyn som inngår i helhets- og forholdsmessighetsvurderingene i beslutningsgrunnlagene. Det vises til at både ved innstramminger og lettelser i tiltakene har det vært behov for å veie smittevernhensynet opp mot andre hensyn, for eksempel hensynet til personlig frihet, hensynet til sårbare grupper, hensynet til næringslivet og hensynet til økonomien. Granskningen har vist at regjeringens beslutningsgrunnlag for disse avveiningene i mange tilfeller var mangelfullt. Det pekes også på at det i liten grad ble gjennomført høringer. Det anbefales at dette gjøres, og at dersom det ikke er tid til høringer bør innspill innhentes fra relevante aktører på annen måte.¹⁵

¹² NOU 2021: 6.

¹³ NOU 2021: 6.

¹⁴ NOU 2021: 6, med henvisning til rapportens vedlegg 5, Eirik Holmøyvik (2020).

31.6.2 Den midlertidige koronaloven

Regjeringen la 18. mars 2020 frem forslag om en midlertidig fullmaktslov for å avhjelpe konsekvenser av koronapandemien.¹⁶ Forslaget la opp til at regjeringen skulle få fullmakt til å gi midlertidige forskrifter for å utfylle, supplere eller fravike gjeldende lovgivning for nødvendige tiltak relatert til utbruddet av covid-19. Det ble foreslått at forskrifter gitt i medhold av koronaloven snarest mulig etter kunngjøring skulle meddeles Stortinget, og at Stortinget til enhver tid kunne treffe vedtak som helt eller delvis opphevet forskriften, dersom minst en tredjedel av Stortinget var imot en forskrift. Lovens virketid ble foreslått til seks måneder. Forslaget hadde ikke vært på høring. Forslaget var imidlertid delvis basert på Beredskaps-hjemmelutvalgets forslag til fullmaktsbestemmelse, som hadde vært på høring.

Koronakommisjonen karakteriserer lovforslaget som «en nærmest uavgrenset fullmakt til regjeringen i seks måneder» og vurderer at det «langt på vei kunne ha suspendert Stortinget som lovgivende makt i den aktuelle perioden».¹⁷

Lovforslaget ble behandlet i den nyopprettede Koronakomiteen på Stortinget.¹⁸ Komiteen innhentet innspill fra noen utvalgte professorer i rettsvitenskap og organisasjoner. Gjennom Stortingets behandling ble det gjort flere endringer som bidro til å innskrenke regjeringens fullmakter. For det første ble lovens virketid kortet ned fra seks måneder til en måned. Formålet ble strammet inn, slik at tiltakene måtte være nødvendige for å begrense forstyrrelsen av sentrale samfunnsfunksjoner og ikke normale samfunnsfunksjoner, slik som det opprinnelig ble foreslått. Forskriftskompetansen ble også innskrenket ved at det i loven ble tatt inn en uttømmende liste over hvilke lover regjeringen kunne gi midlertidige forskrifter for å utfylle, supplere eller fravike. Det ble videre bestemt at forskrifter hjemlet i loven skulle vedtas av Kongen i statsråd. Stortinget besluttet også justeringer i mindretallsrettighetene, som innebar at det ble innført en sperrefrist på en dag fra forskriften ble meddelt Stortinget til den trådte i kraft, slik at Stortinget kunne oppheve forskriften også før ikrafttredelse. Det ble også tatt inn en bestemmelse om at stortingsrepresentanter skrift-

lig kunne gi tilbakemelding om at de ikke støttet en forskrift, slik at det ikke var nødvendig med et møte i Stortinget for å beslutte dette. Endelig besluttet også Stortinget en endring i lovens formålsbestemmelse som eksplisitt slo fast at koronaloven ikke kom til anvendelse «dersom formålet kan ivaretas gjennom normal lovbehandling i Stortinget.» I komiteens innstilling er det understreket at «dette skal sikre at fullmaktsloven ikke går ut over demokratiske hensyn mer enn nødvendig, og betyr at der det er tid til å gjennomføre en ordinær lovgivningsprosess, skal dette alternativet velges».¹⁹

Loven trådte i kraft 27. mars 2020. Den gjaldt opprinnelig for en måned, men ble senere forlenget til 27. mai 2020. Regjeringen meddelte 32 forskrifter til Stortinget i medhold av koronaloven.²⁰ For fem av disse ble det fremmet erklæringer fra et tilstrekkelig stort mindretall til at deler av disse forskriftene ikke trådte i kraft.

31.6.3 Forholdet mellom Stortinget og regjeringen under pandemien

Stortinget har en viktig rolle i en krisesituasjon, både som lovgivende og bevilgende myndighet. Koronakommisjonen viser til at dette gjelder spesielt i en langvarig krise som koronapandemien, hvor både endringer i lovgivning og ekstra økonomiske bevilgninger har vært helt nødvendige for å håndtere krisen. Koronapandemien gjorde behovet for å hurtig behandle lovforslag mer fremtredende enn i en normalsituasjon. For å imøtekomme dette behovet var det nødvendig å finne løsninger for det konstitusjonelle samarbeidet som både ivaretok behovet for hurtig saksbehandling og samtidig sikret at grunnleggende demokratiske og rettssikkerhetsmessige prinsipper ble respektert.²¹ Koronakommisjonen viser til at Stortinget etablerte en egen ordning for behandlingen av forskrifter gitt med hjemmel i den midlertidige koronaloven, og utøvelsen av mindretallsrettighetene som loven fastsetter, jf. punkt 31.6.2 ovenfor. Det ble etablert en egen Koronakomite på Stortinget, og en ny skriftlig arbeidsrutine som gjorde at utøvelsen av mindretallsrettighetene tok kort tid ble innført. I tillegg benyttet Stortinget seg av andre muligheter til raskere saksbehandling som regelverket åpner for, inkludert at saker ble behandlet uten forutgående komitebehandling.

¹⁵ NOU 2022: 5.

¹⁶ Prop. 56 L (2019–2020).

¹⁷ NOU 2021: 6.

¹⁸ Koronakomiteen var en særskilt komité ble opprettet 16. mars 2020 for å behandle saker vedrørende koronapandemien. Se nærmere omtale i NOU 2021: 6.

¹⁹ Innst. 204 L (2019–2020).

²⁰ Stortinget (2020).

²¹ NOU 2021: 6.

31.7 Andre lands beredskapslovgivning

Det vil i det følgende gis en overordnet beskrivelse av beredskapslovgivningen i Finland, da Finland nylig har gjennomført endringer i sin beredskapslovgivning og planlegger ytterligere reform av lovverket. For omtale av beredskapslovgivningen i Sverige og Danmark vises det til Beredskapshjemmelutvalgets utredning.²²

Den finske beredskapsloven (Emergency Powers Act) fra 2011 har et sektorovergripende virkeområde, og reguler myndighetenes kompetanse når det foreligger unntakstilstand.²³ Beredskapsloven ble benyttet for første gang under koronapandemien da Finland erklærte unntakstilstand to ganger.

Formålet med loven er å beskytte befolkningen i en unntakstilstand gjennom å sikre forsyninger til befolkningen og næringslivet, opprettholde rettssystemet, de grunnleggende frihetene og rettighetene og menneskerettighetene og trygge rikets territoriale integritet og selvstendighet, jf. § 1. Det følger av lovens § 3 at det er ulike situasjoner eller hendelser som kan kvalifisere til unntakstilstand. Loven ble endret og unntakstilstands-begrepet utvidet i 2022 for også å gjelde situasjoner der Finland rammes av sammensatte angrep.

Loven gjelder nå for følgende situasjoner:

1. Væpnet angrep mot Finland eller annet angrep av tilsvarende alvorlighetsgrad, samt forholdene umiddelbart etter angrepet
2. Trussel om væpnet angrep mot Finland eller annet angrep av tilsvarende alvorlighetsgrad, slik at beredskapshjemler etter denne loven må tas i bruk umiddelbart for å avverge virkningene av trusselen
3. Særlig alvorlige hendelser eller trusler mot forsyninger til befolkningen eller mot grunnlaget for landets næringsliv som innebærer en vesentlig risiko for samfunnets vitale funksjoner
4. En særlig alvorlig storulykke og forholdene umiddelbart etter den
5. En pandemi med konsekvenser som tilsvarer en særlig alvorlig storulykke
6. Trussel, aktivitet eller hendelse, eller kombinerte konsekvenser av dette for:
 - a. allmennhetens beslutningsevne
 - b. grensesikkerhet eller offentlig orden og sikkerhet

- c. tilgjengeligheten av nødvendige helsetjenester, sosiale velferdstjenester eller redningstjenester
- d. tilgang til energi, vann, mat, legemidler eller andre viktige varer
- e. tilgang til nødvendige betalings- og verdipapirtjenester
- f. funksjonen til samfunnets kritiske trafikksystemer
- g. funksjonen til informasjons- og kommunikasjonsteknologitjenester eller -systemer som opprettholder funksjonalitetene nevnt i bokstav a)-f)

Kompetansen til å erklære unntakstilstand ligger til statsrådet, i samråd med presidenten, jf. § 6. Dersom unntakstilstand erklæres, kan regjeringen gjennom forskrift beslutte at nærmere bestemte fullmakter utløses. Beslutningen må sendes til parlamentet umiddelbart og parlamentet avgjør om vedtaket skal gjelde eller oppheves.

Lovens del II regulerer hvilke fullmakter som kan utløses dersom en unntakstilstand som er beskrevet i § 3 er erklært. Fullmaktshjemlene gjelder for:

- sikring av finansmarkedet og forsikringsvirksomhet (kapittel 4)
- sikring av produksjon og distribusjon av varer og energiforsyning (kapittel 5)
- regulering av byggevirkksomhet og byggevarer (kapittel 6)
- regulering av boligmassen (kapittel 7)
- endringer i trygd (kapittel 8)
- sikring av driften av elektroniske informasjons- og kommunikasjonssystemer og posttjenester (kapittel 9)
- sikring av transport og regulering av flytende drivstoff (kapittel 10)
- sikring av helse- og sosialtjenester (kapittel 11)
- forvaltning av statsfinansene (kapittel 12)
- offentlig- og privatrettslige ansettelsesforhold (kapittel 13)
- arbeidsplikt (kapittel 14)
- organiseringen av forvaltningen (kapittel 15)
- militær forsvarsberedskap (kapittel 16)
- beskyttelse av befolkningen og evakuering (kapittel 17)
- opprettholdelse av grensesikkerhet og offentlig orden og sikkerhet (kapittel 17a)

I hvert av de ovennevnte kapitlene i den finske beredskapsloven er det nærmere regulert hvilke bestemmelser myndighetene kan gi i en krisesituasjon.

²² NOU 2019: 13.

²³ Lov 29.12.2011/1552.

Loven presiserer at fullmaktene kun må benyttes dersom de er nødvendige og forholdsmessige, jf. § 4. Anvendelsen må også skje i samsvar med internasjonale forpliktelser. Finland er bundet av, jf. § 5. Loven inneholder også andre materielle og prosessuelle krav som ikke omtales nærmere her.

Det finske justisministeriet har igangsatt en langsiktig reform som har til formål å modernisere beredskapsloven som i dag beskrives som komplisert og mangelfull. Arbeidet er ventet å ta ca. fire år.

Finland har også en egen lov som regulerer krig og krigsliknende tilstand: lov om forsvarstilstand (State of Defence Act) fra 1991. Denne åpner for beslutningstaking på lavere nivå (det vil si militære myndigheter) med fullmakter som er enda bredere og mer fleksible. Denne loven har aldri blitt tatt i bruk.

31.8 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Europa og Norge står overfor en endret sikkerhetspolitisk situasjon. For en nærmere redegjørelse for både det sikkerhetspolitiske og det øvrige utfordringsbildet fremover, vises det til kapittel 3. I tillegg vises det til kapittel 7 om sammensatte trusler.

Endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen og sammensatt virkemiddelbruk viser at trusselbildet er i endring. Dette gjør at man må spørre seg om lovgivningen er tilpasset nåtidens og fremtidens trusselbilde. Er det for eksempel behov for utvidede fullmakter i tilfeller der det foreligger informasjon som tilsier at en statlig aktør forsøker å påvirke Norge gjennom sammensatt virkemiddelbruk? Kommisjonen har merket seg at Finland har gjort endringer i sin lovgivning for å møte sammensatte trusler, både i sin beredskapslov og i annet lovverk. I Finland har de blant annet gjort endringer i grenseloven for å kunne håndtere instrumentalisering av migrasjon, det vil situasjoner hvor migranter benyttes som et virkemiddel av statlige eller andre aktører.²⁴ Kommisjonen vil peke på behovet for at også norsk beredskapslovgivning oppdateres i takt med endringer i trusselbildet, når det er behov for det.

I tillegg har koronapandemien vist at det også kan oppstå større sivile kriser som påvirker hele samfunnet og som medfører behov for å kunne vedta inngripende tiltak, inkludert tiltak det ikke var planlagt for på forhånd.

Kommisjonen mener det er behov for tiltak for å gjøre beredskapslovgivningen mer robust fremover. Et viktig premiss for kommisjonens anbefalinger er at et godt regelverk og gode regelverksprosesser er av stor betydning for tilliten befolkningen har til myndighetene. For en nærmere beskrivelse av kommisjonens vektlegging av tillit i beredskapsarbeidet vises det til kapittel 4.

31.8.1 Regelverksarbeidet under pandemien gir viktige læringspunkter

Både den første og den andre rapporten fra Koronakommisjonen peker på utfordringer med regelverksarbeidet under pandemien. Totalberedskapskommisjonen har ikke selv gransket myndighetenes håndtering av pandemien, men har merket seg særlig følgende punkter basert på Koronakommisjonens første og andre rapport: uklarhet om rekkevidden av fullmaktsbestemmelser, uklarhet om beslutningsmyndighet, hyppige regelverksendringer og kort tid mellom vedtak og ikrafttredelse av endringer i regelverket, manglende høringer, mangelfull utredning av tverrs-ektorielle konsekvenser og særlig konsekvenser for sårbare grupper og mangelfulle utredninger av forholdet til blant annet Grunnloven, menneskerettslige forpliktelser og EØS-regelverket.

Totalberedskapskommisjonen mener at Koronakommisjonens funn gir viktige læringspunkter om regelverksarbeid både før og under kriser. Kommisjonen legger til grunn at læringspunktene har overføringsverdi til andre kriser enn pandemi.

31.8.2 Beredskapslovgivningen må dekke hele krisespektret

Totalberedskapskommisjonen vil peke på viktigheten av å ha en beredskapslovgivning som dekker hele krisespektret – fra de mindre hverdagskrisene til de større sektorovergripende krisene og krig. Totalberedskapskommisjonen vurderer at det i lys av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen og risikobildet fremover er grunn til å gjennomgå beredskapsregelverket nærmere, og vil i det følgende komme med noen anbefalinger til hvordan dette bør gjøres.

Kommisjonen mener at regjeringen må sikre et hjemmelsgrunnlag for krisehåndtering på forhånd der det er mulig. Alle behov det er påregnelig at vil dukke opp i en krisesituasjon bør være utredet og regulert på forhånd. Både for beredskapsplanleggingen og krisehåndteringen er det en fordel å ha et gjennomtenkt kriselovverk på forhånd. Dersom hjemmelsgrunnlaget ikke er på

²⁴ Ministry of the Interior (2022).

plass før krisen inntreffer, kan man komme i en krisesituasjon hvor man må handle på grunnlag av nødrett. Dette mener kommisjonen så langt som mulig bør unngås, blant annet fordi det vil kunne svekke befolkningens tillit til myndighetene både i krisehåndteringen og på lengre sikt.

Beredskapsloven gir vide fullmakter til regjeringen til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig karakter, men terskelen for å anvende loven er høy. Beredskapsloven gjelder bare ved krig og krigsfare mv. Kommisjonen har ikke foretatt en nærmere vurdering av beredskapsloven, da den uansett har et snevert anvendelsesområde som bare dekker kriser øverst i krisespektret.

Kommisjonen vil peke på viktigheten av gode beredskapsbestemmelser for kriser lavere i krisespektret. Dette er regulert i sektorlovgivningen, og dette mener kommisjonen er fornuftig. Sektorlovgivningen må ha beredskapsbestemmelser som hjemler aktuelle tiltak for påregnelige krisesituasjoner. Hvilke krisesituasjoner som er påregnelige vil endre seg over tid, og sektorlovgivningen må derfor utvikles i takt med endringer i trusselbildet. Kommisjonen har ikke selv kunnet foreta en gjennomgang av alt beredskapsregelverk, men har fortløpende i utredningen pekt på enkelte regelverksendringer det anses å være behov for. Kommisjonen mener at hvert departement må vurdere om sektorlovgivningen det har ansvar for, har tilstrekkelige hjemler for å håndtere kriser i egen sektor og konsekvenser av kriser i andre sektorer.

Samtidig stiller kommisjonen spørsmål ved om sektorregelverket er tilstrekkelig for de større krisene, og da særlig kriser som har tverrsektorielle konsekvenser og medfører behov for tiltak på tvers av sektorer.

Beredskapshjemmelutvalget anbefalte en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse og hjemmel for suspensjon av enkeltpersoners rettigheter. Terskelen for anvendelse av krisefullmaktsloven som Beredskapshjemmelutvalget anbefalte, er høy. Beredskapshjemmelutvalgets forslag er foreløpig ikke fulgt opp. Totalberedskapskommisjonen mener at Beredskapshjemmelutvalgets forslag vil dekke et behov for håndtering av kriser som ligger noe lavere i krisespektret enn beredskapsloven, men terskelen for anvendelse er likevel svært høy.

Totalberedskapskommisjonen mener også at situasjonen har endret seg mye siden Beredskapshjemmelutvalget leverte sin utredning i 2019, både som følge av krigen i Ukraina og koronapandemien. Totalberedskapskommisjonen mener at regjeringen bør nedsette et lovutvalg som får i

oppdrag å foreta en helhetlig utredning av hvordan beredskapslovgivningen bør innrettes for å kunne håndtere dagens utfordringsbilde og forventet utvikling i et tverrsektorielt perspektiv. Vurderingen kan for eksempel ta utgangspunkt i noen utvalgte scenarioer. Utvalget bør vurdere om behovet best dekkes gjennom en tverrsektoriell krisefullmaktslov eller gjennom regulering i sektorlovgivningen. Totalberedskapskommisjonen mener den finske beredskapsloven er noe man bør se hen til i dette arbeidet, og også erfaringer fra koronaloven. Begge disse lovene setter rammer for hvilke reguleringer som kan gjøres og hvilke bestemmelser det er aktuelt å gjøre unntak fra. Utredningen bør også omfatte spørsmålet om hvilke fullmakter regjeringen bør ha i tilfeller hvor Stortinget er forhindret fra å samles, men hvor dette ikke skyldes krig eller krigsfare, som allerede dekkes av beredskapsloven.

Kommisjonen mener at det i tillegg bør utarbeides noen felles retningslinjer som bør være førende for utformingen av fullmaktsbestemmelser i sektorlovgivningen, slik at sektorlovgivningen blir mer enhetlig og at fullmaktsbestemmelser ikke utformes videre enn nødvendig. Retningslinjene bør inkludere føringer for å utarbeide vilkår og skranker for fullmaktsbestemmelser. Eksempler kan være terskelen for anvendelse av fullmaktsbestemmelsene, hvem som bør ha beslutningsmyndighet og forholdet til menneskerettighetene og andre rammer, slik som krav om at tiltakene som skal iverksettes må være nødvendige og forholdsmessige.

Kommisjonen vil peke på at fullmaktsbestemmelser har både fordeler og ulemper. En ulempe er at det med vide fullmaktslover er krevende å på forhånd vurdere hvilke inngrep borgerne kan bli utsatt for. Samtidig er det på forhånd vanskelig å ta stilling til alle nyansene i reguleringsbehovet som vil oppstå i større kriser. Uforutsigbarheten i kriser gjør at det trolig uansett vil bli nødvendig med situasjonsbestemte vurderinger og reguleringer. Koronaloven ble av mange sett på som et forsøk på at regjeringen skulle få vide fullmakter til å innføre tiltak. Men koronaloven kan også ses på som et forsøk på å skaffe seg demokratisk grunnlag for tiltakene. Et lovverk som gir vide fullmakter gir en demokratisk forankring i forkant og vil være bedre enn å basere seg på ulovfestet nødrett. En forhåndsforankring av sentrale problemstillinger og avveininger som kan gjøre seg gjeldende, vil også kunne føre til at arbeidet med nærmere reguleringer underveis i kriser får et bedre utgangspunkt. Dersom det allerede foreligger demokratisk forankring av de mest sentrale juri-

diske forutsetningene, kan man raskere sikre gode prosesser for å forankre krisetiltakene når krisen inntreffer. Som pekt på ovenfor vil det også være viktig at fullmaktsbestemmelser ikke gjøres videre enn nødvendig.

31.8.3 Behov for retningslinjer for regelverksarbeid underveis i krisen

Selv med et godt og gjennomarbeidet beredskapslovverk kan det likevel oppstå situasjoner som det ikke er tatt høyde for, enten fordi selve krisen er uforutsett eller fordi det kan bli behov for å innføre andre eller mer inngripende tiltak enn det man på forhånd har sett for seg at skulle bli aktuelt. For eksempel ble det under pandemien behov for å innføre tiltak utover rene smitteverntiltak som kunne hjemles i smittevernloven. Dette kan føre til at det kan bli behov for å gjennomføre lovendringer underveis i en krise.

Totalberedskapskommisjonen mener at det klare utgangspunktet må være at den ordinære lovgivningsprosessen benyttes også i krisesituasjoner, dersom det er tid til det, fremfor å benytte vide eller uklare fullmaktsbestemmelser. Det vises til at dette prinsippet ble slått fast i koronaloventen, det vil si at denne loven ikke kom til anvendelse «dersom formålet kan ivaretas gjennom normal lovbehandling i Stortinget», jf. § 1 annet ledd. Det vises også til at erfaringene fra pandemien viste at Stortinget kunne behandle lovforslag på svært kort tid.

Koronakommisjonen har anbefalt at det bør lages et tydelig rammeverk for hvordan man kan gjennomføre raskere lov- og forskriftsprosesser under en krise uten at de går på bekostning av grunnleggende demokratiske hensyn og rettssikkerheten.²⁵ Dette er en vurdering Totalberedskapskommisjonen deler. Selv med en svært gjennomarbeidet og solid beredskapslovgivning, virker det lite sannsynlig at det ikke vil kunne oppstå behov for raske lovendringer under en krise. Det vil derfor kunne være til hjelp at det finnes gjennomtenkte planer for dette. Det er imidlertid viktig at det settes klare rammer for at en slik hurtigprosess ikke blir den nye normalen, men kun benyttes i krisetilfeller.

I utarbeidelsen av retningslinjer for hvordan man kan gjennomføre raskere lov- og forskriftsprosesser under en krise, som samtidig ivaretar hensynene til demokrati og rettssikkerhet, vil Totalberedskapskommisjonen særlig peke på viktigheten av høringer. Høringer gir offentligheten

anledning til å komme med innspill før regelverksendringer vedtas. En kort høring vil være bedre enn ingen høring. Høringsmøter kan også være et alternativ. Dersom det overhodet ikke er mulig å gjennomføre en høring i forkant, bør det gjennomføres en etterfølgende høring. En slik etterfølgende høring kan gi grunnlag for justeringer i de allerede vedtatte reglene. Totalberedskapskommisjonen mener at høringsinstituttet er viktig for at befolkningen skal ha tillit til myndighetenes reguleringer i en krise. Gode og gjennomarbeidede regler kan også bidra til å øke oppslutningen om reglene.

31.8.4 Beredskapshjemler må inngå i planverk og øvelser

Kommisjonen vil understreke at selv om lovverket hjemler nødvendige tiltak i en krisesituasjon, er dette i seg selv ikke tilstrekkelig for god krisehåndtering. Det er helt sentralt at både myndighetene og samfunnet for øvrig tar innover seg hva anvendelse av beredskapshjemler kan medføre i praksis, og at det i forkant av en krise lages planverk og øves på hvordan beredskapshjemler skal anvendes. Det vises i denne forbindelse til funnene fra Koronakommisjonen som viser at det i forkant av pandemien ikke i tilstrekkelig grad var planlagt for eller øvd på samfunnsmessige konsekvenser av inngripende smitteverntiltak, slik som for eksempel stenging av skoler. Det vises til at også spørsmålet om hvem som har beslutningsmyndighet bør inngå i planverket. Også her er nedstengingen i mars 2020 et eksempel, da beslutningen om nedstenging ifølge Koronakommisjonen skulle vært tatt av Kongen i statsråd og ikke av Helsedirektoratet.

På den annen side er det også viktig at man i utarbeidelsen av planverk for krisesituasjoner har utredet hvorvidt de tiltakene man ser behov for å kunne innføre har tilstrekkelig hjemmel. Kommisjonen vil derfor peke på viktigheten av at rettslige vurderinger inngår som en sentral del av utarbeidelsen av beredskapsplanverk, for eksempel i utviklingen av tiltakene i Sivilt beredskapssystem (SBS).

Kommisjonen anbefaler:

- å nedsette et lovutvalg som får i oppdrag å utarbeide et forslag til hvordan beredskapslovgivningen bør innrettes for å kunne håndtere forventet utvikling i et tverrsektorielt perspektiv, inkludert om behovet best dekkes gjennom en tverrsektoriell krisefullmaktslov.

²⁵ NOU 2021: 6.

- at regjeringen fortløpende vurderer om den har de hjemler som anses nødvendige for å kunne håndtere de krisene det er påregnelig at kan oppstå. Det enkelte departement må vurdere om sektorlovgivningen det har ansvar for har tilstrekkelige hjemler for å håndtere kriser, både i egen sektor og konsekvenser av kriser i andre sektorer
- å lage planverk og øve på anvendelsen av beredskapshjemler, og ha større fokus på rettslige vurderinger i beredskapsplanverk og øvelser
- å utarbeide retningslinjer for gjennomføring av raskere lov- og forskriftsprosesser under kriser, som ivaretar hensynene til demokrati og rettssikkerhet

Del V
Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 32

Økonomiske og administrative konsekvenser

32.1 Innledning

Det følger av kommisjonens mandat at den skal redegjøre for «administrative og økonomiske konsekvenser av sine anbefalinger, og minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk».

Beredskap koster. Samtidig vil den norske økonomien bli utfordret de neste årene. I *Nasjonalbudsjettet 2023* viste regjeringen til at det er en klar forventning om at veksten i norsk økonomi vil avta.¹ Dette er også understreket i *Perspektivmeldingen 2021* som vurderer viktige utfordringer for norsk økonomi, for offentlige finanser og for videreføring av de norske velferdsordningene i et langsiktig perspektiv. Allerede det neste tiåret ligger det an til at budsjettene blir mye strammere.²

Totalberedskapskommisjonen har ikke sett det som en del av mandatet å vurdere konkrete dimensjoneringsbehov innenfor ulike sektorer. Dette vil kreve sektorkompetanse og nærmere utredning. I tillegg er spørsmål om både virkemidlene og størrelsen på ulike beredskapstiltak ofte et politisk spørsmål som krever en demokratisk forankring av de kryssende hensynene som kan gjøre seg gjeldende. Samtidig ser kommisjonen at beredskapen kan styrkes, og bli bedre enn den er i dag, gjennom helhetlige prioriteringer og hensiktsmessig ressursbruk, på tvers av fagmiljøer og sektorer. Dette kan indirekte også gi effektiviseringsgevinster. Med dette som bakteppe har kommisjonen i denne utredningen vurdert både beredskapssystemene og særskilte beredskapsområder.

Kommisjonen kommer i denne utredningen med en rekke anbefalinger til regjeringen. Flere av kommisjonens anbefalinger handler om måter å arbeide på, for eksempel at beredskapshensyn må legges til grunn på en mer helhetlig og tverrsektoriell måte, og at beredskap settes høyere på agendaen i relevante møtefora og beslutningsprosesser. Dette er anbefalinger som tilsynelatende

ikke vil ha store kostnader. Andre anbefalinger innebærer forslag om å styrke beredskapen på særskilte områder. Disse anbefalingene vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. De fleste av disse forslagene må utredes nærmere før de besluttet. Flere av anbefalingene som innebærer en styrking av beredskapen er det mulig å innrette på ulike måter og i ulikt omfang, noe som vil påvirke de økonomiske og administrative konsekvensene.

Kommisjonens hovedoppgave har vært å vurdere hvordan de samlede beredskapsressursene kan brukes på en best mulig måte. På grunn av omfanget av kommisjonens mandat, og den tiden kommisjonen har tatt til disposisjon, har det ikke vært mulig å utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av alle anbefalingene. Et unntak er anbefalingen om å øke tilskuddet til de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene med 80–100 millioner kroner. Anbefalingen er basert på tidligere anslag fra både Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) og Redningsselskapet knyttet til behovet for å øke tilskuddet for å opprettholde organisasjonenes beredskapsevne. Kommisjonen har tatt høyde for at de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes tidligere innspill kan ha endret seg noe og for at det kan være et behov for å prisjustere de tidligere innspillene.

Det følger av mandatet at kommisjonen skal følge utredningsinstruksen i sitt arbeid. Utredningsinstruksen viser til at det skal gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse når det skal utredes tiltak som man forventer at vil gi vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, inkludert vesentlige budsjettmessige virkninger.³ Kommisjonen har derfor gitt NTNU Samfunnsforskning, med bistand fra Asplan Viak, et oppdrag om å gjennomføre samfunnsøkonomiske vurderinger av effektene av kommisjonens anbefalinger. På bakgrunn av oppdragets omfang og de ovennevnte årsakene, har det ikke vært mulig å gjennomføre en

¹ Meld. St. 1 (2022–2023).

² Meld. St. 14 (2020–2021).

³ Utredningsinstruksen.

helhetlig samfunnsøkonomisk analyse av alle anbefalingene til kommisjonen. NTNU Samfunnsforskning, med bistand fra Asplan Viak, har derfor gjennomført en overordnet samfunnsøkonomisk analyse av helheten av kommisjonens anbefalinger. I tillegg har de gjennomført samfunnsøkonomiske vurderinger knyttet til noen utvalgte anbefalinger. Både den overordnede samfunnsøkonomiske analysen og de særskilte vurderingene er beskrevet nærmere under, og følger også som digitale vedlegg.

32.2 Overordnet samfunnsøkonomisk analyse

NTNU Samfunnsforskning og Asplan Viak har gjennomført en overordnet analyse av helheten av kommisjonens vurderinger og anbefalinger i tråd med grunntanken i, resultater fra og prinsipper for samfunnsøkonomiske analyser. I denne analysen er det lagt vekt på å synliggjøre både nytten og kostandene av anbefalingene, og ikke på tallfesting og stadfesting av kostnadseffektivitet. Formålet med dette er å tilrettelegge for videre analysearbeid knyttet til kommisjonens anbefalinger.⁴

Nytteeffektene av kommisjonens anbefalinger kan bli mangfoldige, noe som er i tråd med kommisjonens mandat. Abstraksjonsnivået på anbefalingene gjør det vanskelig å vurdere i hvilken grad spesifikke tiltak vil være egnet for å løse de utfordringene som omtales i kommisjonens utredning, samtidig vil det også være vanskelig å forutsi alle effekter av et tiltak. På bakgrunn av dette vises det til at det kan være relevant å vurdere om noen tiltak bør settes midlertidig i verk og innen et begrenset område. For eksempel kan et tiltak prøves ut i en kommune eller en region i stedet for nasjonalt. På denne måten vil det være mulig å evaluere tiltakene og senere eventuelt oppskalere dem og gjøre dem permanente.

I analysen er det også synliggjort at alle anbefalinger vil være forbundet med kostnader. Selv om ikke alle anbefalinger vil ha direkte konsekvenser for offentlig sektors budsjetter, vil de ofte medføre alternativkostnader og effektivitetstap, inkludert dødvektstap. Alternativkostnader oppstår fordi bruken av en ressurs i en bestemt sammenheng i de aller fleste tilfellene vil utelukke eller i hvert fall begrense samtidig bruk av ressursen til noe annet. Den samfunnsøkonomiske kostnaden blir dermed at noe annet ikke blir gjort fordi ressursen bindes opp i den anbefalte opp-

gaven. Effektivitetstap kan være både tilsiktet og utilsiktet. Tapet kommer som en følge av at produsenter og forbrukere, på grunn av et gitt tiltak, går bort fra atferden de egentlig ville valgt og som derfor ville gitt høyest nytte. Dødvektstap betegner tapet som oppstår når prisene etter skatter og avgifter ikke lenger reflekterer den egentlige samfunnsøkonomiske nytten og kostnaden knyttet til vareproduksjon og -konsum. Ytterligere effektivitetstap kan oppstå dersom et tiltak har uønskede incentivvirkninger.

Ressursene i samfunnet er knappe, og man må prioritere mellom ulike formål. I analysen vises det derfor til at det er nødvendig å sikre en opplyst debatt rundt prioriteringene av samfunnets ressurser på tvers av sektorer, og også mellom ulike sikkerhets- og beredskapsspørsmål. Det er ikke tilstrekkelig å stadfeste samfunnsnyten i ulike spørsmål knyttet til sikkerhet og beredskap.

32.2.1 Utredning av avgiftsfritak på kjøretøy

NTNU Samfunnsforskning har, med bistand fra Asplan Viak, utredet avgiftsfritak for kjøretøy som brukes av frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner i den offentlig organiserte redningstjenesten.⁵ I utredningen viser de til at et fritak fra engangsavgiften vil være det mest hensiktsmessige avgiftsfritaket å innføre og trolig også det som vil ha størst betydning for de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene. I kapittel 23 beskrives kommisjonens anbefaling knyttet til dette nærmere.

Et slikt fritak vil redusere investeringskostnadene ved kjøp av nye kjøretøy. I tillegg finnes det i dag allerede flere fritak knyttet til denne ordningen, inkludert for snøscootere som er registrert på humanitære organisasjoner. Terskelen for å innføre ytterligere fritak bør derfor være lav. Beregninger viser at verdien av fritaket vil være på omtrent 2,6 millioner kroner i 2024. Det tas forbehold om usikkerhet knyttet til tallene siden NTNU Samfunnsforskning og Asplan Viak ikke har fått tak i fullstendig data på kjøretøyparken til organisasjonene. Beregningene tar derfor utgangspunkt i anslag basert på kjøretøysbestanden i et større lokallag i Røde Kors, og justert for antatt kjøretøybehov på nasjonalt nivå hos de ulike organisasjonene.

I den overordnede samfunnsøkonomiske vurderingen av kommisjonens anbefalinger pekes det på at skattefritak og avgiftsfradrag blir i skattesystemet til de tas bort, til forskjell fra årlige

⁴ Von der Leyen m.fl. (2023a).

⁵ Von der Leyen m.fl. (2023b).

bevilgninger som vurderes løpende: «Dette er ikke et problem dersom både nåværende og fremtidig netto-nytte av tiltaket overstiger netto-nytte av alternativ bruk av ressursene som tiltaket koster, noe som åpenbart er vanskelig å spå på forhånd.»⁶ Kommisjonen mener at det er behov for et stabilt og varig tiltak. Et avgiftsfritak på kjøretøy vil også gi de frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonene mer forutsigbarhet og dermed bedre forutsetninger for langsiktig planlegging.

32.2.2 Utredning om forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering

NTNU Samfunnsforskning, med bistand fra Asplan Viak, har vurdert den samfunnsøkonomiske nytten av en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering.⁷ Et sentralt tema i vurderingen er hva slags type hendelser og kompetanse ordningen skal dekke, og hvem som skal ha det operative ansvaret. Det er lagt til grunn at ordningen skal være en slags forsikringsordning for kommunene, og at ressursene i ordningen skal involveres som resultat av dialog eller anmodning fra kommunene. I kapittel 5 beskrives kommisjonens anbefaling knyttet til dette nærmere.

Et hovedpoeng fra vurderingene til NTNU Samfunnsforskning og Asplan Viak er at en slik ordning bør innrettes mot sjeldne hendelser med konsekvenser som er store eller langvarige nok til at de utfordrer kommunenes kapasitet eller kom-

petanse. Det er pekt på tre områder som kan være aktuelle for en slik ordning: psykososial støtte, kommunikasjon og koordinering. Disse områdene er basert på kommisjonens vurderinger knyttet til tiltaket.

To ulike alternativer for organisering er vurdert: en nettverksmodell og en stand-by-modell. I en nettverksmodell vil kompetente ressurser tas ut av drift ett sted og omfordes til et annet sted med høyere behov. En stand-by-modell vil i motsetning til nettverksmodellen innebære at ressursene til enhver tid vil være tilgjengelige for utrykning. En ordning basert på en nettverksmodell vil dermed ha lengre utrykningstid. Stand-by-modellen vurderes å ha høye kostnader, samtidig som den eventuelle nytteverdien i å ha kort responstid kan være begrenset. NTNU Samfunnsforskning og Asplan Viak anbefaler derfor at nettverksmodellen velges som modell for det videre arbeidet med å etablere en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering.

For å kunne si noe om en forsterkningsordning vil være samfunnsøkonomisk tilrådelig, vil det være nødvendig å utrede hvor kostnadskrevende en nettverksmodell vil være. NTNU Samfunnsforskning og Asplan Viak viser også til at det bør vurderes hvor mye ekstra kapasitet som til enhver tid finnes tilgjengelig innenfor de tre områdene det er anbefalt at ordningen skal omfatte. Avslutningsvis vises det til at dersom en nettverksmodell kan implementeres til en relativt lav kostnad, vurderes en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering å være et effektivt virkemiddel for bedre krisehåndtering.

⁶ Von der Leyen m.fl. (2023a).

⁷ Von der Leyen m.fl. (2023c).

Referanseliste

Litteratur

- Agerup, U., T. Grunnan, H. Schultz Heireng og K. Hammarstrøm Løkken (2016). *Vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak*. FFI-rapport 16/01234.
- Aghion, P., Y. Algan, P. Cahuc og A. Scleifer (2010). *Regulation and distrust*. The Quarterly Journal of Economics.
- Algan, Y. og P. Cahuc (2010). *Inherited Trust and Growth*. American Economic Review, Vol. 100, No. 5.
- Allcott, H. og M. Gentzkow (2017). *Social media and fake news in the 2016 election*. Journal of Economic Perspectives, 31(2), 211-236.
- Allertsen, M. og T. Morken (2022). *Legevaktorganisering i Norge. Rapport fra Nasjonalt legevaktregister 2022*. Nasjonalt kompetansesenter for legevaktmedisin.
- Angell, E., B. Kårtveit, V. Nygaard, og J.Å. Riseth (2022). *Hvor går veien? Kartlegging av samisk språk og kultur i språkforvaltningskommunene*. Norwegian Research Centre AS. Rapport 11-2022.
- Arbeiderpartiet og Senterpartiet (2021). *Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet. 2021–2025*.
- Arbeidsgruppe nedsatt av Landbruks- og matdepartementet (2023). *Tilgang på veterinærtjenester i Norge*.
- Arctic Council (2023). *Arctic Council Observers*. www.arctic-council.org.
- Arriola, C., S. Guilloux-Nefussi, S-H. Koh, P. Kowalski, E. Rusticelli og F. Van Tongeren (2020). *Efficiency and risks in global value chains in the context of COVID-19*. OECD Economics Department Working Papers, Nr. 1637.
- Atlantic Council (2022). *US Treasury Secretary Janet Yellen on the next steps for Russia sanctions and 'friend-shoring' supply chains*. www.atlanticcouncil.org.
- Auglend, R.L. (2018). *Politiet i krig og ved okkupasjon: noen folkerettslige og nasjonalrettslige perspektiver*.
- Avinor AS, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye veier AS og Statens vegvesen (2019). *Nasjonal transportplan 2022–2033. Oppdrag 6 Samfunnssikkerhet*.
- Avinor AS, Bane NOR, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye veier AS og Statens vegvesen (2020). *Nasjonal transportplan 2022–2033. Oppfølgingsspørsmål til oppdrag 9, spørsmål 1–85*.
- Aamaas, B., H.A. Aaheim, K. Alnes, B.V. Oort, H. Dannevig og T. Hønsi (2018). *Oppdatering av kunnskap om konsekvenser av klimaendringer i Norge*. Report 2018:14. CICERO Center for International Climate Research og Vestlandsforskning.
- Bane Nor SF (2023). *Narvik / Áhkánjárga – Boden – Luleå – Stockholm, Ofotbanen F8*. www.banenor.no.
- Barberá, P., J.T. Jost, J. Nagler, J.A. Tucker og R. Bonneau (2015). *Tweeting from left to right: Is online political communication more than an echo chamber?* Psychological Science, 26(10), 1531-1542.
- Bardalen, A., I. Pettersen, S.V. Dombu, O. Rosnes, K. Mittenzwei og A. Skulstad (2022). *Klimaendring utfordrer det norske matsystemet. Sammendragsrapport*. NIBIO BOK 8(4) 2022.
- Bardalen, A., L. Aune-Lundberg og H. Ulfeng (2023). *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi*. NIBIO-rapport, vol. 9, nr. 38.
- BarentsWatch (2022). *Deling av offentlige data via BarentsWatch. Hva hindrer etatene i å dele mer data?*
- Barnholt Klepper, K., O.I. Bentstuen, A. Bergh, T. Broen, T. Kveberg, P.Y. Lindgren, E. Sivertsen, Ø. Sjøvik, K. Svenes, K. Waage og R. Windvik (2023). *Teknologiske og samfunnsmessige utviklingstrekk av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser i et 2030-perspektiv*. FFI-rapport 23/00879.
- Basso, M.N., S. Hernes og J. Erraia (2022). *Eksportmeldingen 2022*. Menon publikasjon nr. 89/2022.
- Beadle, A.W., S. Diesen, T. Nyhamar og E.K. Bostad (2019). *Globale trender mot 2040 – et oppdatert fremtidsbilde*. FFI-rapport 19/00045.

- BedreVANN og Norsk Vann (2022). *Tilstandsvurdering av kommunale vann- og avløpstjenester*.
- Benestad, R., J. Mamen, K. Harstveit og J.S. Fuglestad (2023). *Klimaendringer*. www.snl.no.
- Beredskapsnemnda for Statens informasjonstjeneste i krig (1957). *Hvis det skulle bli krig. Veiledning for befolkningen*.
- Bergaust, J.C., S.R. Sellevåg, og F. Skjei (2022). *Hva kan Norge lære av andre lands tilnærming til sammensatte trusler? – rapport til Forsvarskommisjonen*. FFI-rapport 22/02310.
- Bjork, H.M., M. Magnæs, C. Brunsvik, S. Gundersrud, T. Mørkved, F.B. Olsen og L. Thorsberg (2022). *Hvordan kan Forsvaret raskere nyttiggjøre seg ny teknologi? – om behovene for grunnleggende endringer i måten vi utvikler og investerer i teknologi og forsvarsmateriell*. FFI Rapport 22/02107.
- Boston Consulting Group (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*.
- Brandtzæg, B.A. (2016). *Regional plan og kommuneoverskridende arealutfordringer*. Telemarksforskning notat nr. 54/2016.
- Brandtzæg, B.A., T.E. Lunder, A. Aastvedt, A. Thorstensen, S. Groven og G. Møller (2019). *Utredning om små kommuner*. Telemarksforskning, TF-rapport nr. 473.
- Brannforbundet i Delta (2021). *Enighet om ny særavtale for brann- og redningstjenesten*. www.delta.no.
- Bruun-Hanssen, H. (2021). *Forsvarssjefen: Status og utfordringer i Forsvaret*. www.oslomil-samfund.no.
- Caspersen, E. og I. B. Hovi (2014). *Sårbarhet og beredskap i godstransport*. TØI rapport 1324/2014.
- Centre for High North Logistic (2019). *Maritime Traffic and Transportation Infrastructure along the Northern Sea Route*.
- Clement, V., K.K. Rigaud, A. de Sherbinin, B. Jones, S. Adamo, J. Schewe, N. Sadiq og E. Shahat (2021). *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*. World Bank. www.worldbank.org.
- COSCOS (2023). *Company Profile*.
- Council of the European Union (2022). *Council recommendation on a Union-wide coordinated approach to strengthen the resilience of critical infrastructure*.
- Departementene (2019a). *Mat, mennesker og miljø. Regjeringens handlingsplan for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk 2019-2023*. www.regjeringen.no.
- Departementene (2019b). *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*.
- Digitaliseringsdirektoratet (2021). *Et økosystem er mer enn en samling fellesløsninger*. www.digdir.no.
- Digitaliseringsdirektoratet (2022). *Rammeverk for digital samhandling*. www.digdir.no.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2008). *Direktoratets faglige rolle En rolle under økende press?*
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2017). *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter*.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2018). *En analyse av inndelingen av regional stat. Hovedrapport*.
- Direktoratet for forvaltning og IKT og Forsvarets forskningsinstitutt (2017). *Evalueringsrapport med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid – tredje tilsynsrunde*. Difi-rapport 2017:4.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020a). *Innbyggerundersøkelsen 2021*.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020b). *Statlig tilsyn med kommunene. Kartlegging av omgang, samordning og nytte*.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022a). *Hvor går regional stat? Endringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022b). *Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterinstruksen*.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022c). *Evalueringsrapport med nærpolitireformen – en vurdering av resultater og effekter*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007). *Forsterkning, beskyttelse og samvirke – Siviltforsvarsstudien 2007*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2010). *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2021*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014–2021). *Kommuneundersøkelsen 2014–2021*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2014). *Beredskapsgjennomgang. Oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid 2014–2019*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2015a). *Klimahjelperen. En veileder i hvordan ivareta samfunnssikkerhet og klimatilpasning i planlegging av plan- og bygningsloven*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2015b). *Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016a). *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvil-*

ken funksjonsevne må samfunnet opprettholde over tid?

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016b). *Veileder i planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser Grunnbok: Introduksjon og prinsipper.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016c). *Konseptutredning Sivildforsvaret 2016.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017a). *Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2017b). *Framtidens sivilforsvar – DSBs anbefaling til ny organisering og sivile beskyttelsestiltak.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018a). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018b). *DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018c). *Totalforsvaret: Sammen for et tryggere Norge.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018d). *Risikoanalyse av legemiddelmangel – Krisescenarioer 2018 – analyser av alvorlige hendelser som kan ramme Norge.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019a). *Beredskapsanalyse skogbrann.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019b). *Skogbrannsesongen 2018. Erfaringer og læringspunkter.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019c). *Analysen av krisescenarioer 2019.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2019d). *Kommuneundersøkelsen 2019.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020a). *Evaluerings av Viking Sky-hendelsen.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020b). *Kommuneundersøkelsen 2020.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020c). *Risikostyring i digitale verdikjeder.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2020d). *Veileder i kontinuitetsplanlegging. Opprettholdelse av kritiske funksjoner ved høyt personellfravær.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2021a). *DSBs høringssvar NOU 2021: 6 Koronakommisjonens rapport.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2021b). *Bred gjennomgang av elsikkerhetsområdet.* www.dsb.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022a). *Nødnett i bruk. En oversikt over tek-*

niske løsninger og funksjoner i Nødnett, samt retningslinjer for bruk.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022b). *DSBs årsrapport 2021.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022c). *Felles satsingsområder for nød- og beredskapskommunikasjon mot 2030.* www.dsb.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022d). *Ny fagutdanning for brann og redning.* www.dsb.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022e). *Ny etterutdanning for nød- og beredskapsaktørene.* www.dsb.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022f). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022g). *Kommuneundersøkelsen 2022.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022h). *Europeisk samarbeid gir bedre beredskap.* www.dsb.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022i). *Evaluerings av DSBs håndtering av koronapandemien.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023a). *Kommuneundersøkelsen 2023.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023b). *DSBs internasjonale humanitære konsepter.* www.dsb.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023c). *Omkomne i brann.* www.dsb.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023d). *Ny CBRNE-prosedyre.* www.dsb.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023e). *Befolkningens bevissthet og atferd knyttet til egenberedskap 2023.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023f). *Egenberedskap. Du er en del av Norges beredskap.* www.dsb.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023g). *Konsept for nytt nødnett er besluttet.* www.dsb.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023h). *Kurssenteret.* www.dsb.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2023i). *Veileder for tilsyn med farlig stoff.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap Nødnett (2023). *Grenseoverskridende kommunikasjon.* www.nodnett.no.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statsforvalteren og Helsedirektoratet (2022). *Statsforvalterens samordningsrolle i håndteringen av covid-19.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Statens helsetilsyn (2021). *Veileder for felles*

- tilsyn med kommunal beredskapsplikt og helseberedskap*
- Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando (1998). *Totalforsvaret. Historie, samtid og fremtidige utfordringer*.
- Direktoratet for strålevern og atom sikkerhet (2020). *Innsatsområder under atomhandlingsplanen*. www.dsa.no.
- Direktoratet for strålevern og atom sikkerhet (2022a). *Møte i den norsk-russiske atom sikkerhetskommisjonen*. www.dsa.no.
- Direktoratet for strålevern og atom sikkerhet (2022b). *Hva gjør vi på DSA?* www.dsa.no.
- Direktoratet for økonomistyring (2018). *Veileder til utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak*.
- Dombu, S.V., A. Bardalen, E. Strand, B. Henriksen og L. Lamprinakos (2021). *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko. Rapport fra arbeidsgruppe i NIBIO*. NIBIO-rapport, vol. 7, nr. 145.
- Dubestemmer.no (2023). *Her kan du lære om personvern, nettvett og digital dømmekraft*. www.dubestemmer.no.
- Dyregrov, A. (2018). *Katastrofe psykologi*. Fagbokforlaget.
- Eikebrokk, B., H.M. Lund Kvitsand, R. Kviseth Tinmannsvik, S. Antonsen, K.O. Gjerstad, S. Bruaset, A. Salte, E. Grøv og A. Lein Aalberg (2021). *Uavhengig gransking av hendelse ved Kleppe vannverk 2019*. SINTEF 2021:00115.
- Ekspertutvalget – teknologi og fremtidens transportinfrastruktur (2019). *Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet*.
- Endregard, M. og G.F. Rongved (2022). *Fremtidens totalforsvar – gjensidighet eller gjenstridighet?* i G.F. Rongved og P.M. Norheim-Martinsen (red.), *Totalforsvaret i praksis*. Gyldendal.
- Energinet (2022). *Baltic Pipes modtageterminal er begyndt at modtage gas fra Norge*. www.energinet.dk.
- Energifakta Norge (2022a). *Kraftproduksjon*. www.energifaktanorge.no.
- Energifakta Norge (2022b). *Strømnettet*. www.energifaktanorge.no.
- Engen, O.A. (2023). *Samfunnssikkerhet*. www.snl.no.
- Ese, J., C. Bjørkquist, M.J. Fineide, G.V. Hansen, M.K. Helgesen og H. Ramsdal (2021). *Covid-19 pandemien – statsforvalterens rolle. En gjennomgang av hvordan statsforvalterne i Norge håndterte innføring av omfattende nasjonale smitteverntiltak som følge av covid-19 pandemien våren 2020*. Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2021:2.
- Etterretningstjenesten (2022). *FOKUS 2022. Etterretningstjenestens årlige vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*.
- Etterretningstjenesten (2023). *FOKUS 2023. Etterretningstjenestens årlige vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*.
- European Bank for Reconstruction and Development (2023). *Belt and Road Initiative*. www.ebrd.com.
- European Commission (2020). *2020 Strategic Foresight Report. Charting the course towards a more resilient Europe*.
- European Commission (2022a). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022, Norway*.
- European Commission (2022b). *REPowerEU: A plan to rapidly reduce dependence on Russian fossil fuels and fast forward the green transition*.
- European Commission (2023). *Ensuring global food supply and food security*. www.agriculture.ec.europa.eu.
- European Council (2022a). *Conclusions – 20 and 21 October 2022*.
- European Council (2022b). *A Strategic compass for security and defence*.
- European External Action Service (2022). *EU-China relations*. www.eeas.europa.eu.
- European Social Survey (2014). (Samfunnsvitenenskapelig, komparativ spørreundersøkelse).
- European Union Agency for Cybersecurity (2023). *About ENISA – The European Union Agency for Cybersecurity*. www.enisa.europa.eu.
- EU og Nato (2023). *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*.
- EØS-notatbasen (2021). *EU4Health-programmet*. www.regjeringen.no.
- EØS-notatbasen (2023). *Kompetansesenter for cybersikkerhet*. www.regjeringen.no.
- Faktisk.no (2023). *Tenk. Undervisningsopplegg for ungdom i kritisk mediebruk og kildebevissthet*. www.tenk.faktisk.no.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome, FAO.
- Felleskjøpet (2019). *Behov og muligheter for beredskapslagring av korn i Norge*.
- Fimreite, A.L., P. Lango, P. Læg Reid og L.H. Rykkja (red.) (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget.
- Finanstilsynet (2021). *Veileder om utkontraktering*. Rundskriv 7/2021.

- Finanstilsynet (2022). *Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) 2022*.
- Finanstilsynet (2022b). *Finanstilsynets retningslinjer for gjenopprettingsplaner*. Rundskriv 1/2022.
- Finanstilsynet (2023). Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI). www.finanstilsynet.no.
- Finanstilsynet og Norges Bank (2016). *Tilsyn med beredskapen i det elektroniske betalingssystemet mv.* www.norges-bank.no.
- Finanstilsynet og Norges Bank (2019). *Beredskapsløsninger i betalingssystemet*. www.norges-bank.no.
- Finanstilsynet og Norges Bank (2021). *Høringsnotat TIBER-NO*.
- Finnish Institute of International Affairs, FIIA (2022). *Nordic resilience: Strengthening cooperation on security of supply and crisis preparedness*.
- Fiskeridirektoratet. *Sluttseddelregisteret*. www.fiskeridir.no.
- Fiskeridirektoratet (2023). *Offisiell statistikk fiskeflåten*.
- FN-sambandet (2023). *Verdens helseorganisasjon (WHO)*. www.fn.no.
- Folkehelseinstituttet (2018). *Utbruddsveilederen*.
- Folkehelseinstituttet (2020). *Rapportering av data for vannforsyningsystemer i Norge for 2019*.
- Folkehelseinstituttet (2023a). *Drikkevann*. www.fhi.no.
- Folkehelseinstituttet (2023b). *Beredskapsregisteret for covid-19*. www.fhi.no.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2022). *The state of Food Security and Nutrition in the World 2022*. www.fao.org.
- Forskningsrådet (2018). *Programplan 2018-2027. Samfunnssikkerhet (SAMRISK)*.
- Forskningsrådet (2020). *Idékraft verden trenger. Strategi for Norges forskningsråd 2020–2024*.
- Forsvaret (2013). *Manual i krigens folkerett*.
- Forsvarets høyskole (2023). *Kurs, studier og enkeltemner*. www.forsvaret.no.
- Forsvarets operative hovedkvarter (2018). *Prosedyre for nominering av nøkkelpunkter og skjermingsverdige objekter*.
- Forsvarets operative hovedkvarter (2022). *Norsk vertslandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret (Vertslandsstøttekonseptet)*.
- Forsvarets sanitet (2021). *Konsept for Forsvarets traumesystem i Norge*.
- Forsvarsdepartementet (2015). *Et felles løft. Rapport fra ekspertgruppen for forsvaret av Norge*.
- Forsvarsdepartementet (2020). *Evalueringsrapport av forsvarssektorens håndtering av koronapandemien*.
- Forsvarsdepartementet (2022). *Om langtidsplanlegging i forsvarssektoren*. www.regjeringen.no.
- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2018). *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag*.
- Forsvarsstaben (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine*.
- Fosse, A., A. Svensson, I. Konradsen, og B. Abelsen (2022). *Tensions between local, regional and national levels in Norway's handling of COVID-19*. Scandinavian Journal of Public Health.
- Frivillighet Norge (2020). *Frivillighetspolitikk – kart*. www.frivillighetnorge.no.
- Frivillighet Norge (2022a). *Statusrapport for frivilligheten og Frivillighet Norges årsrapport 2021*.
- Frivillighet Norge (2022b). *Søke om økonomisk støtte*.
- Forsvarsdepartementet (2023). *Regjeringen bjuder in deltagere til Næringslivsrådet*.
- Forsvarshøgskolan (2019). *Kris och säkerhet på hög nivå*. www.fhs.se.
- Forsvarshøgskolan (2023a). *Vi forskar och utbildar för en säkrare värld*. www.fhs.se.
- Forsvarshøgskolan (2023b). *Strategisk chefsutveckling. Ett chefsprogram för högre chefer i offentlig förvaltning*. www.fhs.se.
- Gjerde, S. og M.S. Winsvold (2016). *Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikter*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Gjeseth, G. (1946). *Forsvarskommisjonen av 1946. Planleggingen av norsk etterkrigsforsvar på 1940-tallet*.
- Gould, E.D. og A. Hijzen (2016). *Growing apart, losing trust? The impact of Inequality on Social Capital*. IMF Working paper 16/176.
- Hagen, J.M., G.H. Rodal, E. Hoff, B. Lia, J.E. Torp og S. Gulichsen (2003). *Beskyttelse av samfunnet med fokus på transportsektoren*. FFI rapport 2003/00929.
- Hansen, V.W. og M.S. Winsvold (2021). *Fremtidens frivillige beredskap. Delrapport 1: Framskrivninger. En analyse av risikoen for uønskede hendelser i fremtiden*. Rapport 2021: 8, Institutt for samfunnsforskning.
- Hansen, V.W. og M.S. Winsvold (2022). *Fremtidens frivillige beredskap. Delrapport 2: Beredskapsorganisering i møte med fremtiden*.
- Helse Nord RHF (2021). *Spesialisthelsetjenester til den samiske befolkningen*. Interregional rapport 2023–2027.
- Helse Nord RHF (2022a). *Årlig melding 2022. Krav som rapporteres til styret i Helse Nord RHF*.
- Helse Nord RHF (2022b). *Prosjekt blodberedskap*. www.helse-nord.no.

- Helse Nord RHF og Forsvarets personell- og vernepliktssenter (2022). *Avtale mellom Helse Nord RHF og Forsvarets personell- og vernepliktssenter om pilotfase for ny modell for disponering av helsefaglig personell i fred, krise, krig og internasjonal innsats*.
- Helsedirektoratet (2012). *Veileder for utvikling av kunnskapsbaserte retningslinjer*.
- Helsedirektoratet (2016). *Mestring, samhörighet og håp – veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer*.
- Helsedirektoratet (2019a). *Overordnede risiko- og sårbarhetsvurderinger for nasjonal beredskap i helse- og omsorgssektoren 2019*.
- Helsedirektoratet (2019b). *Nasjonal legemiddelberedskap – vurderinger og anbefalinger*. Rapport IS-2837
- Helsedirektoratet (2020a). *Koronavirus – beslutninger og anbefalinger*. www.helsedirektoratet.no
- Helsedirektoratet (2020b). *Utvidet beredskap på legemidler under covid-19*. www.helsedirektoratet.no
- Helsedirektoratet (2021). *Beredskapsutvalget for biologiske hendelser (BUB)*. www.helsedirektoratet.no
- Helsedirektoratet (2022). *Beredskap og krisehåndtering*. www.helsedirektoratet.no.
- Helsedirektoratet (2023). *Handlingsplan mot antibiotikaresistens i helsetjenesten – evalueringsrapport 2022*.
- Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022). *Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten*.
- Helsetilsynet (2021). *Tilsyn med ambulanseflytjenesten. Undersøkelse av om befolkningen i Nord-Norge får forsvarlige ambulanseflytjenester*.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2018). *Nasjonal helseberedskapsplan*.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2021a). *Drikkevann*. www.regjeringen.no.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2021b). *Organisering av luftambulansetjenesten. Rapport fra ekspertgruppe*.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2022a). *Verdens helseorganisasjon*. www.regjeringen.no.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2022b). *Eksperutvalg om tvang*. www.regjeringen.no.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2022c). *Høring – Innretning av legemiddelberedskapslager for primærhelsetjenesten*.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2023). *Tildelingsbrev til Helsedirektoratet for 2023*.
- Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet (2023). *Over 1000 pasienter og pårørende fra Ukraina evakuert med norsk hjelp*. www.regjeringen.no.
- Helse- og omsorgsdepartementet og Utenriksdepartementet (2023). *Norge sender medisiner og medisinsk utstyr til Syria*. www.regjeringen.no.
- Henriksen, L.S., K. Strømsnes og L. Svedberg (red.) (2019). *Civic Engagement in Scandinavia: Volunteering, Informal Help and Giving in Denmark, Norway and Sweden*. Cham: Springer International Publishing.
- Henriksen, S.V., T. Brenden, L. Hoel, B.I. Kruke og T-G. Myhrer (2022). *Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021*. Politihøgskolen.
- Holden IV (2022). *Hovedrapport. Samfunnsøkonomiske vurderinger av smitteverntiltak – covid-19*. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet.
- Holmøyvik, E. (2020). *Utgreiing av statsrettslege spørsmål i samband med styresmaktenes handtering av Covid-19*. Universitetet i Bergen.
- Hovedredningssentralen (2018). *Håndbok for redningstjenesten. Systembeskrivelse – prinsipper – verdier*.
- Hovedredningssentralen (2021). *Evaluering. Redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum*.
- Hybrid CoE (2023). *Establishment*.
- Høgberg, B.M., E. Holmøyvik og C.C. Eriksen (red.) (2023). *Kriseregulering – lovgivning under koronakrisen*. Fagbokforlaget.
- Høydal, H.R. (2007). *Samordning av samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning*. Universitetsforskning Bergen.
- Håkenstad, M. (2019). *Den væpnede dugnaden – totalforsvaret under den kalde krigen* i P.M. Norheim-Martinsen (red.), *Det nye totalforsvaret*. Gyldendal, Oslo.
- IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre (2020). *Global Report on Internal Displacement 2020*. www.internal-displacement.org.
- Innst. S. nr. 241 (1997–1998) *Innstilling fra forsvarskomiteen om hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*.
- Innst. 306 S (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*.
- Innst. 204 L (2019–2020) *Innstilling fra den særskilte komité for å behandle spesielle saker vedrørende korona-krisen om Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven)*.

- Innst. 270 S (2021–2022) *Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2022 under Kunnskapsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet (økonomiske tiltak som følge av krigen i Ukraina).*
- Innst. 464 S (2021–2022) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Samtykke til godkjenning av utkast til protokoller om Finlands og Sveriges tiltredelse til traktaten for det nordatlantiske område av 4. april 1949.*
- Innst. 6 S (2022–2023) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2023, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5).*
- Innst. 229 L (2022–2023) *Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i politiloven og politiregisterloven (PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon).*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2021). *Styrket beredskap for personer med innvandrerbakgrunn i kriser.*
- International Monetary Fund (2022). *Global Trade Needs More Supply Diversity, Not Less.* www.imf.org.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2019a). *Justis- og beredskapsdepartementets hovedinstruks til Politiets sikkerhetstjeneste.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2019b). *Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2020). *Hovedinstruks for Hovedredningssentralen.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Tildelingsbrev 2021. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022a). *Arbeidsgruppe for helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet.* www.regjeringen.no.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022b). *Tildelingsbrev 2022 politiet.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022c). *G-04/2022 – Rundskriv om Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur mv.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022d). *Tildelingsbrev 2022. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022e). *Høring – styrking av forbrukeres rett til å betale med kontanter – endring i finansavtalelovens regler om betalingsoppgjør.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2023a). *Hovedinstruks til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2023b). *Tildelingsbrev 2023 politiet.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2023c). *Tildelingsbrev 2023. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.*
- Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2019). *Hovedinstruks for Nasjonal sikkerhetsmyndighet.*
- Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2016). *Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap 2016–2020.*
- Justitsministeriet (2023). *Styrelsen for Forsynings-sikkerhed.* www.justitsministeriet.dk.
- Kantar (2020–2022). *Friwillighetsbarometer 2020–2022.*
- Kantar (2022). *Politiets innbyggerundersøkelse 2021.*
- Kartverket (2023). *Referanserammer for Noreg.* www.kartverket.no.
- Klima- og miljødepartementet (2021). *Det grønne skiftet.* www.regjeringen.no.
- Klima- og miljødepartementet (2022). *Ny strategi for å møte klimaendringene.* www.regjeringen.no.
- Klima- og miljødepartementet (2023a). *Meteorologisk institutt.* www.regjeringen.no.
- Klima- og miljødepartementet (2023b). *Matsvinnutvalget.* www.regjeringen.no.
- Klima- og miljødepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (2021). *Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn: Hovedrapport 2020.*
- Kollewe, J. (2022). *Friendshoring: what is it and can it solve our supply problems?* The guardian.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2021a). *Hvordan skal statlige virksomheter tilpasse seg ny fylkesstruktur?* www.regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2021b). *Ansvarsområder og oppgaver i Kommunal- og distriktsdepartementet.* www.regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2021c). *Høring – Forslag til ny ekomlov, ny ekomforskrift*

- og endringer i nummerforskriften. www.regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2021d). *Tildelingsbrev [til statsforvalteren]*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022a). *Hva er statsforvaltningen?* www.regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022b). *Fylkesinndelingen fra 2024*. www.regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022c). *Skal sette ned ekspertutval for nasjonal kontroll med digital infrastruktur*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022d). *Digitaliseringsrundskrivet*. www.regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022e). *Tillegghøring til ny ekomlov – datasenterregulering*. www.regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022f). *Vil gjere det enklare å bygge i område utsette for flodbølge som følge av fjellskred*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023a). *Hovedinstruks for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet*. www.regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023b). *Klimatilpasning*. www.regjeringen.no.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023c). *Hovedinstruks for Digitaliseringsdirektoratet*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer*.
- Kunnskapsbanken for Nord-Norge (2022). *Varestrømmer og viktige markeder*.
- Kunnskapsdepartementet (2017a). *Veileder for sektoransvaret for forskning*.
- Kunnskapsdepartementet (2017b). *Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata*.
- Kunnskapsdepartementet (2021). *Rapport fra ekspertgruppe. Innvandrerbefolkningen under koronapandemien. Smitte, vaksine og konsekvenser for integreringen*.
- Kunnskapssparken Bodø (2022). *Konjunkturbarometer for Nord-Norge 2022*.
- KPMG (2021). *IKT-sikkerhet i Østre Toten kommune forut for dataangrepet 9. januar 2021*.
- Kripos (2022a). *Politiets trusselvurdering 2022*.
- Kripos (2022b). *Vold begått av personer med alvorlige psykiske lidelser*.
- Kripos (2023). *Politiets trusselvurdering 2023*.
- KS (2020a). *KS storbynettverk*. www.ks.no.
- KS (2020b). *Landstinget gir KS en tydelig rolle i arbeidet med digitalisering*. www.ks.no.
- Kvalbein, A., H. Wium Lie og A. Birkeland (2022). *Utredning – mobildekning langs riksveier*. Rapport for Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kystvakten (2022). *Kystvaktens høringssvar til NOU 2022: 1 Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensede havområder*.
- Kystverket (2023). *Havner*. www.kystverket.no.
- Landbruksdirektoratet (2021). *Matsvinn i jordbrukssektoren. Kartlegging for 2020*. Rapport nr. 21/3-29.
- Landbruksdirektoratet (2022a). *Norskprodusert mathvete øker*. www.landbruksdirektoratet.no.
- Landbruksdirektoratet (2022b). *Beredskapslagring av matkorn. Ulike tilnærminger til etablering av beredskapslagring for matkorn*. Rapport nr. 31/2022.
- Landbruksdirektoratet (2022c). *Fakta om hvete-produksjon, eksport og import*. www.landbruksdirektoratet.no.
- Landbruksdirektoratet (2023a). *Om direktoratet*. www.landbruksdirektoratet.no.
- Landbruksdirektoratet (2023b). *Markedsreguleringen*. www.landbruksdirektoratet.no.
- Landbruksdirektoratet (2023c). *Beredskapslagring av matkorn. Forslag til utforming*. Rapport 17/2023.
- Landbruks- og matdepartementet (2020). *Importvernet for jordbruksvarer*. www.regjeringen.no.
- Leknes, S. og S.A. Løkken (2022). *Befolkningsframskrivinger for kommunene 2022*.
- Leraand, D. (2022). *Oljekrisen 1973–1974*. www.snl.no.
- Livsmedelsverket (2021). *Nationellt lager för nödvattenmaterial*.
- Livsmedelverket (2022). *Beredskap i offentliga kök*. www.livsmedelverket.se.
- Lovvedtak 43 (2022–2023) *Vedtak til lov om endringer i politiloven og politiregisterloven (PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon)*.
- Løvgren, M., A. Høgestøl og A. Kotsadam (2022). *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020*. NOVA Rapport 2/22. Oslo: NOVA, OsloMet.
- Malerud, S., A.C. Hennum og N. Toverud (2021). *Situasjonsforståelse ved sammensatte trusler – et konseptgrunnlag*. FFI-rapport 21/00246.

- Markussen, T.E., M. Stenstadvold, P-T. Hoff og J.R. Wang (2021). *Ettrevaluering av TETRA Nødnnettprosjektet*. Agenda Kaupang.
- Markussen, S. m.fl. (2022). *Effektiv og sikker infrastruktur for deling og bruk av relevant statistikk og data i kriser*. Rapport frå ekspertgruppe nedsett av kjernegruppen for et bedre kunnskaps-system for håndtering av kriser.
- Mattilsynet (2019). *Status for drikkevannsområdet i landets kommuner*.
- Mattilsynet (2022). *Drikkevann*. www.mattilsynet.no.
- Mattilsynet (2023). *Om Mattilsynet*. www.mattilsynet.no.
- Medietilsynet (2021a). *Undervisningsopplegg. Kildekritikk og falske nyheter*. www.medietilsynet.no.
- Medietilsynet (2021b). *Undervisningsopplegg. Seniorskole: Slik oppdager du falske nyheter og håndterer innhold på nett*. www.medietilsynet.no.
- Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*.
- Meld. St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge*.
- Meld. St. 32 (2015–2016) *Svalbard*.
- Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*.
- Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*.
- Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig. Den statlege frivilligheitspolitikken*.
- Meld. St. 7 (2019–2020) *Nasjonal sykehusplan 2020–2023*.
- Meld. St. 10 (2019–2020) *Høytflyvende satellitter – jordnære formål. En strategi for norsk romvirksomhet*.
- Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*.
- Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.
- Meld. St. 9 (2020–2021) *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* (Nordområdemeldingen).
- Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*.
- Meld. St. 17 (2020–2021). *Samarbeid for sikkerhet. Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar*.
- Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*.
- Meld. St. 27 (2020–2021) *Nordisk samarbeid*.
- Meld. St. 28 (2020–2021) *Vår felles digitale grunnmur — Mobil-, bredbånds- og internettjenester*.
- Meld. St. 31 (2020–2021) *Finansmarkedsmeldingen 2021*.
- Meld. St. 10 (2021–2022) *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*.
- Meld. St. 12 (2021–2022) *Finansmarkedsmeldingen 2022*.
- Meld. St. 1 (2022–2023) *Nasjonalbudsjettet 2023*.
- Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032*.
- Meld. St. 9 (2022–2023) *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet – Så åpent som mulig, så sikkert som nødvendig*.
- Meld. St. 10 (2022–2023) *Bærekraftig og sikker luftfart – Nasjonal luftfartsstrategi*.
- Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar*.
- Meld. St. 16 (2022–2023) *Nordisk samarbeid*.
- Menon Economics (2022). *Næringslivets behov for transportinfrastruktur i Nord-Norge*.
- Mercell (2022). *Anskaffelse av risiko- og sårbarhetsanalyse av strukturendringene innen raffinativirksomheten. Konkurransesgrunnlag*. Oppdragsgiver Nærings- og fiskeridepartementet.
- Miljødirektoratet (2021). *Klimarisiko i kommunene*. www.miljodirektoratet.no.
- Miljødirektoratet (2022). *FNs klimapanel (IPCC)*. www.miljodirektoratet.no.
- Miljødirektoratet og EY (2018). *Utredning om konsekvenser for Norge av klimaendringer i andre land*.
- Miljøstatus (2022). *CO2 i atmosfæren har økt kraftig*. www.miljostatus.miljodirektoratet.no.
- Ministry of the Interior (2022). *Amendments to Border Guard Act help prepare for incidents*. www.intermin.fi.
- Muggerud, H. K. (2007). *Detektering av Øydrift i Distribusjonsnettet*. Masteroppgave, NTNU.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018). *Så bygger vi säkerhet i Norden. Ett svenskt myndighetsperspektiv*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022a). *Strukturreform av krisberedskap och civilt försvar*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022b). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022c). *Hemberedskap*. www.dsb.no.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022d). *Kurser inom olika ämnesområden*. www.msb.se.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023a). *Frivilliga försvarsorganisationer*. www.msb.se.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023b). *Kontinuitetshantering*. www.msb.se.

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023c). *Expertseminarium: Cybersäkerhet och digital suveränitet – lärdomar från Ukraina och rekommendationer för Sverige*
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. *Ekostatistikken*. www.ekomstatistikken.no.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2017a). *Rapport om status for Natos Baseline Requirement 6: Resilient Civil Communication Systems*.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2017b). *Robuste og sikre nasjonale transportnett – målbilder og sårbarhetsreduserende tiltak*.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2017c). *Nkom foreslår nasjonal autonomi i ekomnett*. www.nkom.no.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2020a). *Ekominfrastruktur i Finnmark. En kartlegging av sårbarheter ved ekominfrastrukturen i Finnmark*.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2020b). *Tilbyders sikkerhets- og beredskapsplikter*. www.nkom.no.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2021). *Risiko- og beredskapsområder*. www.nkom.no.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022a). *50 millioner til styrking av digital infrastruktur i Troms*. www.nkom.no.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022b). *5G utbyggingen øker investeringene i elektroniske kommunikasjonsnett*. www.nkom.no.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022c). *Robuste transmisjonsnett for Norge mot 2030 – Målbilder og virkemidler*.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022d). *Veileder til offentlige aktører for innplassering av infrastruktur for mobilnett*.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022e). *Styrket samarbeid om beredskap mellom ekom- og kraftsektoren. Arbeidsgruppens forslag til tiltak for bedre samarbeid mellom ekomselskaper og krafnettselskaper*.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2022f). *Nkom Agenda 2022*.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2023a). *Nkoms program for forsterket ekom*. www.nkom.no.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2023b). *Offentlig støtte til bredbåndsutbygging*. www.nkom.no.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2023c). *Ekomportalen – tilrettelegger for utbygging av bredbånd*. www.nkom.no.
- Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2023d). *Frekvenser og elektronisk utstyr*. www.nkom.no.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2017). *Rammeverk for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser*.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2020a). *Veileder i departementenes identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner*. www.nsm.no.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2020b). *Veileder for tilsyn med forebyggende sikkerhetsarbeid*.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2022a). *Oversikt over innmeldte grunnleggende nasjonale funksjoner*. www.nsm.no.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2022b). *Risiko 2022. Økt risiko krever økt årvåkenhet*.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2023). *Risiko 2023. Økt forutsigbarhet krever høyere beredskap*.
- Nasjonalt Redningsfaglig Råd (2018). *De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn. Utfordringer og tiltak for en styrket redningstjeneste*.
- Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap (2010). *Kurskatalog høsten 2010*.
- Nato (2016). *Cyber Defence Pledge*. www.nato.int.
- Nato (2021a). *Strengthened Resilience Commitment*. www.nato.int.
- Nato (2021b). *Countering cognitive warfare: awareness and resilience*. www.nato.int.
- Nato (2022a). *NATO's strategic concept*. www.nato.int.
- Nato (2022b). *Resilience, civil preparedness and Article 3*. www.nato.int.
- Nato (2022c). *NATO Defence Planning Process*. www.nato.int.
- Nato (2022d). *Statement by NATO Heads of State and Government*. www.nato.int.
- Nato (2022e). *Resilience committee*. www.nato.int.
- Nato (2023). *Relations with the European Union*. www.nato.int.
- Naturfareforum (2023). *Om oss*.
- NHO Transport (2022). *Ansvarsforhold ved persontransportberedskap må avklares*.
- NordForsk (2020). *NORDRESS*. www.nordforsk.org.
- Nordisk råd (2019). *Nordisk råds strategi for samfunnssikkerhet*.
- Nordisk samarbeid (2023a). *Om Nordisk ministerråd*. www.norden.org.
- Nordisk samarbeid (2023b). *Om Nordisk råd*. www.norden.org.
- Nordisk samarbeid (2023c). *Demokrati, sikkerhet, klimaat – ledord i Nordiske rådets internasjonella strategi*. www.norden.org.
- Nord universitet (2020) *Nord universitets innovasjonssenter for sikkerhets- og beredskapssamvirke (NORDLAB)*. www.nord.no.

- Norges Bank (2015). *Finansiell infrastruktur 2015*.
- Norges Bank (2019). *Krisehandtering*. www.norges-bank.no.
- Norges Bank (2021). *Utredning om en utvidelse av Norges Banks rolle som oppgjørspartner i forbindelse med realtidsbetalinger*.
- Norges Bank (2022). *Finansiell infrastruktur 2022*.
- Norges Forsvarsforening (1961). *Totalforsvaret*. Kildahl boktrykkeri.
- Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (2018). *Vold og overgrep i samiske samfunn*.
- Norges Rederiforbund (2023). *Rederiforbundets sikkerhets- og beredskapsarbeid*. www.rederi.no.
- Norges sjømatråd (2021). *Nøkkeltall*. www.seafood.no.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2018). *Kraftbransjens uavhengighet av offentlig ekom*.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2021a). *KILE – kvalitetsjusterte inntektsrammer ved ikke-levert energi*. www.nve.no.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2021b). *Naturfareforum – Insentiver til og finansiering av forebygging mot naturfare*. NVE Rapport nr. 9/2021.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2021c). *Reparasjonsberedskap i sentral- og regionalnettet, og tilknyttede kraftstasjoner*. NVE rapport nr. 4/2021.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2021d). *Tilstandsvurdering av kraftforsyningen 2021*. NVE rapport nr. 32/2021.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2022a). *Lavere kraftpriser med en styrket kraftbalanse*. www.nve.no.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2022b). *Svar på oppdrag – Handlingsrom for tiltak knyttet til overføring av kraft til utlandet*.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2022c). *Veiledning til kraftberedskapsforskriften*. www.nve.no.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2022d). *Rasjonering i kraftsystemet*. www.nve.no.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2022e). *Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO)*. www.nve.no.
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2023). *Avbruddsstatistikk*. www.nve.no.
- Norsk Industri (2022). *Rådgivning ved kjemikalieuhell*. www.norskindustri.no.
- Norsk klimaservicesenter (2015). *Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015*. www.klimaservicesenter.no.
- Norsk klimaservicesenter (2023). *Om Norsk klimaservicesenter*. www.klimaservicesenter.no.
- Norsk koronamonitor (2021). *Hvem er de som ikke vil ta vaksine?*
- Norsk Naturskadepool (2023). *Hva er Norsk Naturskadepool?*
- Norsk overvåkingssystem for antibiotikaresistens hos mikrober (NORM), Veterinærinstituttet og Folkehelseinstituttet (2022). *Usage of Antimicrobial Agents and Occurrence of Antimicrobial Resistance in Norway*.
- Norsk petroleum (2023). *Eksport av olje og gass*. www.norskpetroleum.no.
- Norsk Romsenter (2023). *Om oss*. www.romsenter.no.
- Norsk senter for informasjonssikring (2023). *Om oss*. www.norsis.no.
- Norsk Utenrikspolitisk Institutt (2019). *25 år med EØS-avtalen*. Hvor hender det? Nr. 12 2019.
- Norsk Vann (2020a). *Rekrutteringsbehov i vannbransjen – status og prognose 2020–2050*. Rapport 258/2020.
- Norsk Vann (2020b). *Håndtering av covid-19 – evaluering av samarbeid mellom leverandører av kjemikalier til vannbehandling og avløpsrensing, sluttbrukere og myndigheter*.
- Norsk Vann (2021). *Effektivisering = organisering + teknologi + metodikk under forutsigbare rammebetingelser*. Sluttrapport fra Norsk Vanns arbeidsgruppe for effektiv organisering av vann- og avløpstjenestene.
- Norsk Vann (2023). *Om Norsk Vann*. www.norsk-vann.no.
- Norske Kvinners Sanitetsforening (2023a). *Beredskap i kriser og ulykker*.
- Norske Kvinners Sanitetsforening (2023b). *Våre kampsaker*.
- Northern Sea Route Information Office (2021). *Analysis of Shipping traffic in the NSR waters in 2020*.
- NOU 1991: 2 *Norsk landbrukspolitikk – Utfordringer, mål og virkemidler*.
- NOU 1995: 31 *Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser*.
- NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*.
- NOU 2006: 6 *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*.
- NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*.
- NOU 2012: 8 *Ny utdanning for nye utfordringer*.
- NOU 2012: 9 *Energiutredningen – verdiskapning, forsyningssikkerhet og miljø*.

- NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- NOU 2013: 5 *Når det virkelig gjelder. Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*.
- NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer — Politianalysen*.
- NOU 2015: 13 *Digital sikkerhet – sikkert samfunn. Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*.
- NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi — Produktivitetskommisjonens andre rapport*.
- NOU 2016: 18 *Hjertespråket – Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*.
- NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*.
- NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd. Organisering og regulering av nasjonal IKT-sikkerhet*.
- NOU 2018: 16 *Det viktigste først – prinsipper for prioritering i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og for offentlig finansierte tannhelsetjenester*.
- NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi*.
- NOU 2019: 2 *Fremtidige kompetansebehov II — Utfordringer for kompetansepolitikken*.
- NOU 2019: 4 *Organisering av norsk naturskade-forsikring – Om Norsk Naturskadepool*.
- NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*.
- NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer*.
- NOU 2019: 24 *Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak*.
- NOU 2020: 15 *Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*.
- NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Rapport fra Koronakommisjonen*.
- NOU 2022: 1 *Cruisetrafikk i norske farvann og tilgrensende havområder — Sjøsikkerhet, beredskap og redning – utfordringer og anbefalinger*.
- NOU 2022: 3 *På trygg grunn. Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*.
- NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2. Rapport fra Koronakommisjonen*.
- NOU 2022: 6 *Nett i tide – om utvikling av strømmettet*.
- NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale. Ytringsfrihetskommisjonens utredning*.
- NOU 2023: 3 *Mer av alt – raskere*.
- NOU 2023: 4 *Tid for handling – personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*.
- NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger*.
- NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet*.
- NRK (2021). *Eksplasjon ved hydrogenstasjon*. www.nrk.no.
- Nygaard, V. og S.U. Søren (2003). *Kartlegging av dagligvarebeholdningen i hushold i Nord-Norge – med henblikk på en krisesituasjon*. Norut Rapport 2003:8.
- Næringslivets hovedorganisasjon (2022). *Fakta om små og mellomstore bedrifter (SMB)*.
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (2020). *Ressursbedrifter For Gjensidig Assistanse – RFGA*. www.nso.no.
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (2022). *Industrivern*. www.nso.no.
- Næringslivets sikkerhetsråd (2021). *Beredskapsundersøkelsen 2021*.
- Næringslivets sikkerhetsråd (2022). *Mørketallsundersøkelsen 2022*. www.nsr-org.no.
- Næringslivets sikkerhetsråd (2023). *Om NSR*. www.nsr-org.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2020). *Høring – Romutvalgets utredning Rett i bane*. www.regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2021a). *Rådet for matvareberedskap*. www.regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2021b). *Norsk lønn i norske farvann*. www.regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2021c). *Norsk Romsenter – revidert tildelingsbrev for 2021*.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2021d). *Maritim næring*. www.regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2022a). *Screeningutvalget*. www.regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2022b). *Vil styrke kunnskapen om norsk matvareberedskap*. www.regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2022c). *Vil gjøre anskaffelsesregelverket bedre for bedrifter og oppdragsgivere*. www.regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2023a). *Rådet for drivstoffberedskap*. www.regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2023b). *Romvirksomhet*. www.regjeringen.no.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2023c). *Underliggende etater*. www.regjeringen.no.
- Nødvarsel (2023). *Om nødvarsel*.
- Nød-SMS (2023). *Nød-SMS*. www.nodsms.no.
- OECD (2017). *OECD Reviews of Innovation Policy: Norway 2017*. www.oecd.org.
- OECD (2022). *Drivers of Trust in Public Institutions in Norway*. www.oecd.org.
- Olerud, K., A. Tjernshaugen og G. Andersen (2023). *Bærekraftig utvikling*. www.snl.no.

- Oljedirektoratet (2022). *Ressursrapport 2022*. www.npd.no.
- Olje- og energidepartementet (2021). *Kraftforsyningen*. www.regjeringen.no.
- Olje- og energidepartementet (2022). *Skjerper beredskapen på norsk sokkel*. www.regjeringen.no.
- Olsen, B., A. Mineev, E. Bullvåg, S. Ovesen, A. Middleton, E. Hoff og A. Bryksenkov (2022). *Business index north – Socio-Economic Resilience in the Barents Arctic*.
- Online.no og Schibsted Partnerstudio (2023). *Stoppet 16 millioner svindelanrop i fjor*. www.online.no.
- Oslo Economics, Cowi og Kinei (2022). *Mulighetsstudie for VA-sektoren med samfunnsøkonomiske analyser*. OE-rapport 2022-2.
- Oslo universitetssykehus (2023). *Nasjonal behandlingstjeneste for CBRNE-medisin (CBRNE-senteret)*. www.oslo-universitetssykehus.no.
- Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) *Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)*.
- Ot.prp. nr. 65 (2003–2004) *Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart*.
- Papada, E., D. Altman, F. Angiolillo, L. Gastaldi, T. Köhler, M. Lundstedt, N. Natsika, M. Nord, Y. Sato, F. Wiebrecht og S.I. Lindberg (2023). *Defiance in the Face of Autocratization*. Democracy Report 2023.
- Partssammensatt maritimt utvalg (2021). *Forslag for å styrke norsk maritim kompetanse, sysselsetting og konkurransekraft*.
- Pedersen, S., I. Kjelsaas, C. Aarre Halvorsen og P. Aalen (2022). *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Menon-publikasjon nr. 46/2022.
- Pedersen, S., U. Eidsvig, S.G. Winter-Larsen og Ø.N. Handberg (2022). *Forprosjekt om den samfunnsøkonomiske verdien av å forebygge mot fysisk risiko som er utløst av klimaendringer*. Menon-publikasjon nr. 48/2022.
- Pedersen, M., T. Vormdal, og T. Engøy (2022). *Fremtidens sanitet – effektiv ressurs i Forsvaret og totalforsvaret*. FFI rapport 22/01114.
- Pettersen, I. (2014). *Marked før regulering: Vurdering av statlige lagringstiltak for sikker matkornforsyning*. NOTAT 2014–12. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Pettersen Orm, M. og M. Andersen Engevik (2022). *Indikatorer for tidlig varslings av forsyningsutfordringer i hvetemarkedet*. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).
- Politidirektoratet (2008). *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*.
- Politidirektoratet (2020a). *Politiets beredskapssystem del I. Retningslinjer for politiets beredskap*.
- Politidirektoratet (2020b). *Rundskriv POD 2020/11*.
- Politidirektoratet (2021a). *Politiets håndtering av Covid-19 – underveisevaluering per desember 2021*.
- Politidirektoratet (2021b). *Høringssvar – forslag om endringer i smittevernloven (portforbud)*.
- Politidirektoratet (2022). *Mangfold, dialog og tillit: Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)*.
- Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2022). *Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet. Rapport fra arbeidsgruppe*.
- Politidirektoratet og Helsedirektoratet (2012). *Helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke – oppgaver og ansvar*.
- Politiets sikkerhetstjeneste (2023). *Nasjonal truselvurdering 2023*.
- Politiutdanningsskolen (2018). *Rammeplan for Bachelor – politiutdanning*.
- Politiutdanningsskolen (2022). *Felles etter- og videreutdanning for nød- og beredskapsaktørene*. Oppsøkt 12.12.2022.
- Prop. 91 L (2009–2010) *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*.
- Prop. 111 L (2010–2011) *Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)*.
- Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)*.
- Prop. 68 L (2015–2016) *Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler)*.
- Prop. 56 L (2019–2020) *Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven)*.
- Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*.
- Prop. 180 S (2020–2021) *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av en forordning om EUs ordning for sivil beredskap (2021–2027)*.
- Prop. 231 S (2020–2021) *Samtykke til godtakelse av forordning (EU) 2017/2226 om etableringen av inn- og utreisesystemet, forordning (EU) 2017/2225 om nødvendige endringer i forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår bruken av inn- og utreisesystemet og forordning (EU) 2018/1240 om etableringen av fremreisesystemet (videreutvikling av Schengen-regelverket)*.
- Prop. 62 L (2021–2022) *Endringer i naturskade-forsikringsloven mv. (etablering av naturskade-kapital i Norsk Naturskadepool mv.)*.

- Prop. 78 S (2021–2022) *Endringer i statsbudsjettet 2022 under Kunnskapsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet (økonomiske tiltak som følge av krigen i Ukraina).*
- Prop. 119 S (2021–2022) *Samtykke til godkjenning av utkast til protokoller om Finlands og Sveriges tiltredelse til traktaten for det nordatlantiske område av 4. april 1949.*
- Prop. 1 S (2022–2023) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023.* Nærings- og fiskeridepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023.* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023) *Svalbardbudsjettet.* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023.* Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Prop. 31 L (2022–2023) *Endringer i politiloven og politiregisterloven (PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon).*
- Prop. 109 LS (2022–2023) *Lov om digital sikkerhet (digitalsikkerhetsloven) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger nr. 21/2023 og 22/2023 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2016/1148 og forordningene (EU) 2018/151 og (EU) 2019/881.*
- Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia (2005). 26.12.
- Rapport fra ekspertutvalg (2021). *Årsakene til kvikkleireskredet i Gjerdrum 2020.*
- Rege, M. m.fl. (2022). *Juridiske og etiske problemstillinger knyttet til innsamling, tilgjengeliggjøring, deling og bruk av data, samt bruk av randomiserte forsøk, i kriser.* Ekspertgruppe nedsatt av kjernegruppen for et bedre kunnskapssystem for håndtering av kriser.
- Regeringen (2021). *Kommittédirektiv – Nationell samordning av forsørjningsberedskapen.* Dir. 2021:65.
- Regeringen (2023). *Kommittédirektiv – Tilläggsdirektiv til Utredningen om nasjonal samordning av forsørjningsberedskap.* Dir. 2023:35.
- Regeringskansliet (2021). *Nasjonell samordning av forsørjningsberedskapen.* Dir. 2021:65
- Regeringskansliet (2023). *Civilt forsvar.* www.regeringen.se
- Regjeringen (2022). *Krisepakken til næringslivet som følge av krigen i Ukraina er klar.* www.regjeringen.no.
- Regjeringen (2023a). *Bærekraftsmålene.* www.regjeringen.no.
- Regjeringen (2023b). *Arktisk råd.* www.regjeringen.no.
- Regjeringen (2023c). *Regjeringen vil oppnå NATOS to-prosentmål i 2026.* www.regjeringen.no.
- Reinsch, W.A., E. Benson og A. Arasasinham (2022). *Securing Semiconductor Supply Chains: An Affirmative Agenda for International Cooperation.* Center for Strategic & International studies.
- REN (2021). *Transformator.* www.ren.no.
- REN (2023). *Beredskap.* www.ren.no.
- Riekeles, H., M. Hoel, O. Rosnes og J. M. Skjelvik (2022). *Samfunnsøkonomiske nytteeffekter av beredskapslagring av matkorn.* Vista Analyse, rapport 2022/14.
- Riksrevisjonen (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard.* Dokument nr. 3:8 (2006–2007).
- Riksrevisjonen (2014). *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper.* Dokument 3:2 (2014–2015).
- Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring.* Dokument nr. 3:11 (2017–2018).
- Riksrevisjonen (2021a). *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper.* Dokument 3:2 (2021–2022).
- Riksrevisjonens (2021b). *Riksrevisjonens undersøkelse av NVEs arbeid med IKT-sikkerhet i kraftforsyningen.* Dokument 3:7 (2020–2021).
- Riksrevisjonen (2022a). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring.* Dokument 3:6 (2021–2022).
- Riksrevisjonen (2022b). *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver.* Dokument 3:7 (2021–2022).
- Riksrevisjonen (2023a). *Myndighetenes samordning av arbeidet med digital sikkerhet i sivil sektor.* Dokument 3:7 (2022–2023).
- Riksrevisjonen (2023b). *Myndighetenes arbeid med trygt drikkevann.* Dokument 3:8 (2022–2023).
- Ringholm, T. og M. Aanesen (2004) *Sårbare lokalsamfunn og dagligvareforsyning i Finnmark.* NORUT Samfunnsforskning AS. Rapport nr. 03/2004
- Rothstein, B. og E.M. Uslaner (2006). *All for All: Equality, Corruption and Social Trust 2006.*

- Rothstein, B. og S. Holmberg (2017). *Trusting other people*. Journal of Public Affairs. 2017:17.
- Rothstein, B. og S. Holmberg (2020). *Social Trust–The Nordic Gold. Social Europe*. Research Essay No, 11.
- Rød, J.K., T. Opach, S. Scherzer og G. Setten (2019). *Er norske kommuner klare for en farligere fremtid?* Tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional- og byutvikling.
- Rørstad, K., P. Børing og Espen Solberg (2023). *NHOs kompetansebarometer 2022. En kartlegging av NHOs medlemsbedrifters kompetansebehov i 2022*. NIFU rapport 2023:1.
- Samferdselsdepartementet (2020). *Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren*. www.regjeringen.no.
- Samferdselsdepartementet (2022a). *Statsbudsjettet 2022 – Supplerende tildelingsbrev nr. 3*.
- Samferdselsdepartementet (2022b). *Supplerende tildelingsbrev 7 – responsmiljø for håndtering av digitale hendelser for veisektoren og samarbeidsforum for digital sikkerhet*.
- Samferdselsdepartementet (2022c). *Slik er norsk jernbane organisert*. www.regjeringen.no.
- Samferdselsdepartementet (2022d). *Samfunnssikkerhet i samferdselssektoren – ansvar og oppgaver*. www.regjeringen.no.
- Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2021). *Norsk luftromstrategi*.
- Samisk parlamentarisk råd (2021). *Grensehindre i Sápmi. Rapport fra Samisk parlamentarisk råds utvalg for identifisering av grensehindre i samiske områder (samisk grensehinderutvalg)*.
- Sellekvåg, S.R., K. Brattekkås, J. Andreassen Bruvoll, P.M. Hjertvik Buvar, H. Fardal, B. Farsund, E.-M. Fykse, H. Gislås, K. Hellesø-Knutsen, S. Kirkhorn, K.O. Nystuen, R. Olsen og R.A. Seehuus. (2020). *Samfunnssikkerhet mot 2030 – utviklingstrekk*. FFI-rapport 20/00530.
- Sellekvåg, S.R., G.A. Birkemo, H. Brevik, M. Endregard, G. Enemo, T. Grunna, A. Johnsen, R. Lausund, O.J. Senstad, og Aa. Thuv (2022). *Styrker og svakheter ved dagens totalforsvar – oppdrag for Totalberedskapskommisjonen*. FFI-rapport 22/02620.
- Sivertsen, E.G., N. Hellum, A. Bergh og A.L. Bjørnstad (2021). *Hvordan gjøre samfunnet mer robust mot uønsket påvirkning i sosiale medier*. FFI-rapport 21/01237.
- Sivilforsvaret (2022a). *Varsling av befolkningen*. www.siviforsvaret.no.
- Sivilforsvaret (2022b). *Om tilfluktsrom*. www.siviforsvaret.no.
- Sivilforsvaret (2023). *Dette er Sivilforsvaret*. www.siviforsvaret.no.
- Sjøfartsdirektoratet og Kystverket (2021). *Overordnet strategi for maritim digital sikkerhet*.
- Skiple, J.K. og M.S. Winsvold (2020). *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*. Rapport 2020: 4, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Skjelland, E. m.fl. (2023). *Forsvarsanalysen 2023*. FFI-rapport 23/00659.
- Skodvin, K.E. (2022) *Oppgavefordeling mellom politi og forsvar – konstitusjonelle tillegg og praktiske konsekvenser*. Tidsskrift for strafferett. 2022, 22 (4), 331-354.
- SOU 2019:51. *Næringslivets roll inom totalförsvaret*.
- SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*.
- SOU 2022:57 *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*.
- Standard Norge (2021). *NS5814:2021 Krav til risikovurderinger*.
- Standard Norge (2023). *Oversikt over standarder for samfunnssikkerhet*. www.standard.no.
- Statens vegvesen (2020). *Nasjonal transportplan 2022-2033. Overordnet vurdering og beskrivelse av påvirkningen på samfunnssikkerhet i investeringsprosjektene*.
- Statens vegvesen (2022). *Forskriftsarbeid vegdata og trafikkinformasjon*. www.vegvesen.no.
- Statens vegvesen (2023). *Skjemaer for transportløyve*. www.vegvesen.no.
- Statens vegvesen og Vegdirektoratet (2015). *Trafikkberedskap. Håndtering av uforutsette hendelser på veg*.
- Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (2021). *Hva kan vi lære etter et drap begått i psykotisk tilstand? Helsehjelp og samfunnsvern for pasienter med psykose og økt voldsrisiko*. Rapport 5-2021.
- Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (2023). *Helsehjelp til personer med alvorlig psykisk lidelse og voldsrisiko*.
- Statistisk sentralbyrå. *Levekårsundersøkelsen 2019–2022*.
- Statistisk sentralbyrå (2016). *Nordmenn på tillitstoppen i Europa*. www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå (2020a). *Satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner*. www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå (2020b) *Framskrivinger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*. www.ssb.no
- Statistisk sentralbyrå (2022a). *Mindre omdisponering av dyrka jord*. www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå (2022b). *Statistikkbanken*. www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå (2022c). *Befolkningen på Svalbard*. www.ssb.no.

- Statistisk sentralbyrå (2023a). *Færre barn med vedvarende lavinntekt i 2021*. www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå (2023b). *Utenrikshandel*. www.ssb.no.
- Statistisk sentralbyrå (2023c). *Befolkningsframskrivninger*. www.ssb.no.
- Statnett (2021). *Utøvelse av systemansvaret – retningslinjer og praktisering*. www.statnett.no.
- Statnett (2022a). *Økende forbruk gir kraftunderskudd fra 2027*. www.statnett.no.
- Statnett (2022b). *Retningslinjer for fos § 12 – Anstrengte driftssituasjoner og driftsforstyrrelser*.
- Statnett (2022c). *Energisituasjonen 2022-2023. Gjennomgang av mulige SAKS-tiltak*.
- Statsforvalteren i Innlandet (2022). *Evalueringsrapport etter uvær i Innlandet november 2021*. Rapport 11 | 2022.
- Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2022). *Fylkes-ROS for Troms og Finnmark 2022-2025*.
- Statsforvalteren (2019). *Felles plan for Evakuerte- og pårørendesenter*.
- Statsministerens kontor (2022). *Om r-konferanser. Forberedelse av saker til regjeringskonferanse*.
- Statsministerens kontor og Olje- og energidepartementet (2023). *Bedre styring av forsynings sikkerheten*. www.regjeringen.no.
- Statsrådet (2022). *Statsrådets redogørelse om forsørjningsberedskapen*. Statsrådets publikasjoner 2022:60.
- Stavland, B. og J. Bruvoll (2019). *Resiliens – hva er det og hvordan kan det integreres i risikostyring*. FFI-rapport 19/00363.
- Stenérus Dover, A-S., A. Odell, P. Larsson og J. Lindgren (2019). *Beredskapslagring. En kunnskapsøversikt om beredskapslagring som ett verktøy for økt forsørjningsberedskap i Sverige*. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Stjærdal, Trondheim og Ørland kommune (2018). *Gradert ROS-analyse. Risikovurdering av hybride hendelser. Ugradert hovedrapport*.
- Stoltenberg, T. (2009). *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*.
- Stortinget (2020). *Forskrifter etter koronalovent*. www.stortinget.no.
- Støren, K.S. og E. Rønning (2021). *Livskvalitet i Norge*. SSB rapport 2021/27.
- St.meld. nr. 24 (1992–93) *Det fremtidige sivile beredskap*.
- St.meld. nr. 48 (1993–94) *Langtidsplan for det sivile beredskap 1995–98*.
- St.meld. nr. 25 (1997–98) *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*.
- St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*.
- St.meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*.
- St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*.
- St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*.
- Svenska kraftnät (2023). *Regelverk och riktlinjer*. www.svk.se.
- Sysseimesteren på Svalbard (2022a). *Høring – NOU 2022: 1 Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensende havområder*.
- Sysseimesteren på Svalbard (2022b). *Svalbard-ROS 2022–2026. En analyse av risiko og sårbarhet på Svalbard*.
- Säkerhetskommittén (2022). *Comprehensive Security – Finnish Model of Preparedness*. Presentasjon for Totalberedskapskommisjonen, 22. september 2022.
- Sør-Vest politidistrikt (2021). *Høring – forslag om endringer i smittevernloven (portforbud). Ekstern foreleggelse for etaten*.
- The World Bank (2022). *Agricultural land (% of land area)*. www.data.worldbank.org.
- Thingvold, C. og Ø. Skogvang (2021). *Utredning for beredskapslagring av smittevernutstyr, medisinsk-teknisk utstyr og legemidler. Safetec*
- Thorsen, D.E. (2022). *Rettsstat*. www.snl.no.
- Tømmerås, A.M. og M.J. Thomas (2022). *Nasjonale befolkningsframskrivninger 2022. Sammenheng av forutsetninger og resultater*.
- United Nations Conference on Trade and Development (2022). *Handbook of Statistics 2022*
- Utenriksdepartementet (2019). *Hva er EØS-midlene?* www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet (2021). *Programområder 2014–2021*. www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet (2022a). *Utvalg skal vurdere erfaringene med EØS-avtalen*. www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet (2022b). *Redegjørelse om viktige EU- og EØS-spørsmål*. www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet (2022c). *Europeisk dugnad for ukrainske pasienter*. www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet (2022d). *EU-byråer Norge deltar i*. www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (2022). *Nye sanksjoner mot Russland innført i norsk rett*. www.regjeringen.no.
- UNHCR (2022) *Global Trends* www.unhcr.org
- Utsyn – Senter for utenriks og sikkerhet (2022). *Fagnotat. Forsvar av tillit og demokrati. Hvem har ansvaret for den mentale beredskapen?*
- Varsom-plattformen (2021). *Vintertørke langs kysten fra Vestlandet til Troms*. www.varsom.no.

- Vest brann- og redningsregion (2022). *Årsrapport 2021*.
- Von der Leyen, K., L.G. Almklov, S. Antonsen, T.A. Galloway, T.K. Haavik, H.S. Høyem, L. Krehic og J.S. Rønnevik (2023a). *Et overordnet samfunnsøkonomisk blikk på Totalberedskapskommisjonens anbefalinger*. SØF-rapport 05/23, NTNU Samfunnsforskning.
- Von der Leyen, K., L.G. Almklov, S. Antonsen, T.A. Galloway, T.K. Haavik, H.S. Høyem, L. Krehic og J.S. Rønnevik (2023b). *Avgiftsfritak for kjøretøy som brukes av frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner*. SØF-rapport 06/23, NTNU Samfunnsforskning.
- Von der Leyen, K., L.G. Almklov, S. Antonsen, T.A. Galloway, T.K. Haavik, H.S. Høyem, L. Krehic og J.S. Rønnevik (2023c). *Samfunnsøkonomisk drøfting av en forsterkningsordning for kommunal krisehåndtering*. SØF-rapport 07/23, NTNU Samfunnsforskning.
- Winsvold, M.S. (2022). *Frivillighetens rolle i lokal beredskap*. Presentasjon for Totalberedskapskommisjonen, 25. oktober 2022.
- World Food Programme (2023). *WFP Global Operational Response Plan: Update #7 – February 2023*. www.wfp.org.
- World Justice Project (2022). *The 2022 WJP Rule of Law Index*. www.worldjusticeproject.org.
- World Trade Organization (2022). *The crisis in Ukraine. Implications of the war for global trade and development*.
- Øren, A., P. Grytten Almklov, T.E. Evjemo og S. Antonsen (2021). *Følgeforskning på samlokaliserte nødmeldesentraler i Bodø*. SINTEF 2021:00384.
- Øst-Finnmarkrådet (2022). *Styrking av tiltakssonen i Øst-Finnmark*.
- Lover
- Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
- Lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (Svalbardloven).
- Lov 22. juni 1928 nr. 27 om landets kornforsyning (kornforsyningsloven).
- Lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven).
- Lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven).
- Lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner (rekvisisjonsloven).
- Lov 17. juli 1953 nr. 9 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (sivilforsvarsloven). (Opphevet).
- Lov 14. desember 1956 nr. 7 om forsynings- og beredskapstiltak. (Opphevet).
- Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingssaker (forvaltningsloven).
- Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produker og forbrukertjenester (produktkontrollloven).
- Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
- Lov 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten (tannhelsetjenesteloven).
- Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).
- Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven).
- Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven).
- Lov 17. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova).
- Lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak (pristiltaksloven).
- Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).
- Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven).
- Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).
- Lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven).
- Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven).
- Lov 17. desember 1999 nr. 95 om betalings-systemer m.v (betalingssystemloven).
- Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven).
- Lov 18. juni 2000 nr. 122 om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven).
- Lov 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell (dyrehelsepersonelloven).
- Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven).
- Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).
- Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven).
- Lov 20. juni 2008 nr. 44 om medisinsk og helsefaglig forskning (helseforskningsloven).
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

- Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).
- Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).
- Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven).
- Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).
- Lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap (næringsberedskapsloven).
- Lov 12. april 2013 nr. 13 om det frie varebytte i EØS (EØS-loven).
- Lov 13. februar 2015 nr. 9 om utenrikstjenesten (utenrikstjenesteloven).
- Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven).
- Lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven).
- Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven).
- Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov 21. juni 2019 nr. 31 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).
- Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).
- Midlertidig lov 27. mars 2020 nr. 17 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven). (Opphevet).
- Lov 11. juni 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).
- Lov 19. juni 2020 nr. 77 om Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven).
- Lov 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler (finansavtaleloven).
- Forskrifter*
- Forskrift 5. mai 1980 nr. 5 om krigsutflytting.
- Forskrift 16. mai 1997 nr. 477 om gjennomføring av konvensjon av 13. januar 1993 om forbud mot kjemiske våpen (forskrift om forbud mot kjemiske våpen).
- Forskrift 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap (forskrift om krav til beredskapsplanlegging).
- Forskrift 17. desember 2001 nr. 1421 om kraftrasjoner (kraftrasjoneringsforskriften).
- Forskrift 7. mai 2002 nr. 448 om systemansvaret i kraftsystemet.
- Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (forskrift om fyrverkeri og pyrotekniske varer).
- Forskrift 21. mai 2003 nr. 630 om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT).
- Forskrift 16. februar 2004 nr. 401 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjons tjeneste (ekomforskriften).
- Forskrift 14. juni 2005 nr. 548 for sivil transportberedskap.
- Forskrift 22. september 2008 nr. 1080 om risikostyring og internkontroll.
- Forskrift 18. desember 2009 nr. 1600 om sikkerhet ved vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften).
- Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt.
- Forskrift 20. desember 2011 nr. 1434 om industriVERN.
- Forskrift 10. september 2012 nr. 866 om klassifisering og sikring av anlegg i elektroniske kommunikasjonsnett (klassifiseringsforskriften).
- Forskrift 7. desember 2012 nr. 1157 om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen (kraftberedskapsforskriften).
- Forskrift 18. desember 2012 nr. 1293 om sivilbeskyttelseslovens anvendelse på Svalbard og om beredskapsplikt for Loneyarbyen lokalstyre (forskrift om sivilbeskyttelsesloven på Svalbard).
- Forskrift 29. mai 2013 nr. 538 om sikring av havneanlegg.
- Forskrift 29. mai 2013 nr. 539 om sikring av havner.
- Forskrift 4. oktober 2013 nr. 1185 om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.
- Forskrift 21. oktober 2013 nr. 1241 om prioritet i mobilnett.
- Forskrift 20. mars 2015 nr. 231 om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften).
- Forskrift 17. desember 2015 nr. 1710 om brannforebygging.
- Forskrift 3. juni 2016 nr. 569 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften).
- Forskrift 9. desember 2016 nr. 1502 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksforskriften).
- Forskrift 22. desember 2016 nr. 1868 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften).

Forskrift 16. juni 2017 nr. 779 om verneplikt og heimevernstjeneste (vernepliktsforskriften).

Forskrift 29. juni 2018 nr. 1104 om et råd for drivstoffberedskap og drivstoffnæringens beredskapsplikter.

Forskrift 15. februar 2019 nr. 152 om systemer for betalingstjenester.

Forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften).

Forskrift 15. september 2021 nr. 2755 om organisering, bemanning og utrusting av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene (brann- og redningsvesenforskriften).

Forskrift 15. september 2021 nr. 2777 om meldepplikt ved utkontraktering av virksomhet mv.

Forskrift 7. desember 2021 nr. 1158 om energituredninger.

Forskrift 19. januar 2022 nr. 100 om sikring på jernbane (sikringsforskriften).

Forskrift 20. januar 2022 nr. 102 om nasjonal beredskap på jernbane.

Forskrift 14. februar nr. 253 om sivilforsvar (sivilforsvarsforskriften).

Forskrift 22. juni 2022 nr. 1109 om tiltak for å ivareta tilgangen til legemidler, medisinsk utstyr og personlig verneutstyr under covid-19.

Forskrift 28. februar 2023 nr. 280 om endring i forskrift om tekniske krav til byggverk (byggtek-nisk forskrift).

Annet regelverk

Instruks for statsforvaltere (statsforvalterinstruk-sen), fastsatt ved kongelig resolusjon 7. august 1981.

Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapssektoren og om rådet for sivilt beredskap, fastsatt ved kongelig resolusjon 16. september 1994. (Opphevet).

Nye nasjonale forutsetninger for den sivile beredskapsplanlegging, fastsatt ved kongelig resolu-sjon 21. april 1995. (Opphevet).

Instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene (instruks om det sivile beredskapsarbeidet), fastsatt ved kongelig resolusjon 3. november 2000. (Opphevet).

Instruks for behandling av polarsaker og for Det interdepartementale polarutvalg (polarutvalgs-instruksen), fastsatt ved kongelig resolusjon 18. oktober 2002.

Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller (instruks

for DSBs koordinerende roller), fastsatt ved kongelig resolusjon 24. juni 2005.

Overføring av ansvar for risiko- og krisekommuni-kasjon og ansvar for Regjeringens kriseinfor-masjonsenhet fra Moderniseringsdepartemen-tet til Justis- og politidepartementet fra 1. juli 2005 ? nedleggelse av regjeringens kriseinfor-masjonsenhet fra januar 2006, fastsatt ved kon-gelig resolusjon 1. juli 2005.

Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og bered-skapsdepartementets samordningsrolle, til-synsfunksjon og sentral krisehåndtering (instruks for dep.arbeid med samfunnssikker-het mv.), fastsatt ved kongelig resolusjon 15. Juni 2012. (Opphevet).

Mandat for og sammensetning av Kriseutvalget for atomberedskap med rådgivere, samt mandat for Statsforvalteren (mandat for Kriseutvalget for atomberedskap m.m.), fastsatt ved kongelig resolusjon 23. august 2013.

Delegering av Kongens myndighet etter stråle-vernlovens § 16, annet ledd til Kriseutvalget for atomberedskap (deleg. til Kriseutvalget etter strålevernloven), fastsatt ved kongelig resolu-sjon 23. august 2013.

Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren (ARF), fastsatt 25. oktober 2013.

Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, fastsatt ved kongelig resolusjon 19. juni 2015.

Instruks om utredning av statlige tiltak (utred-ningsinstruksen), fastsatt ved kongelig resolu-sjon 19. februar 2016.

Ansvaret for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdeparte-mentets samordningsrolle innen samfunnssik-kerhet og IKT-sikkerhet, fastsatt ved kongelig resolusjon 10. mars 2017.

Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistand-sinstruksen), fastsatt ved kongelig resolusjon 16. juni 2017.

Delegering etter lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap (deleg. etter lov om næringsberedskap), fastsatt ved kongelig reso-lusjon 16. juni 2017.

Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruk-sen), fastsatt 1. september 2017.

Statlige planretningslinjer for klima- og energiplan-legging og klimatilpasning, fastsatt ved konge-lig resolusjon 28. september 2018.

Instruks om vakthold og sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsva-

ret i fred, krise og væpnet konflikt (objekt-sikringsinstruksen), fastsatt ved kongelig resolusjon 21. juni 2019.

Organisasjonsplan for redningstjenesten, fastsatt ved kongelig resolusjon 6. desember 2019.

Internasjonale rettskilder

Traktat mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen, 9. februar 1920 (Svalbardtraktaten).

Convention on international civil aviation, 7. desember 1944 (overenskomst om internasjonal sivil luftfart).

North Atlantic Treaty, 4. april 1949 (traktat for det nordatlantiske området).

Geneva-convention relative to the protection of civilian persons in time of war, with annexes, 12. august 1949 (Geneve-konvensjonen om beskyttelse av sivile i krigstid, med vedlegg (konvensjon IV)).

Treaty on the non-proliferation of nuclear weapons, 1. juli 1968 (traktat om ikke-spredning av kjernefysiske våpen).

International convention for the safety of life at sea, 1. november 1974 (internasjonal konvensjon om sikkerhet for menneskeliv til sjøs).

Protocol additional to the Geneva Conventions of 12-08-1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts (Protocol I), 8. juni 1977 (tilleggsprotokoll til Geneve-konvensjonene av 12-08-1949 hva angår beskyttelse av ofre for internasjonale væpnede konflikter (protokoll I)).

International convention on maritime search and rescue, 27. April 1979 (internasjonal konvensjon om ettersøking og redning til sjøs).

United Nations convention on the law of the sea, 10. desember 1982 (De forente nasjoners havrettskonvensjon).

Agreement on the European Economic Area, 2. mai 1992 (avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde).

Agreement concluded by the Council of the European Union and Iceland and Norway concerning the latter's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis, 18. mai 1999 (avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Island og Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket).

Convention on the rights of persons with disabilities, 13. desember 2006 (konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne).

Beredskapslag, 29. desember 2011 nr. 1552.

Regulation (EU) 2019/941 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC (Text with EEA relevance).

Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism (Text with EEA relevance).

Regulation (EU) 2021/887 of the European Parliament and of the Council of 29 May 2021 establishing the European Cybersecurity Industrial, Technology and Research Competence Centre and the Network of National Coordination Centres.

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulation (EU) 2019/1020. COM /2022/454 final.

Consolidated version of the Treaty on European Union (2016C 202/01), 1. mars 2020.

Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance).

Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014, (EU) No 909/2014 and (EU) 2016/1011 (Text with EEA relevance).

Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive) (Text with EEA relevance).

Regulation (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC (Text with EEA relevance).

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European

Economic and Social Committee and the Committee of the regions. European Union Disaster Resilience Goals: Acting together to deal with future emergencies. COM/2023/61 final.

Commission Recommendation of 8 February 2023 on Union disaster resilience goals 2023/C 56/01.

Regulation (EU) 2023/588. Regulation (EU) 2023/588 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2023 establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023-2027.

Norges offentlige utredninger

2022

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2022: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022
NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem
NOU 2022: 18 Mellom mobilitet og migrasjon
NOU 2022: 19 Oljepionerene –
en kompensasjonsordning

Finansdepartementet:

NOU 2022: 12 Fondet i en brytningstid
NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2022: 1 Cruisetraffikk i norske farvann
og tilgrensende havområder
NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven
NOU 2022: 21 Strafferettslig vern av den seksuelle
selvbestemmelsesretten

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene
NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2022: 2 Akademisk ytringsfrihet
NOU 2022: 13 Med videre betydning
NOU 2022: 16 En folkehøgskole for alle
NOU 2022: 17 Veier inn – ny modell for opptak
til universiteter og høyskoler

Landbruks- og matdepartementet:

NOU 2022: 14 Inntektsmåling i jordbruket

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2022: 8 Ny minerallov

Olje- og energidepartementet:

NOU 2022: 3 På trygg grunn
NOU 2022: 6 Nett i tide

Statsministerens kontor:

NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering
av koronapandemien – del 2

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: © janimal photography / Colourbox

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2023

