



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 5

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Samfunnssikkerhet i en usikker verden



Bilde av strømmast. Foto: Pål Bentsdal, Statnett

Bilde av Kystvakten. Foto: Jonas Selim, Forsvaret

Bilde av Sivilforsvaret. Foto: Arild Ødegaard, DSB

Bilde av mobiltelefon. Foto: Justis- og beredskapsdepartementet

Bilde av skredøvelse. Foto: Norske Redningshunder

Bilde av NSMs operasjonssenter. Foto: Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Bilde av koronatesting. Foto: Fredrik Ringnes, Forsvaret

Bilde av redningshelikopter. Foto: Leonardo Helicopters



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 5

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Samfunnssikkerhet i en usikker verden

Innhold

1	Innledning	7	4.3	Prioriteringsavveininger i arbeidet med samfunnssikkerheten	33
1.1	Regjeringens politikk for samfunnssikkerheten	7	4.4	Risikoaksept – presisering av ansvarsprinsippet	34
1.2	Forebygging blir viktigere	8			
1.3	Utfordringsbildet	8			
1.4	Koronapandemien	9	Del II	Prioriterte områder i arbeidet med samfunnssikkerheten	37
1.5	Det administrative systemet for krisehåndtering på departementsnivå	10	5	Covid-19 pandemien	39
1.6	Samfunnssikkerhet, stats-sikkerhet og nasjonal sikkerhet ...	10	5.1	Regjeringens politikk	40
1.7	Struktur og avgrensning	13	5.2	Om viruset, sykdommen og smittespredningen	40
2	Meldingens innhold	15	5.3	Tidligere pandemier og beredskap mot alvorlige smittsomme sykdommer	41
Del I	Utfordringsbildet og implikasjoner for arbeidet med samfunnssikkerhet og nasjonal sikkerhet	21	5.4	Regjeringens strategi for å håndtere koronapandemien	43
3	Utfordringsbildet	23	5.5	Organisering og koordinering av regjeringens arbeid	43
3.1	Sikkerhetspolitisk utvikling	23	5.6	En hendelse med omfattende konsekvenser	48
3.2	Klimaendringer	23	5.7	Internasjonalt samarbeid	52
3.3	Globalisering	25	5.8	Den videre håndteringen – utfordringer og tiltak	53
3.3.1	Konflikt og ustabilitet i andre deler av verden	25	6	Sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret	56
3.3.2	Internasjonal handel og ordninger for samhandling kan utnyttes til fiendtlige formål	26	6.1	Regjeringens politikk	56
3.3.3	Risiko knyttet til svikt i verdikjeder for kritiske varer og tjenester	26	6.2	Sivilt-militært samarbeid	56
3.3.4	Økt sosial ulikhet kan gi risiko for økt polarisering	26	6.3	Totalforsvaret	58
3.3.5	Økt risiko for rask spredning av alvorlige smittsomme sykdommer	27	6.3.1	Totalforsvarskonseptet	58
3.4	Digitalisering	27	6.3.2	Et totalforsvar tilpasset nye utfordringer	58
3.5	Urbanisering i Norge	28	6.4	Totalforsvarsprogrammet	59
3.6	Utfordringsbildet skaper samordningsbehov	29	6.5	Øvelse Trident Juncture 2018	60
4	Forebygging og prioriteringsavveininger	30	6.6	Veien videre	62
4.1	Regjeringens politikk	30	6.6.1	Samordning og koordinering	63
4.2	Forebygging blir viktigere	30	6.6.2	Situasjonsforståelse	63
4.2.1	Forebygging er kunnskapsbasert arbeid	30	6.6.3	Etableringen av et «totalforsvarsråd»	64
4.2.2	Forebygging er ofte samfunnsøkonomisk lønnsomt	32	6.6.4	Vertslandsstøttekonsept	64
4.2.3	Forebygging skaper mer motstandsdyktige samfunn	32	6.6.5	Økt liaisonering	64
			6.6.6	Tettere sivilt-militært samarbeid om øvelser	65
			6.6.7	Graderte kommunikasjonsløsninger	65
			6.6.8	Lokalt og regionalt nivå	65
			6.6.9	Offentlig-privat samarbeid	66
			6.6.10	Ressursdisponering og prioriteringsmekanismer	66
			6.6.11	Revisjon av lover og forskrifter ...	67
			6.6.12	Planverk	67

6.6.13	Kompetansetilbudet på totalforsvarsområdet	67	8.5.3	Risikostyring av digitale verdikjeder	89
7	Forebyggende nasjonal sikkerhet	69	8.5.4	Øke bevisstheten om digital sikkerhet og styrke nasjonens håndteringsevne gjennom øvelser	90
7.1	Regjeringens politikk	69	8.5.5	Digital sikkerhet på lokalt og regionalt nivå	90
7.2	Nasjonal sikkerhet og sikkerhetsloven	69	9	Sammensatte trusler	92
7.3	Risiko knyttet til verdiene av størst betydning for nasjonal sikkerhet	71	9.1	Introduksjon	92
7.4	Organisering av arbeidet med nasjonal sikkerhet	72	9.2	Formål	92
7.5	Prioriterte områder av betydning for nasjonal sikkerhet	73	9.3	Regjeringens politikk	93
7.5.1	Helhetlig implementering av sikkerhetsloven	73	9.4	Utfordringer i innsatsen mot sammensatte trusler	93
7.5.2	Uønskede investeringer i norske virksomheter	74	9.5	Regjeringens arbeid mot sammensatte trusler	94
7.5.3	Implementering av ny teknologi som mulighet og utfordring	75	9.6	Desinformasjon	95
7.5.4	Den menneskelige faktor	77	9.6.1	Arbeidet mot desinformasjon	95
8	Digital sikkerhet	79	9.6.2	Påvirkning av valg	96
8.1	Regjeringens politikk	80	9.6.3	Evne til kildekritikk	98
8.2	Hvilke virkemidler gir best digital sikkerhet?	80	9.6.4	Medienes rolle	98
8.3	Organisering	82	9.7	Strategisk kommunikasjon	101
8.3.1	Styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og pådriverrolle innenfor digital sikkerhet	82	9.8	Internasjonalt arbeid	102
8.3.2	Tydligere samordning av digital sikkerhet på etatsnivå	82	10	Forebygging og beredskap lokalt og regionalt	103
8.3.3	Nasjonalt cybersikkerhetssenter som verktøy for samarbeid	83	10.1	Introduksjon	103
8.3.4	Nasjonalt cybersikkerhetssenter og nasjonalt cyberkrimsenter komplementerer hverandre	84	10.2	Regjeringens politikk	103
8.3.5	Tilrettelegge for bedre sikkerhet gjennom bruk av fellesløsninger og større, mer profesjonelle IKT-miljøer	85	10.3	Fylkesmannens samfunns-sikkerhetsarbeid	103
8.4	Bruk av regulatoriske og pedagogiske virkemidler	85	10.4	Samfunnssikkerhetsarbeidet på kommunalt nivå	104
8.4.1	Lov om digital sikkerhet	85	10.4.1	Kommunal beredskapsplikt	104
8.4.2	Digital sikkerhet ved produkter og tjenester tilkoblet internett	86	10.4.2	Kommunen som planmyndighet ..	105
8.4.3	Digital sikkerhet ved offentlige anskaffelser	87	10.4.3	Sikringstiltak mot flom og skred ..	106
8.5	Kompetanse, kunnskap og bevisstgjøring	88	10.4.4	Nærmere om erstatningsordninger ved naturskade	107
8.5.1	Kompetansebygging i samfunnet ..	88	10.4.5	Tiltak for å styrke samfunns-sikkerheten på regionalt og lokalt nivå	108
8.5.2	Utvikle kunnskapsgrunnlaget	88	10.4.6	Brann- og redningsvesenet	110
			10.4.7	Rollefordeling mellom brann- og redningsvesen, politi og helse-tjeneste	112
			10.4.8	Nærmere om skogbrannberedskap	115
			10.5	Sivilforsvaret og sivile beskyttelsestiltak	116
			10.6	Samlokalisering av nødmeldings-sentraler	118
			10.7	Forvaltning av elsikkerhets-området	119
			10.8	Mer motstandsdyktig elektronisk kommunikasjon	119

10.9	Frivillige rednings- og beredkapsorganisasjoner	121	12.6	Strategisk tilnærming til øvelser og erfaringslæring	147
10.10	Lagring av eksplosive stoffer	122	12.7	Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap 2016–2020	149
11	Forebygging, beredskap og redningstjeneste i våre nordlige havområder	123	12.8	Oppfølging av beredskaps-hjemmelutvalgets rapport	149
11.1	Regjeringens politikk	123	12.9	Gjennomgå og revidere ramme-verket med de 14 kritiske samfunnsfunksjonene	149
11.2	Ansvar for søk og redning i nordlige havområder	123	13	Forskning og utvikling innenfor samfunns-sikkerhetsfeltet	151
11.3	Utfordringer i nordlige hav-områder	125	13.1	Regjeringens politikk	151
11.4	Forebyggende sjøsikkerhet	127	13.2	Arbeid med forskning og utvikling	151
11.4.1	Bedre trafikkovervåking	128	14	Internasjonalt samarbeid	154
11.4.2	Værobservasjonstjeneste og evne til å støtte søk og redning opprettholdes	129	14.1	Regjeringens politikk	154
11.5	Styrkede redningsressurser	130	14.2	NATO	154
11.6	Bedre muligheter for nød-kommunikasjon	133	14.2.1	NATOs innhenting av informasjon om militære og sivile kapasiteter som en del av NATOs forsvars-planlegging	155
11.7	Utredning om beredskaps-messige utfordringer med økende cruisetraffikk	135	14.2.2	NATOs cybererklæring	155
11.8	Internasjonalt redningssamarbeid i nordlige havområder	136	14.3	EUs samfunnssikkerhetsarbeid ...	155
Del III	Regjeringens styrking av samfunnssikkerhetsarbeidet ...	139	14.4	Nordisk samarbeid	157
12	Videreutviklingen av arbeidet med samfunnssikkerheten	141	14.5	Samarbeidet i FN	158
12.1	Regjeringens politikk	141	14.6	Annet internasjonalt samarbeid ...	159
12.2	Et bedre hjemmelsgrunnlag for arbeidet med samfunns-sikkerheten	141	15	Økonomiske og administrative konsekvenser	160
12.3	Ny kunnskap om status og tilstand for samfunnssikkerheten ..	141	15.1	Store tiltak som allerede er igangsatt	160
12.4	Tilsynsordninger er videre-utviklet	145	15.2	Øvrige tiltak	160
12.5	Videreutvikling av DSBs analyser av krisescenarier	146	Vedlegg		
			1	Samfunnssikkerhetsarbeidet som en kjede	163
			2	Sentral krisehåndtering i Norge ..	166



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 5

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Samfunnssikkerhet i en usikker verden

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 16. oktober 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

1.1 Regjeringens politikk for samfunnssikkerheten

Regjeringen vil bygge sin politikk på samfunnets og den enkeltes behov for trygghet. Å sørge for innbyggernes sikkerhet er en av statens viktigste oppgaver. Regjeringen arbeider for å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnssikkerhet. Denne stortingsmeldingen redegjør for regjeringens politikk innenfor samfunnssikkerhetsfeltet i et fireårsperspektiv.

Dette er den andre samfunnssikkerhetsmeldingen under regjeringen Solberg. Forrige melding, Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst. 326 S (2016–2017), hadde et hovedfokus på beredskap, og regjeringen har de siste syv årene arbeidet målrettet for å styrke sentrale beredskapskapasiteter. Nødnett er bygd ut, og har en dekningsgrad på ca. 86 prosent av landarealet og nær 100 prosent av befolkningen. Det første av 16 nye redningshelikoptre er tatt i bruk, og resten skal være på plass i løpet av 2022. De nye redningshelikoptrene, som har fått navnet

SAR Queen, har langt bedre rekkevidde, større fart og bedre evne til å operere i dårlig vær sammenliknet med de utgående Sea King-helikoptrene.

Høsten 2019 ble Nasjonalt cybersikkerhets-senter (NCSC) etablert. Her samarbeider over 40 offentlige og private virksomheter, og senteret er et stort løft for vår nasjonale evne til å avdekke og håndtere dataangrep. Utviklingen av et nytt varslingsystem for å detektere digitale angrep, styrker vår evne til å beskytte digitale verdier. Siden 2013 er politiet styrket med over 3 100 årsverk per august 2020, og over 2 000 av disse er politiårsverk. Det er investert i tre nye politihelikoptre, og i tillegg ferdigstilles Politiets nasjonale beredskapssenter, som skal være operativt i 2020. Det er arbeidet systematisk med å videreutvikle det sivil-militære samarbeidet og totalforsvaret, blant annet for å imøtekomme våre forpliktelser som en troverdig NATO-alliert.

Styrkingen av beredskapen vil fortsette, både gjennom fortsatt satsing på viktige beredskapsressurser og gjennom arbeid som gir enda mer effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser.

1.2 Forebygging blir viktigere

I denne samfunnssikkerhetsmeldingen rettes oppmerksomheten særlig mot forebygging. Dagens risikobilde gjør forebygging stadig viktigere. Klimaendringer øker påkjenningene fra naturhendelser, og globaliseringen øker risikoen for rask spredning av alvorlige smittsomme sykdommer. Den sikkerhetspolitiske situasjonen er forverret, noe som medfører økt risiko for spionasje, digital kartlegging og sabotasje, og spredning av desinformasjon og falske nyheter. Samfunnets økte digitalisering gir statlige og ikke-statlige aktører nye verktøy og arenaer til å forfølge sine strategiske interesser.

Regjeringen styrker det forebyggende arbeidet gjennom regelverksutvikling, iverksetting av sikringstiltak og gjennom videreutvikling av kunnskap og kompetanse.

Regelverksutviklingen setter rammene for det forebyggende arbeidet. Regjeringen har satset på regelverksutvikling både knyttet til naturhendelser og tilsiktede handlinger. Ny sikkerhetslov trådte i kraft i 2019, og styrker vår evne til å forebygge, avdekke og motvirke tilsiktede handlinger som kan ramme verdier som har betydning for nasjonal sikkerhet. Statlige planretningslinjer for klimatilpasning ble fastsatt i 2018, og legger føringer for kommunenes planarbeid slik at risiko som følger av klimaendringene begrenses eller unngås. Digital sikkerhet er et av regjeringens prioriterte områder. Regjeringen vil etablere lov om digital sikkerhet som gjennomfører EUs NIS-direktiv og fortløpende vurderer hvordan EU-rettslige krav kan og bør inkorporeres i norsk rett for å ivareta digital sikkerhet.

Iverksetting av sikringstiltak forebygger hendelser eller reduserer skadevirkninger av alvorlige uønskede hendelser som kan ramme oss. Det gjør samfunnet mer motstandsdyktig. Implementeringen av sikkerhetsloven sørger for at det etableres et forsvarlig sikkerhetsnivå for skjermingsverdige informasjonssystemer, objekter og infrastruktur. Innsatsen mot flom og skredskader er trappet opp, og i perioden 2014–2019 er det brukt om lag 1,7 mrd. kroner til sikringstiltak mot flom og skred over NVEs budsjett. Det er også viktig at eksisterende sikringstiltak tilpasses dagens trusselbilde. Regjeringen vil derfor erstatte dagens tilfluktsromordning med en ny ordning for trygge oppholdssteder.

Utvikling av kunnskap og kompetanse er grunnlaget for alt forebyggende arbeid. I møte med nye risikoer og trusler er evnen til å skjønne dem og vurdere aktuelle forebyggende tiltak

avgjørende. Etableringen av NCSC i Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) som et knutepunkt for informasjonsdeling, kompetanseutveksling og tverrsektorielt samarbeid, styrker kompetansebyggingen innenfor digital sikkerhet. Den arktiske maritime kompetansenoden, som er under oppbygging, vil bidra til en forsvarlig, bærekraftig og effektiv skipsfart i polare farvann. Trusselen om desinformasjon møtes blant annet ved å styrke evnen til kildekritikk gjennom den nye læreplanen for grunnskolen, og gjennom forebyggende tiltak rettet mot påvirkning av valg. Læring etter øvelser og hendelser bedrer evnen til å håndtere fremtidige hendelser. Det arbeides videre med å sørge for at øvingsbehov identifiseres, og at øvelser planlegges og forankres med involverte aktører.

1.3 Utfordringsbildet

Arbeidet med samfunnssikkerheten må tilpasses den verden vi lever i, og ta utgangspunkt i det utfordringsbildet vi står overfor. Endringer i det sikkerhetspolitiske bildet, klimaendringer, globalisering, den teknologiske utviklingen og urbani-



Figur 1.1 Jordskred i Jølster 2019.

Foto: Odd Are Jensen, NVE

sering har stor betydning for arbeidet med samfunnssikkerheten. Det samme har det økonomiske handlingsrommet i kommende års budsjetter, som også vil bli påvirket av koronapandemien.

Forrige samfunnssikkerhetsmelding, Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst. 326 S (2016–2017), understrekte at det verken er ønskelig eller mulig med et 100 prosent sikkert samfunn. Kostnadene ved risikoreduerende tiltak kan overstige nytteverdien, og tiltakene kan komme i konflikt med grunnleggende verdier som selvbestemmelse, personlig frihet, rettssikkerhet og personvern. Arbeidet med samfunnssikkerhet dreier seg derfor om mer enn å identifisere og håndtere risiko. Det handler også om å vurdere hvilket samfunn vi ønsker å utvikle og leve i. Regjeringen arbeider for et trygt samfunn. Samtidig er det en grense for sikringstiltak, og risiko må til en viss grad aksepteres. Disse vurderingene fra forrige samfunnssikkerhetsmelding ligger fast.

Det sikkerhetspolitiske bildet er mer usikkert enn tidligere. Vi ser stormakter med økende globale ambisjoner, og tendenser til tiltagende rivalisering mellom dem. Skillet mellom fred, krise og krig blir mindre tydelig. Enkelte aktører kombinerer i økende grad åpenlyse og fordekte militære og ikke-militære virkemidler.

Samtidig ser vi en tendens til at multilateralt samarbeid utfordres fordi store land velger å løse felles problemer bilateralt, eller i verste fall unilateralt. Dette er utfordrende for Norge fordi internasjonalt samarbeid er avgjørende for vår sikkerhet, økonomi og velferd. Det globale handelssystemet var allerede før koronapandemien preget av økende proteksjonisme. Det er en risiko for at koronakrisen forverrer dette, og fører til økte handelshindre.

Klimaendringene gir økt intensitet og hyppighet av ekstremvær som hetebølger, styrtregn og sterk vind. Skillet mellom klimatiske sesonger blir mindre tydelig, for eksempel kan flom i større grad ramme året rundt.

Økt bevegelighet av mennesker, ideer, varer, tjenester og kapital på tvers av landegrenser har gitt grunnlag for økonomisk vekst og økt velferd. Når verden har blitt tettere sammenkoblet endres samtidig trussel- og sårbarhetsbildet. Konsekvensene av uønskede hendelser forplanter seg raskt mellom land. Betydningen av geografisk distanse reduseres når folk reiser både lenger og mer. Risikoen for spredning av smittsomme sykdommer øker, noe koronapandemien illustrerer til fulle (se kapittel 5).

Stadig flere produkter og tjenester er avhengig av IKT-infrastruktur og nettilkobling. Dette skaper potensielle sårbarheter som kan utnyttes av aktører som ønsker å ramme oss. Vi handler, kommuniserer og deler enorme mengder informasjon over internett. Økningen i sosiale medier og andre digitale plattformer skaper nye muligheter for påvirkning, blant annet gjennom desinformasjon. Samtidig gir utviklingen oss nye muligheter til å håndtere utfordringene vi står overfor. Innovasjon og teknologiutvikling, og samarbeid over landegrensene, er svært viktig for dette arbeidet.

Bredden i utfordringsbildet og strammere økonomiske rammer gjør at det fremover i økende grad blir nødvendig å vurdere om bestemte risikoer og trusler bør prioriteres fremfor andre, og om hvilke hensyn som skal veie tyngst når forebyggings tiltak skal iverksettes og beredskapen skal dimensjoneres. Vi må for eksempel vurdere i hvilken grad sivil beredskap skal dimensjoneres for situasjoner høyt i krisespekteret (for eksempel væpnet konflikt) eller om den primært skal dimensjoneres for situasjoner lavere i krisespekteret (flom, ulykker etc.), hvor vi baserer oss på å kunne dimensjonere opp beredskapen ved behov. Arbeidet med samfunnssikkerheten står med andre ord overfor krevende prioriteringsavveininger. Meldingen gir ikke svar på disse spørsmålene, men regjeringen ønsker å bidra til åpenhet og bevissthet om dem, og til å legge grunnlaget for gode diskusjoner. Prioriteringsutfordringene er nærmere omtalt i kapittel 4.

1.4 Koronapandemien

Utbruddet av koronaviruset, som har fått navnet SARS-CoV-2, startet i Kina og spredte seg raskt til flere andre land. I slutten av februar ble det første tilfellet av koronavirus registrert i Norge. Den 11. mars 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon utbruddet som en pandemi.

Den 12. mars besluttet derfor helsemyndighetene, med støtte fra helse- og omsorgsministeren og statsministeren, å iverksette inngripende tiltak for å bekjempe smittespredningen. Pandemien og smitteverntiltakene som ble iverksatt, har hatt store konsekvenser for alle deler av samfunnet.

Det er under kriser at vi får testet beredskapen og systemene våre. Håndteringen av pandemien er en test på hvor godt forberedt vi er, og hvordan etablerte systemer fungerer under stress. Håndteringen har fulgt de alminnelige beredskapsprin-

sippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke (se kapittel 4). Krisen har vært håndtert i henhold til etablerte prinsipper, planer, og rutiner for håndtering av hendelser. Samtidig berører hendelsen mange sider ved samfunnssikkerhetsarbeidet, som digital sikkerhet, forsyningssikkerhet og arbeidet mot smittsomme sykdommer (se kapittel 5).

Pandemien understreker viktigheten av kontinuerlig å arbeide for å videreutvikle vår evne til å håndtere uønskede hendelser og til å opprettholde kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner. Samtidig omfatter arbeidet med samfunnssikkerheten også deler som ikke er like berørt av pandemien, slik som redningstjeneste, beredskap mot naturhendelser, og forsyningssikkerhet for kraft og vann. Det er viktig at det arbeides systematisk for å videreutvikle disse delene av samfunnssikkerheten, selv om vi står oppe i en svært krevende situasjon med pandemien.

Denne stortingsmeldingen var opprinnelig planlagt fremmet for Stortinget i april 2020. På grunn av utbruddet av koronavirus ble imidlertid arbeidet med meldingen satt i bero. En foreløpig omtale av håndteringen av koronapandemien er innarbeidet i kapittel 5. Meldingen inneholder ikke en evaluering av regjeringens håndtering av pandemien så langt. Det vises her til den evaluering Koronakommisjonen skal foreta.

1.5 Det administrative systemet for krisehåndtering på departementsnivå

Regjeringen har det øverste ansvaret for beredskapen i Norge. På departementsnivå er det administrative apparatet for sentral krisehåndtering basert på tre hovedelementer:

- Det departementet som har ansvar for en sektor har også ansvaret for beredskapsplanlegging og tiltak i en kritesituasjon (jf. ansvarsprinsippet). Lederdepartementet har ansvaret for å koordinere håndteringen av en krise på departementsnivå.
- Kriserådet er det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå.
- Krisestøtteenheten (KSE) i Justis- og beredskapsdepartementet skal ved behov yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering.

Etter terroraksjonen 22. juli 2011 ble det bestemt at Justis- og beredskapsdepartementet ved sivile nasjonale kriser skal være fast lederdepartement

med mindre annet blir bestemt. Når det gjelder kriser og hendelser som berører én sektor i vesentlig større grad enn andre, kan det være aktuelt å legge lederdepartementsansvaret til det departement som er mest berørt. Under koronapandemien har Justis- og beredskapsdepartementet vært lederdepartement, med unntak av en kort periode i mars, se kapittel 5. Systemet for sentral krisehåndtering i Norge er nærmere beskrevet i vedlegg II.

Det er i etterkant av terrorhandlingene 22. juli 2011 gjennomført en rekke tiltak for å bedre beredskapen.¹ Mye er gjort for at ressursene som ikke fant hverandre i 2011 nå skal finne hverandre og samarbeide godt ved store og uventede hendelser. Politiets samarbeid med andre nødetater og Forsvaret er utvidet og styrket, og kravene til å følge opp funn fra hendelser og øvelser er skjerpet for sivil side i den statlige forvaltningen (se også punkt 12.6). Det er opprettet flere felles sentre innenfor viktige områder for å sikre god samhandling. Dette er tiltak som direkte styrker vår evne til risikoenkjennelse, gjennomføringsevne og samhandling. Arbeidet med forebygging og håndtering av terror behandles også i Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*.

1.6 Samfunnssikkerhet, statssikkerhet og nasjonal sikkerhet

Regjeringen har det øverste ansvaret for å ivareta samfunnssikkerhet, statssikkerhet og nasjonal sikkerhet.

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. Arbeidet omfatter beredskap mot naturhendelser som flom og skred, ulykker som brann og forlis, og tilsiktede handlinger som digitale angrep og terrorhandling.

Statssikkerhetens formål er å ivareta statens eksistens, suverenitet, territorielle integritet og

¹ Stortinget er blitt orientert om, og har behandlet, oppfølgingen etter terrorhandlingene 22. juli 2011 ved flere anledninger. Blant annet gjennom Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, jf. Innst. 426 S (2012–2013), Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*, jf. Innst. 425 S (2012–2013), Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*, jf. Innst. 306 S (2014–2015), Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst 326 (2016–2017).

politiske handlefrihet. Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik skal sikre statssikkerheten. Statssikkerhet har tradisjonelt vært knyttet til forsvaret av territoriet mot væpnede angrep, men den kan også utfordres gjennom påvirkning med ulike andre former for pressmidler mot norske myndigheter og samfunnsaktører. Når statssikkerheten er truet kan det legitimere innsats av hele bredden av statens virkemidler, slik som diplomatiske, folkerettslige og økonomiske virkemidler, internasjonal dialog og samarbeid, samt bruk av militær-makt. I en situasjon der statssikkerheten er truet har sivile myndigheter som oppgave å både beskytte sivilsamfunnet og å støtte Forsvarets militære innsats. Samfunnssikkerheten er også viktig for å ivareta statssikkerheten.

Samfunnssikkerheten og statssikkerheten er gjensidig avhengig av hverandre. Enkelte sivile varer og tjenester som drivstofforsyning og tilgang til transportinfrastruktur kan være kritiske

for ivaretagelsen av samfunnssikkerheten, men også avgjørende for Forsvaret i ivaretagelsen av statssikkerheten. Samtidig kan sivile aktører være avhengige av bistand fra Forsvaret i kritiske situasjoner, for eksempel i tilknytning til transportbehov ved håndteringen av en hendelse. Samfunnsutviklingen og endringene i trusselbildet øker avhengighetene mellom sivil og militær side.

Fremveksten av nye sikkerhetsutfordringer, herunder anslag fra ikke-statlige aktører, kan utfordre både samfunnssikkerheten og statssikkerheten. Aldri før har teknologi som kan true staters sikkerhet vært tilgjengelig for så mange. Sammensatte trusler, der ulike virkemidler brukes for å understøtte og forsterke hverandre (se kapittel 9), kan gjøre det vanskeligere å identifisere sikkerhetstruende virksomhet, forstå det samlede trusselbildet og hvilke aktører som står bak. Skillet mellom samfunnssikkerheten og statssikkerhet blir mer utydelig, og det kan bli

Boks 1.1 Sentrale begreper i meldingen

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.

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.

Krise defineres som en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes.

Nasjonal sikkerhet defineres som statssikkerhetsområdet og en avgrenset del av samfunnssikkerhetsområdet som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. De nasjonale sikkerhetsinteressene er angitt i sikkerhetslovens § 1-5.

Risiko er et uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og 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 funksjoner 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 anlegg og systemer som er nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner omtales som kritisk infrastruktur.

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

Sårbarhet er uttrykk for et systems manglende evne til å motstå en uønsket handling eller uønsket hendelse, samt manglende evne til å gjenoppta sin funksjon.

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

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

mer utfordrende å se hvem som egentlig treffes av en bestemt trussel.

Begrepet nasjonal sikkerhet er knyttet til sikkerhetsloven og omhandler å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser som i loven forstås som landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform, samt overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til a) de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet, b) forsvar, sikkerhet og beredskap, c) forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner, d) økonomisk stabilitet og handlefrihet og e) samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet. Sikkerhetslovens virkeområde er statssikkerhetsområdet og den delen av samfunnssikkerhetsområdet som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

Den nye sikkerhetsloven har et noe videre virkeområde enn loven den erstattet. Det nye virkeområdet er tilpasset samfunnsutviklingen og et endret trusselbilde, herunder den tette koblingen mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet. Lovens virkeområde defineres nærmere gjennom identifiseringen av *grunnleggende nasjonale funksjoner*. Dette er tjenester, produksjon eller andre former for virksomhet som er av en slik betydning at helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser (se nærmere omtale i kapittel 7).

Denne meldingen omhandler samfunnssikkerhet og forebyggende nasjonal sikkerhet. Forsva-

rets evne til å ivareta statssikkerheten behandles i Forsvarsdepartementets langtidsplan for forsvarssektoren, jf. Prop. 62 S (2019–2020) *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren*, jf. Innst. 334 S (2019–2020), og *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*, som legges frem høsten 2020.

FNs bærekraftsmål

I 2015 ble FNs 193 medlemsland enige om 17 felles mål for bærekraftig utvikling som del av Agenda 2030. Bærekraftsmålene er gjensidig avhengig av hverandre. Krig, konflikt og sikkerhet er for eksempel nært knyttet sammen med sosial og økonomisk utvikling.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å koordinere arbeidet med mål 16 Fred og rettferdighet. Norge oppleves som et trygt land å bo i, og har et velfungerende rettsvesen med godt utbygde og velfungerende institusjoner. *World Justice Project's Rule of Law Index*, som måler hvordan rettsvesen og myndigheter oppfattes, rangerte i 2019 Norge som nest beste land, etter Danmark.

Flere av bærekraftsmålene er viktige for samfunnssikkerheten. Bekjempelse av klimaendringer, bygging av robust infrastruktur og fremme av god helse og fredelige og inkluderende samfunn, er noen eksempler. Oppfølgingen av bærekraftsmålene kan bidra til å redusere risikoen for konflikt og ustabilitet i utlandet, og dermed bedre grunnlaget for samfunnssikkerheten.



Figur 1.2 FNs bærekraftsmål.

Tabell 1.1 FNs bærekraftsmål

1. Utrydde alle former for fattigdom i hele verden.	11. Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige.
2. Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk.	12. Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre.
3. Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder.	13. Handle umiddelbart for å bekjempe klimændringene og konsekvensene av dem.
4. Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle.	14. Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling.
5. Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling.	15. Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold.
6. Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle.	16. Fremme fredelige og inkluderende samfunn for bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer.
7. Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til en overkommelig pris.	17. Styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling.
8. Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle.	
9. Bygge robust infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og bidra til innovasjon.	
10. Redusere ulikhet i og mellom land.	

Det arbeides internasjonalt, også i regi av FN, med å utvikle indikatorer for bærekraftsmålene. Statistisk sentralbyrå har utarbeidet en oversikt over tilgjengelige norske data. Det arbeides med å etablere en database med norske data for bærekraftsindikatorer, blant annet indikatorer tilpasset regionale og lokale forhold, slik at fylkeskommuner og kommuner kan måle effekten av egen innsats. Se nærmere omtale av samarbeid i FN i punkt 14.5.

1.7 Struktur og avgrensning

Justis- og beredskapsdepartementet skal jevnlig utarbeide stortingsmeldinger som fastsetter overordnede mål og tiltak og oppsummerer status og resultater innen samfunnssikkerhetsfeltet.² Stortingsmeldinger innen samfunnssikkerhetsfeltet inngår som en del av det nasjonale planleggingsgrunnlaget for samfunnssikkerhetsarbeidet. Med utgangspunkt i utfordringsbildet vil regjeringen i denne meldingen særlig fremme tiltak innenfor følgende syv områder:

- Covid-19 pandemien
- Sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret
- Forebyggende nasjonal sikkerhet

² Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet kap. VI.

- Digital sikkerhet
- Sammensatte trusler
- Forebygging og beredskap lokalt og regionalt
- Forebygging, beredskap og redningstjeneste i våre nordlige havområder

Disse syv temaene er omtalt i hvert sitt kapittel. I tillegg inneholder meldingen egne kapitler om forskning og utvikling, om internasjonalt samarbeid, og om pågående og gjennomførte tiltak som regjeringen har iverksatt som har styrket arbeidet med samfunnssikkerheten.

De fire kapitlene om sivil-militært samarbeid og totalforsvaret (kapittel 6), forebyggende nasjonal sikkerhet (kapittel 7), digital sikkerhet (kapittel 8) og sammensatte trusler (kapittel 9) henger til dels tett sammen. Bruk av digitale virkemidler kan utgjøre en vesentlig del av sammensatte trusler, og arbeidet med nasjonal sikkerhet omfatter både problemstillinger knyttet til digital sikkerhet og sammensatte trusler. I tillegg er alle disse tre temaene sentrale i det sivil-militære samarbeidet og viktige i totalforsvaret. Det er i de ulike kapitlene lagt inn krysshenvisninger for å vise sentrale koblingspunkt mellom dem.

Denne stortingsmeldingen bygger videre på den forrige samfunnssikkerhetsmeldingen, Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst. 326 S (2016–2017), som fremhevet følgende sentrale områder: Digitale sårbarheter, alvorlige

naturhendelser, alvorlig kriminalitet, smittsomme sykdommer og farlige stoffer (CBRNE). I tillegg omhandlet meldingen vår evne til å håndtere hendelser, sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret, holdninger, kultur og ledelse for en god samfunnssikkerhet, samt læring etter øvelser og hendelser. Regjeringen har aktivt jobbet for å styrke samfunnssikkerheten innenfor disse områdene. Kapittel 12 gir en nærmere omtale av utvalgte tiltak som er gjennomført siden forrige melding.

Temaområdet forebygging, beredskap og redningstjeneste i våre nordlige havområder (se kapittel 11) behandles også i Nærings- og fiskeridepartementets Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*, jf. Innst. 203 S (2019–2020) og regjeringens kommende nordområdemelding som koordineres av Utenriksdepartementet.

Satellitteknologi og elektronisk kommunikasjon er kritiske samfunnsfunksjoner som svært mange andre funksjoner er avhengige av, og som kan gi økt verdiskaping, samfunnssikkerhet og effektiv offentlig forvaltning. Samtidig må samfunnets økte sårbarhet som følge av slik ny teknologi håndteres. Regjeringen gir en nærmere omtale av disse temaene i Nærings- og fiskeridepartementets melding om ny nasjonal romstrategi, Meld. St. 10 (2019–2020) *Høytflyvende satellitter – jordnære formål – En strategi for norsk romvirksomhet*, jf. Innst. 350 S (2019–2020), og Kommunal og moderniseringsdepartementets kommende stortingsmelding om den digitale grunnmuren, mobil-, bredbånd-, og internett-tjenester.

Meldingen har vært tett koordinert med Forsvarsdepartementets langtidspan for forsvarssektoren, Prop. 62 S (2019–2020) *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidspan for forsvarssektoren*, jf. Innst. 334 S (2019–2020), og *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidspan for forsvarssektoren*, som legges frem høsten 2020. Sentrale temaer i koordineringen har særlig vært det sikkerhetspolitiske bildet, sivilt-militært samarbeid og totalfor-

svaret, sammensatte trusler, strategisk kommunikasjon og nasjonal sikkerhet.

Denne samfunnssikkerhetsmeldingen adresserer utfordringer og temaer hvor politiet har en rolle, men inneholder ikke vurderinger av politiets kapasiteter eller omtale av arbeid med å videreutvikle politiet. Politiet er blant de viktigste aktørene innen beredskap og krisehåndtering og har en sentral funksjon i flere områder som dekkes i denne meldingen, blant annet knyttet til det sivil-militære samarbeidet og totalforsvaret (kapittel 6), arbeidet med forebyggende nasjonal sikkerhet (kapittel 7), digital sikkerhet (kapittel 8), arbeidet mot sammensatte trusler (kapittel 9), forebygging og beredskapsarbeid lokalt og regionalt (kapittel 10) og arbeidet i den offentlige organiserte redningstjenesten (kapittel 11).

Samfunnssikkerhetsmeldingen må sees i sammenheng med Justis- og beredskapsdepartementets melding om politiet, Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*. Det pågår i tillegg et arbeid med å etablere en langsiktig plan for politi og påtalemyndigheten. Langtidsplanen skal, i lys av utfordringsbildet, presisere ambisjoner og krav til hvilke evner politiet skal utvikle og opprettholde innen hele politiets samfunnsoppdrag. Langtidsplanen vil blant annet vektlegge politiets roller innen samfunnssikkerhet gjennom hovedområdene beredskap og sikkerhet, samt kriminalitetsbekjempelse.

Meldingen inneholder som ovenfor nevnt ikke en evaluering av myndighetenes håndtering av koronapandemien. Regjeringen nedsatte 24. april 2020 en uavhengig kommisjon for å få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av koronapandemien. Kommisjonen skal levere sin rapport innen utgangen av mars 2021. I kapittel 5 *Covid-19 pandemien* omtales imidlertid det evalueringsarbeid som påligger det enkelte departement etter Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet.

2 Meldingens innhold

Meldingen presenterer regjeringens politikk for arbeidet med samfunnssikkerheten i Norge i et fireårsperspektiv. Nedenfor gjengis helt kort hovedinnholdet i hvert kapittel samt regjeringens politikk. Nærmere utdyping og forklaring av innhold følger i de respektive kapitlene.

Kapittel 3: Utfordringsbildet

Kapitlet beskriver hvordan arbeidet med samfunnssikkerheten påvirkes av blant annet endringer i det sikkerhetspolitiske bildet, globalisering, digitalisering, urbanisering og klimaendringer.

Kapittel 4: Forebygging og prioriteringsavveininger

Det er verken ønskelig eller mulig å skape et risikofritt samfunn. Arbeidet med samfunnssikkerheten omfatter derfor å ta stilling til hva som er akseptabel risiko. For å tydeliggjøre at vurderinger av risikoaksept inngår som en del av ansvarsprinsippet vil regjeringen presisere at ansvarsprinsippet innebærer at ansvarlig instans tar stilling til hva som er akseptabel risiko. Ansvars-, likhets-, nærhets-, og samvirkeprinsippene er grunnleggende for arbeidet med samfunnssikkerheten.

Regjeringen vil:

- Videreutvikle samfunnets motstandsdyktighet gjennom økt vektlegging av det forebyggende arbeidet.
- Presisere ansvarsprinsippet for å tydeliggjøre at vurderinger av risikoaksept inngår som en del av utøvelsen av ansvarsprinsippet.

Kapittel 5: Covid-19 pandemien

Covid-19 pandemien er den alvorligste krisen Norge har opplevd siden andre verdenskrig. Pandemien har store konsekvenser for alle deler av samfunnet, både ved helsetap, konsekvenser for

sårbare barn og unge, økonomiske og andre samfunnsmessige skadevirkninger. Pandemien er også en betydelig risiko for samfunnssikkerheten.

Regjeringen vil:

- Fortsette å håndtere pandemien slik at sykdomsbyrden i Norge er lav og helse- og omsorgstjenesten har kapasitet til å håndtere pågangen av pasienter.
- Fortsette innsatsen for å få befolkningen til å følge de grunnleggende smittevern-tiltakene.
- Styrke arbeidet med testing, isolering, smitteoppsporing og karantene for tidlig å oppdage og få kontroll på lokale utbrudd.
- Sørge for at lemping av smitteverntiltak skal skje kontrollert, gradvis og over tid. Hensynet til barn og unge prioriteres først, deretter hensynet til arbeidsplasser og næringsliv.
- Fortsette samarbeidet med EU for å sikre vaksine til befolkningen i Norge og bidra i den internasjonale innsatsen med å sikre alle land tilgang til vaksine mot covid-19.
- Fortsette innsatsen for å bygge opp beredskap-kapasiteter av beskyttelsesutstyr, medisinsk utstyr og legemidler i helse- og omsorgstjenesten.
- Kontinuerlig utvikle kunnskapsgrunnlaget slik at tiltakene er effektive for å håndtere pandemien med minst mulig negative konsekvenser for den enkelte innbygger og for samfunnet. Tiltak må være nyttige og forholdsmessige, og samfunnsøkonomiske effekter av tiltak må vektlegges så langt det er mulig.
- Fortsette å følge den økonomiske situasjonen tett og ved behov vurdere tiltak for å støtte norsk næringsliv og norske arbeidstakere som har blitt eller er rammet av koronapandemien.
- Legge til rette for relevant dokumentasjon og på annen måte bistå Koronakommisjonen i deres arbeid.
- Gjennomføre egne evalueringer i departementene, jf. krav i samfunnssikkerhetsinstruksen og sikre læring i departementene og i offentlige virksomheter.

Kapittel 6: Sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret

Det er gjensidig støtte og samarbeid mellom sivil side og Forsvaret. For å videreutvikle et totalforsvar som er tilpasset nye utfordringer etablerte regjeringen i 2016 det fireårige Totalforsvarsprogrammet. I denne meldingen redegjør regjeringen for gjennomført arbeid og staker ut kursen for arbeidet med å videreutvikle totalforsvaret ytterligere.

Regjeringen vil:

- Følge opp læringspunkter etter øvelse Trident Juncture 2018.
- Vurdere behovet for et tverrfaglig «totalforsvarsråd» på etats- og direktoratsnivå i situasjoner der krigsskueplass er etablert.
- Presisere i samfunnssikkerhetsinstruksen Justis- og beredskapsdepartementets generelle samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet knyttet til lederdepartementets oppgaver og sentral krisehåndtering.
- Videreutvikle evnen til å etablere, vedlikeholde og analysere et tverrsektorielt situasjonsbilde på strategisk nivå på sivil side.
- Vurdere hvordan det sivile og militære situasjonsbildet til sammen kan forbedre den samlede nasjonale situasjonsforståelsen.
- Bedre fylkesmenn og kommuners evne til å ivareta sin rolle i totalforsvaret.
- Finne gode løsninger for å inkludere privat sektor i beredskapsarbeidet i hele krisespekteret.
- Jevnlig arrangere øvingsaktiviteter for totalforsvaret som helhet.
- Vurdere det samlede kompetansetilbudet på totalforsvarsområdet for å sikre at tilbudene og aktivitetene til ulike kompetansesentre samlet sett utnyttes mest mulig effektivt.

Kapittel 7: Forebyggende nasjonal sikkerhet

Ny sikkerhetslov med forskrifter trådte i kraft 1. januar 2019. Loven skal bidra til å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet. Den nye loven er bedre tilpasset samfunnsutviklingen. Alle departementer har i 2019/2020 jobbet med å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner og peke ut virksomheter som faller inn under den nye loven. Regjeringen har orientert Stortinget om status for arbeidet i respektive departementers Prop. 1 S (2020–2021). I denne meldingen redegjør regjeringen for gjennomført arbeid og staker ut kursen for arbeidet med å

videreutvikle vår evne til å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet.

Regjeringen vil:

- Sørge for en helhetlig tilnærming til arbeidet med å implementere sikkerhetsloven og identifisere og sikre skjermingsverdige objekt og infrastruktur.
- Sørge for at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) videreutvikler kompetanse om hvordan risikoen ved utenlandske investeringer kan forebygges og motvirkes.
- Sørge for at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og NSM videreutvikler sikkerhetskompetanse på 5G.
- Øke vår forskningsbaserte kunnskap om motvirkning av innsiderisikoen.
- Utvikle og implementere en moderne digital løsning for sikkerhetsklarering av personell.

Kapittel 8: Digital sikkerhet

Digital sikkerhet er et av områdene regjeringen prioriterer høyt. En egen melding om temaet ble lagt frem i 2017 i Meld St. 38 (2016–2017) *IKT-sikkerhet – Et felles ansvar*, jf. Innst. 187 S (2017–2018). En ny nasjonal strategi for digital sikkerhet ble lansert i 2019, og i 2018 overleverte IKT-sikkerhetsutvalget sine anbefalinger om regulatoriske og organisatoriske tiltak for å styrke nasjonal digital sikkerhet. I denne meldingen følger regjeringen opp sentrale tiltak fra IKT-sikkerhetsutvalget og peker ut prioriteringer og tiltak i det videre arbeidet med å styrke digital sikkerhet.

Regjeringen vil:

- Følge opp *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*.
- Styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og pådriverrolle innenfor digital sikkerhet.
- Videreutvikle NSM som det nasjonale fagmiljøet og responsfunksjon for digital sikkerhet. Nasjonalt Cybersikkerhetssenter (NCSC) i NSM skal være et knutepunkt for informasjonsdeling, kompetanseutveksling og tverrsektorielt samarbeid.
- Etablere lov om digital sikkerhet som gjennomfører EUs NIS-direktiv.
- Vurdere fortløpende hvordan EU-rettslige krav kan og bør inkorporeres i norsk rett for å ivareta digital sikkerhet ved produkter og tjenester tilkoblet internett.

- Utvikle kompetanse om digital sikkerhet i tråd med samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes behov med utgangspunkt i de nasjonale strategiene på området.
- Gjennomføre en nasjonal øvelse om digital sikkerhet i 2020 med formål å styrke sivilt-militært, privat-offentlig og internasjonalt samarbeid for hendelseshåndtering.
- Utvide Digitaliseringsdirektoratets arbeid med forebyggende informasjonssikkerhet til å også omfatte kommunene, i tillegg til statsforvaltningen.
- Etablere en markeds plass for skytjenester hos Digitaliseringsdirektoratet. Markeds plassen skal gjøre det enklere for virksomheter i offentlig sektor å anskaffe sikre, lovlige og kostnads-effektive skytjenester.

Kapittel 9: Sammensatte trusler

Sammensatte trusler er en betegnelse på en fremgangsmåte der en aktør bruker et spekter av ulike virkemidler for å påvirke oss og for å skaffe seg informasjon. Virkemidlene kan være økonomiske, juridiske, diplomatiske, etterretningsmessige, informasjonsmessige og militære. De kan brukes hver for seg eller settes sammen og koordineres slik at de understøtter og forsterker hverandre. Meldingen redegjør for regjeringens arbeid mot sammensatte trusler, og for aktuelle tiltak.

Regjeringen vil:

- Videreutvikle evnen til å etablere, vedlikeholde og analysere et tverrsektorielt situasjonsbilde på strategisk nivå på sivil side.
- Vurdere hvordan det sivile og militære situasjonsbildet til sammen kan forbedre den samlede nasjonale situasjonsforståelsen.
- Videreutvikle samarbeidet mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet om formidling av trussel- og risikoinformasjon.
- Styrke elevenes evne til å utøve kildekritikk gjennom innføringen av det nye læreplanverket (Kunnskapsløftet 2020) trinnvis fra skolestart høsten 2020.

Kapittel 10: Forebygging og beredskap lokalt og regionalt

Regjeringen er opptatt av samfunnssikkerhet der folk bor. Ekstremvær, flom, store ulykker, brann, epidemier og bortfall av kritiske samfunnsfunksjoner som blant annet strøm, elektronisk kommuni-

kasjon (ekom) og veiforbindelse, er eksempler på bredden av uønskede hendelser som kan ramme kommuner og fylker. På kommunalt og regionalt nivå har kommunene og fylkene et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. Utviklingen i utfordringsbildet, med blant annet økte påkjenninger fra naturhendelser, stiller skjerpede krav til samfunnssikkerhetsarbeidet på lokalt og regionalt nivå.

Regjeringen vil:

- Styrke brannutdanningen ved å etablere en ny, offentlig toårig fagskole for utdanning av brann- og redningspersonell i Tjeldsund kommune i Troms og Finnmark.
- Fortsette samlokalisering av nødmeldingssentralene til brann- og redningsvesenet og politiet.
- Utrede fremtidig forvaltning av elsikkerhetsområdet.
- Gi oppdrag til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), i samarbeid med relevante aktører, å vurdere og foreslå kriterier for trygge oppholdssteder for befolkningen ved evakuering i hele krisespekteret. Tilfluktsromsordningen i sin nåværende form avvikles når det er etablert ny ordning for trygge oppholdssteder for befolkningen.
- Se nærmere på samhandlingen mellom de tre nødetatene.
- Styrke nærværet i politidistriktene gjennom å øke bevilgningen tilsvarende 400 politistillinger, som i hovedsak skal gå til de geografiske driftsenhetene i distriktene.
- Styrke grunnberedskapen i politiet ved å tilrettelegge for at innsatspersonell i politidistriktene får økt mulighet til å trene ved politiets nasjonale beredskapssenter.

Kapittel 11: Forebygging, beredskap og redningstjeneste i våre nordlige havområder

Økende økonomisk aktivitet på og rundt Svalbard, samt i havområdene opp mot Nordpolen, utfordrer beredskapen. Norge har beredskapsforpliktelser i disse til dels svært fjerntliggende og værutsatte områdene, hvor beredskaps- og redningsarbeid kan være svært krevende. Redningsarbeid i nord reiser også prinsipielle spørsmål knyttet til hvilke krav det kan stilles til beredskapen og hvilket ansvar den enkelte aktør har for egen sikkerhet. I denne meldingen redegjør regjeringen for utfordringene knyttet til redning og

beredskap i nordområdene og fremmer forslag til tiltak.

Regjeringen vil:

- Bedre nødkommunikasjonen i nordlige farvann gjennom utvidet høyfrekvent radiodekning (HF) og lyttevakt fra kystradiostasjonene på HF.
- Etablere bredbåndskapasitet for både sivile og militære brukere i Arktis fra 2023.
- Fase inn de nye redningshelikoptrene som vil styrke redningsberedskapen betydelig.
- Ta sikte på å etablere en ny base i Tromsø som vil bidra til økt redningshelikopterkapasitet i nord.
- Styrke den arktiske maritime kompetanse gjennom å etablere en arktisk maritim kompetansenode.
- Vurdere nåværende og fremtidige sjøsikkerhets- og beredskapsmessige utfordringer knyttet til cruisetrafikk i Norges farvann og tilgrensede havområder. Regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal drøfte utfordringene og foreslå tiltak på dette området.
- Utrede hvordan den maritime nød- og sikkerhetstjeneste (kystradiotjenesten) bør være innrettet i fremtiden.
- Videreutvikle samarbeidet om felles utfordringer i Arktis innen redning og beredskap gjennom avtaler knyttet til internasjonalt rednings-samarbeid i nordlige havområder.

Kapittel 12: Videreutviklingen av arbeidet med samfunnssikkerheten

Regjeringen har styrket arbeidet med samfunnssikkerheten på flere områder siden forrige melding (Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst. 326 S (2016–2017)). Hjemmelsgrunnlaget for samfunnssikkerhetsarbeidet er videreutviklet, og våre forutsetninger for å ha kunnskap og oversikt over risiko og sårbarheter er styrket. I dette kapitlet redegjøres det for pågående og gjennomførte tiltak som styrker arbeidet med samfunnssikkerheten.

Regjeringen vil:

- På bakgrunn av departementenes status- og tilstandsvurderinger, vurdere vår evne til å sikre kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner.
- Evaluere ordningen med status- og tilstandsvurderinger for kritiske samfunnsfunksjoner.

- Gjennomføre tilsyn basert på videreutviklede tilsynsordninger etter henholdsvis samfunnssikkerhetsinstruksen og ny sikkerhetslov.
- Videreutvikle DSBs analyser av krisescenarier.
- Styrke grunnlaget for planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av øvelser.
- Gjennomgå og revidere rammeverket med de 14 kritiske samfunnsfunksjonene, i lys av erfaringer fra koronapandemien, også sett hen til sikkerhetsloven og grunnleggende nasjonale funksjoner.
- Behandle beredskapshjemmelutvalgets anbefalinger.

Kapittel 13: Forskning og utvikling innenfor samfunnssikkerhetsfeltet

Samfunnssikkerhetsarbeidet skal være kunnskapsbasert og forskning er et viktig bidrag til dette. Sentrale kunnskapsbehov innen samfunnssikkerhet er bedre forståelse av faktorer som styrker motstandskraften i samfunnet, hva som gjør komplekse og kritiske samfunnsfunksjoner sårbare og effektiv styring og ledelse av arbeidet med samfunnssikkerhet.

Regjeringen vil:

- Evaluere FoU-strategi for samfunnssikkerhet 2015–2019 og vurdere behovet for en ny strategi.
- Fortsette arbeidet med forskning og innovasjon innen samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid.

Kapittel 14: Internasjonalt samarbeid

Truslene og risikoene Norge står overfor er i stor grad knyttet til utviklingstrekk utenfor våre grenser. Det er nødvendig med et tett samarbeid med andre land både for å forebygge og håndtere utfordringer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Kapitlet om internasjonalt samarbeid redegjør for sentrale elementer i det internasjonale samarbeidet og relevante tiltak.

Regjeringen vil:

- Fortsette å være en aktiv bidragsyter i NATO, EU og FN.
- Videreutvikle det nordiske samarbeidet med særlig vekt på skogbrannberedskap, nødkommunikasjon, kjemiske stoffer, biologiske

- agens, radioaktive stoffer og nukleært materiale (CBRN).
- Fra sivil side søke samarbeid opp mot det allerede etablerte nordiske forsvarssamarbeidet NORDEFCO.
- Følge opp FNs Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.

Del I
Utfordringsbildet og implikasjoner for
arbeidet med samfunnssikkerhet
og nasjonal sikkerhet

3 Utfordringsbildet

Dette kapitlet redegjør for sentrale faktorer som påvirker utfordringsbildet. Et målrettet og effektivt arbeid med samfunnssikkerhet og nasjonal sikkerhet forutsetter kunnskap om utfordringsbildet og trender som kan påvirke sikkerheten.

3.1 Sikkerhetspolitisk utvikling

Norges sikkerhet er avhengig av en regelstyrt internasjonal orden og forpliktende multilateralt samarbeid, som fremhevet i Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*, jf. Innst. 145 S (2019–2020). Fundamentet for Norges sikkerhet er folkeretten og våre medlemskap i *De forente nasjoner* (FN) og *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), i tillegg til tett regionalt og bilateralt sikkerhetspolitisk samarbeid med nære allierte, særlig USA.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen for Norge er i endring. En av årsakene er at den regelbaserte verdensordenen i økende grad utfordres av land med andre verdsett. Det er ventet at økt rivalisering mellom verdens stormakter vil prege utviklingen i årene fremover.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen påvirkes også av samfunns- og teknologiutviklingen. Samfunnets økte digitalisering gir statlige og ikke-statlige aktører nye verktøy og arenaer til å forfølge sine strategiske interesser. Bruken av en kombinasjon av åpenlyse og fordekte militære og ikke-militære virkemidler, såkalt sammensatt virkemiddelbruk, utfordrer skillet mellom fred, sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Dette er situasjoner der en aktør bruker et spekter av ulike virkemidler for å påvirke aktører i Norge. Desinformasjon, investeringer i næringsvirksomhet, påvirkning gjennom diplomati, rekruttering eller innplassering av utro tjenere i kommersiell og offentlig virksomhet og digitale angrep er noen eksempler. Virkemidlene kan brukes hver for seg eller settes sammen og koordineres slik at de understøtter og forsterker hverandre (se kapittel 9).

I løpet av det siste tiåret har Russland gjennomført en omfattende modernisering av sine

væpnede styrker, og utviklingen er planlagt å fortsette de kommende årene. Russland har tydelig demonstrert sin vilje til å bruke militær makt for å nå politiske mål i Georgia, Ukraina og Syria, samt en økt bruk av flere virkemidler for å svekke samholdet i og mellom vestlige land. I norsk sammenheng kan den negative utviklingen illustreres med russisk militærøving av angrepsprofiler mot norske mål og forstyrrelser av GPS-signaler i Finnmark.

En av de viktigste tendensene i det geopolitiske landskapet i vår tid er Kinas vekst. Den økonomiske veksten følges opp av tydelige politiske, teknologiske, kulturelle og militære ambisjoner. Kina trer frem som en global stormakt, som i økende grad definerer og påvirker den internasjonale agendaen. Kinas militære styrker moderniseres kraftig. Både Etterretningstjenesten og Politets sikkerhetstjeneste (PST) navngir Kina som en utfordring også for Norge.

Nord-Afrika og Midtøsten er områder som preges av kriger, konflikter og kriser, destabilisering og uforutsigbarhet. Dersom ikke unge mennesker i disse områdene får bedre muligheter enn i dag, vil grunnlaget for migrasjon og voldelig ekstremisme kunne bli enda større.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen omtales nærmere i Forsvarsdepartementets langtidsplan for forsvarssektoren, Prop. 62 S (2019–2020) *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren*, jf. Innst. 334 S (2019–2020), og *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*, som legges frem høsten 2020. Utviklingen i det internasjonale samarbeidet er nærmere omtalt i Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*, jf. Innst. 145 S (2019–2020).

3.2 Klimaendringer

Klimaendringene er en av vår tids aller største utfordringer. I følge FNs klimapanel har økende utslipp av CO₂ og andre klimagasser fra blant annet kraftproduksjon, industri, jordbruk, biler og fly bidratt til at atmosfærens innhold av CO₂ er



Figur 3.1 Flomskader i Flåm i Aurland.

Foto: Svein Arne Vågane, NVE

høyere enn noen gang de siste 800 000 år.¹ Økt konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren forsterker drivhuseffekten. Verden blir varmere og faren for uforutsette endringer i klimasystemet med alvorlige konsekvenser øker.

De direkte virkningene av klimaendringene knytter seg til økt intensitet og hyppighet av ekstremvær som hetebølger, styrtregn og sterk vind. Forandringene i vær og natur forsterker påkjenninger fra naturhendelser som skred og flom. I tillegg endres havet, tilgangen til dyrkbare arealer og andre naturressurser. Klimaendringer kan også bidra til økt spredning av sykdommer. Endringene vil dermed få negative følger for både økonomisk aktivitet og levekår.

Konsekvensene av klimaendringene er størst for utsatte utviklingsland som har begrensede forutsetninger til å håndtere påkjenningene. I disse landene vil klimaendringer kunne bli en kilde til

konflikt og uro, for eksempel ved å redusere tilgangen på mat og vann. Utviklingen vil også kunne føre til økt migrasjonspress, blant annet fordi landområder blir ubeboelige. De indirekte konsekvensene kan dermed bli store, også for rikere land.

Klimaendringene har også konsekvenser for Norge. Ifølge Meteorologisk institutt kan vi forvente en økning i temperatur og nedbør i hele landet og gjennom alle årstider. Naturhendelser er allerede en vesentlig del av utfordringsbildet i Norge. Fremover må vi forvente mer ekstremt vær og økte påkjenninger fra naturhendelser. Faren for flom, skred, stormflo og overvann, øker.² Mer ekstrem nedbør, som styrtregn, gjør at skred vil kunne inntreffe på områder som frem til nå har vært skjermet for dette.

Vi utsettes jevnlig for naturhendelser som skred og flom. 30. juli 2019 ble Jølster og Førde

¹ <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/Tema/Klima/Klimagasser>.

² <https://klimaservicesenter.no>.

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.

Endringer i klimaet øker også sannsynligheten for at vi får flere tørkeperioder. Årsaker til tørke er en kombinasjon av lite nedbør og stor fordamping.³ Tørke kan føre til økt skogbrannfare, begrenset drikkevannsforsyning og skader på økosystemer. Sommeren 2018 ble Norge rammet av en langvarig tørkeperiode. Tørken ga oss en av de mest krevende skogbrannsesongene noen sinne.⁴

Klimaendringene påvirker også vilkårene for næringsvirksomhet. Redusert isutbredelse i Arktis som følge av klimaendringer gir for eksempel nye muligheter for næringsaktivitet i nord og skipsfart gjennom polhavet. Dette skaper i sin tur utfordringer knyttet til beredskap på områder med krevende klimatiske forhold og lange avstander (se kapittel 11).

3.3 Globalisering

Globalisering er en fellesbetegnelse på samfunnsendringer som bidrar til tettere integrasjon og avhengigheter mellom land gjennom økt flyt av informasjon, varer, tjenester, kapital og mennesker.

Internasjonalt samarbeid er avgjørende for Norges sikkerhet, økonomi og velferd. Samtidig legger enkelte toneangivende land mindre vekt på multilateralt samarbeid enn tidligere. Vi ser en tendens til at multilaterale organisasjoner i mindre grad brukes til å løse felles utfordringer gjennom kompromisser og samarbeid. Multilateralt samarbeid utfordres når store land velger å løse felles problemer bilateralt, eller i verste fall unilateralt, i stedet for i et større fellesskap. Disse utviklingstrekkene er nærmere beskrevet i Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*, jf. Innst. 145 S (2019–2020).

Norge har dratt stor nytte av globaliseringen. Vår velstand bygger i stor grad på internasjonal handel og investeringer over landegrensene. Når verden har blitt tettere sammenkoblet endres samtidig trussel- og sårbarhetsbildet. Vi er avhengige av at verdensmarkedet for viktige handelsva-

rer fungerer. Avhengighet av lange forsyningslinjer og reduksjon i lagerhold øker sårbarheten mot svikt i produksjon og logistikk. Samtidig reduserer betydningen av geografisk distanse når folk reiser både lenger og mer. Risikoen for spredning av smittsomme sykdommer øker. Forholdet mellom globaliseringsprosesser og samfunnssikkerhetsrisikoer er komplekst. Fem risikoforhold er særlig viktige:

- Konflikt og ustabilitet i andre deler av verden
- Internasjonal handel og ordninger for samhandling kan utnyttes til fiendtlige formål
- Risiko knyttet til svikt i og manglende kontroll over verdikjeder for kritiske varer og tjenester
- Økt sosial ulikhet kan gi risiko for økt polarisering
- Økt risiko for rask spredning av alvorlige smittsomme sykdommer

3.3.1 Konflikt og ustabilitet i andre deler av verden

Flere land i Midtøsten, Afrika og Asia har utfordringer knyttet til korrupsjon, betydelige sosiale og økonomiske forskjeller og høy arbeidsledighet. Dette er faktorer som øker risikoen for konflikt og ustabilitet. I land hvor myndighetene ikke har evne til å gi befolkningen sikkerhet og grunnleggende tjenester kan det skapes grobunn for vold og ekstremisme. Konflikt, ustabilitet og mangel på frihet og fremtidsutsikter er også drivkrefter for migrasjon.

Terrortrusselen er nært knyttet til internasjonale forhold, og angrep kan bli inspirert av hendelser i eller utenfor Norge. Ifølge PST var det en markant økning i antall personer som ble radikalisert til ekstrem islamisme etter at Syria-konflikten startet i 2011.⁵ Betydelig migrasjon er en mobiliseringsfaktor for høyreekstremisme og kan føre til misnøye og økt politisk polarisering i europeiske land. Internettfora er en sentral kilde til radikaliseringsfor både høyreekstremer og ekstrem islamistisk ideologi.

Flere europeiske land har blitt utsatt for terror. Ifølge PSTs trusselvurdering for 2020 vurderes det som mulig at høyreekstremister vil forsøke å gjennomføre terrorhandlinger i Norge. Trusselen fra høyreekstremer i Norge utviklet seg i negativ retning i løpet av 2019, og i 2020 vurderer PST det som like sannsynlig at en terrorhandling vil utføres av høyreekstremer som av ekstreme isla-

³ NVE 2018. <https://www.ntbinfo.no/pressemelding/norge-ma-forberede-seg-pa-flere-alvorlige-torke?publisherrId=89280&releaseId=17690239>.

⁴ <https://www.varsom.no/nytt/statusrapporter-torke/torke-i-norge-oppdateret-status-23-august-2018>.

⁵ PST (2016). *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikalisert?*

mister. Terrorangrepet 22. juli 2011 og terrorangrepet mot en moské i Bærum 10. august 2019 understreker viktigheten av å arbeide kontinuerlig med beredskap mot terror og ekstremisme.

3.3.2 Internasjonal handel og ordninger for samhandling kan utnyttes til fiendtlige formål

Internasjonal handel og samarbeid over landegrenser er en kilde til økonomisk vekst, teknologiske fremskritt og økt velferd. Denne åpenheten kan imidlertid bli en sårbarhet dersom den misbrukes. Investeringer på tvers av landegrenser kan for eksempel utnyttes av uvedkommende som et fordekt virkemiddel for å få innsikt i sensitiv og strategisk informasjon. Med bakgrunn i denne risikoutviklingen vedtok Den europeiske union (EU) en forordning om utenlandske direkteinvesteringer som kan ha en negativ effekt på nasjonal sikkerhet (se også punkt 7.5.2). Også akademia og forsknings- og utviklingsmiljøer er sårbare for fordekt innhenting av sensitiv informasjon til bruk i strid med norske interesser.

3.3.3 Risiko knyttet til svikt i verdikjeder for kritiske varer og tjenester

Norge har en åpen økonomi der import er minst like viktig som markedsadgang for vår eksport. Dette gjør at vi i stor grad er avhengig av å importere varer og tjenester som er kritiske for befolkningen og for virksomheter. Internasjonalt er vareproduksjonen i stor grad innrettet i såkalte globale verdi- og forsyningslinjer, hvor ulike deler av en vare produseres forskjellige steder i verden, avhengig av pris og tilgang til materialer, arbeidskraft og kompetanse. Norske data strømmer i stor grad gjennom utenlandskontrollerte nettverk, og en betydelig del av vår kritiske infrastruktur har komponenter som er produsert av utenlandske selskap i utlandet. En slik spesialisering og geografisk arbeidsdeling gir økonomiske gevinster.

Lange forsyningslinjer kan imidlertid være lite oversiktlige og en kilde til sårbarhet, ved at svikt i én del av kjeden kan forstyrre både produksjon og logistikk. Ved begrenset lagerhold av kritiske varer og tjenester øker denne sårbarheten ytterligere. Disse utfordringene er synliggjort under koronapandemien. Ettersom pandemien spredte seg verden rundt ble det en kraftig økning i den globale etterspørselen etter respiratorer, testutstyr og smittevernutstyr som ansiktsmasker, hansker, beskyttelsesdrakter og øyebeskyttelse. Disse produktene produseres i all hovedsak i

Boks 3.1 Risikoanalyse av legemiddelmangel

I de senere årene har problematikken rundt legemiddelmangel blitt stadig mer aktuell. Dette er en global utfordring. De viktigste årsakene til mangel er produksjonsproblemer, at legemidler trekkes fra markedet, logistikkproblemer og rask etterspørselsøkning. Internasjonalt samarbeid er viktig for å redusere antall alvorlige mangelsituasjoner og sikre god informasjon. Norge deltar i samarbeid på nordisk, europeisk og globalt nivå.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjennomførte en risikoanalyse av legemiddelmangel i Norge i 2018, i tett samarbeid med helsesektoren. Helsedirektoratet har i forlengelse av DSBs rapport gjennomgått legemiddelberedskapen og foreslått en rekke tiltak, jf. rapporter IS-2837 og IS-2873 avlevert i henholdsvis juni 2019 og februar 2020. Rapportene følges opp av Helse- og omsorgsdepartementet, og blant annet har forslag til lovendringer for å styrke Legemiddelverkets hjemler vært på høring. I forbindelse med koronapandemien gir midlertidig forskrift adgang til forbud mot parallelltransport, meldeplikt, prioritering og rasjonering, og det bygges opp beredskapslager av kritiske legemidler på nasjonalt nivå.

andre land, med Kina som en helt sentral aktør. Samtidig ble den globale transportkapasiteten redusert som følge av pandemien. I sum førte dette til at anskaffelsen av nødvendig utstyr og oppbygging av lagre ble svært krevende (se også kapittel 5).

3.3.4 Økt sosial ulikhet kan gi risiko for økt polarisering

De siste tiårene har den økonomiske ulikheten avtatt mellom land, men samtidig økt noe innad i mange utviklede land. Økonomisk ulikhet i et land kan ha negativ innvirkning på både mellommenneskelig tillit og tilliten til myndighetene.⁶

⁶ Gould, E. & Hizjen, A. (2016). Growing apart, losing trust? The impact of Inequality on Social Capital. IMF Working paper no 16/176. Hentet fra: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Growing-Apart-Losing-Trust-The-Impact-of-Inequality-on-Social-Capital-44197>.

Økende ulikhet i samfunnet kan redusere sosial samhörighet, frembringe oppfatninger av urettferdighet, og forsterke motsetninger mellom grupper i samfunnet.

Et mer polarisert samfunn kan gjøre befolkningen mer sårbar overfor aktører som sprer usann informasjon. Polariserte samfunn er mer sårbare for desinformasjonskampanjer, som søker å nøre opp under forskjeller for å øke splittelse og undergrave demokratiske prosesser.

Norge er blant landene med lavest ulikhet, både når vi ser på fordelingen av inntekt og med hensyn til bredere indikatorer for fordelingen av levekår og livskvalitet. Det norske samfunnet er også preget av høy tillit.⁷ Innbyggerne i Norge har i stor grad tillit til både myndigheter og hverandre. Tillit fremmer samhold, samarbeid og deltagelse på samfunnets ulike arenaer, og legger til rette for at markeder, demokrati og rettsstat fungerer effektivt. Det høye tillitsnivået i Norge gjør samfunnet mer robust. Samtidig kan tilliten variere mellom grupper i samfunnet og bidra til polarisering mellom grupper med ulik grad av tillit til myndighetene og andre. Personer med lav utdanning og lave inntekter har generelt lavere tillit til styringsinstitusjonene enn de med høyere utdanning og høyere inntektsnivåer. Regjeringens innsats for å bidra til sosial bærekraft og motvirke ulikhet og konsekvenser av ulikhet er nærmere omtalt i Meld. St. 13 (2018–2019) *Muligheter for alle – Fordeling og sosial bærekraft*, jf. Innst. 282 S (2018–2019).

3.3.5 Økt risiko for rask spredning av alvorlige smittsomme sykdommer

Infeksjonssykdommer utgjør en betydelig trussel. Globalisering, befolkningsvekst, urbanisering, klimaendringer og økt reiseaktivitet bidrar til at utbrudd oppstår hyppigere enn tidligere og at de kan spres raskt over store avstander.

Utbruddet av koronaviruset er det siste, mest omfattende og mest alvorlige eksempelet på hvordan smittsomme sykdommer kan spres og hvilke følger de kan få (se kapittel 5). I tillegg har vi de senere årene hatt flere internasjonale utbrudd av sykdommer som *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS), *Middle East Respiratory Syndrome* (MERS), pandemisk influensa, ebolavirussykdom

⁷ Norge skårer høyt på internasjonale målinger av tillit. Se OECD (2019), *Government at a Glance 2019: Core government results*, den europeiske samfunnsundersøkelsen 2014 og levekårsundersøkelsen EU-SILC 2013.

Boks 3.2 Risiko og sårbarhetsanalyse av norsk drivstofforsyning

En risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk drivstofforsyning ble utarbeidet av DSB i 2017. DSB konkluderer med at norsk drivstofforsyning fremstår som robust for mindre alvorlige hendelser. Samtidig peker analysen på at verdikjeden er sårbar for bortfall av innsatsfaktorer som strøm, ekomtjenester og personell, samt for uønskede hendelser i enkelte ledd. Disse sårbarhetene er generelt knyttet til lager, distribusjon- og detaljistleddet. Nærings- og fiskeridepartementet er i gang med å følge opp utvalgte tiltak i samarbeid med næringsaktørene i Rådet for drivstoffberedskap og berørte departementer.

Særskilt om Forsvarets behov for drivstoff

Petroleumbasert drivstoff er også en kritisk innsatsfaktor for Forsvarets og allierte styrkers operasjoner, og behovet for drivstoff vil øke betydelig i krise og krig. I denne enden av krisespekteret vil det være nødvendig med statlig styring og prioritering for å balansere mellom drivstoff til Forsvarets behov, drivstoff til andre sivile varer og tjenester som understøtter Forsvarets behov og drivstoff til rene sivile behov. Nærings- og fiskeridepartementet og Forsvarsdepartementet har derfor etablert faste kvartalsvise møter for å kunne planlegge for en beredskap som tar høyde for og balanserer disse behovene på en god måte. Disse møtene vil også benyttes til å avklare hvordan Forsvarets kapasiteter kan bistå i forsyningen av drivstoff ved sivile kriser.

og zikavirusfeber, som alle har krevd stor beredskapsinnsats.

3.4 Digitalisering

Digitalisering er en betegnelse på hvordan samfunnet i økende grad tar i bruk og gjør seg avhengig av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (se kapittel 8). Stadig flere produkter og tjenester er avhengig av IKT-infrastruktur og nettkobling. Det er en vedvarende og svært kraftig vekst av data som lagres. Gjennom utvikling av

Boks 3.3 Kunstig intelligens

Kunstig intelligente systemer utfører handlinger, fysisk eller digitalt, basert på tolkning og behandling av strukturerte og ustrukturerte data, i den hensikt å oppnå et gitt mål. Enkelte kunstig intelligente systemer kan også tilpasse seg gjennom å analysere og ta hensyn til hvordan tidligere handlinger har påvirket omgivelsene.

Regjeringen lanserte i januar 2020 Nasjonal strategi for kunstig intelligens. Regjeringen vil legge til rette for at Norge skal ha infrastruktur for kunstig intelligens i verdensklasse, i form av digitaliseringsvennlig regelverk, gode språkressurser, raske og motstandsdyktige kommunikasjonsnett og tilstrekkelig regnekraft. Det skal legges til rette for deling av data innenfor og på tvers av bransjer og sektorer. Kunstig intelligens i Norge skal bygge på etiske prinsipper, respekt for personvernet og god digital sikkerhet.

mobilnettene (5G), bruk av sensorteknologi og kunstig intelligens vil vi få nye digitale tjenester som vil fornye og forbedre måten vi lever og arbeider på. Vår hverdag er digital, primært til det gode for privatpersoner, virksomheter og forvaltningen. Samtidig endrer digitaliseringen risikobildet. Ifølge Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er økende kompleksitet i digitale systemer og verdikjeder en viktig årsak til at sårbarhetene øker. Digitale økosystemer består av flere datamaskiner, flere systemer, flere protokoller, flere tjenester og flere og lengre verdikjeder. Alle disse digitale løsningene kobles sammen og skaper uoversiktlige avhengigheter.

Det digitale rom gir trusselaktører muligheter til å begå datainnbrudd, drive spionasje, utføre digitale angrep og gjennomføre påvirkningskampanjer. Det har vært en økning i målrettede datainnbrudd mot norske myndigheter og virksomheter. Særlig utsatte mål er virksomheter innen norsk statsforvaltning, virksomheter som understøtter kritisk infrastruktur og norske teknologibedrifter som er verdensledende innenfor sitt segment.

IKT-kriminaliteten øker ved at aktører i større grad benytter seg av digitale verktøy for å ulovlig tilegne seg verdier. Aktører bak digitale angrep utnytter som regel det svakeste leddet i en verdi-

kjede og leter etter den enkleste veien til målet. Gjerningspersonene er ofte organiserte, har høy teknologisk kunnskap og kan befinne seg hvor som helst i verden.

Den raske utviklingen gjør det krevende å forutse hvilke trusler og sårbarheter som vil prege risikobildet. Løsepengevirus, industrispionasje og fremmedstatlig etterretningsaktivitet vil trolig fortsette å prege risikobildet fremover. I tillegg er en stor andel uønskede hendelser utilsiktede. Feil eller utfall i digitale systemer og tjenester skjer på grunn av menneskelige feil, programvarefeil, utstyringsfeil, naturhendelser, eller en kombinasjon av disse.

3.5 Urbanisering i Norge

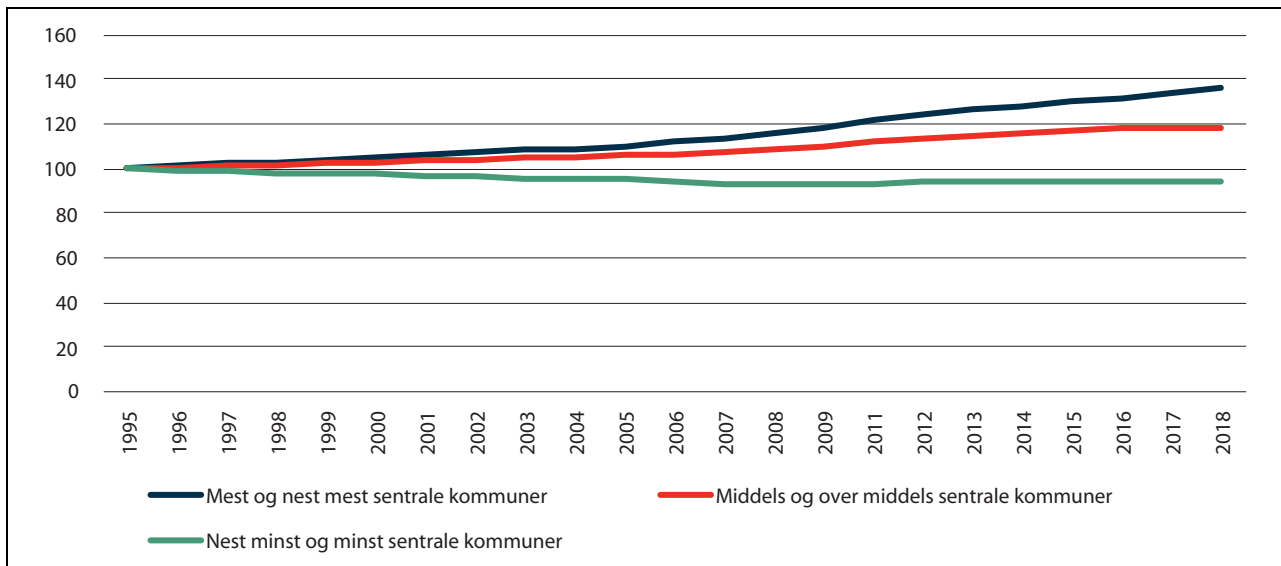
Urbanisering innebærer at mennesker, markeder og aktiviteter forflytter seg fra rurale til bymessige områder. Det er en verdensomspennende trend som har pågått i lang tid. I dag bor om lag 80 prosent av befolkningen i Norge i tettsteder, og det er en klar tendens til at de mest sentrale delene av landet også har den høyeste befolkningsveksten.⁸ Større utdanningstilbud og karrieremuligheter er sentrale årsaker til at folk trekker fra distriktene mot byene.

Urbaniseringen fører til befolkningsvekst i sentrale strøk, samtidig som distriktene opplever fraflytting. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) befolkningsfremskrivning vil mer enn hver tredje innbygger i en del distriktskommuner ha passert 70 år i 2040.⁹ Når antallet og andelen arbeidstakere reduseres, blir det mer utfordrende å få tak i kvalifisert arbeidskraft i både offentlig og privat sektor. Økt antall og andel eldre innbyggere og nedgang i folketall kan få konsekvenser for kommunenes evne til å forebygge og håndtere uønskede hendelser som kan true liv, helse, miljø og materielle verdier. Kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse er viktig for samfunnssikkerheten. Fraflytting i distriktskommuner reduserer også rekrutteringsgrunnlaget for de frivillige organisasjonene i redningstjenesten.

I sentrumsnære områder kan økt fortetting og flere asfalterte flater sette press på grøntområder i byer og tettsteder. Sammen med klimaendringer som gir økt risiko for intens nedbør, øker også risikoen for overvann.¹⁰ I en kommuneundersøkelse fra 2015 svarte over halvparten av kommu-

⁸ <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befteft/aar>.

⁹ <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/lavere-befolkningsvekst-framover>.



Figur 3.2 Bosatte etter sentralitet. Indeks 1995=100.

Kilde: SSB tabell 05212

nene at kapasiteten i overvannssystemet ikke er tilstrekkelig for å håndtere fremtidens nedbør.¹¹ Overvann kan føre til skader på bebyggelse og infrastruktur som vei, jernbane, vann- og avløps-system. Konsekvensene av regnflom i urbane områder var tema i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) risikoanalyse «Regnflom i by» (2016).

3.6 Utfordringsbildet skaper samordningsbehov

Utfordringsbildet er grenseoverskridende, sektor-ogripende og treffer myndigheter og private aktører på sentralt, regional og lokalt nivå. Samordning er derfor nødvendig for å:

- sikre et enhetlig og harmonisert samfunnssikkerhetsarbeid på tvers av sektorer
- unngå gråsoner og klargjøre ansvarsdeling for overlappende områder
- sikre sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler
- kunne fastsette tverrsektorielle prioriteringer på nasjonalt nivå

¹⁰ Overvann er en betegnelse på overflateavrenning som følge av nedbør og snøsmelting før det når nærmeste vassdrag.

¹¹ NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder – som problem og ressurs*.

- håndtere gjensidige avhengigheter, herunder avhengigheter mellom kritiske samfunnsfunksjoner
- sikre en effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser
- understøtte effektiv krisehåndtering

Justis- og beredskapsdepartementet har, i kraft av sin samordningsrolle på sivil side innenfor samfunnssikkerhetsfeltet, hovedansvaret for å holde oversikt over helheten i samfunnssikkerhetsarbeidet, og for å sikre nødvendig samordning mellom aktører i ulike sektorer og på ulike forvaltningsnivå, herunder i forbindelse med tverrsektoriell krisehåndtering.¹² Justis- og beredskapsdepartementet har også en sentral rolle i det internasjonale samarbeidet som er en viktig del av samfunnssikkerhetsarbeidet. Dette inkluderer arbeidet i NATO, samarbeid med våre nordiske naboer og gjennom bilaterale avtaler innenfor ulike temaområder. En nærmere omtale av internasjonalt samarbeid er gitt i kapittel 14.

¹² Justis- og beredskapsdepartementet har en generell samordningsrolle på samfunnssikkerhetsfeltet, jf. kgl.res. 10. mars 2017 nr. 312, og *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* kap. VI. Departementet har også det overordnede ansvaret for det forebyggende sikkerhetsarbeidet i sivil sektor, jf. kgl.res. 20. desember 2018 med hjemmel i lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet.

4 Forebygging og prioriteringsavveininger

Utfordringsbildet legger føringer for arbeidet med samfunnssikkerheten. Vi må kontinuerlig videreutvikle vår evne til å forebygge, håndtere og følge opp uønskede hendelser. Samtidig stiller strammere økonomiske rammer økte krav til prioriteringer og effektiv ressursutnyttelse.¹ Dette får to viktige konsekvenser for arbeidet med samfunnssikkerheten: Den forebyggende delen av arbeidet blir viktigere, og det vil oppstå krevende avveininger og prioriteringer mellom ulike hensyn.

Flere av prinsippene og vurderingene som fremkommer i punkt 4.2–4.4 aktualiseres av koronapandemien. Denne meldingen inneholder imidlertid ikke en vurdering av i hvilken grad myndighetene har evnet å håndtere pandemien i tråd med disse. Dette vil være aktuelt å komme tilbake til etter at Koronakommisjonen har avlevert sin rapport.

4.1 Regjeringens politikk

Det er verken ønskelig eller mulig å skape et risikofritt samfunn. Arbeidet med samfunnssikkerheten omfatter derfor å ta stilling til hva som er akseptabel risiko. For å tydeliggjøre at vurderinger av risikoaksept inngår som en del av ansvarsprinsippet vil regjeringen presisere at ansvarsprinsippet innebærer at ansvarlig instans tar stilling til hva som er akseptabel risiko. Ansvars-, likhets-, nærhets-, og samvirkeprinsippene er grunnleggende for arbeidet med samfunnssikkerheten.

Regjeringen vil:

- Videreutvikle samfunnets motstandsdyktighet gjennom økt vektlegging av det forebyggende arbeidet.
- Presisere ansvarsprinsippet for å tydeliggjøre at vurderinger av risikoaksept inngår som en del av utøvelsen av ansvarsprinsippet.

¹ Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*, jf. Innst. 358 S (2016–2017).

4.2 Forebygging blir viktigere

Forebygging innebærer å iverksette tiltak for å redusere muligheten for en uønsket hendelse, eller på forhånd redusere konsekvenser av en mulig hendelse. Ved å forebygge kan vi beskytte liv og helse, økonomiske, materielle og miljømessige verdier, og vi kan sikre kontinuitet i viktige samfunnsfunksjoner.

Bredden og kompleksiteten i risikobildet krever et bredt spekter av forebyggingstiltak, og det forebyggende arbeidet involverer en rekke aktører. Sentrale kategorier av virkemidler er regulering (lovbestemmelser, rutiner mv.), teknologiske løsninger, fysiske og digitale sikringstiltak og holdningsskapende arbeid. Virkemidlene kan rette seg mot enkeltpersoner (for eksempel opplæring og sanksjoner som reduserer risikoadferd), ideelle og frivillige organisasjoner (for eksempel i arbeidet mot radikaliserings), og mot næringsliv og myndighetsaktører (for eksempel unngå bygging av bolig og infrastruktur i særlig rasutsatte områder). Tabell 4.1 viser eksempler på forebyggingstiltak for ulike uønskede hendelser.

4.2.1 Forebygging er kunnskapsbasert arbeid

Forebygging innebærer å bruke kunnskap om årsaks-virkningssammenhenger for å redusere risiko, det vil si hvordan ulike sårbarheter og risikoer kan føre til ulike typer uønskede hendelser. For enkelte hendelser har vi god kunnskap om årsaks-virkningsforhold. Ett eksempel er skader og ulykker knyttet til bruk av elektrisitet. Vi har god kunnskap om sårbarheter og om hvordan elektrisk strøm kan brukes på en trygg og sikker måte. Denne kunnskapen ligger til grunn for utformingen av reguleringer og rutiner som forebygger uønskede hendelser forårsaket av elektrisitet. For andre hendelser, for eksempel knyttet til digital sikkerhet og tilsiktede uønskede handlinger, kan årsaks-virkningsforholdene være mer sammensatte.

Presise og effektive forebyggingstiltak bygger på et godt kunnskapsgrunnlag. Samfunnssik-

Tabell 4.1 Eksempler på forebyggingstiltak for ulike typer uønskede hendelser

Hendelsestyper	Eksempler på forebyggingstiltak (ikke uttømmende)
Etterretning, påvirkningsoperasjoner og sammensatte trusler	<ul style="list-style-type: none"> – Forebygging gjennom regulering (virksomheter underlagt sikkerhetsloven) <ul style="list-style-type: none"> – Krav til informasjonssikkerhet, personellsikkerhet (klarering, autorisasjon), fysisk sikkerhet, bruk av sikkerhetsgodkjente informasjonssystemer og sikkerhetsgraderte anskaffelser – Forebygging gjennom menneskelige, organisatoriske og teknologiske barrierer – Forebygging gjennom kompetanse og kunnskap <ul style="list-style-type: none"> – Utdanning, opplæring og holdningsskappende arbeid
Omfattende strømbrudd	<ul style="list-style-type: none"> – Forebygging gjennom regulering: <ul style="list-style-type: none"> – Krav til vedlikehold, reparasjonsberedskap, rydding av kraftgater, økonomisk insentivregulering, tilsyn mm. – Forebygging i infrastruktur <ul style="list-style-type: none"> – Sikring, vedlikehold – Forebygging gjennom kompetanse og kunnskap – Egenberedskap
Ekonomifall	<ul style="list-style-type: none"> – Nødbetjening og teletilbydernes tiltak som omfatter regulering, krav til nødstrøm, prosjekt Forsterket økonomi mm. – Egenberedskap, som anskaffelse av redundans
Naturhendelser	<ul style="list-style-type: none"> – Forebygging gjennom regulering: <ul style="list-style-type: none"> – Krav til arealplanlegging som tar hensyn til flom- og skredfare – Byggetekniske forskrifter – Forebygging gjennom sikringstiltak: <ul style="list-style-type: none"> – Etablering av flom- og skredsikringstiltak for boliger, infrastruktur, næringsvirksomhet mv. som er utsatt for naturhendelser
Ulykker til sjøs	<ul style="list-style-type: none"> – Forebygging gjennom regulering: <ul style="list-style-type: none"> – Krav til bygging, utrusting og operasjon av skip – Krav til mannskap – Skipstrafikkregulering langs kysten – Forebygging gjennom kompetanse og kunnskap: <ul style="list-style-type: none"> – Utdanning og opplæring – Meteorologiske tjenester som kan advare om krevende værforhold
Transport	<ul style="list-style-type: none"> – Forebygging gjennom regulering: <ul style="list-style-type: none"> – Fartsgrenser – Krav til godkjenning og bruk av kjøretøy – Krav til periodisk kontroll av kjøretøy – Forebygging i infrastruktur: <ul style="list-style-type: none"> – Veistandard (for eksempel midtdele, veioppmerking, rekkverk) – Forebygging i kjøretøy: <ul style="list-style-type: none"> – Aktive og passive sikkerhetssystemer – Forebygging gjennom kompetanse og kunnskap: <ul style="list-style-type: none"> – Opplæring/førerkort – Forebygging gjennom tiltak som påvirker adferd <ul style="list-style-type: none"> – Fartskontroller, streknings-ATK (automatisk trafikkontroll), sanksjoner, risikobasert kontroll av tunge kjøretøy

Boks 4.1 Sektorovergripende krav til gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser i samfunnssikkerhetsarbeidet

Sentrale instruksjer og lover som stiller krav til at det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser er:

- Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. Fastsatt 1. september 2017.
- Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Fastsatt ved kgl. res. 19. juni 2015.
- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). Fastsatt 25. juni 2010.
- Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). Trådte i kraft 1. januar 2019.

kerhetsinstruksjonen stiller krav til at departementene har oversikt over risiko- og sårbarheter for sin sektor. Sentrale kunnskapskilder er blant annet overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag som krisescenarier, oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og andre strategiske dokumenter om risiko, trusler og sårbarhet, eksempelvis vurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Etterretningstjenesten (E-tjenesten), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og andre. Andre sentrale kunnskapskilder er forskning og evalueringer.

For noen uønskede hendelser har enkelte aktører en særlig viktig rolle i det forebyggende arbeidet. Dette gjelder for eksempel forebygging av skader fra skred- og flom, der det mest effektive er å unngå bygging av boliger og infrastruktur på særlig utsatte områder. Med hensyn til forebygging av skader fra skred- og flomhendelser er kommunen som planmyndighet en sentral aktør (se kapittel 10). Når det gjelder infrastruktur har eiere, som Statens vegvesen, fylkeskommuner og Bane Nor, et ansvar for å kartlegge fare og gjøre tiltak for å redusere risikoen for skader som følge av naturfare.

4.2.2 Forebygging er ofte samfunnsøkonomisk lønnsomt

Kostnadene ved å forebygge kan være vesentlig lavere enn kostnadene ved å håndtere hendelser og reparere skader. Når hendelsen først har inntruffet kan både den akutte håndtering og det oppfølgende arbeidet kreve betydelige ressurser. Uønskede hendelser kan medføre omfattende kostnader knyttet til liv og helse, miljø, og materielle verdier. Flom- og skredsikring er eksempler på tiltak som gir stor samfunnsøkonomisk nytte i forhold til kostnadene ved tiltakene. Vurderinger av samfunnsøkonomisk nytte i forhold til kostnader ligger til grunn for Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) bistand til flom- og skredsikringstiltak. I lys av de økonomiske perspektiver som trekkes opp i Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*, jf. Innst. 358 S (2016–2017), vil det forebyggende arbeidet bli enda viktigere i årene som kommer.

Tilsvarende kan et digitalt angrep få store konsekvenser for den daglige driften av virksomheter som rammes, og kreve store ressurser til håndtering av angrepet og til gjenoppretting av nødvendige funksjoner. Selskapet Norsk Hydro ble 19. mars 2019 rammet av et omfattende digitalt angrep. Konsekvensene påvirket hele Hydros globale organisasjon, og selskapet estimerte høsten 2019 den totale kostnaden til rundt 550–650 mill. kroner.² Det er viktig at virksomheter som utsettes for digitale angrep varsler og anmelder forholdet. Deling av kunnskap styrker vår evne til å forebygge, oppdage, varsle og håndtere digitale hendelser.

4.2.3 Forebygging skaper mer motstandsdyktige samfunn

Det forebyggende arbeidet får oss til å reflektere over sårbarheter, risikoer og mulige tiltak, og bidrar derfor til økt bevissthet om ulike sider av arbeidet med samfunnssikkerheten og nasjonal sikkerhet. Forebygging må foregå både i privat og offentlig sektor og på alle forvaltningsnivåer. Den enkelte innbygger må også få tilstrekkelig kunnskap og bevissthet om hvordan verdier kan sikres.

Forebygging må prioriteres i den alminnelige samfunnsplanleggingen, enten det gjelder valg av veitraseer, lokalisering og sikring av viktige bygg, hvem som gis tilgang til sensitiv informasjon, valg av teknologiske løsninger innenfor cyberdome-

² <https://www.hydro.com/no-NO/media/pa-dagsorden/cyberangrep-pa-hydro>.

net mv. Enkle tiltak kan være effektive. NSM understreker for eksempel at fire enkle tiltak kan stoppe 80–90 prosent av internetrelaterte digitale angrep. Tiltakene er 1) oppgrader maskin og programvare, 2) installere sikkerhetsoppdateringer så fort som mulig, 3) ikke tildel administrator-rettigheter til sluttbrukere og 4) blokker kjøring av ikke-autoriserte programmer.

Et økt fokus på forebygging betyr ikke at vi kan forebygge enhver hendelse. Vi vil også i fremtiden rammes av hendelser som vil kreve store ressurser. Gjennom det forebyggende arbeidet vil vi likevel få kunnskap som også gjør oss bedre i stand til å håndtere de hendelser som inntreffer.

4.3 Prioriteringsavveininger i arbeidet med samfunnssikkerheten

Dette er regjeringens andre melding om samfunnssikkerhet til Stortinget. I forrige melding til Stortinget, Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst. 326 S (2016–2017), beskrev regjeringen sentrale utfordringer ved og forutsetninger for å leve med risiko. I meldingen vektla regjeringen at det er verken ønskelig eller mulig med et 100 prosent sikkert samfunn, at vi alltid må leve med en viss risiko, og at Norge er et motstandsdyktig samfunn – rikt på menneskelige, økonomiske og materielle ressurser. Motstandsdyktigheten gir gode forutsetninger for å leve med risiko. Arbeidet med samfunnssikkerheten bygger videre på disse perspektivene fra forrige stortingsmelding.

Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*, jf. Innst. 358 S (2016–2017), understreker at de økonomiske rammene blir strammere i årene som kommer. De siste 10–15 årene har forslag om nye planer og tiltak kunnet bli behandlet under forventning om økt handlingsrom i budsjettene. Fremover vil det i større grad være nødvendig å finne inndekning for nye satsinger gjennom omprioriteringer og kutt. Dette stiller økte krav til kost-nytte vurderinger av tiltak. Behovet for prioriteringer gjelder også innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet.

Avveining av kostnad mot nytte kan være krevende. Nyten kan være vanskelig å fastslå, og det kan være usikkerhet knyttet til fremtidig utvikling og tiltakenes effekter. Tiltak kan også komme i konflikt med grunnleggende verdier som selvbestemmelse, personlig frihet, rettssikkerhet og personvern. Noen trusler og risikoer kan likevel være så alvorlige at de underlegges strengere krav til risikoreduksjon. Det er for eksempel noen

verdier i samfunnet som er av en slik viktighet at virksomhetene som disponerer disse blir underlagt sikkerhetsloven med tilhørende krav til hvordan de skal oppnå forsvarlig sikkerhet.

En grunnleggende avveining i arbeidet med samfunnssikkerheten er i hvilken grad vi skal prioritere hendelser med lav sannsynlighet og høy konsekvens, eller hendelser med høy sannsynlighet og relativt sett lavere konsekvens. Slike vurderinger kan også innebære å veie én type konsekvenser, for eksempel konsekvenser av en hendelse for kritisk infrastruktur, opp mot andre typer konsekvenser, som konsekvenser av annen hendelse for natur og miljø. Det vil sjelden eller aldri være aktuelt å prioritere en type hendelser helt bort, men sannsynligheten for og mulige konsekvenser av hendelser vil være viktige faktorer i prioriteringene.

Et relatert spørsmål er i hvilken grad sivil beredskap skal dimensjoneres for situasjoner høyt i krisespekteret (for eksempel væpnet konflikt) eller om den primært skal dimensjoneres for situasjoner lavere i krisespekteret (flom, ulykker etc.), hvor vi baserer oss på å kunne dimensjonere opp beredskapen ved behov. Dersom sivile sektorer dimensjonerer for verstefallsscenarioer høyt i krisespekteret, risikerer vi å binde opp ressurser som ikke har anvendelse i andre situasjoner. På den annen side er det viktig at sivile sektorer har kapasitet til å bistå Forsvaret også i situasjoner høyere i krisespekteret. Til en viss grad kan dette oppnås ved streng prioritering av sivile ressurser inn mot Forsvarets behov, men dersom de sivile ressurser er dimensjonert for hendelser lavere i krisespekteret kan man risikere at de ikke kan gi Forsvaret den støtte som er ønskelig. I lys av de strammere økonomiske rammene og det krevende utfordringsbildet vil denne type prioriteringsdiskusjoner bli stadig viktigere.

Andre viktige avveininger knytter seg til hvordan beredskap for ulike hendelsestyper, geografiske områder, eller objekter skal vektles i forhold til hverandre. For visse risikoer vil det være aktuelt å prioritere tett befolkede områder, for andre risikoer å prioritere bygninger med særlig symbolsk verdi, og for atter andre risikoer å prioritere områder av særskilt betydning for forsvar av landet i en sikkerhetspolitisk krise eller militær konflikt. Risiko- og sårbarhetsvurderinger må ligge til grunn for prioriteringene av beredskapen.

Prioriteringsutfordringene treffer myndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Utfallet av prioriteringene vil kunne påvirke det sivil-militære samarbeidet, og vurderingene av dem krever derfor tett samarbeid mellom sivil og militær side.

Boks 4.2 Samfunnssikkerheten er avhengig av godt offentlig-privat samarbeid

Med offentlig-privat samarbeid menes her alle typer ordninger der det offentlige samhandler med det private for å løse oppgaver på samfunnssikkerhetsområdet. Flere private aktører har et vesentlig ansvar for samfunnssikkerheten, for eksempel ved at de forvalter kritisk infrastruktur. Private aktører har også en viktig rolle knyttet til forsyningssikkerheten, herunder kraftforsyning, ekom, matvareforsyning, drivstoffforsyning, legemiddelforsyning og transport. Ulike ordninger for offentlig-privat samarbeid er derfor viktig. Av etablerte ordninger for offentlig-privat samarbeid i Norge, kan blant annet nevnes:

- Varslingssystemet for digital infrastruktur (VDI). Nasjonal sikkerhetsmyndighet organiserer og drifter et sett kapasiteter for å avdekke og verifisere forsøk på digitale angrep mot norsk infrastruktur. Offentlige og private virksomheter kan be om å få knytte seg til VDI og få utplassert disse kapasitetene i sin infrastruktur.
- Ekomsikkerhetsforum er et forum for utveksling av informasjon mellom myndigheter og private aktører innenfor ekom.
- Nærings- og fiskeridepartementet har et formelt samarbeid med skipsfartsnæringen gjennom NORTRASHIP-ledelsen og gjennom en avtale om skipsfartsberedskap med Norges Rederiforbund.
- Rådet for matvareberedskap, Rådet for drivstoffberedskap og Rådet for bygg- og anleggsberedskap er rådgivende organer for Nærings- og fiskeridepartementet ved beredskapsplanlegging og i kriser. Rådene består av representanter fra henholdsvis de største matvaredistributørene, sentrale drivstoffaktører og landsdekkende entreprenører og bransjeorganisasjoner innen bygg- og anleggsberedskap.
- Sikkerhetsforum er et forum med representanter fra myndighetene og partene i arbeidslivet innen norsk petroleumsvirksomhet, som har til hensikt å fremme samarbeid og kunnskapsutvikling om blant annet sikkerhetsspørsmål.
- Forsvarets avtaler med private aktører.
- Sikkerhetsrådet for luftfarten.

Prioriteringene vil også kunne påvirke det offentlig-private samarbeidet (se boks 4.2), og tett dialog med privat sektor er derfor viktig.

Mange av utfordringene innenfor samfunnssikkerhetsfeltet går på tvers av sektorgrensene. Digitale hendelser kan for eksempel ramme virksomheter og tjenester i alle sektorer. Naturhendelser som skogbrann, storm og flom kan få betydning for både helsesektoren, brannvesen og politiet, og krever ofte bistand fra Forsvaret. Evnen til å kunne fastsette tverrsektorielle prioriteringer på nasjonalt nivå vil derfor bli enda viktigere i årene fremover, både mellom sivile sektorer og mellom sivil side og Forsvaret.

4.4 Risikoaksept – presisering av ansvarsprinsippet

Det er verken ønskelig eller mulig å skape et risikofritt samfunn. Arbeidet med samfunnssikkerheten omfatter derfor å ta stilling til hva som er akseptabel risiko.

Arbeidet med samfunnssikkerheten er basert på de fire prinsippene ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet (se boks 4.3). Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Det er likevel en grense for hvor langt man kan gå for å redusere risiko, og vurdering av akseptabel risiko må derfor inngå i arbeidet. I disse vurderingene er det ofte nødvendig å se hen til hvilke muligheter for risikoreduksjon som finnes, herunder hvilke tiltak som er forsvarlig ut ifra kost-nyttevurderinger. Vurderingene må også se hen til eventuelle negative konsekvenser for grunnleggende verdier som selvbestemmelse, personlig frihet og personvern.

For å tydeliggjøre at vurderinger av risikoaksept inngår som en del av ansvarsprinsippet vil regjeringen presisere ansvarsprinsippet med følgende tillegg i kursivert tekst:

Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. *Ansvarlig instans må ta stilling til hva som er akseptabel risiko.*

Vurdering av akseptabel risiko inngår i enhver vurdering av muligheter for risikoreduksjon og vurdering av aktuelle avbøtende tiltak. Hvis det for eksempel gjennomføres et visst sett med sikringstiltak rundt og i en bygning, aksepterer vi de risikoer som sikringstiltakene ikke vil virke mot. Det er viktig at ansvarlige myndigheter er seg dette bevisst, og presiseringen av ansvarsprinsippet skal bidra til dette.

Ved behov må akseptabel risiko avklares med overordnet instans. Innspill fra relevante aktører kan være nyttig støtte til ansvarlig instans sin beslutning om risikoaksept, og dermed for ivaretagelsen av ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet. Det er ofte enklere å ta stilling til hva som er akseptabel risiko for avgrensede funksjoner og oppgaver. Det vil for eksempel kunne være enklere å vurdere risiko knyttet til fysiske enkeltobjekter, enn det er for sikring av funksjoner som understøttes av en rekke underliggende innsatsfaktorer og tjenester. Kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner har dessuten i økende grad blitt avhengige av lange og uoversiktlige digitale verdikjeder, som gjerne spenner over mange sektorer og flere land. Presiseringen av prinsippet vil likevel kunne bidra til økt bevisstgjøring om roller, ansvar og risiko. At en sektormyndighet aksepterer en viss risiko innenfor et område medfører ikke at myndigheten kan fraskrive seg ansvaret.

Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle skal sikre en helhetlig og koordinert beredskap nasjonalt, på tvers av alle sivile sektorer og kritiske samfunnsfunksjoner. Departementet har gjennom sin samordningsrolle (se punkt 3.6 og vedlegg 1) et ansvar for å påse at departementene gjennomfører risikovurderinger. Tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid og forebyggende sikkerhetsarbeid (se punkt 12.4) er viktige virkemidler i så måte. Samord-

Boks 4.3 De fire grunnleggende prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerheten

- Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Ansvarlig instans må ta stilling til hva som er akseptabel risiko.
- Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
- Nærhetsprinsippet betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige 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.

ningsrollen pålegger også Justis- og beredskapsdepartementet å ha oversikt over tilstanden på samfunnssikkerhetsområdet og sørge for at eventuelle problemstillinger på tvers av sektorer blir håndtert. Dette gjelder også eventuelle spørsmål knyttet til risikoaksept. Justis- og beredskapsdepartementet har i tillegg et overordnet ansvar for koordineringen av det forebyggende sikkerhetsarbeidet i sivil sektor, jf. kgl.res. 20. desember 2018. Forsvarsdepartementet har tilsvarende ansvar i forsvarssektoren.

Presiseringen av ansvarsprinsippet kan bidra til økt bevissthet om gjenstående risiko. Det er for eksempel en grense hvor langt redningshelikoptre kan fly over hav før de må returnere til basen. Kjennskap til denne grensen kan ha betydning for en skippers valg av seilingsrute. Å kommunisere rekkevidden til risikoreduserende tiltak og gjenstående risiko til relevante aktører kan gi grunnlag for iverksetting av egenberedskapstiltak.

Boks 4.4 Egenberedskap ved bortfall av strømforsyning

Samfunnet er svært avhengig av strøm. Kraftbransjen jobber kontinuerlig med å opprettholde en sikker forsyning, men vil likevel aldri kunne garantere en uavbrutt strømforsyning. Det er derfor viktig at myndighetene bidrar til realistiske forventninger til forsyningsikkerheten for strøm. Det er også nødvendig at den enkelte sluttbruker og vitale samfunnsaktører blir mer oppmerksomme på egen avhengighet til strøm.

Egenberedskap handler her om å begrense konsekvensene av strømutfall. Hvilket forbruk av strøm må dekkes i alle slags tilfeller, og hvilket forbruk er ikke like kritisk? Egenberedskapen kan ha som ambisjon å opprettholde tilnærmet normal drift og livsførsel, eller kun ha mål om trygg evakuering. En middelvei kan innebære å ha tilgang til reservekraftforsyning slik at det blir mulig å opprettholde et minimum av prioriterte funksjoner.

Egenberedskap utelukker ikke samarbeid, snarere tvert imot. Det kan være hensiktsmessig å analysere og dekke eget behov i samråd med nærliggende aktører. På denne måten kan man senke kostnader og bidra til å håndtere felles sårbarheter.

Kritiske samfunnsfunksjoner skal så langt som mulig fungere også under ekstraordinære forhold. Den enkelte sektor og aktør er ansvarlig for å vurdere eget behov for strøm, og å sikre evne til å utøve sitt ansvar ved bortfall av den sentrale kraftforsyningen. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) planlegger et felles prosjekt for å se nærmere på egenberedskap hos aktører som er kritisk avhengig av strøm.

For aktører som utfører kritiske samfunnsfunksjoner er behovet for egenberedskap stort ettersom kraftforsyning er en forutsetning for de fleste former for tjenesteyting. I ulike sektorer er det ulike krav, ulik bevissthet og ulike insentiver knyttet til å være forberedt på blant annet bortfall av strøm, og hvordan dette påvirker muligheten til å opprettholde funksjonen. Styrket samordning på tvers og tydelige krav til egenberedskap i alle kritisk viktige sektorer vil være et viktig virkemiddel for å redusere samfunnets samlede sårbarhet ved bortfall av kraftforsyning eller andre samfunnsviktige funksjoner.

Del II
Prioriterte områder i arbeidet med
samfunnssikkerheten

5 Covid-19 pandemien

Covid-19 pandemien er den alvorligste krisen Norge har opplevd siden andre verdenskrig. Pandemien og smitteverntiltakene som ble iverksatt, har hatt store konsekvenser for alle deler av samfunnet.

Dette kapitlet gir en foreløpig omtale av håndteringen av koronapandemien i Norge, slik status er ved meldingens fremleggelsestidspunkt. Sentrale elementer er regjeringens strategi for å håndtere pandemien, etableringen av et kunnskaps- og hjemmelsgrunnlag for tiltakene som er iverksatt, og organiseringen og koordineringen av regjeringens arbeid. Kapitlet peker også på noen av sårbarhetene som pandemien har avdekket og som regjeringen vil vurdere nærmere som en del av oppfølgingen av pandemien. Kapitlet avslutter med en omtale av regjeringens vurderinger av

sentrale utfordringer i den videre håndteringen av pandemien.

Underveis i håndteringen av pandemien har mange av beslutningene nødvendigvis blitt fattet raskt og på et usikkert grunnlag. Det øker muligheten for at noen beslutninger burde vært annerledes. Det er derfor ekstra viktig å lære av erfaringene som er gjort. Denne meldingen inneholder ikke en evaluering av regjeringens håndtering av koronapandemien, og omtaler kun tiltak som allerede er besluttet. Regjeringen har nedsatt en uavhengig kommisjon for å få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av koronapandemien. Koronakommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved håndteringen.



Figur 5.1 Testing for koronasmitte.

Foto: Fredrik Ringnes, Forsvaret

5.1 Regjeringens politikk

Regjeringen vil:

- Fortsette å håndtere pandemien slik at sykdomsbyrden i Norge er lav og helse- og omsorgstjenesten har kapasitet til å håndtere pågangen av pasienter.
- Fortsette innsatsen for å få befolkningen til å følge de grunnleggende smittevern-tiltakene.
- Styrke arbeidet med testing, isolering, smitteoppsporing og karantene for tidlig å oppdage og få kontroll på lokale utbrudd.
- Sørge for at lemping av smitteverntiltak skal skje kontrollert, gradvis og over tid. Hensynet til barn og unge prioriteres først, deretter hensynet til arbeidsplasser og næringsliv.
- Fortsette samarbeidet med EU for å sikre vaksine til befolkningen i Norge og bidra i den internasjonale innsatsen med å sikre alle land tilgang til vaksine mot covid-19.
- Fortsette innsatsen for å bygge opp beredskapskapasiteter av beskyttelsesutstyr, medisinsk utstyr og legemidler i helse- og omsorgstjenesten.
- Kontinuerlig utvikle kunnskapsgrunnlaget slik at tiltakene er effektive for å håndtere pandemien med minst mulig negative konsekvenser for den enkelte innbygger og for samfunnet. Tiltak må være nyttige og forholdsmessige, og samfunnsøkonomiske effekter av tiltak må vektlegges så langt det er mulig.
- Fortsette å følge den økonomiske situasjonen tett og ved behov vurdere tiltak for å støtte norsk næringsliv og norske arbeidstakere som har blitt eller er rammet av koronapandemien.
- Legge til rette for relevant dokumentasjon og på annen måte bistå Koronakommisjonen i deres arbeid.
- Gjennomføre egevalueringer i departementene, jf. krav i samfunnssikkerhetsinstruksen og sikre læring i departementene og i offentlige virksomheter.

5.2 Om viruset, sykdommen og smittespredningen

Koronapandemien er den hittil siste av flere internasjonale utbrudd av smittsomme sykdommer. En rekke epidemier med ulik alvorlighetsgrad og omfang har inntruffet de siste tiårene.

Alle utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer er ulike, og konsekvensene påvirkes av hvor smittsomme og sykdomsfremkallende sykdom-

mene er. På 1900-tallet var spanskesyken den mest alvorlige pandemien med mellom 50 og 100 mill. mennesker døde. I Norge tok spanskesyken omkring 15 000 liv. Andre influensapandemier på 1900-tallet var Asiasyken i 1957–1958 og Hong Kong-syken i 1968–1970. På 2000-tallet forårsaket Sars-koronaviruset en global epidemi i 2002–2003, med om lag 8 000 tilfeller med 774 dødsfall i 26 land. Ingen tilfeller ble diagnostisert i Skandinavia. I 2009 ble influensaviruset A(H1N1) (svineinfluensa) definert som en pandemi. Svineinflensaen artet seg som en mild sykdom for de fleste smittede. Det anslås at 32 mennesker døde av denne influensaen i Norge.

På 2010-tallet var Ebolaepidemien i Vest-Afrika i 2014–2016 en alvorlig hendelse som førte til over 28 000 tilfeller og 11 000 døde. Dette var den hittil største ebolaepidemien siden viruset ble oppdaget i 1976.

Utbruddet av koronaviruset, som har fått navnet SARS-CoV-2, startet i storbyen Wuhan i Hubei-provinsen i Kina i desember 2019. Viruset ble første gang påvist hos mennesker i januar. Den 11. mars 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon utbruddet som en pandemi. Sykdommen som viruset gir har fått navnet covid-19 (coronavirus disease 2019). Sykdomsforløpet kan variere fra svært milde symptomer til alvorlig sykdom og død. Noen utvikler ingen symptomer.

Det første smittetilfellet i Norge ble registrert i slutten av februar. Frem til 10. mars hadde alle rapporterte smittetilfeller blitt sporet til utlandet, særlig fra Italia og Østerrike hvor mange nordmenn hadde vært på vinterferie. Etter 10. mars spredte viruset seg ukontrollerte i Norge. Antall smittede økte, og det kom meldinger om at det ikke var mulig å spore hvor flere var blitt smittet. Derfor besluttet helsemyndighetene den 12. mars, med støtte fra helse- og omsorgsministeren og statsministeren, å iverksette inngripende tiltak for å bekjempe smittespredningen. De inngripende tiltakene bidro til at krisen gikk fra å være en helsekrise til å bli en krise med konsekvenser for alle deler av samfunnet.

Norge fikk kontroll over smittespredningen i april 2020. Dette gjorde det mulig med en kontrollert og gradvis avvikling av flere av de mest inngripende smitteverntiltakene. Med bedre kontroll over epidemien og et lavere antall smittede, kunne fokus dreies fra tiltak som rammet alle, til tiltak for å holde utbruddet nede gjennom grunnleggende smitteverntiltak og en målrettet innsats for å slå ned utbrudd ved å finne og isolere smittede, spore opp deres smittekontakter og sette disse i karantene. Selv med en kontrollert åpning av sam-

Boks 5.1 Helsemessige konsekvenser av covid-19-pandemien i Norge¹

- 14 027 meldte tilfeller
- 274 døde, henholdsvis gjennomsnittsalder og medianalder: 82 år og 84 år
- 1 109 innlagt på sykehus, hvorav 242 innlagt på intensiv
- Totaldødelighet i befolkningen har i all hovedsak vært normal

¹ Kumulative tall per 1. oktober 2020.

Kilde: Folkehelseinstituttet

funnet har det hele tiden vært klart at det kan komme en ny økning i smitten. Regjeringen har hele tiden hatt som forutsetning å tilpasse tiltakene til enhver tids gjeldende situasjon.

Fra slutten av juli begynte smittetallene på nytt å stige. Den økte smitten ble møtt med ulike tiltak, primært på lokalt nivå, men det ble også innført enkelte landsdekkende tiltak som skjerpede regler om karantene for nærkontakter til smittede og forbud mot alkoholserving på utsteder etter kl. 24. Per 1. oktober 2020 hadde vi 14 027 meldte tilfeller, se boks 5.1.

Covid-19 vil være en trussel mot folkehelsen frem til en tilstrekkelig andel av befolkningen er immune, enten ved å ha gjennomgått sykdommen, eller gjennom vaksinasjon. Usikkerheten om den videre utviklingen er stor. På verdensbasis utvikler pandemien seg med økende antall smittede. Per 1. oktober 2020 var det meldt om 34 029 923 tilfeller og 1 015 043 dødsfall globalt.¹

Vaksiner

Et stort antall vaksinekandidater er under utvikling. Til tross for lovende data fra enkelte studier i tidlig fase, er det fortsatt ukjent hvilke av disse kandidatene som eventuelt vil kunne vise seg å være sikre og effektive. Vaksineutvikling har høy risiko. Initiativ for tidlig tilgang til vaksiner må derfor ha en portefølje som er bred nok til at det er rimelig sannsynlig at minst én av kandidatene vil lykkes. Samtidig er det nødvendig å gjøre tidlige investeringer for oppskalering av produksjon for å sikre raskere tilgang til et tilstrekkelig antall doser av de vaksinene som eventuelt vil vise seg å være sikre og effektive.

Norges hovedstrategi for å sikre vaksiner til egen befolkning er gjennom tett samarbeid med EU. Norge er omfattet av EUs vaksinestrategi mot covid-19. Avtaler som EU inngår omfatter også befolkningen i Norge og andre EØS-land. På grunn av begrensninger i finansieringsmekanismen Emergency Support Instrument (ESI) vil imidlertid Norge måtte involveres gjennom videre salgssavtaler som inngås etter likeverdige betingelser som EUs medlemsland. Det er Sverige som har påtatt seg oppgaven med å videreformidle vaksinedoser fra EU til Norge. EU, ved kommisjonen og en gruppe medlemsland, forhandler med en rekke leverandører om tidlig produksjon og leveranse av vaksiner til Europa. Per 1. oktober har EU inngått avtaler med to av disse leverandørene.

Internasjonalt har Norge en sterk stemme i arbeidet med å sikre rettferdig global tilgang til vaksiner, medisiner og testutstyr gjennom vår deltakelse og forpliktelser knyttet til samarbeidet Access to Covid-19 Tools Accelerator. Utgangspunktet er at global solidaritet er nødvendig hvis vi skal lykkes i å bekjempe pandemien så raskt som mulig. Siden mai 2020 har vaksinealliansen Global Alliance for Vaccines and Immunisation (Gavi), Den globale koalisjonen for forebygging av epidemier og pandemier (CEPI) og Verdens helseorganisasjon (WHO), samarbeidet om å utvikle et globalt innkjøps- og fordelingssystem av covid-19 vaksiner. Denne mekanismen kalles COVAX og er globalt initiativ som skal bidra til å sikre tilgang til vaksiner mot covid-19 i alle land, uavhengig av betalingsevne.

Mer enn 160 land deltar i dag i COVAX, hvorav 92 lavinntekts- og lavere mellominntektsland som på denne måten kan anskaffe vaksiner til å vaksinere minst 20 prosent av befolkningen. Norge deltar i COVAX som ledd i en felles europeisk tilnærming med Europakommisjonen og EUs 27 medlemsland. Gjennom deltakelsen er vi sikret kjøpsopsjoner tilsvarende vaksiner til 20 prosent av befolkningen, som forutsettes distribuert direkte til lavinntektsland. I tillegg investerer vi i en mekanisme som skal sikre at GAVI kan inngå forhåndskontrakter for levering av vaksiner til lavinntektsland allerede nå.

5.3 Tidligere pandemier og beredskap mot alvorlige smittsomme sykdommer

Infeksjonssykdommer utgjør en betydelig trussel mot den globale folkehelsen. Befolkningsvekst,

¹ Kilde: European Centre for Disease Prevention and Control.

urbanisering, klimaendringer, et globalt matmarked og økt reiseaktivitet er noen forhold som bidrar til at utbrudd raskt kan spres over store avstander (se også omtale i punkt 3.3).

De senere årene har flere internasjonale utbrudd av sykdommer som Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS), Middle East Respiratory Syndrome (MERS), pandemisk influensa, ebolavirusykdom og zikavirusfeber krevd stor beredskapsinnsats. I tillegg har det vært flere innenlandske alvorlige utbrudd av sykdommer som enterohemoragisk *E. coli* (EHEC), legionella og *Giardia lamblia* (en tarminfeksjon).

Håndteringen av svineinfluensa (influensa A(H1N1)) i 2009–2010 var en langvarig og krevende oppgave for norske myndigheter. Krisehåndteringen av pandemien involverte tusenvis av mennesker i alle deler av helsetjenesten og også innen mange andre samfunnssektorer.

For å trekke lærdommer til forbedring av beredskapen ble de mest involverte etater bedt om å gjennomgå sitt arbeid med pandemien. I Meld. St. 16 (2012–2013) *Beredskap mot pandemisk influensa*, jf. Innst. 298 S (2012–2013), ble det gitt en bred orientering om forberedelsene til og håndteringen av svineinfluensa-pandemien i 2009–2010. Det ble også gitt en sammenfatning av alle evalueringer av hvordan samfunnet generelt og helsetjenesten spesielt evnet å møte denne utfordringen.

Det overordnede beredskapsplanverket består både av tverrsektorielle planer og sektorspesifikke beredskapsplaner. Med hensyn til beredskapsplanverket i helsesektoren viste evalueringene fra Influensa A(H1N1)-pandemien viktigheten av at planverket bygger på relevant lovverk og hjemmelsgrunnlag, slik at det raskt kan iverksettes og følges opp av helsetjenesten. I Prop. 90 L (2010–2011) *Lov om folkehelsearbeid* (folkehelse-loven), jf. Innst. 423 L (2010–2011), ble det derfor fremmet flere forslag for å etablere et nytt fundament for å styrke et systematisk folkehelsearbeid i politikk- og samfunnsutvikling og i planarbeid ut fra regionale og lokale utfordringer og behov. Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) og Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) pålegger helsetjenestene beredskapsansvar og gir helsemyndighetene fullmakt til å iverksette inngripende tiltak i situasjoner som er definert som alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom.

Pandemier er forskjellige med hensyn til utbredelse og alvorlighetsgrad. Det er derfor ikke mulig å lage en plan som i detalj forutsier hvilke tiltak som skal iverksettes. Tiltakene må kunne

velges og skaleres i henhold til hva som er adekvat respons til enhver tid. Planscenarioer benyttes for å konkretisere hva sentrale aktører må være forberedt på å kunne håndtere. Slike scenarier har også blitt utviklet i tilknytning til koronapandemien, og er viktige verktøy i håndteringen av hendelsen.

Nasjonal helseberedskapsplan, sist oppdatert i 2018, er det overordnede rammeverket for helse- og omsorgssektorens forebygging og håndtering av alle typer kriser og katastrofer. Første versjon av planen ble fastsatt i 2007, som oppfølging av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004. Andre utgave ble utgitt i 2014. Planen beskriver lov- og plangrunnlag, aktørene, deres roller, ansvar og oppgaver, samt ressurser i forebygging og beredskap. Planen bygger på erfaringer fra øvelser og tidligere hendelser.

Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer, fastsatt høsten 2019, er basert på gjeldende lovverk og er underordnet Nasjonal helseberedskapsplan. Beredskapsplanen mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer retter seg først og fremst mot ledere, leger og annet helsepersonell i primær- og spesialisthelsetjenesten, men er også relevant for andre sektorer som involveres. Utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer, som covid-19, kan potensielt få store samfunnsmessige konsekvenser og berøre etablerte og lovpålagte oppgaver innen helseberedskap og samfunnssikkerhet generelt.

Det er i tillegg utarbeidet spesifikke planer for pandemisk influensa med sykdomsspesifikke tiltak, samt råd for helse- og omsorgstjenesten og befolkningen. Disse planene er relevante for alle nivåer av norsk helsetjeneste. Det er også utgitt ulike veiledere, rapporter og nasjonale retningslinjer. Blant annet ble en egen handlingsplan for et bedre smittevern lansert i 2019, og gjelder for perioden 2019–2023. Behovet for å utarbeide ytterligere planer og veiledere vurderes fortløpende.

Helse- og omsorgsdepartementet har etablert et tverrsektorielt Beredskapsutvalg mot biologiske hendelser, for å koordinere forberedelser og håndtering av naturlige smitteutbrudd og tilskattede handlinger med biologisk materiale. Utvalget er sammensatt av representanter utpekt av Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, Mattilsynet, Statens legemiddelverk, Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Forsvaret og Utenriksdepartementet, og har rådgivere som kan komme fra en rekke ulike virksomheter som Veterinærinstituttet, Helsetilsynet, Hovedredningssentralen og berørte kommu-

ner. Under en hendelse skal utvalget blant annet bidra med kunnskap om den aktuelle situasjonen, vurdere hvordan situasjonen vil utvikle seg, og være en arena hvor de deltakende virksomhetene kan koordinere sin innsats og bistå med informasjon og råd til ansvarlige myndigheter på alle nivåer. Samarbeidet innebærer ingen endring i deltakernes ansvar, men en forventning til aktørene om å koordinere informasjonsinnhenting og gjennomføring av tiltak med deltakere i utvalget så langt det passer, jf. ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet. Det har vært jevnlig møter i utvalget under koronapandemien.

DSB lager analyser av alvorlige hendelser som kan ramme Norge (se punkt 12.5). Disse krisescenarioene gir innspill til risikoanalyser og beredskapsplanlegging hos departementer, underliggende etater, fylkesmenn og kommuner. To av krisescenarioene er særlig relevante i forbindelse med koronapandemien, henholdsvis scenarioene om pandemi og legemiddelmangel. Krisescenarioene er ikke dimensjonerende for beredskapen, men gir viktige innspill til samfunnssikkerhetsarbeidet.

5.4 Regjeringens strategi for å håndtere koronapandemien

Regjeringens strategi har vært å håndtere koronapandemien slik at vi til enhver tid har kontroll på smittespredningen. Kontroll innebærer at sykdomsbyrden er lav, og at antall pasienter er håndterbart i helse- og omsorgstjenesten, selv om antall syke periodevis kan øke og variere mellom geografiske områder. Slå ned-strategien som regjeringen valgte i den tidlige fasen av utbruddet, førte til at vi i april fikk kontroll på smittespredningen. Våren 2020 gikk derfor regjeringen over til en kontrollstrategi. Kontrollert og over tid ble de mest inngripende tiltakene avløst parallelt med økt testing, smittesporing og isolering. Samtidig ble helse- og omsorgstjenestens evne til å håndtere et stort antall covid-19-pasienter styrket.

Den 7. mai la regjeringen frem en langsiktig strategi og plan for håndteringen av koronapandemien og justering av tiltak. Strategien redegjør for grunnlaget for valg av mål og tiltak til håndtering av virusutbruddet i Norge. Den tar utgangspunkt i tre scenarioer vi bør være forberedt på å håndtere. I det første scenarioet har vi kontroll på smittespredningen og på sikt kan inngripende tiltak avvikles. Det andre scenarioet innebærer en kraftig økning i antall syke, noe som overbelaster kapasiteten til helse- og omsorgstjenester. I det

tredje scenarioet bryter det internasjonale samarbeidet sammen, og i tillegg svekkes internasjonale forsyningskjeder til blant annet medisinsk beskyttelsesutstyr og legemidler. Dersom dette scenarioet oppstår vil strategien og planen måtte tilpasses.

Ved gjenåpningen av samfunnet ble det vektlagt at gjenåpningen skulle være kunnskapsbasert, og at den skulle skje kontrollert, gradvis og over tid. Hensynet til personer i høyrisikogrupper skulle veie tungt og de minst inngripende tiltakene skulle opprettholdes lengst. Videre ble det vektlagt at egnede beskyttelsestiltak mot covid-19 måtte være på plass på alle arbeidsplasser, og at risikoen for smitteimport fra andre land skulle være håndterbar. Ved gjenåpningen ble hensynet til barn og unge prioritert først, deretter hensynet til arbeidsplasser og næringsliv.

Bedre kunnskapsgrunnlag om viruset og tiltakene, og økt kapasitet i testing og smittesporing, med eventuell påfølgende karantene og isolasjon, gjør at vi i dag er vesentlig bedre rustet enn vi var i mars for å vurdere hvordan tiltak kan graderes i ulike smittesituasjoner eller justeres for å redusere tiltaksbyrden. Vi har nå erfart at bølger med smitte kan slås ned med tiltak dersom smittespredningen tiltar.

Koronapandemien vil kunne vare lenge, og håndteringen må derfor være bærekraftig over tid. Regjeringens mål er at tiltakene skal gi minst mulig forstyrrelser i samfunnet og økonomien. Inngripende tiltak skal trappes ned så raskt det anses mulig, men de skal også kunne trappes opp igjen dersom smittesituasjonen tilsier det. Den 10. juni 2020 ble det fastsatt en beredskapsplan med smitteverntiltak som kan iverksettes ved økt smittespredning. Beredskapsplanen skal være et verktøy til og gi grunnlag for å fatte raske og gode beslutninger dersom smittesituasjonen gjør det nødvendig på nytt å innføre tiltak for å hindre smittespredning (se også punkt 5.8).

5.5 Organisering og koordinering av regjeringens arbeid

Covid-19-pandemien har fra starten av vært en nasjonal hendelse som har rammet nær sagt alle deler av samfunnet, og krisehåndteringen har vært løftet til regjeringen. Håndteringen er basert på samfunnssikkerhetsinstruksen, den etablerte ansvarsfordelingen mellom departement og underliggende virksomhet, og følger de alminnelige beredskapsprinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke (se punkt 4.4).

Samfunnssikkerhetsinstruksen kap. VIII fastlegger prinsippene for sentral krisehåndtering (se vedlegg II). Instruksen angir det ansvaret som tilhører regjeringen, departementene, Kriserådet, lederdepartementet og Krisestøtteenheten i Justis- og beredskapsdepartementet. Boks 5.3 gir en oversikt over planer og regelverk som har vært sentrale i forberedelsen til og håndteringen av covid-19.

Den innledende fasen

Tidlig i januar var det fortsatt usikkert om Kina ville evne å begrense spredningen av viruset ut av landet, og det var stor usikkerhet knyttet til virusets alvorlighet, smittsomhet og spredningspotensial. Den 31. januar ble koronaviruset definert som en allmennfarlig smittsom sykdom, og den nasjonale koordineringen av helsesektorens innsats ble delegert til Helsedirektoratet. Helseforetak og kommuner ble bedt om å oppdatere beredskapsplaner og samarbeidsplaner, og planlegge for økt kapasitet i sykehusene, hos legevakt og fastleger og i kommunale institusjoner. Departementer og underliggende virksomheter etablerte kontinuitetsplaner for å sikre evne til å oppfylle sine roller og oppgaver, selv i en situasjon med stort fravær av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer.

Den 2. mars ble Helse- og omsorgsdepartementet utpekt til lederdepartement med ansvar for å koordinere håndteringen av krisen på departementsnivå. I mars spredte viruset seg med ukjente smittekjeder i Norge og det hastet med å få kontroll på smittespredningen. Pandemien fikk raskt vidtrekkende konsekvenser for alle deler av det norske samfunnet, og 13. mars overtok derfor Justis- og beredskapsdepartementet, i tråd med samfunnssikkerhetsinstruksen kap. VIII, rollen som lederdepartement.

Sentrale oppgaver for Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement har for det første vært å sikre kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner i en situasjon der vi har hatt strenge smitteverntiltak. Videre omfatter lederdepartementsrollen å koordinere beslutningsgrunnlag fra berørte departementer. Departementet har også i tett samarbeid med Statsministerens kontor (SMK) sørget for koordinert informasjon til media og befolkning. Kriserådet er et viktig samordningsorgan som skal bidra til god og koordinert saksframstilling for regjeringen og sikre at aktuelle beredskapssaker får nødvendig oppmerksomhet og håndteres. I håndteringen av covid-19 har Kriserådet hyppig gjennomført møter, med

Boks 5.2 Tidslinje over sentrale beslutninger i den innledende fasen

- 31. januar: Koronavirus defineres som en allmennfarlig smittsom sykdom.
- 28. februar: Fastsatt kongelig resolusjon som gir Helse- og omsorgsdepartementet hjemmel til å fastsette regler for å begrense mangel på legemidler og utstyr.
- 6. mars: Helsedirektoratet får videre fullmakter for å sikre befolkningen helsehjelp og hindre smittespredning.
- 10. mars: Strakstiltak for å bøte på de økonomiske konsekvensene av covid-19 pandemien.
- 12. mars: Omfattende tiltak vedtatt for å hindre spredning av covid-19.
- 14. mars: Utenriksdepartementet fraråder reiser som ikke er strengt nødvendige til alle land.
- 14. mars: Innføring av strengere grensekontroll.
- 16. mars: Liste over kritiske samfunnsfunksjoner fastsatt.
- 16. mars: Utvidelse av beredskapslagre av legemidler til bruk i allmennhelsetjenesten.
- 18. mars: Regjeringen fremmer forslag om midlertidig koronalov for å holde samfunnshjulene i gang under koronakrisen.

utvidet deltakelse fra samtlige departementer for å sikre en koordinert håndtering av situasjonen.

En rekke strategiske og operative beslutninger knyttet til krisehåndteringen har blitt fattet på regjeringnivå. Krisens art, de inngrepene og det at alle sektorer er berørt, gjorde dette viktig. Helsedirektoratets og Folkehelseinstituttets faglige anbefalinger har vært sentrale i nær sagt alle beslutninger, men det har vært regjeringens ansvar å fatte beslutninger etter en helhetlig avveining av hensyn. Ordinære systemer for foreleggelse og behandling av regjeringens saker har vært fulgt, men det har vært behov for å operere med kortere tidsfrister.

For å sikre rask politisk behandling av koronasaker ble regjeringens covid-19-utvalg (RCU) etablert i mars. Faste deltakere i RCU har vært statsministeren, helse- og omsorgsministeren, justis- og beredskapsministeren, næringsministeren, barne- og familieminister og finansministeren. I tillegg har utenriksministeren deltatt fast i

møtene, og andre statsråder har deltatt når de har hatt saker. Møtene i RCU har blitt avholdt ukentlig, og kommer i tillegg til de ordinære regjeringskonferansene, der også covid-19 saker er blitt behandlet.

Det har også vært viktig for regjeringen å arbeide for et godt samspill mellom regjeringen og Stortinget, i tråd med oppgave- og ansvarsdelingen mellom regjeringen og Stortinget.

Den 16. mars nedsatte Stortinget en særskilt komité for å behandle spesielle saker vedrørende koronakrisen. Komiteen har vært ledet av stortingspresidenten og i tillegg bestått av de parlamentariske lederne i alle partier på Stortinget. Formålet har vært å sikre at Stortinget kan behandle saker i forbindelse med koronaviruset, som haster, så raskt som mulig. Dette har vært og er viktig også for regjeringen.

Hesledirektoratet har etter delegering fra Helse- og omsorgsdepartementet forestått den nasjonale koordineringen av helse- og omsorgssektorens innsats. Delegeringen er et tiltak i Nasjonal helseberedskapsplan. Folkehelseinstituttet har som statens smitteverninstitutt og kunnskapsprodusent, overvåket den epidemiologiske situasjonen og bidratt med råd, veiledning og informasjon om sykdommen, smittespredningen og smitteverntiltak. Hesledirektoratet har blant annet gjennomført koordineringsmøter med de berørte aktørene i helse- og omsorgssektoren og direktorater og faginstanser i andre sektorer. Hesledirektoratet har også levert faglige vurderinger og anbefalinger knyttet til håndteringen av pandemien til Helse- og omsorgsdepartementet. De faglige anbefalingene fra helsemyndighetene har vært premissgivende for regjeringens håndtering av pandemien.

DSB har understøttet Justis- og beredskapsdepartementets krisehåndtering gjennom tverrsektoriell samordning på etatsnivå og samordning mellom forvaltningsnivåer. Direktoratet har avholdt samvirkekonferanser (se punkt 6.5 og 6.3.2) og gjennom situasjonsrapportering innhentet det helhetlige situasjonsbildet fra kommuner og fylkesmenn. Sivilforsvaret har bidratt i håndteringen med et bredt spekter av kapasiteter, blant annet med telt, lys og varme i forbindelse med prøvetaking, og med støtte til politiet i forbindelse med grensekontroll.

Norges folkerettslige forpliktelser og forholdet til andre land har utgjort en vesentlig del av rammeverket for håndtering av krisen. I krisens innledende fase utgjorde bistand til nordmenn på reise i utlandet en betydelig del av krisearbeidet, og UDs reiseråd har vært et viktig virkemiddel for

Boks 5.3 Eksempler på planer og regelverk som har vært sentrale i forberedelsen til og håndteringen av covid-19

- Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (Samfunnssikkerhetsinstruksen).
- Nasjonal helseberedskapsplan.
- Nasjonal strategi for beredskap mot hendelser med farlige stoffer og smittsomme sykdommer.
- Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer.
- Nasjonal beredskapsplan pandemisk influensa.
- Handlingsplan for et bedre smittevern.
- Smittevernloven med forskrifter, herunder, forskrift om Meldingssystem for smittsomme sykdommer og forskrift om varsel og tiltak ved alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse mv.
- Helseberedskapsloven.
- Folkehelseloven.
- Forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften).
- Bortvisningsforskriften, senere erstattet av lov og forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen.

regjeringen. Private virksomheter og frivillige organisasjoner har også bidratt i håndteringen.

Nærmere om arbeidet med hjemmelsgrunnlaget

I mars måtte en rekke beslutninger tas på kort varsel. Samtidig var det begrenset med kunnskap om viruset, hvordan det spredte seg, og hvor mange som kom til å trenge sykehusinnleggelse og intensivbehandling. Den 12. mars ble det iverksatt inngripende tiltak som stenging av barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner, forbud mot bestemte arrangementer og virksomheter, utreiseforbud for helsepersonell, og bortvisning av utlendinger av hensyn til folkehelsen.

De mest inngripende tiltakene ble fastsatt med hjemmel i smittevernloven. Dette omfattet blant annet forskrifter om karantene og isolasjon, innreiserestriksjoner, stenging av skoler, forbud mot spesielle arrangementer og virksomheter, bortvisning av utlendinger, og begrensninger i antallet personer som kan samles.

Håndteringen av virusutbruddet har krevd et omfattende regelverksarbeid. En rekke forskrifter med midlertidig varighet har blitt fastsatt. Det vurderes fortløpende om det er behov for å justere regelverket for å kunne møte utviklingen i pandemien og håndteringen av denne. Da krisen utviklet seg fra å primært være en helsekrise til å bli en krise som omfattet alle deler av samfunnet, ble det nødvendig å begrense de negative konsekvensene av de omfattende smitteverntiltakene.

En viktig del av krisehåndteringen handlet om å holde samfunnshjulene i gang. Den 18. mars 2020 ble et forslag til midlertidig koronalov lagt frem for Stortinget i Prop. 56 L (2019–2020). Forslaget hadde til formål å legge til rette for forsvarlige og effektive tiltak som var nødvendige for å begrense forstyrrelsen av normale samfunnsfunksjoner som følge av virusutbruddet, og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor eller samfunnet for øvrig. Etter forslaget ville regjeringen ha kompetanse til å vedta forskrifter som utfylte, supplerte eller fravek gjeldende lovgivning så langt det var nødvendig for å ivareta lovens formål. Det ble i forslaget lagt opp til at loven og forskrifter gitt i medhold av loven skulle ha en varighet på seks måneder, og forslaget åpnet for at et mindretall på Stortinget, med minst en tredjedel av stemmene, kunne helt eller delvis oppheve forskrifter vedtatt av regjeringen. Forslaget var delvis inspirert av Beredskapshjemmelovutvalgets forslag til ny krisefullmaktslov som hadde vært på bred høring (se også punkt 12.8). Det vises særlig til at forslaget om en bred fullmakt var balansert med en mulighet for at Stortinget med 1/3 av stemmene kunne oppheve vedtatte forskrifter. Samtidig var både grunnlaget og formålet med koronaloven annerledes enn forslaget til krisefullmaktslov. Mens grunnlaget for krisefullmaktsloven var konstitusjonell nødrett, var grunnlaget for koronaloven Stortingets alminnelige delegasjonsadgang. Og mens forslaget til krisefullmaktslov skulle gjelde for alle ekstraordinære kriser og skulle ivareta kritiske samfunnsfunksjoner eller andre tungtveiende samfunnsinteresser, skulle koronaloven bare gjelde i en spesiell situasjon og hadde et mye bredere formål, nemlig å begrense forstyrrelsen av normale samfunnsfunksjoner og avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig.

Forslaget ble i det vesentligste anbefalt av den særskilte komité for å behandle spesielle saker vedrørende korona-krisen i komiteens enstemmige innstilling 21. mars 2020 (Innst. 204 L (2019–2020)), men med noen avgrensninger av

regjeringens kompetanse. Blant annet ble det innført en presisering i lovens formålsbestemmelse som klargjorde et krav om forholdsmessighet for tiltak etter loven. Videre ble regjeringens forskriftskompetanse etter koronaloven saklig avgrenset til å omfatte 62 spesifikt angitte lover, og varigheten av koronaloven og forskrifter gitt i medhold av loven ble redusert fra seks måneder til én måned. Komiteens innstilling fikk Stortingets enstemmige tilslutning og loven ble vedtatt samme dag. Det andre og endelige lovvedtaket ble gjort enstemmig 24. mars 2020. Loven ble sanksjonert i statsråd 27. mars 2020, og trådte i kraft samme dag. Den 21. april 2020 ble loven vedtatt forlenget, med noen mindre endringer, frem til 27. mai 2020 da koronaloven ble opphevet. På opphevelsesstidspunktet hadde regjeringen meddelt Stortinget 32 forskrifter i medhold av loven. Til erstatning for forskriftene som ble gitt i medhold av koronaloven, fremmet regjeringen forslag til en rekke midlertidige lover som ble vedtatt og trådte i kraft ved koronalovens utløp. En rekke av disse lovene har varighet frem til månedsskiftet oktober/november.

Kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner

I tillegg til å koordinere og gjennomføre smitteverntiltak for å begrense smittespredningen, har det vært avgjørende å holde hjulene i gang i kritiske samfunnsfunksjoner som nødetater, transport og forsyning av nødvendige varer (som dagligvarer). Regjeringen har tidligere identifisert 14 slike funksjoner (se kapittel 12). Under koronakrisen har departementer som har et særlig ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner, løpende vurdert evnen til å ivareta forsvarlig drift og kontinuitet i funksjonene. Det er under koronapandemien ikke rapportert om manglende evne hos nødetatene eller redningstjenesten til å ivareta sine oppdrag.

Ved innføringen av innreiserestriksjoner ble det gjort unntak for utlendinger som er strengt nødvendige for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner. Det ble også raskt utarbeidet en liste over personell som er sentrale for å opprettholde driften av de kritiske samfunnsfunksjonene. Dette personellet fikk tilbud om barnehage og barneskole for sine barn, selv om hovedregelen var at barnehager- og barneskoler skulle holdes stengt. Forsvarets og Sivilforsvarets fritaksordninger har også vært viktige for å kunne ivareta normal drift og kontinuitet i de kritiske samfunnsfunksjonene.

Flere av de kritiske samfunnsfunksjonene understøttes av næringslivet. Næringslivet har

Boks 5.4 Kritiske og viktige samfunnsfunksjoner

I oversikten over samfunnets kritiske funksjoner er en samfunnsfunksjon ansett som kritisk dersom et avbrudd på syv døgn eller mindre truer befolkningens grunnleggende behov. Koronakrisen har vist at samfunnet under en langvarig krise er avhengig av en rekke funksjoner for å kunne opprettholde befolkningens trygghet og velferd. Det har vært nødvendig med tiltak som holder hjulene i gang også i virksomheter som ikke inngår i den etablerte oversikten over samfunnets kritiske funksjoner. Pandemien har vist oss at slike oversikter må tilpasses den enkelte krises art og varighet. Eksempler er barnevernsinstitusjoner, barnehager og skoler, krisesentre, renovasjons- og renholdstjenester og medievirksomheter. Disse funksjonene inngår i regjeringens utvidede liste over hvilke funksjoner og virksomheter som anses som kritiske knyttet til koronapandemien. Foresatte med arbeid innenfor disse funksjonene vil kunne få tilbud om plass i barnehage og barneskole.

blant annet en sentral rolle i å opprettholde tilgangen på viktige varer og tjenester. Gjennom koronapandemien har næringslivet vist en stor evne til omstilling ved å tilpasse driften til de strenge smitteverntiltakene som er etablert. Dette har bidratt til at både samfunnssikkerhet og smittevern blir ivaretatt under pandemien. Det har vært tett samarbeid mellom offentlige myndigheter, næringsliv og bransjeorganisasjoner. For eksempel har samarbeidet med dagligvarebransjen og matprodusentene vært nødvendig for å kunne ivareta forsyningssikkerheten på dette området.

Kommunikasjon med offentligheten

Regjeringen har gjennom hele krisen vært opptatt av rask og aktiv informasjonsdeling. Befolkningen skal ha tilgang til oppdatert, offisiell informasjon. Åpenhet bygger tillit, og er viktig for at smitteverntiltak skal aksepteres og følges. Representanter fra regjeringen og helsemyndighetene har hyppig deltatt på pressekonferanser. Det har blitt arrangert «folkets spørretime» og «barnas spørretime» på regjeringen.no og på Facebook, hvor både fagmyndigheter og regjeringsmedlemmer

har svart direkte på spørsmål. Det er også avholdt flere pressekonferanser for barn.

Det har vært viktig for regjeringen og helsemyndighetene å være åpne om usikkerheten som har preget situasjonen. Å kommunisere usikkerhet er samtidig viktig for å forberede befolkningen på at situasjonen kan endre seg raskt, og at det kan komme ytterligere tiltak som vil kunne forstyrre normal samfunnsaktivitet. Regjeringen og helsemyndighetene har også løpende deltatt i diskusjoner og svart på spørsmål om strategi for bekjempelse av pandemien og innretningen av de ulike tiltakene.

På regjeringen.no ble det tidlig opprettet en temaside om koronasituasjonen. Nettstedet inneholder samlet og oppdatert informasjon fra regjeringen og departementene om tiltak og råd til befolkningen. Informasjon om helsemyndighetenes faglige vurderinger og råd er publisert på fhi.no, hdir.no og helsenor.no. Tilsvarende informasjonssider er opprettet hos andre fagdirektorater, fylkeskommuner og kommuner.

God og målrettet kommunikasjon i en krisesituasjon er avgjørende for å nå ut til hele befolkningen. Målrettet informasjonsarbeid kan være krevende. Det er av stor betydning at myndighetenes informasjon når frem til den enkelte og at myndighetene får vite om informasjonsbehov i alle deler av befolkningen. Kommunikasjon mellom myndigheter og befolkning må ta hensyn til mangfoldet i samfunnet. Regjeringen satte i gang en rekke informasjonstiltak overfor innvandrerbefolkningen tidlig i koronasituasjonen.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har fått et utvidet koordineringsansvar for tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen under covid-19-pandemien. IMDi's direktør leder en koordineringsgruppe som består av åtte sentrale offentlige instanser. Rapportering fra gruppen viser at det er et løpende behov for målrettet informasjon overfor innvandrerbefolkningen. De ulike offentlige sektorene må følge opp dette innenfor sine ansvarsområder. Spesielt gjelder dette informasjon om sosiale og økonomiske forhold. Erfaringene fra koordineringsgruppen vil være viktig for senere beredskapsarbeid rettet mot innvandrerbefolkningen. Gjennom omdisponeringer og ekstraordinære bevilgninger har frivillige organisasjoner blitt satt i stand til å bistå med tilrettelagt informasjon og andre tiltak overfor innvandrerbefolkningen. Samarbeidet med frivillige organisasjoner bidrar i stor grad til å nå ut med informasjon og til å skape tillit mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene.

Media og allmennheten har et berettiget behov for å forstå bakgrunnen for, og sammenhengen mellom, tiltakene som iverksettes i forbindelse med utbruddet av covid-19-pandemien. Virksomhetene som er sentrale i håndteringen, er også de som mottar flest innsynskrav og flest henvendelser. For å understøtte en enhetlig og effektiv praksis i en periode med spesielt stort påtrykk ble det i april 2020 utgitt en veileder til departementene og underliggende organer med råd for behandling av innsynskrav. Veilederen gjelder for behandling av innsyn generelt, og for behandling av innsynskrav i dokumenter som gjelder covid-19-pandemien og myndighetenes håndtering av dette, spesielt. Offentlighetsprinsippet og offentleglova gjelder som normalt i denne situasjonen. Åpenhet er et generelt mål, og en grunnleggende forutsetning for å lykkes med håndteringen av covid-19-pandemien.

Håndteringen av covid-19 pandemien på lokalt og regionalt nivå

Et godt samarbeid mellom forvaltningsnivåer har vært, og vil fortsette å være avgjørende for at vi skal ha kontroll på viruset. Kommunene har et generelt ansvar for sikkerhet og trygghet for egne innbyggere og andre som til enhver tid oppholder seg i kommunene. Kommunene har, etter smittevernloven, ansvaret for å vurdere situasjonen og iverksette tiltak for å begrense utbredelsen av et utbrudd og behandle syke.

Koronakrisen har vært ressurskrevende for kommunene. For mindre kommuner som periodevis har mange flere mennesker enn innbyggerne sine, er det en risiko for at et større smitteutbrudd med mange syke overstiger den lokale kapasiteten. I august, september og oktober 2020 har flere kommuner måttet håndtere økte smitteutbrudd, blant annet i Oslo, Bergen, Sarpsborg og Fredrikstad.

Kommunenes arbeid med og oppfølging av TISK-strategien (teste-isolere-smittespore-sette i karantene) har vært og er avgjørende for å håndtere pandemien over tid. I brev til landets ordførere av 4. september fra Helse- og omsorgsministeren og Kommunal- og moderniseringsministeren, forsikres kommunene om at regjeringen tar sikte på å dekke alle nødvendige kostnader i kommunesektoren med oppfølgingen av TISK-strategien og særskilte smitteverntiltak i 2020 og 2021. Det vises også til at det vil bli vurdert særskilt kompensasjon til kommuner som har hatt store ekstraavgifter som følge av lokale virusutbrudd.

Fylkesmennene støtter kommunene i håndteringen gjennom sitt veilednings- og rådgivningsansvar, blant annet innen helselovgivning og kommunal beredskapsplikt. Fylkesmennene har for eksempel hatt omfattende veiledningsoppgaver med hensyn til tolkning av karantenereglene.

Pandemien har også vist viktigheten av tilstrekkelig avstemming og koordinering av fullmaktsbestemmelser til nasjonalt og lokalt nivå. Delegering av fullmakter innenfor helseberedskap og andre områder til lokalt og regionalt nivå kan påvirke vår evne til å håndtere store, nasjonale hendelser. I mars vedtok en rekke kommuner lokale karantene- og innreiseregler med hjemmel i smittevernloven § 4-1, og karantene- og smitteverntiltak ble praktisert ulikt mellom kommuner. Dette er inngripende tiltak, både for privatpersoner, arbeidstakere, næringsdrivende og offentlig sektor. Innføring av lokale smitteverntiltak kan få nasjonale konsekvenser dersom næringsliv og viktige samfunnsfunksjoner rammes hardt.

For å bidra til at nasjonale og kommunale smitteverntiltak virker sammen og for å fjerne hindrene for bevegelse av varer og arbeidskraft mellom kommunene i Norge, la regjeringen den 29. mars frem en veileder til kommunene om lokale karanteneregler eller innreiserestriksjoner. Det er viktig at de kommunale smitteverntiltakene samordnes med de nasjonale slik at alle drar i samme retning, samtidig som tiltakene avveies mot andre viktige samfunnshensyn. Dersom lokal smitte rammer flere kommuner i en region bør kommunene samordne tiltakene for å sikre at smitteverntiltakene utgjør en samlet respons.

5.6 En hendelse med omfattende konsekvenser

Koronapandemien har utfordret samfunnssikkerheten i bredt og har hatt vidtrekkende konsekvenser for nær sagt alle deler av samfunnet. Konsekvensene kommer både fra de direkte virkningene av koronaviruset knyttet til dødsfall, helse- tap, adferdsendring i befolkningen som følge av pandemien og de negative samfunnsmessige konsekvensene av smitteverntiltakene. I et samfunnsikkerhetsperspektiv har koronapandemien tydeliggjort flere risikoforhold.

Lange forsyningskjeder for kritiske varer

Ett risikoforhold knytter seg til sårbarhetene ved lange og komplekse forsyningskjeder for kritiske

Boks 5.5 Eksempler på covid-19 pandemiens konsekvenser

- Smitteverntiltakene har hatt negative virkninger for sårbare barn og unge som lever i krevende familiesituasjoner, er i kontakt med barnevernet, har særlige omsorgsbehov, nedsatt funksjonsevne og som kan være avhengig av skole, barnehager, fritidstilbud og helsetjenester for god nok omsorg og beskyttelse.
- Utbruddet av koronaviruset og de påfølgende smitteverntiltakene førte til en betydelig nedgang i den økonomiske aktiviteten, med endret adferdsmønster blant husholdninger og bedrifter, og redusert etterspørsel etter enkelte varer og tjenester, for eksempel hotellovernatting, restaurantbesøk og flyreiser. Antall registrerte arbeidsledige økte dramatisk, i hovedsak som følge av flere permitterte. Arbeidsledigheten steg til nivåer vi ikke har hatt i landet siden andre verdenskrig.
- Bemanningsutfordringer som følge av karantenebestemmelser og innreiserestriksjoner. Dette gjaldt blant annet transportsektoren, olje- og gasssektoren, landbruk, skogbruk, havbruk, norsk maritim næring og ekom-sektoren.
- Karantenebestemmelsene har i perioder redusert kapasiteten til en rekke viktige tjenester, herunder spesialisthelsetjenestens og den kommunale helse- og omsorgstjenestens operative evne.
- Nødvendige smitteverntiltak medførte en dramatisk endring i etterspørselen etter transporttjenester. Etterspørselssvikten i persontransportmarkedet fikk store følger for likviditetssituasjonen til aktørene innen luftfarten, kollektivtransporten og drosjenæringen.
- Pandemien har også synliggjort behovet for sivil-militært samarbeid innenfor rammen av totalforsvarskonseptet. Blant annet har Forsvaret ved Heimevernet bistått politiet i forbindelse med forsterket grensekontroll. Forsvaret bistod også enkelte sykehus med teltløsninger for pasientmottak, og ambulanseberedskaper med Forsvarets Bell-helikopter i Finnmark ble forlenget blant annet med begrunnelse i pandemien. Se nærmere omtale i punkt 6.3.2.

varer. Både smittesituasjonen og konsekvensene av smitteverntiltakene kan forstyrre tilgangen til kritiske varer og innsatsfaktorer som er viktige for å sikre driften av kritiske samfunnsfunksjoner. En vesentlig del av produksjonskapasiteten til kritiske varer som legemidler, medisinsk utstyr og beskyttelsesutstyr er konsentrert i enkeltland. Pandemien påvirker både tilgangen til og forbruket av mange ulike produkter som er nødvendige i helsetjenesten.

De forsyningsmessige utfordringene under pandemien har i hovedsak dreid seg om mangel på legemidler, medisinsk utstyr og beskyttelsesutstyr. På andre områder, for eksempel innen matvarerforsyning, har robuste verdikjeder bidratt til å opprettholde tilgangen på matvarer.

Internasjonalt samarbeid under press

Det multilaterale systemet, med åpne markeder og regelstyrt samarbeid, har vært under ytterligere press som følge av koronapandemien. I den akutte håndteringen av krisen har ulike land først

og fremst prioritert nasjonale tiltak for å få kontroll på smitten. Dersom tilliten mellom land og det multilaterale systemet svekkes, kan dette få negative konsekvenser for vår evne til å håndtere krisen. Covid-19 pandemien viser også hvordan globale smitteutbrudd kan få følger for sikkerhetssituasjonen. Økt proteksjonisme, rivalisering og konkurranse kan utvikle seg til konflikter og direkte konfrontasjoner. Svekkelse av internasjonale normer og institusjoner gir mindre stabilitet og forutsigbarhet. Samarbeid og samhold svekkes på bekostning av den sterkes rett. Flere av de sikkerhetspolitiske utviklingstrekkene vi har sett over de siste årene har blitt forsterket under pandemien, og utfordrer handlingsrommet for en småstat som Norge. De sikkerhetspolitiske konsekvensene av koronapandemien omtales også i Forsvarsdepartementets langtidspan for forsvarssektoren, jf. Prop. 62 S (2019–2020) *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidspan for forsvarssektoren*, jf. Innst. 334 S (2019–2020), og *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidspan for forsvarssektoren*, som legges frem høsten 2020.

Kapasitets- og prioriteringsutfordringer

Utbruddet av koronaviruset har vist at håndtering av en pandemi, i tillegg til ivaretagelse av vanlige driftsoppgaver, kan skape kapasitets- og prioriteringsutfordringer. Dette kan skje både ved at det oppstår knapphet på enkelte kritiske innsatsfaktorer, og ved at etterspørselen etter enkelte funksjoner øker som følge av pandemien. Et eksempel er i helse- og omsorgstjenesten, hvor covid-19 pasienter delvis har ført til at annen medisinsk behandling er satt på vent. Andre helseutfordringer forsvinner ikke under en pandemi, og med oppbygging av beredskap for et større antall pasienter med covid-19 har helsetjenesten måttet foreta krevende prioriteringer. Belastningen på helsepersonellet som har vært i innsats for å håndtere hendelsen har vært høy. Spesialisthelsetjenesten har bygget opp beredskap for flere sykehusinnleggelse og økt intensivbehandling (herunder respiratorer) for pasienter med covid-19.

Et annet eksempel er økt etterspørsel etter NAVs tjenester. I løpet av de første fire ukene etter at smitteverntiltakene ble innført 12. mars, ble antallet registrerte arbeidssøkere hos NAV mer enn firedoblet. I første halvår 2020 mottok NAV mer enn tre ganger så mange søknader om dagpenger som i hele 2019. Bare i løpet av den første uken etter 12. mars mottok NAV flere dagpengesøknader enn i hele 2019. Dette kom i hovedsak som følge av permitteringer, men også antallet ordinære ledige økte. Samtidig ble kontaktflaten mot brukerne redusert som følge av en rekke helt eller delvis stengte NAV-kontorer. Det ble også vedtatt en rekke midlertidige regelverk-sendringer, noe som førte til behov for omfattende systemtilpasninger i NAV. Samlet har dette utfordret NAVs kapasitet. I samfunnet for øvrig kan økt personellfravær og redusert produktivitet som følge av pandemien redusere kapasiteten til en rekke virksomheter.

Koronapandemiens omfang og varighet vil videre kunne påvirke vår evne til å håndtere sammenfallende hendelser. Ressurser som er mobilisert til å håndtere pandemien kan ha redusert evne til å håndtere andre samtidige kriser. Ett eksempel er Sivilforsvaret, som er mobilisert for å bistå i håndteringen av koronapandemien samtidig som de er en etterspurt ressurs ved andre hendelser, som for eksempel skogbrann og flom. I *Beredskapsplan for smitteverntiltak ved økt smittespredning under covid-19-pandemien* fra 10. juni, vurderes det som hensiktsmessig at offentlige virksomheter utarbeider konkrete beredskapsplaner for hvordan virksomheten kan drives mest

mulig effektivt i en situasjon der smitteverntiltak iverksettes, og at ansvarlig sektormyndighet tar initiativ for at private virksomheter utarbeider eller har tilgang til tilsvarende beredskapsplaner.

Risiko knyttet til økt bruk av digitale løsninger

Under koronapandemien har vi også opplevd risiko knyttet til økt bruk av digitale løsninger, for eksempel hjemmekontorløsninger. I Norge, som i flere andre land, har koronapandemien vært brukt som tema eller «agn» i phishingforsøk, som er en betegnelse på digital snoking eller «fisking» etter sensitiv informasjon, som passord eller kredittkortnummer. Større avhengighet av teknologiske løsninger kan også gi høyere risiko for dataangrep, overbelastninger i infrastruktur og personvernbrudd. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) følger koronasituasjonen i Norge og utlandet tett for å ha et best mulig bilde av sikkerhets-tilstanden. NSM har også bidratt med risikovurderinger og fremmet konkrete anbefalinger og råd knyttet til blant annet digital sikkerhet og personellsikkerhet (se nærmere omtale av sikkerhets-tiltak for digitale løsninger i kapittel 8 *Digital sikkerhet*). Sivil klareringsmyndighet har hjulpet virksomheter med ansvar knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner med å klarere ekstra personell.

Tiltak for å avhjelpe konsekvensene av koronavirus-utbruddet

Regjeringen har arbeidet kontinuerlig med å håndtere de ulike utfordringene som har oppstått underveis under koronapandemien. Eksempler er tiltak for å hjelpe næringslivet og ordningen med et skole- og barnehagetilbud for sårbare barn og unge og barn av foresatte i kritiske og viktige samfunnsfunksjoner. Omfanget av krisen, usikkerheten og den raske utviklingen, gjorde at en rekke beslutninger måttet fattes på kort varsel og med stor usikkerhet. Noen måtte justeres underveis. En slik tilnærming har vært nødvendig i en situasjon der det ikke var mulig å forhåndsvurdere alle konsekvenser av iverksatte tiltak, og hvor vi stadig får ny kunnskap om viruset og smittespredningen i samfunnet.

Nærmere om avbøtende tiltak for å sikre norsk økonomi og arbeidsliv

Koronapandemien har hatt store konsekvenser for norsk økonomi og for næringsliv, arbeidsliv og enkeltpersoner. Mange virksomheter har blitt pålagt å holde stengt eller har måttet tilpasse drif-

ten som følge av smittevernhensyn. I tillegg har adferdsendring i befolkningen redusert etterspørselen etter enkelte varer og tjenester. Antall permitterte har økt dramatisk i mange næringer. Flere bedrifter har stått i fare for å miste viktig kompetanse under koronakrisen. Regjeringen har hatt som mål å redde levedyktige bedrifter i Norge og gi sikker inntekt til arbeidstakere i den akutte situasjonen de havnet i som følge av koronautbruddet, og har iverksatt flere avbøtende tiltak for norsk arbeidsliv og økonomi. Regjeringen vil fortsette å følge den økonomiske situasjonen tett og ved behov vurdere tiltak for å støtte norsk næringsliv og norske arbeidstakere som har blitt eller er rammet av koronapandemien.

Regjeringen har frem til denne meldingens fremleggelsestidspunkt jobbet i tre faser med de økonomiske tiltakene som følge av koronavirusutbruddet. I den første fasen fikk regjeringen og Stortinget på plass målrettede virkemidler for raskt å kunne løse akutte økonomiske utfordringer, herunder å sikre inntekt til arbeidstakere og å bidra med likviditet til bedrifter for å unngå masseoppsigelser og konkurser. I den andre fasen var det særlig fokus på å støtte næringer, enkeltbedrifter og små virksomheter som var særlig hardt rammet av koronaviruset og smitteverntiltakene. Det ble også iverksatt målrettede tiltak på utdanningssiden for at permitterte og ledige raskt kunne få tilgang til relevante opplærings- og utdanningstilbud for å heve og videreutvikle sin kompetanse. Den tredje fasen har bestått av mer generelle og langsiktige tiltak for å opprettholde aktiviteten i økonomien, og inneholder en rekke tiltak for å få folk i jobb, øke aktiviteten i norsk næringsliv og bidra til langsiktig verdiskaping i privat sektor fremover.

Virusutbruddet har ført til at flere søker seg til høyere utdanning. I regjeringens satsing på utdanning og kompetanseutvikling («Utdanningsløftet 2020») er det bevilget midler til 4 000 nye studie-plasser med særlig vekt på fagområder samfunnet har behov for i årene som kommer, slik som helse- og sosialfag, lærerutdanning og IKT-relaterte fag.

Kunnskapsgrunnlaget er avgjørende for en god håndtering

Det har vært avgjørende med kunnskap om hvordan krisen best kan håndteres. Et godt beslutningsgrunnlag gjør at vi kan iverksette tiltak som er effektive for å håndtere pandemien, men med minst mulig negative konsekvenser for samfunnet. Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet har

vært, og er, helt sentrale kunnskapsleverandører for håndteringen gjennom pandemien. Berørte deler av forvaltningen har også bidratt med sentrale bidrag til kunnskapsgrunnlaget. I tillegg har en rekke eksterne ekspertgrupper bidratt med kunnskap.

I mars opprettet finansministeren og helse- og omsorgsministeren en ekspertgruppe som skulle vurdere de samfunnsøkonomiske konsekvenser av smitteverntiltak, og som kunne foreslå justeringer og alternative smitteverntiltak. Et viktig formål var å få frem alternativer der de samlede samfunnsmessige skadevirkningene ved pandemien blir lavest mulig. Gruppen vektla lav sykdomsbyrde, at helsetjenesten ikke overbelastes og at negative ringvirkninger ved smitteverntiltak holdes lave. Ekspertgruppen har avgitt to rapporter om dette, og analysene har inngått som en del av regjeringens beslutningsgrunnlag for videre tiltak. I april fikk gruppen et utvidet mandat, der også de økonomiske tiltakene skulle vurderes. Gruppen ble særlig bedt om å vurdere når økonomiske tiltak burde fases ut, behov for justering dersom de må vare lenger og eventuelle økonomiske tiltak for å stimulere til vekst og omstilling. Tiltakenes virkning på arbeidsmarkedet, næringslivet, og fordelingen mellom ulike inntektsgrupper stod sentralt i vurderingen. Dette var for å få en forståelse av effektene av de økonomiske tiltakene i samspill med smitteverntiltakene og smitte-situasjonen.

Koronapandemien kan ha gitt langsiktige endringer som påvirker grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd i Norge. I lys av dette har regjeringen nedsatt utvalget «Norge mot 2025». Utvalget skal vurdere hvordan konsekvenser av virusutbruddet, utviklingen i internasjonal økonomi, smitteverntiltakene og de økonomiske mottiltakene vil påvirke utviklingen i norsk økonomi frem mot 2025.

Det har vært særlig viktig å bidra til å redusere de negative effektene smitteverntiltakene kan ha for barn og unge som har det vanskelig. I gjenåpningsfasen våren 2020 valgte regjeringen å prioritere barn og unge først. I mars nedsatte regjeringen en ekspertgruppe som vurderte smitteverntiltak i barnehager og barneskoler, med et særlig fokus på tiltak rettet mot sårbare barn.

I begynnelsen av april 2020 etablerte Barne- og familiedepartementet en koordineringsgruppe på direktoratsnivå for å bidra til at sårbare barn og unge blir ivaretatt under covid-19, og at det eksisterer et helhetlig kunnskapsgrunnlag for konsekvensene av pandemien og iverksatte smitteverntiltak for denne gruppen. Gruppen skulle også

sikre bedre samordning mellom ulike etater og komme med konkrete forslag til tiltak.

I tillegg til ekspertgrupper fra ulike fagmiljøer, har regjeringen invitert til en rekke innspillmøter med ulike sektorer og næringer for å få innspill til hvordan Norge best mulig skal komme seg ut av koronakrisen. Det har også vært regelmessige møter med partene i arbeidslivet og med fylkesmennene.

5.7 Internasjonalt samarbeid

Vår nasjonale håndtering av smittesituasjonen henger nøye sammen med hva som skjer utenfor våre grenser. Et lavere smittetrykk i våre naboland, vil redusere risikoen også i Norge. Det vil ikke være mulig å stenge grensene helt dersom kontinuiteten i kritiske samfunnsfunksjoner skal ivaretas og konsekvensene for arbeidsplasser begrenses. Kontakt og samarbeid med våre naboland og EU er viktig for å kunne basere justering av tiltak på et best mulig kunnskapsgrunnlag.

Innføringen av 14-dager innreisekarantene med tilbakevirkende kraft den 12. mars, og innføringen av innreiseforbudet fra 16. mars, fikk umiddelbart konsekvenser for titusener av reisende. Alle utenlandsreiser ble frarådet. Samtidig ble det gitt råd til nordmenn på midlertidig reise i utlandet om å returnere til Norge.

Norske innreiserestriksjoner og relaterte tiltak må være i tråd med våre internasjonale forpliktelser, hvorav de viktigste er EØS-avtalen og Schengenavtalen. Norske innreiserestriksjoner ble meldt inn til Schengensystemet den 16. mars, og Norge har deltatt i europeisk koordinering av innreiserestriksjoner i Schengenfora under hele pandemien. Innreiserestriksjonene vurderes løpende i forhold til våre forpliktelser etter EØS, Schengen og andre internasjonale avtaler vi er bundet av.

Norge har samarbeidet tett med de nordiske landene, og har også deltatt aktivt i det europeiske arbeidet for å bistå borgere som var på reise. EUs samarbeidsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering (UCPM), som Norge er medlem av, ble for første gang benyttet til repatriering av borgere. Gjennom det nordiske og europeiske samarbeidet ble det lagt til rette for at flere tusen nordmenn fikk mulighet til å reise hjem.

I vår arbeidstid et norsk helseteam (NOR EMT) side om side med italienske kolleger på intensivavdelinger i Bergamo i Nord-Italia, som da var et av de hardest rammede områdene i verden. Norge bisto også Sverige da de opplevde akutt

mangel på et kritisk legemiddel for behandling av covid-19-pasienter.

Norden og EU er viktige samarbeidspartener for Norge. Norge deltar i en rekke samarbeidsarenaer om covid-19 i regi av EU. Der hvor det har blitt opprettet nye arenaer (for eksempel Covid Information Group), har Norge gjennomgående deltatt. Det europeiske smittevernbyrået (ECDC) er også en viktig samarbeidspartner for norske folkehelsemyndigheter. Enkelte aspekter ved vår nasjonale covid-19-håndtering berøres av våre forpliktelser gjennom EØS-avtalen og Schengensamarbeidet (særlig grenserelaterte spørsmål og reisereguleringer). Det er derfor svært viktig for Norge å delta i diskusjonen av felleseuropeiske tiltak i ulike europeiske fora.

Norge er sterkt avhengig av eksport og import av varer og tjenester, og av at de internasjonale verdikjedene fungerer i en pandemi. Opprettholdelse av produksjon og av transport – blant annet ved unntak fra karantenekrav for transportpersonell og annet personell som er kritisk for produksjonen – har hele tiden vært viktig. Vi er også avhengige av at verdensmarkedet for viktige handelsvarer fungerer, blant annet for å sikre tilstrekkelig tilgang på smittevernutstyr og legemidler til helse- og omsorgstjenesten.

Norge er en av verdens ledende skipsfartsnasjoner. Norske rederier har under pandemien erfart store problemer med å få byttet mannskap. Det har vært tett samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og skipsfartsnæringen, spesielt Norges Rederiforbund, om disse utfordringene. Internasjonalt har regjeringen lagt vekt på å ha tett dialog med like-sinnede skipsfartsnasjoner og tredjeland for å finne løsninger. Regjeringen har hele tiden vektlagt behovet for å følge IMOs veileder for smittefrie mannskapsbytter.

Styrking av samarbeidet med EU, blant annet knyttet til den felles innkjøpsordningen for legemidler og medisinsk utstyr, er viktig. Regjeringen har søkt å følge både et globalt og et europeisk spor for å sikre vaksiner til befolkningen i Norge. Det europeiske sporet, basert på felles anskaffelse med EU, er vurdert å være best egnet for å sikre Norge tidlig tilgang til et tilstrekkelig antall vaksiner. Dette innkjøpssamarbeidet er basert på EØS-avtalen. Se nærmere omtale i punkt 5.2.

Det har vært viktig for Norge aktivt å støtte opp om FNs kriserespons. Norge har tatt initiativ til å opprette et nytt FN-flerpartnerfond for å bremse konsekvensene av krisen. Fondet kommer i tillegg til støtten til FNs globale humanitære responsplan. Norge har utbetalt et første bidrag

på 150 mill. kroner og tar politisk lederskap for å mobilisere internasjonal støtte til fondet. Norge vil bidra til et sterkt og troverdig WHO som bistår land i krisehåndteringen og samordner det internasjonale arbeidet for å påvise eller utvikle legemidler og vaksiner mot covid-19.

Norge har økt støtten til CEPIs arbeid med vaksineutvikling med 2,2 mrd. kroner for perioden 2020 til 2030, og er sterkt engasjert i arbeidet med å utvikle en vaksine mot covid-19. COVAX mekanismen (se nærmere omtale i punkt 5.2) har som mål å oppnå global og rettferdig fordeling av vaksiner mot covid-19, uavhengig av betalings-evne. COVAX som helhet har som mål å sikre 2 mrd. vaksinedoser innen 2021. COVAX Advanced Market Commitment (COVAX AMC) er første byggestein i den global COVAX fasiliteten, og fungerer som en innkjøpsgaranti for å sikre tilgang til covid-19 vaksiner til lavinntektsøkonomier og lavere middelinntektsøkonomier (92 land med totalt 3,8 mrd. innbyggere). Norge jobber for å sikre utviklingsland covid-19 vaksiner, gjennom hele verdikjeden fra forskning og utvikling, via innkjøp til distribusjon.

5.8 Den videre håndteringen – utfordringer og tiltak

Den videre håndteringen av covid-19-pandemien avhenger av hvordan smittesituasjonen utvikler seg. Dette delkapitlet gjengir vurderinger av sentrale utfordringer og tiltak, slik situasjonen er ved meldingens fremleggelsestidspunkt. Selv om kunnskapen om viruset, sykdommen og ulike smitteverntiltak blir stadig bedre, er situasjonen fortsatt preget av usikkerhet. Det vurderes fortløpende om det er behov for å justere strategier og tiltak som ligger til grunn for håndteringen av pandemien. Se også nærmere omtale av regjeringens strategi for å håndtere pandemien i punkt 5.4. Dette delkapitlet omtaler kun tiltak som allerede er besluttet, men behov for endringer vurderes fortløpende.

Forberedelser i tilfelle økt smittespredning

Pandemien kan bli langvarig, og det er nødvendig med en klar plan dersom smittespredningen øker. Beredskapsplanen som ble fastsatt 10. juni 2020 gir grunnlag for raske beslutninger og gjennomtenkt respons dersom smittesituasjonen gjør det nødvendig å på nytt innføre tiltak for å hindre smittespredning (se punkt 5.4). Hvordan og i hvilket omfang smitteverntiltakene faktisk iverksettes

må vurderes konkret ut fra den aktuelle smittesituasjonen og oppdatert kunnskap. Målet er å være forberedt på å iverksette tilstrekkelige smitteverntiltak, men også å unngå tiltak der kostnadene er store og smitteverneffekten liten. Det må tilrettelegges for å oppdage lokale utbrudd og større trender så tidlig som mulig. Effekter og kostnader av ulike smitteverntiltak må i så stor grad som mulig være kjent slik at vi er forberedt på å iverksette smitteverntiltak ved behov lokalt, regionalt og nasjonalt. Smitteverntiltakene kan iverksettes enkeltvis eller i kombinasjon, og ulike smittesituasjoner kan tilsi ulik gradering av tiltak og lokalt avgrenset iverksettelse.

For å sikre rask iverksettelse av nødvendige smitteverntiltak, har regjeringen i tillegg presentert en liste over mulige tiltak lokalt, regionalt eller nasjonalt. Eksempler på tiltak er:

- Tiltak for å beskytte sårbare grupper.
- Forsterket oppfordring om bruk av hjemmekontor.
- Forsterket oppfordring om å unngå kollektivtransport.
- Reduksjon av maksimalt antall i offentlige arrangementer.
- Skjerpet avstands anbefaling ved private sammenkomster.
- Redusert åpningstid eller stenging av servicesteder.
- Munnbindanbefalinger.
- Oppfordring til at arrangementer foregår utendørs.
- Oppfordring om mer digital undervisning ved universiteter.

Tilstrekkelig kapasitet i testing og sporing av smittede

Testing, isolering, smitteoppsporing og karantene (TISK) er helt sentralt i den norske strategien. Et viktig bidrag til effektiv kontroll av pandemien er å gjøre smittesporing rundt bekræftede tilfeller av covid-19. Ved å isolere syke og sette nærkontakter i karantene kan vi unngå at smitten spres videre fra personer med eller uten symptomer og dermed raskt stoppe videre spredning av smitte i samfunnet. Dette er viktig for at vi skal kunne beholde kontroll over smitten uten å måtte innføre de mest inngripende tiltakene på nytt.

Systemet for testing og sporing av smittede er systematisert og skalert opp. Norge har nå en analysekapasitet som kan dekke behovet ved en situasjon med mye mer smitte enn det vi ser i dag. I august opplevde enkelte kommuner stor pågang av personer som ønsket å teste seg for covid-19, noe som ga midlertidige kapasitetsutfordringer.

Det er arbeidet aktivt med å bedre denne situasjonen, både i kommunene og hos sentrale myndigheter. Kommunene bygger en beredskap for å kunne teste inntil 5 prosent av befolkningen, tilsvarende om lag 300 000 personer, hver uke. Arbeidet med bekjempelsen av koronaviruset vil kreve at vi står i dette sammen over tid. Selv om det arbeides intenst med å utvikle vaksiner, anbefaler regjeringen at kommunene rekrutterer personell til å opprettholde beredskapen på området, i første omgang til sommeren 2021. Det er et mål at kommunene skal kunne teste 1,5 prosent av befolkningen per uke i perioder med liten forekomst av tilstander med symptomer forenlig med covid-19, og at kapasiteten ved behov raskt skal kunne økes til 5 prosent ved høy forekomst av tilstander med covid-lignende symptomer.

Folkehelseinstituttets smittesporingsarbeid styrkes ved å etablere et smittesporingsteam som skal bistå kommunene i å håndtere lokale utbrudd av covid-19, sikre samordning av utbrudd som involverer flere kommuner og drive smittesporing knyttet til offentlig transport som ikke er knyttet til enkeltkommuner.

Digital smittesporing

Applikasjonen Smittestopp ble utviklet for å bidra til mer effektiv smittesporing, begrense spredningen av koronaviruset, varsle om mulig smitte via SMS, og gi kunnskap om spredningen av koronaviruset i befolkningen. Data fra applikasjonen om bevegelsesmønsteret i befolkningen skulle brukes til å utforme effektive smitteverntiltak. Folkehelseinstituttet stanset imidlertid innsamling av data gjennom applikasjonen som følge av Datatilsynets vedtak om midlertidig forbud mot å behandle personopplysninger. Folkehelseinstituttet, sammen med Direktoratet for E-helse, utreder videre veivalg for digital smittesporing, herunder mulighetene som ligger i teknologi fra Apple og Google. Som del av dette vurderer Folkehelseinstituttet også erfaringer fra andre land.

Bedre tilgang til smittevernutstyr og legemidler

Tilgang til smittevernutstyr og legemidler er styrket. Den 6. mars ble det etablert en midlertidig nasjonal ordning der Sykehusinnkjøp HF fikk ansvar for å kjøpe inn smittevernutstyr og legemidler, både til den kommunale helse- og omsorgstjenesten og til spesialisthelsetjenesten. Ordningen for smittevernutstyr er midlertidig i 2020. Helse Sør-Øst RHF har koordinert arbeidet

og er formell avtalepart i det som anskaffes av smittevernutstyr.

I mars ble det også inngått en beredskapsavtale med de tre store legemiddelgrossistene. Avtalen innebærer at grossistene kjøper inn tre til seks måneders forbruk av de 50 mest forsyningskritiske legemidlene («50-listen») til bruk i primærhelsetjenesten. Det ble også gitt oppdrag om å anskaffe nødvendige legemidler for inntil åtte ukers normalforbruk,² og tre måneders forbruk av legemidler til intensivbehandling av 800 covid-19-pasienter. Det skal videre bygges opp tre til seks måneders forbruk av et utvalg særskilt prioriterte sykehuslegemidler, og seks måneders forbruk av en noe utvidet 50-liste for primærhelsetjenesten. Dette innebærer en vesentlig økning av beredskapen og gjør helsetjenesten bedre rustet til å møte utfordringene vi står overfor.

Legemiddelverket har fått i oppdrag å kartlegge mulighetsrommet for nasjonal produksjon av kritiske legemidler på kort og mellomlang sikt. Det er kjøpt inn råvarer til beredskapsproduksjon av enkelte covid-19-legemidler til bruk i intensivbehandling. Helsedirektoratet har fått i oppdrag å lede en større mulighetsstudie for industriell antibiotikaproduksjon, i samarbeid med Legemiddelverket, helseregionene, legemiddelindustrien og andre aktører.

Fordi legemiddelmarkedet og forsyningskjedene er globale er det også nødvendig med et godt internasjonalt samarbeid. Regjeringen jobber særlig tett med de andre nordiske landene og EU for å trygge tilgangen til legemidler.

Håndtering av risiko for smitteimport fra utlandet

Det er vår egen evne til å begrense spredning av viruset i Norge som er av størst betydning for smittesituasjonen. Smitteimport utenfra vil imidlertid også bidra til det samlede smittetrykket, og særlig i en situasjon hvor spredningen i Norge ellers er begrenset. Opprettholdelse eller endring av reiseråd eller restriksjoner på utlendingers innreise til Norge vurderes fortløpende blant annet på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap om smittesituasjonen og andre sikkerhetsmessige forhold i andre land.

Vaksine

Omfattende forskning over hele verden innebærer at mange vaksineprosjekter er i gang, men

² Herunder h-reseptlegemidler, som er helseforetaksfinansierte legemidler brukt utenfor sykehus.

det vil ta lenger tid før en effektiv og sikker vaksine blir tilgjengelig for hele befolkningen. Per i dag er ingen korona-vaksiner godkjent av det europeiske legemiddelverket (EMA). Selv om det er stor usikkerhet om hvilke vaksiner som får godkjennelse er det mulig at de første dosene til Norge kan bli tilgjengelige fra rundt årsskiftet 2020/2021.

Folkehelseinstituttet arbeider med å utvikle en modell som simulerer hvordan ulike scenarioer for vaksinasjon og vaksinetilgang vil kunne påvirke smittespredningen og sykehusinnleggelser. Modellen ser også på behov for antall vaksinedoser i ulike risikogrupper, helsepersonell og scenarier. Folkehelseinstituttet vil videreutvikle modellen når mer kunnskap og dokumentasjon foreligger om aktuelle vaksinekandidater.

Ytterligere styrking av kunnskapsgrunnlaget

Folkehelseinstituttet har fått i oppdrag å etablere et nasjonalt kunnskapsprogram for covid-19. Programmet har som mål å sikre et forskningsbasert kunnskapsgrunnlag for rådgiving, pasientbehandling og sentrale beslutninger i håndteringen av koronapandemien og dens konsekvenser i Norge.

I mars ble Norsk pandemiregister etablert for å få mer kunnskap om sykdommen covid-19 som kan brukes til å forbedre pasientbehandling, oppfølging av pasientene og til å finne ut av hvordan

det går med pasientene i ettertid. Registeret inkluderer pasienter som er innlagt på sykehus med påvist covid-19. Informasjonen som samles inn bygger på Verdens helseorganisasjons rapporteringsskjema og gir grunnlag for internasjonale sammenligninger i forskning på covid-19.

Evaluering og læring

For å kunne videreutvikle beredskapen i Norge er det avgjørende å lære av tidligere kriser, både av det som gikk godt og det som kunne vært gjort bedre. Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen) stiller krav til at uønskede hendelser evalueres og at identifiserte læringspunkter følges opp. Justis- og beredskapsdepartementet skal påse at alvorlige hendelser, slik som utbruddet av koronaviruset, følges opp i sektorene på en systematisk måte. Også en rekke andre regelverk stiller krav om evaluering.

For å få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av koronapandemien har regjeringen nedsatt en uavhengig kommisjon. Kommisjonen skal både se på beredskapen vi hadde i forkant av pandemien og hvordan krisen er håndtert. Regjeringen har også initiert flere forskningsprosjekter for å kunne trekke erfaringer av krisen og bygge lærdom til å møte fremtidige kriser.

6 Sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret

Den sikkerhetspolitiske situasjonen for Norge er i endring, jf. punkt 3.1. Denne utviklingen, sammenholdt med økte avhengigheter mellom Forsvaret og det sivile samfunn, gjør det sivil-militære samarbeidet stadig viktigere. Dette samarbeidet tydeliggjør gjensidige avhengigheter knyttet til infrastruktur, varer og tjenester, og bidrar til at disse avhengighetene håndteres på egnet vis. Samarbeidet er også viktig for å utnytte samfunnets samlede ressurser best mulig.

Totalforsvarskonseptet er en del av det sivil-militære samarbeidet, men er avgrenset til å omfatte gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn knyttet til kriser, fra kriser i fred til sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. For å bidra til å videreutvikle totalforsvaret og for å styrke motstandsdyktigheten i kritiske samfunnsfunksjoner, etablerte regjeringen i 2016 Totalforsvarsprogrammet med fire års varighet. I dette kapitlet redegjøres det for gjennomført arbeid og det videre arbeidet med å videreutvikle totalforsvaret. Det sivil-militære samarbeidet og totalforsvaret er også tema i Forsvarsdepartementets langtidspan for forsvarssektoren, Prop. 62 S (2019–2020) *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidspan for forsvarssektoren*, jf. Innst. 334 S (2019–2020), og *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidspan for forsvarssektoren*, som legges frem høsten 2020.

6.1 Regjeringens politikk

Regjeringen vil:

- Følge opp læringspunkter etter øvelse Trident Juncture 2018.
 - Vurdere behovet for et tverrfaglig «totalforsvarsråd» på etats- og direktoratsnivå i situasjoner der krigsskueplass er etablert.
 - Presisere i samfunnssikkerhetsinstruksen Justis- og beredskapsdepartementets generelle samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet knyttet til lederdepartementets oppgaver og sentral krisehåndtering.
- Videreutvikle evnen til å etablere, vedlikeholde og analysere et tverrsektorielt situasjonsbilde på strategisk nivå på sivil side.
 - Vurdere hvordan det sivile og militære situasjonsbildet til sammen kan forbedre den samlede nasjonale situasjonsforståelsen.
 - Bedre fylkesmenn og kommuners evne til å ivareta sin rolle i totalforsvaret.
 - Finne gode løsninger for å inkludere privat sektor i beredskapsarbeidet i hele krisespekteret.
 - Jevnlig arrangere øvingsaktiviteter for totalforsvaret som helhet.
 - Vurdere det samlede kompetansetilbudet på totalforsvarsområdet for å sikre at tilbudene og aktivitetene til ulike kompetansesentre samlet sett utnyttes mest mulig effektivt.

6.2 Sivilt-militært samarbeid

Det sivil-militære samarbeidet i fredstid har stor bredde, og omfatter både dagligdagse rutineoppdrag, operative ad hoc oppdrag for å håndtere ulykker, naturhendelser og kriminelle handlinger som terrorangrep. Det er etablert flere samvirkearenaer. Ett eksempel er innenfor CBRNE¹ beredskapen, hvor sivil og militær side samarbeider om anskaffelse av blant annet utstyr og vernemateriell og medisinsk evakuering av pasienter med alvorlig smittsom sykdom. Innenfor strålevern og atomberedskap bidrar Forsvaret med søk, kartlegging og måling av radioaktivitet. Forsvaret er også en logistikkressurs for frakt av prøver og utstyr. I 2018 ble det etablert døgnberedskap for et analyselaboratorium ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Beredskapslaboratoriet sikrer nød- og beredskapsetatene rask rådgivning og analyse av farlige stoffer. Et annet samarbeidsområde er bombeberedskap og eksplosivrydding. Dette er et spesialisert fagområde der spisskompetansen er delt mellom relativt små fagmiljøer i henholdsvis politiet og Forsvaret.

¹ CBRNE 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.

Boks 6.1 Eksempler på sivilt-militært samarbeid i fredstid

- Forsvaret kan bistå politiet i en rekke nærmere bestemte situasjoner, jf. Instruks om Forsvarets bistand til politiet § 3.
- Kystvakten utfører kontroll med etterlevelse av lovgivningen på vegne av en rekke etater.
- Kystvakten har operativt ansvar for den statlige slepebåtberedskapen.
- Kystvakten bistår Kystverket ved akutt forurensing på sjø.
- Forsvaret er en viktig aktør i redningstjenesten. I tillegg til deltakelse ved de operative ressursene er Forsvaret representert i redningsledelsen under større aksjoner.
- Redningshelikoptertjenesten utfører søk- og redningsoppdrag, luftambulanseoppdrag og andre samfunnsnyttige oppdrag etter oppdrag fra Hovedredningsentralen. Redningshelikoptrene har også en rolle ved politiets og Forsvarets innsats ved maritime kontraterroroperasjoner på sjøen, og ved behov for annen transportstøtte til politiet.
- Forsvaret har samarbeidsavtale med Helsedirektoratet om strategisk luftevakuering av pasienter.
- Grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger hevder territoriell suverenitet i fredstid, og overvåker grensen og bistår politiet og Grensekommisariatet på den norsk-russiske grensen.
- Heimevernet kan blant annet bistå sivil side ved naturhendelser og som en ressurs i redningstjenesten.
- Forsvaret har bistandsoppdrag innen eksplosivrydding. Forsvaret bistår med håndtering, og støtter også politiet med spesialutstyr.
- Forsvars- og utviklingssamarbeid.



Figur 6.1 Ambulanse kjører inn i et Hercules C 130 J.

Foto: Johanna Garli, Forsvaret

6.3 Totalforsvaret

6.3.1 Totalforsvarskonseptet

Totalforsvaret handler om at samfunnets samlede ressurser om nødvendig skal kunne benyttes i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt. Det omfatter både Forsvarets støtte til det sivile samfunn ved kriser som rammer samfunnssikkerheten, og det sivile samfunnets støtte til Forsvaret i hele krisespekteret.

Totalforsvarskonseptet har over tid blitt tilpasset de til enhver tid skiftende samfunnsutfordringer, og har vist seg å være et fleksibelt instrument for god utnyttelse av samfunnets samlede ressurser. Det betyr at både sivile og militære ressurser kan nyttes til å løse eksisterende og nye utfordringer.

Samfunnssikkerheten og statssikkerheten er gjensidig avhengig av hverandre (se punkt 1.6). Utviklingen av Forsvaret må derfor foregå i et tett samspill med de sivile aktørene, hvor det sivile samfunnets evner og forutsetninger til å understøtte Forsvaret ligger til grunn for Forsvarets planleggingsforutsetninger.

6.3.2 Et totalforsvar tilpasset nye utfordringer

Større utfordringer i våre sikkerhetspolitiske omgivelser, jf. kapittel 3, aktualiserer totalforsvarets betydning for Norges samlede forsvarsevne. Norge står i dag overfor et bredt sammensatt trusselbilde som i økende grad treffer på tvers av sektorer og som kan utfordre myndighetenes evne til å fatte gode og rettidige beslutninger. Den sikkerhetspolitiske utviklingen kjennetegnes blant annet av at både statlige og ikke-statlige aktører tar i bruk en større bredde av virkemidler. Utviklingen stiller høye krav til Norges sivile og militære beredskap, situasjonsforståelse, håndteringsevne og motstandsdyktighet.

Sivil støtte til Forsvaret

Forsvarets behov for sivil støtte i form av tjenester, varer, personell og tilgang til infrastruktur vil i en alvorlig krisesituasjon og i væpnet konflikt overstige ressursene Forsvaret har behov for til daglig. Sentrale behov for Forsvaret vil være vei-, jernbane- sjø- og lufttransport (med tilhørende infrastruktur) for forflytning av personell, materiell og forsyninger, samt evakuering. Videre vil kritiske faktorer være tilgang på drivstoff, sivilt helsetpersonell og helsetjenester, legemidler, medi-

sinsk utstyr og mer spesialiserte tjenester som vedlikeholds- og ingeniørtjenester. Både sivile leverandører som understøtter Forsvaret, og Forsvaret selv, er dessuten avhengig av basistjenester som kraftforsyning, vann og i økende grad sivil IKT-infrastruktur og -tjenester. Reduserte klartider for militære enheter innebærer også at understøttelsen må kunne være raskere på plass.

En av myndighetenes primæroppgaver er å sikre befolkningen mot krise og væpnet konflikt. Selv om vi har kommet langt i å sikre samfunnet vårt, erkjenner regjeringen at det er et kontinuerlig behov for å arbeide aktivt for å videreutvikle totalforsvaret og å øke motstandsdyktigheten i kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner.

Økt motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner

Sivilt beredskapsarbeid og sivilt-militært samarbeid har de siste årene fått større oppmerksomhet ikke bare i Norge, men også i NATO og internasjonalt. Årsakene er endringer i trussel- og risikobildet, og at sivil beredskap, krisehåndtering og robuste kritiske samfunnsfunksjoner er en forutsetning for det enkelte lands, og dermed alliansens, samlede beredskap og forsvar. NATO fremhever i større grad behovet for motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner, og en operasjonalisering av traktatens artikkel 3:

«Each NATO member country needs to have the resilience to withstand shocks like natural disasters, failure of critical infrastructure and military attacks. Resilience is a society's ability to resist and recover easily and quickly from these shocks, combining civilian, economic, commercial and military factors. In sum, resilience is the combination of civil preparedness and military capacity.»²

På denne bakgrunn vedtok NATO i 2016 forventninger til allierte nasjoner om å bygge opp en økt robusthet innenfor en rekke sektorspesifikke områder, jf. deklarasjonen etter Warszawatoppmøtet i juli 2016. NATO vedtok i 2016 syv grunnleggende forventninger til medlemslandenes motstandsdyktighet:

- sikkerhet for kontinuitet i nasjonale styrings-systemer og kritiske offentlige tjenester
- robust energiforsyning
- evne til å håndtere ukontrollerte forflytninger av mennesker

² http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

- robust mat- og vannforsyning
- evne til å håndtere masseskader
- robuste kommunikasjonssystemer
- robuste transportsystemer

Gjennom å øke motstandsdyktigheten i kritiske samfunnsfunksjoner reduseres sannsynligheten for at større kriser skal ramme Norge, samtidig som det begrenser potensielle negative konsekvenser slike kriser kan ha. Arbeidet med økt motstandsdyktighet innenfor rammen av totalforsvaret og NATOs forventninger har en viktig effekt innenfor hele samfunnssikkerhetsområdet. Til sammen økes samfunnets totale motstandsdyktighet, og evne til å håndtere kriser. Arbeidet med å styrke robustheten i sivile samfunnsfunksjoner og det sivil-militære samarbeidet bidrar også som en avskrekkende faktor i militær sammenheng.

De syv grunnleggende forventningene har gjennomgått en foreløpig revisjon, dels på bakgrunn av foreløpige erfaringer fra koronapandemien. De reviderte forventningene ble presentert på Forsvarsministermøtet i NATO i juni 2020. Blant endringene var en ytterligere vektlegging av viktigheten av robuste forsyningslinjer. Fra norsk side følges dette opp gjennom det kontinuerlige arbeidet med de syv grunnleggende forventninger, der også forsyningsikkerhet står sentralt.

Totalforsvaret under koronapandemien

Totalforsvaret har vært benyttet som en del av håndteringen av koronapandemien. I håndteringen av pandemien har Forsvaret bidratt med støtte til den sivile delen av totalforsvaret. Eksempler er heimevernsbistand til politiets grensekontroll og støtte til enkelte sykehus i form av utlån av teltløsninger til fremskutte mottaksenheter. Det er avholdt flere møter i Sentralt totalforsvarsforum (STF), med deltakelse fra samtlige etatsledere. Forumet har vært en sentral arena for gjensidig informasjonsoppdatering fra ulike sektorer. Det har også vært utstrakt bruk av liaisonering under koronahåndteringen, noe som har bidratt til effektiv informasjonsdeling og saksgang i sektorene.

Bistandsanmodninger til Forsvaret fra det sivile samfunn, annet enn fra politiet, var ikke formelt regulert da landet stengte ned i mars 2020. For å få en overordnet struktur på henvendelser om bistand ble det i mars 2020 fastsatt en midlertidig forskrift om bistand til andre sivile beredskapsaktører enn politiet. Forskriften ble hjemlet i

Boks 6.2 Sentralt totalforsvarsforum

Sentralt totalforsvarsforum er et forum hvor relevante sivile og militære etater har jevnlig møter. Forumet har utviklet seg til å bli en sentral møteplass for å drøfte ulike temaer og problemstillinger innen totalforsvaret og sivil-militære samarbeidsområder. Forumet ble blant annet brukt til å avklare og ledelsesforankre roller, ansvar og myndighet knyttet til både planlegging og oppfølging av Trident Juncture 2018. Forumet arrangeres annenhver gang av DSB og Forsvarsstaben.

smittevernloven. Det arbeides med å fastsette en permanent forskrift om Forsvarets bistand til andre enn politiet.

6.4 Totalforsvarsprogrammet

For å tilrettelegge for en helhetlig tilnærming til videreutviklingen av totalforsvaret og forventningene fra NATO om motstandsdyktige kritiske samfunnsfunksjoner, vedtok regjeringen i 2016 å etablere et program for videreutvikling av totalforsvaret og samfunnets motstandsdyktighet (Totalforsvarsprogrammet).

Det var en forutsetning ved etableringen av programmet, at det skulle sees i sammenheng med pågående og relevant arbeid i departementene og sektorene, inkludert det pågående arbeidet med tverrsektoriell samordning av samfunnssikkerhetsarbeidet og systemet for status- og tilstandsvurderinger som ble etablert for de 14 kritiske samfunnsfunksjonene i 2016, jf. punkt 12.3. Programmet skulle ikke dublere allerede igangsatt arbeid, men sørge for at dette ble innarbeidet i programmet der det ble ansett som relevant og hensiktsmessig. Programmet har varighet ut 2020.

Programmet eies av Justis- og beredskapsdepartementet, og har en styringsgruppe som består av deltakere fra Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Utenriksdepartementet.

Prosjektene i Totalforsvarsprogrammet

Totalforsvarsprogrammet har to overordnede målsettinger: 1) Å videreutvikle totalforsvaret, herunder å videreutvikle sivile myndigheters og det sivile samfunnets støtte til Forsvaret, og 2) å styrke motstandsdyktigheten i kritiske samfunnsfunksjoner.

Den første målsettingen følges opp gjennom et prosjekt ledet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Prosjektet innebærer blant annet bistand til Forsvarets planarbeid og etablering av planer for sivil støtte til Forsvaret på en rekke områder. I prosjektet vektlegges det at sivil støtte til Forsvaret i større grad skal integreres i øvingsvirksomhet og tas inn i sivile og militære øvingsprogrammer. Prosjektet hadde en sentral rolle i planleggingen av den sivile deltakelsen i NATO-øvelsene Trident Javelin 2017 og Trident Juncture 2018.

Den andre målsettingen følges opp av det departementet eller den sektoren som anses å være mest berørt. Tabell 6.1 viser prosjektstrukturen. En viktig del av arbeidet har vært å sikre motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner i hele krisespekteret. Enkelte departementer og sektorer har i programperioden etablert særskilte prosjekter for å gå i dybden på enkelte problemstillinger. Arbeidet har bidratt til økt bevissthet om sektorenes rolle i totalforsvaret. Videre har prosjektene knyttet til Totalforsvarsprogrammet på flere områder bidratt i sektorenes arbeid med å styrke leveranser og robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner og til vurdering av grunnleggende nasjonale funksjoner (se også punkt 7.2). I flere sektorer er dialogen med politiet og Forsvaret om sikring av objekter styrket, og erkjennelsen av behovet for egenberedskap knyttet til leveransene av særlig kritiske tjenester er økt. Arbeidet med å utvikle og revidere relevant planverk har vært sentralt i flere sektorer, det samme har revisjon og utarbeidelse av regelverk som omfatter bestemmelser knyttet til sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt.

Et eksempel på et prosjekt, er Samferdselsdepartementets prosjekt om «Transport i totalforsvaret». Prosjektet ble etablert høsten 2017 som fire sektorvise møteserier innen hhv. luftfart, jernbane, vei/kollektiv og kyst/sjø, med deltakelse fra både sivil og militær side. Prosjektet har hatt som målsetting å kartlegge status og identifisere behov for å videreutvikle transportsystemene ut ifra NATOs forventninger, og videre avklare og følge opp Forsvarets behov og forventninger til sivil transport, herunder tiltak i sivilt beredskaps-

system (SBS) som omhandler Forsvarets tilgang på sivile transportressurser og sivil transportinfrastruktur og -tjenester. Prosjektet har kommet langt når det gjelder avklaring av Forsvarets behov for sivil transportinfrastruktur og -tjenester, samt fått igangsatt utarbeidelse av relevante forskrifter til lovverk i samferdselssektoren. Det gjenstår spørsmål knyttet til Forsvarets behov for og bruk av sivile transportressurser og transportører i ulike typer scenarioer.

Prosjektet planla for nærmere avklaringer av dette i 2020, men er blitt noe forsinket grunnet koronasituasjonen. Som det også fremheves i punkt 6.6, har det ikke vært hensikten å sette sluttstrek for arbeidet med videreutvikling av sivilt-militært samarbeid på transportområdet fordi perioden for Totalforsvarsprogrammet avsluttes. Arbeidet er langsiktig, og vil kreve kontinuerlig tilpassning også utover 2020.

Etableringen av Totalforsvarsprogrammet har totalt sett vært en drivkraft i arbeidet med å videreutvikle og modernisere totalforsvaret. Prosjektene i programmet har bidratt til økt kunnskap og kompetanse om roller, ansvar og myndighet knyttet til sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt.

6.5 Øvelse Trident Juncture 2018

Høsten 2018 var Norge vertsnasjon for NATOs militære høyprofiløvelse Trident Juncture 2018. Øvelsen er omtalt som den største NATO-øvelsen i nyere tid med deltakelse fra 31 nasjoner, om lag 50 000 mennesker, 250 fly og helikopter, 65 fartøyer og 10 000 kjøretøyer. Øvelsen krevde betydelige forberedelser og innsats både før, under og etter øvelsen. NATOs målsetting med øvelsen var å demonstrere og øve alliansens evne til å planlegge og utføre en felles militær operasjon i tråd med artikkel 5 i Atlanterhavspakten mot en jevnbyrdig motstander. Fra norsk side var det en sentral målsetting å trene mottak av allierte forsterkninger i stor skala, teste vertslandsstøttekonseptet, nasjonalt planverk, og totalforsvaret. Mer enn 50 sivile norske etater deltok. Trident Juncture 2018 var todelt med en fullskalaøvelse (LIVEX) og en kommandoplassøvelse (CPX).

Fullskalaøvelsen (LIVEX)

Fullskalaøvelsen medførte et omfattende vertslandsstøttebidrag fra norske sivile myndigheter for å sikre en trygg og sikker forflytning av de deltagende allierte styrkene, herunder både personell og materiell, inn og ut av øvelsesområdet.

Tabell 6.1 Prosjektstrukturen i Totalforsvarsprogrammet

<i>Målsetting 1: Videreutvikle totalforsvaret</i>	<i>Nr.</i>	<i>Prosjektansvarlig</i>
Videreutvikle sivile myndigheters og det sivile samfunnets støtte til Forsvaret	1	JD/ DSB
<i>Målsetting 2: Styrke motstandsdyktigheten i kritiske samfunnsfunksjoner</i>	<i>Nr.</i>	<i>Prosjektansvarlig</i>
Sikkerhet for kontinuitet i nasjonale styringssystemer og kritiske offentlige tjenester	2	JD
Robust energiforsyning a) kraft, b) drivstoff	3	a) OED
	4	b) NFD
Evne til å håndtere ukontrollerte forflytninger av mennesker	5	JD
Robust mat- og vannforsyning a) matforsyning, b) vannforsyning	6	a) NFD
	7	b) HOD
Evne til å håndtere masseskader	8	HOD
Robuste kommunikasjonssystemer (ekom)	9	KMD
Robuste transportsystemer	10	SD

Planlegging for og mottak av NATO med styrker og materiell var en omfattende beredskaps-hendelse for den militære og sivile delen av totalforsvaret. Sivile myndigheter understøttet Forsvaret i planleggingen og gjennomføringen av øvelsen. DSB hadde ansvar for å koordinere den sivile innsatsen knyttet til mottak, opphold og hjemreise av militært personell og materiell. I planleggingen ble det benyttet eksisterende, og etablert nye, samarbeidsarenaer som har økt gjensidig kunnskap og forståelse for hverandres ansvarsområder, roller og behov.

Fra januar til november 2018 arrangerte DSB samvirkekonferanser for å sikre at de involverte myndighetene på direktoratsnivå var koordinerte seg imellom, og mot Forsvaret i planleggingen av vertslandsstøtten. Samvirkekonferansene fokuserte på gjensidig informasjonsdeling, og la til rette for at sivile virksomheter kunne løfte problemstillinger og utfordringer gjennom alle fasene av planleggingen og gjennomføringen av fullskalaøvelsen Trident Juncture 2018.

Fylkesmenn som ble berørt av fullskalaøvelsen Trident Juncture 2018 var en integrert del av Forsvarets og DSBs forberedelser og gjennomføring av vertslandsstøtten. Fylkesmennene fulgte videre opp berørte kommuner og bidro til å løfte relevante problemstillinger fra regionalt og lokalt nivå inn i de etablerte koordineringsarenaene.

Planleggingen og gjennomføringen av fullskalaøvelsen har gitt den sivile og militære delen

av totalforsvaret en unik mulighet til å arbeide med videreutvikling av planer for vertslandsstøtte, samtidig som man fikk erfare hva mottak av allierte styrker fra NATO i praksis innebærer. God planlegging og tett sivilt-militært samarbeid hadde stor betydning for den vellykkede gjennomføringen.

Kommandoplassøvelsen (CPX)

I etterkant av fullskalaøvelsen gjennomførte NATO og medlemslandene en kommandoplassøvelse. Dette er en øvelse hvor staber og kommandoer/kriseledelse i deltakende virksomheter ble trent i håndtering av sikkerhetspolitisk krise og forsvar av Norge. Det ble i tilknytning til øvelsen gjennomført et omfattende kompetanseløp for å sikre at både sivile og militære myndigheter fikk best mulig forutsetning for å lykkes i håndteringen av problemstillingene de møtte i øvelsen.

Øvelsen bidro til at Norge fikk trent på håndtering og samvirke mellom sivile og militære myndigheter på alle nivåer i en situasjon i Norge der NATOs artikkel 5 utløses. CPX løftet problemstillinger knyttet til blant annet prioriteringer og fremføring av ressurser, etablering av situasjonsbilder og situasjonsforståelse, deling og håndtering av gradert informasjon og juridiske problemstillinger knyttet til blant annet beredskapsregelverket og krigens folkerett.

Erfaringer fra øvelsen

Hovedkonklusjonen etter øvelsen er at den var vellykket. Dette synes også å være den generelle oppfatning på alle nivåer. I NATOs evalueringsrapport roses Norge som vertsnaasjon:

«The primary Host Nation was outstanding. Norway's Total Defence Concept and related plans meant that they had the will, civilian and military teamwork and means to make Trident Juncture 2018 LIVEX a success. Norway saw LIVEX as an opportunity to test and adjust their planning, particularly their ability to receive NATO reinforcements in the event of a crisis.»

Den sivile støtten til nasjonale og allierte militære styrker var avgjørende for at deltakerne i Trident Juncture fikk et godt utbytte av øvelsen. Profesjonell planlegging og gjennomføring var også av stor betydning for Norges omdømme som en troverdig alliert både i og utenfor NATO.

Det har i etterkant av øvelsen blitt gjennomført en rekke evalueringer. De enkelte sektorene har gjennomført egne evalueringer, og det har blitt gjennomført en tverrsektoriell evaluering. Forsvaret har gjennomført sine evalueringer, og Forsvarets forskningsinstitutt har gjennomført en overordnet sivil-militær vurdering av øvelsen. Konklusjonene fra den overordnede erfaringsrapporten bekrefter at øvelsen i hovedsak var vellykket for Norge:

«Trident Juncture 2018 har bidratt til norsk sikkerhet på flere måter. For det første har øvelsen bidratt til å trekke alliansens oppmerksomhet til nordområdene og til at våre allierte har fått kunnskap og erfaring i å operere i norske områder. For det andre har NATO og Norge som vertsland balansert hensynet til å bevare nordområdene som en lavspenningsregion, spesielt med hensyn til forholdet til Russland, ved tidlig varsling, åpenhet, transparens og oppfyllelse av internasjonale avtaler. Samtidig har øvelsen bidratt til å demonstrere NATOs vilje og evne til kollektivt forsvar og derigjennom bidratt til troverdig avskrekking.

Den nasjonale nytten av øvelsen er knyttet til flere forhold. Forsvaret har øvd sammen med NATO, både kommandostrukturen og taktiske enheter i felt. Trident Juncture 2018 har gitt mulighet til å øve og trene mottak av allierte forsterkninger i stor skala, i tillegg til å få testet totalforsvarskonseptet og det nasjonale planverket og praktisk gjennomføring for

vertslandsstøtte. Øvelsen har vært en katalysator for økt samhandling i totalforsvaret og vitalisert hele totalforsvarsarbeidet. Evalueringsrapportene fra nasjonale aktører og NATO viser at øvingsmålene i all hovedsak ble nådd. En rekke læringspunkter er identifisert og blir tatt med i den videre prosessen med erfaringshåndtering. Trident Juncture 2018 har vært både tid- og ressurskrevende, men har bidratt til et løft for totalforsvaret.»

Evalueringsrapportene peker likevel på flere områder som militære og sivile totalforsvarsaktører i fellesskap bør jobbe med å forbedre og videreutvikle i oppfølgingsarbeidet etter øvelsen. Blant disse er etablering av felles situasjonsforståelse mellom sivile og militære totalforsvarsaktører, vurdering av behovet for etablering av et totalforsvarsråd, videreutvikling av vertslandstøttekonseptet, et tettere og mer koordinert sivil-militært samvirke om øvelser, videreutvikle evne til deling av gradert informasjon, styrke totalforsvaret på lokalt og regionalt nivå, styrke privat-offentlig samarbeid i rammen av totalforsvaret, samt styrke samordning av sivile og militære planprosesser.

6.6 Veien videre

Det har de siste årene blitt lagt ned mye arbeid i å styrke totalforsvarsarbeidet på sivil side, blant annet gjennom opprettelse av Totalforsvarsprogrammet og gjennom Norges rolle som vertsnaasjon for øvelse Trident Juncture. Selv om arbeidet med totalforsvaret på sivil side er kommet langt, vil både samfunnsutvikling og et trusselbilde i stadig endring innebære at innretningen av totalforsvaret krever kontinuerlig tilpasning. Trident Juncture 2018 fungerte som en god målestokk for å teste hvor langt vi har kommet i arbeidet med sivil støtte til Forsvaret. Øvelsen ga viktige bidrag til videre prioriteringer.

Gjennom arbeidet i Totalforsvarsprogrammet er det identifisert punkter som krever særskilt oppfølging utover programperioden som avsluttes i 2020. Som oppfølging av Totalforsvarsprogrammet, skal det opprettes en kontaktgruppe på departementsnivå for totalforsvarsarbeidet. Kontaktgruppen skal sørge for koordinering og samordning av totalforsvarsarbeidet, og bidra til å avdekke utfordringer. Fortsatt prioritering av totalforsvarsarbeidet krever også at direktoratene og etatene i sektorene fortsetter sin innsats på området, og det legges til grunn at departemen-



Figur 6.2 En stridsvogn ruller igjennom gatene i Østerdalen under øvelsen Trident Juncture 2018.

Foto: Samuel Andersen, Forsvaret

tene sørger for nødvendig prioritering i sektorene.

6.6.1 Samordning og koordinering

De større tverrsektorielle øvelsene har de siste årene, i større eller mindre grad, et element av sivil-militært samarbeid. I noen av øvelsene hvor krisen har vært i øvre del av krisespekteret har Forsvarsdepartementet fungert som lederdepartement. I disse tilfellene har Justis- og beredskapsdepartementet med Krisestøtteenheten (KSE)³ støttet lederdepartementet med koordinering av den tverrsektorielle rapporteringen og et sammenstilt situasjonsbilde fra de sivile sektorene. Videre har Justis- og beredskapsdepartementet hatt ansvar for samordningen av den sivile beredskapen og krisehåndtering i de øvrige departementene. Forholdet mellom Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle under kri-

ser og oppgavene som ligger til lederdepartementets rolle ved sentral krisehåndtering vil bli presisert i samfunnssikkerhetsinstruksen.

DSB har en sentral samordningsrolle på flere områder. DSB skal blant annet bistå Justis- og beredskapsdepartementet og relevante sektordepartementer på sivil side ved koordinering av håndtering av større kriser og katastrofer.⁴ Der som en hendelse krever samordning på sivil side, som for eksempel scenarioer som i Trident Juncture 2018, iverksetter Justis- og beredskapsdepartementet og DSB rapportering fra fylkesmennene og kommunen gjennom samordningskanal. DSB legger også til rette for informasjonsdeling på direktorats-/etatsnivå. Denne samordningsrollen til DSB ble i evalueringen fra Trident Juncture 2018 fremhevet som et nyttig instrument.

6.6.2 Situasjonsforståelse

Å etablere en situasjonsforståelse innebærer å oppfatte enkelthendelser, se ulike hendelser i

³ KSE understøtter Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet og er fast kontaktpunkt for informasjon til og fra Justis- og beredskapsdepartementet ved ekstraordinære hendelser og kriser. KSE skal ved behov kunne yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering. KSE er sekretariat for Kriserådet.

⁴ Jf. kgl.res. 24. juni 2005. *Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller.*

sammenheng, og tolke og vurdere disse slik at det skapes en forståelse av situasjonens betydning og potensielle utvikling for berørte personer, virksomheter og samfunnsfunksjoner. Dette gjelder både i en normalsituasjon og under kriser. Situasjonsforståelsen betinger både tilgang til informasjon (herunder etterretning, rapportering og informasjonsdeling) og evne til å nyttiggjøre seg av informasjonen, herunder analysekompetanse og kapasitet.

En god situasjonsforståelse tilpasset det ansvar en aktør har er en forutsetning for å kunne fatte tidsriktige og gode beslutninger, særlig i komplekse situasjoner. Videre betinger situasjonsforståelse at det er gode og rettidige rapporterings- og koordineringsrutiner, både mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Erfaringer fra øvelser, spesielt Trident Juncture 2018, viser at det er krevende å etablere en felles sivil-militær situasjonsforståelse, samt å vurdere forventet utvikling og hvilke tiltak som bør iverksettes. Avhengig av roller, ansvar, myndighet og samfunnsoppdrag vil de involverte aktørene ha behov for ulik informasjon. Vektingen av tilgjengelig informasjon vil også kunne variere. Deling av aktørenes forståelse er derfor viktig for å danne grunnlaget for en felles situasjonsforståelse mellom ulike aktører.

Justis- og beredskapsdepartementet vil videreutvikle evnen til å etablere, vedlikeholde og analysere et tverrsektorielt situasjonsbilde på strategisk nivå på sivil side. Justis- og beredskapsdepartementet vil i fellesskap med Forsvarsdepartementet vurdere hvordan det sivile og militære situasjonsbildet til sammen kan forbedre den samlede nasjonale situasjonsforståelsen, og de to departementene vil også videreutvikle sitt samarbeid om formidling av trussel og risikoinformasjon.

6.6.3 Etableringen av et «totalforsvarsråd»

Militære myndigheter kan på krigsskueplass overta den øverste ledelsen av politiet og om nødvendig også av andre sivile forvaltningsgrener, jf. lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven). Krigsskueplass er et område hvor krigshandlinger foregår eller kan antas å være nært forestående. Basert på erfaringer fra blant annet øvelse Trident Juncture 2018, skal regjeringen vurdere behovet for et tverrfaglig «totalforsvarsråd» på etats- og direktoratsnivå i situasjoner der krigsskueplass er etablert. Hensikten vil være at forsvarssjefen, innen-

for den myndighet vedkommende er tildelt, kan forestå hensiktsmessig koordinering og oppgaveprioritering overfor sivile etater og forvaltningsorganer, uten at Forsvaret behøver å overta ledelsen av disse. Rådet vil kunne ha sin funksjon i situasjoner der krigsskueplass er etablert, og vil være avgrenset til de fagområdene og den myndighet som deltakerne i rådet representerer, og den beslutningsmyndighet som forsvarssjefen er gitt på krigsskueplass.

6.6.4 Vertslandsstøttekonsept

Forsvaret har i samarbeid med sivile etater utviklet et nasjonalt konsept for vertslandsstøtte. Konseptet beskriver hvordan Norge som nasjon skal motta og understøtte allierte forsterkninger, herunder sivile og militære aktørers roller, ansvar og myndighet på sentralt og regionalt nivå. En første versjon av konseptet ble utarbeidet og testet under NATO-øvelsen Trident Juncture 2018. Konseptet ble høsten 2019 revidert i tråd med erfaringer etter øvelsen. Konseptet er et viktig rammeverk for videre utarbeidelse av planer for vertslandsstøtte i de ulike sektorene.

Arbeidet med vertslandsstøttekonseptet fremheves som et av de viktigste momentene for at Trident Juncture 2018 ble vellykket, blant annet gjennom avklaringer om roller, ansvar og myndighet på tvers av sektorer og identifisering av behov for sivil støtte til Forsvaret ved mottak av allierte forsterkninger. På regionalt nivå er trekantsamarbeidet mellom fylkesmannen, politiet og Heimvernet helt sentralt i koordineringen av vertslandsstøtte. Det er et fortsatt behov for å implementere konseptet i sivilt planverk for relevante sektorer på flere nivåer. Dette følges blant annet opp i tildelingsbrevet til fylkesmannen.

6.6.5 Økt liaisonering

Øvelse Trident Juncture 2018 viste betydningen av liaisonering mellom sivile og militære aktører på etatsnivå for å sikre bedre forståelse for roller, ansvar og myndighet, samt bidra til effektiv informasjonsflyt mellom aktørene. Liaisoneringen bidro til at hendelser kunne håndteres raskt. De bidro også til en bedre situasjonsforståelse som grunnlag for nødvendige prioriteringer. Det er en fordel om virksomheter som avgir liaison til Forsvarets operative hovedkvarter i henhold til planverk, deltar i Forsvarets årlige øvelser Polaris og Gram. Liaisonordningen vurderes som et viktig verktøy.

6.6.6 Tettere sivilt-militært samarbeid om øvelser

Øvelser bidrar til å bygge kompetanse og innsikt i sivile og militære aktørers ansvar og roller, og gir grunnlag for å forbedre planverk, forebyggende tiltak og krisehåndteringsmekanismer. Øvelser er videre et sentralt virkemiddel for å videreutvikle og institusjonalisere kunnskap om aktører i totalforsvaret og for å utvikle samarbeidsrelasjoner. Gjensidig involvering i øvelser er viktig for å videreutvikle totalforsvaret på alle nivåer.

Det har de siste tre årene blitt gjennomført tre større øvelser hvor sivil side har deltatt både i planlegging og gjennomføringen av øvelsene: Trident Javelin i 2017, Trident Juncture i 2018 og Trident Jupiter i 2019. Avgjørende for å arrangere en øvelse av den størrelsesorden som Trident Juncture 2018 er det etablerte sivil-militære samarbeidet innenfor rammen av totalforsvarskonseptet. Det gjennomføres årlige aktiviteter hvor enkeltelementer i totalforsvaret øves. For at totalforsvaret skal fungere som en helhet bør det i tillegg arrangeres større totalforsvarsøvelser med jevne mellomrom. Formålet er å videreutvikle sivilt-militært samarbeid. Øvelsene bør inkludere relevante totalforsvarsaktører på flere forvaltningsnivåer. Videre bør det vurderes deltagelse fra frivillige organisasjoner og private aktører med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur.

Det er et mål at sivil støtte til Forsvaret i større grad skal integreres i øvingsvirksomhet, og tas inn i både sivile og militære øvingsprogrammer. Justis- og beredskapsdepartementet vil utvikle et system som skal bidra til bedre koordinering og planlegging av øvelsesaktiviteten, både i egen sektor og tverrsektorielt.

6.6.7 Graderte kommunikasjonsløsninger

Effektiv og sikker kommunikasjon mellom totalforsvarsaktørene har stor betydning blant annet for informasjonsdeling, samvirke og felles situasjonsforståelse. Det har i flere år vært arbeidet for å få til slike løsninger. Totalforsvarsprogrammet har vært en pådriver for at aktørene i totalforsvaret bedre skal kunne kommunisere effektivt og sikkert både på ugraderte og graderte kommunikasjonssystemer. Programmet har bidratt til å fremskaffe oversikt over hvilke aktører som har behov for å kommunisere med hverandre, hvilke systemer disse aktørene har tilgang til, samt heving av kompetansen om bruk av systemene. Sammen med utrulling av systemer, har dette

bidratt til mer effektiv og sikker kommunikasjon. Noen aktører har også inngått beredskapsavtaler om bruk av systemer hos andre aktører i geografisk nærhet, mens andre aktører har investert i etablering av nye systemer.

Til tross for at det har vært en positiv utvikling de siste årene, viser evalueringene av Trident Juncture 2018 at kompetanse og tilgang til graderte kommunikasjonsplattformer fremdeles varierer blant totalforsvarsaktørene. Dette viser at det fortsatt er behov for økt oppmerksomhet om gradert kommunikasjon, særlig på regionalt og lokalt nivå, og med private aktører i totalforsvaret.

6.6.8 Lokalt og regionalt nivå

Fylkesmenn, kommuner og en rekke andre regionale og lokale virksomheter har viktige roller i det norske totalforsvaret.

I den første perioden av Totalforsvarsprogrammet har det blitt gjennomført mye arbeid på sentralt nivå. Resultatet av arbeidet har i mindre grad blitt formidlet og integrert i det regionale og lokale samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom perioden. Det gjenstår derfor mye arbeid regionalt og i kommunene. I dag er det kun et fåtall kommuner og fylkesmenn som har kartlagt risiko og sårbarhet, eller planlagt for beredskap knyttet til hendelser i den øverste delen av krisespekteret. Det registreres også store geografiske variasjoner. Det har likevel blitt satt i gang regionale og lokale prosjekter som har arbeidet med særskilte områder innen totalforsvaret. Særlig er trekantsamarbeidet mellom fylkesmannen, Heimevernet og politiet sentralt i det regionale totalforsvarssamarbeidet, både med hensyn til forebygging, planlegging og håndtering.

For å tilrettelegge for at arbeidet som gjøres på nasjonalt nivå når ut til regioner og kommuner og at det arbeidet som gjøres i de regionale og lokale prosjektene har overføringsverdi til andre områder, har DSB nedsatt en arbeidsgruppe som har et særlig ansvar for videreformidling av kunnskap og utvikling av totalforsvaret til fylkesmenn og kommuner. Målet er å innarbeide totalforsvarstenkningen som en integrert del av deres arbeid med samfunnssikkerhet. Læringspunkter etter Trident Juncture 2018 er en del av dette.

Resultatene fra arbeidet ut mot regionalt og lokalt nivå bidrar til kompetanseheving, avklaring av roller, ansvar og myndighet i en sikkerhetspolitisk krise og en modernisering av totalforsvaret regionalt og lokalt. Mer konkret vil arbeidet blant annet bidra til:

Boks 6.3 Fylkesmannens samordningsrolle i det sivil-militære samarbeidet

Fylkesmannen har en viktig samordningsrolle i det sivil-militære samarbeidet i fylket. I dette ligger blant annet planlegging av sivil støtte til Forsvaret i tråd med totalforsvarskonseptet, og militær støtte til det sivile samfunn under uønskede hendelser i fredstid. Det vil under væpnet konflikt, krigsfare og lignende forhold være påregnelig med behov for betydelig støtte fra det sivile samfunn til forsvarsinnsatsen. Det er derfor viktig at Forsvaret involveres i fylkesmannens aktiviteter og arenaer på lik linje som andre regionale aktører.

- Etablering av en helhetlig forståelse av roller, ansvar og myndighet i totalforsvaret hos fylkesmenn og kommuner.
- At fylkesmenn og kommuner inkluderer hendelser i hele krisespekteret i sitt samfunnssikkerhetsarbeid, herunder i risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner og øvelser.
- At det gjennomføres regionale og lokale sivil-militære øvelser hvor fylkesmenn og kommuner er involvert.
- At offentlig-privat samarbeid er integrert i det regionale og lokale totalforsvaret.
- At det tilrettelegges for at prosjekter som bidrar til videreutvikling av totalforsvaret i en region eller en kommune har overføringsverdi til andre geografiske områder.

6.6.9 Offentlig-privat samarbeid

Sivil støtte til nasjonale og allierte styrker er avgjørende for landets forsvarsevne, samtidig som samfunnets grunnleggende funksjoner blir ivaretatt. Hovedprinsippet i dag når det gjelder sivil støtte til Forsvaret, er at den baseres på kommersielle ordninger, rekvisisjon (fortrinnsvis forberedt rekvisisjon) og samarbeid med sivil beredskap i størst mulig grad.

Forsvaret er i dag avhengig av private leverandører og eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Sivil side har et ansvar for å legge til rette for at denne støtten kan operasjonaliseres på en god måte, og så langt som mulig legge til rette for å kunne dekke både planlagte og uforutsette behov fra norske og allierte militære

styrker. Videre har Forsvaret og sivil side sammen et ansvar for at eventuelle sårbarheter knyttet til avhengigheten identifiseres og reduseres. Det omfattende arbeidet som er gjort de senere år for å revitalisere forberedelser for sivil støtte til Forsvaret må fortsette. Samtidig vil Forsvaret i større grad identifisere og synliggjøre sine behov for støtte fra sivile aktører. Siden private aktører eier en stor andel av de kritiske funksjonene som både Forsvaret og det sivile samfunn er avhengig av, er det viktig å finne løsninger for å inkludere private virksomheter i planleggingen i tilfelle av kriser og væpnet konflikt.

På sivil side har flere sektorer i totalforsvaret et tett samarbeid med private leverandører. Samarbeidet følges opp i sektorene og i samarbeid mellom den enkelte sektor og Forsvaret. Offentlig-privat samarbeid i totalforsvaret har likevel noen felles problemstillinger. Blant annet baserer samarbeidet i totalforsvaret seg i stor grad på at samfunnet evner å dele informasjon, selv når informasjonen er sikkerhetsgradert etter sikkerhetsloven. Ved utvikling av graderte kommunikasjonsløsninger er det viktig at det tas høyde for totalforsvarets og sivil sides behov. Sikkerhetsloven er nærmere omtalt i kapittel 7.

Videre kan økt bruk av sivile leverandører innenfor rammene av totalforsvaret på sikt bidra til folkerettslige utfordringer som omtalt i boks 6.4, og det må i det offentlig-private samarbeidet tas hensyn til disse utfordringene.

For å bidra til at også private virksomheter skal vite hva som forventes av dem i en krisesituasjon, bør private virksomheter integreres som deltakere i militære-, sivile- og sivil-militære øvelser. Deltakelse i øvelser skaper gode relasjoner, nettverk og forståelse for hverandres roller, ansvar og myndighet. Øvelser kan også være et verktøy for å avdekke sårbarheter.

6.6.10 Ressursdisponering og prioriteringsmekanismer

Gjennom arbeidet med å videreutvikle totalforsvarets evne til ivaretagelse av sivil støtte til Forsvaret er det avdekket problemstillinger knyttet til ressursdisponering, herunder evne til effektive beslutningsprosesser og sektorenes evne til å operasjonalisere prioriteringsmekanismer på alle nivåer. I en sikkerhetspolitisk krise vil det bli knapphet på ressurser og utfordrende å prioritere mellom ulike sivile behov og mellom sivile og militære behov. Dette gjelder ressurser både i form av materiell, personell, infrastruktur, logistikk og forsyninger. Hensiktsmessige prioriteringer fordrer

en helhetlig oversikt over avhengigheter. Øvelse Trident Juncture 2018 viste også at det er fare for at de samme ressursene blir tiltenkt flere behov (at de telles flere ganger). Det er viktig at det fortløpende vurderes om eksisterende prioriteringsmekanismer er tilstrekkelige.

6.6.11 Revisjon av lover og forskrifter

Det finnes en rekke regelverk som har beredskap som formål eller som har bestemmelser med beredskapsmessig innhold. Det er viktig at sektorene sørger for at beredskapsregelverket er oppdatert og harmonisert med tilgrensende regelverk i andre sektorer, både for å unngå ulike tolkninger og prioriteringskonflikter, og for å sikre en effektiv forvaltning og praktisering av regelverket.

6.6.12 Planverk

Forsvaret har de siste årene gjennomført et omfattende arbeid med revisjon og oppdatering av beredskapsplaner og operativt planverk på ulike nivåer for kriser og væpnet konflikt. Forsvarets operative evne er avhengig av støtte fra sivile aktører på en rekke områder og et tett samarbeid med sivile myndigheter om krisehåndtering. Væpnet konflikt i Norge vil føre til et ekstraordinært behov for varer og tjenester til Forsvaret som for eksempel mat, transport, drivstoff, kraft, ekom og sanitet. Dette er varer og tjenester som for det meste leveres av sivile aktører, både offentlige og private.

For å tilrettelegge for Forsvarets operative evne er det av avgjørende betydning at Forsvaret beskriver sine behov for å legge til rette for at sivil side er i stand til å levere nødvendig støtte til Forsvaret. Dette arbeidet er i gang på flere områder, blant annet innenfor helseberedskap, drivstofforsyning, transportinfrastruktur, transporttjenester og transportressurser. Sivile og militære totalforsvarsaktører bør aktivt bidra inn i hverandres planprosesser, på både lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, for slik å etablere en gjensidig forståelse for hverandres behov, kapasiteter og evne til understøttelse.

Nasjonalt beredskapssystem (NBS) er et tverrsektorielt prosedyre- og beslutningsverktøy

for sentrale politiske myndigheter og enkelte etatssjefer ved sikkerhetspolitisk krise, væpnet konflikt og andre sektorovergripende kriser forårsaket av alvorlige, tilsiktede handlinger. NBS er harmonisert med NATOs beredskapssystem, NATOs Crisis Response System (NCRS), for å sikre raske og koordinerte beslutninger mellom Norge og NATO, men er tilpasset nasjonale forhold og behov. NBS består av Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF) og Sivilt beredskapssystem (SBS). Samtlige sektorer på sivil side har et ansvar tilknyttet NBS.

Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har ansvaret for å samordne SBS på sivil side, mens Forsvarsdepartementet har ansvaret for å samordne BFF i forsvarssektoren. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet er i fellesskap ansvarlig for at SBS og BFF er harmonisert og korresponderende med tiltak på tvers av sektorene. NBS er et rammeverk som forutsetter at det utarbeides underliggende planer for å kunne ha verdi som beslutningsverktøy. Alle departementer og underliggende virksomheter og etater som departementene utpeker skal utarbeide egne beredskapsplaner basert på NBS.

NBS er gjenstand for regelmessige revisjoner, ledet av Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, for å tilse at tiltakene kontinuerlig kvalitetssikres og utvikles. De vesentlige endringene i trusselbildet medfører at regjeringen vil gjennomføre ytterligere konsekvensvurderinger av tiltakene i NBS for å vurdere om de er hensiktsmessige, gjennomførbare og realistiske, og om det er tiltak som mangler.

6.6.13 Kompetansetilbudet på totalforsvarsområdet

Samfunnets sårbarhets- og beredskapsutfordringer er i kontinuerlig endring. Dette medfører endrede krav til kompetanse hos sentrale, regionale og lokale beredskapsaktører. Regjeringen ser behov for å legge til rette for at totalforsvarsaktørenes kompetansetilbud er oppdatert, koordinert, relevant og holder høy kvalitet. Regjeringen er opptatt av at det er god sammenheng mellom ulike kompetansesentre, slik at tilbudene og aktivitetene samlet sett utnyttes mest mulig effektivt.

Boks 6.4 Krigens folkerett og bruk av sivile

I væpnet konflikt er Norge forpliktet til å følge reglene i krigens folkerett. Forsvaret vil i krise og konflikt være avhengig av tjenester utført av sivilt ansatte og sivile aktører. Slik støtte er tillatt etter krigens folkerett, men det er regler som begrenser hvordan støtten kan gjennomføres. Eksempelvis pålegger distinksjonsprinsippet den angripende part å beskytte sivile personer og objekter mot angrep. Angrep skal kun rettes mot lovlige militære mål. I tillegg pålegger distinksjonsprinsippet både den angripende og forsvarende part, å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner.

Det er særlig fire konsekvenser av reglene i krigens folkerett man må være bevisst på for å ivareta distinksjonsprinsippet ved sivil støtte til Forsvaret:

- a) Sivile mister sin beskyttelse mot angrep etter distinksjonsprinsippet, så lenge de deltar direkte i fiendtligheter. Den sivile personen blir lovlig mål for angrep. Sivile må derfor ikke benyttes i funksjoner som innebærer direkte deltakelse i fiendtligheter etter krigens folkerett.
- b) Sivile objekter kan på nærmere bestemte vilkår miste beskyttelse og bli lovlige mål, blant annet dersom de brukes for militære formål.
- c) Det er innenfor rammen av proporsjonalitetsprinsippet, tillatt etter krigens folkerett å påføre sivil følgeskade ved angrep på militære mål. Sivile som befinner seg på eller i nærheten av militære mål, løper derfor en risiko. Risiko for følgeskade er en fare ved militære operasjoner, som sivile etter distinksjonsprinsippet skal beskyttes mot. Følgeskaderisiko må håndteres gjennom innretningen på den sivile støtten til Forsvaret.
- d) Økende sivil-militært samarbeid kan gjøre det vanskeligere for en motpart å vurdere

skillet mellom sivile og militære, og dermed svekke sivil beskyttelse etter distinksjonsprinsippet. Det er derfor viktig at sivile ikke brukes på måter som fratrukker motparten muligheten til å skille mellom objekter som er lovlige mål og stridende personer, og sivile objekter og -personer som skal beskyttes mot angrep.

Et tett sivil-militært samarbeid krever derfor bevissthet rundt reglene for hva som er lovlige mål i krigens folkerett.

Forsvarsdepartementets underliggende etater skal sikre at planlegging for og gjennomføring av sivil støtte til Forsvaret er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Forsvarssektoren er pålagt ikke å benytte sivile i funksjoner som innebærer direkte deltakelse i fiendtligheter. Slike stillinger skal bekles av militært personell. Forsvarssektoren skal også ved utvikling av operasjonskonsepter, vurdere om det er begrensninger etter krigens folkerett som må tas hensyn til, herunder begrensninger på bruk av sivile.

På sivil side er det sentralt at både offentlige og private aktører i totalforsvaret har dialog med Forsvaret om innretningen på sin sivile støtte, og ivaretagelse av reglene i krigens folkerett. En forutsetning for ivaretagelse av krigens folkerett er kompetanse, både i privat og offentlig sektor. Kompetanseheving er derfor et viktig risikoreducerende tiltak. Videre er beredskapsplanlegging og scenariotenkning viktige verktøy for å vurdere mulig grad av samarbeid i en sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt. Krigens folkerett bør inkluderes som et moment i sivil-militære øvelser.

7 Forebyggende nasjonal sikkerhet

Norge er et åpent samfunn som bygger på en stor grad av tillit mellom innbyggere og mellom innbyggere og stat.¹ Et høyt tillitsnivå legger til rette for innovasjon, verdiskaping, gode beslutningsprosesser og samhold.

Samtidig utfører flere stater eller andre aktører kontinuerlig etterretningsvirksomhet og annen sikkerhetstruende virksomhet mot Norge og norske sikkerhetsinteresser. Aktiviteten kan blant annet ha som formål å skaffe seg tilgang til, eller sabotere, informasjon eller andre verdier, eller å undergrave vår demokratiske styreform. Det er derfor viktig å bygge en sikkerhetskultur som ivaretar den høye graden av tillit og åpenhet i det norske samfunnet, men som bevisstgjør samfunnet om hva som kan utgjøre sikkerhetstruende virksomhet og hvordan vi kan beskytte oss.

Staten har flere virkemidler for beskyttelse av verdiene med størst betydning for nasjonal sikkerhet. Som et av de viktigste virkemidlene har Stortinget vedtatt en lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). Loven trådte i kraft 1. januar 2019. Dette kapitlet vektlegger nasjonal sikkerhet i konteksten av sikkerhetsloven. Implementering av sikkerhetsloven vil bidra til å i større grad ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, blant annet ved at departementene skal identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) innenfor eget ansvarsområde.² GNF-er oppdateres jevnlig og fremgår av de årlige budsjettproposisjonene.

Nasjonal sikkerhet har en grenseflate mot flere temaer i denne meldingen. Digital sikkerhet er viktig i arbeidet med nasjonal sikkerhet, og sikkerhetsloven har egne bestemmelser for ivaretagelse av blant annet informasjon og informasjonssystemer. I denne meldingen omtales digital sikkerhet som tema, både med bruk av sikker-

hetsloven og andre virkemidler, i kapittel 8. Kapitlet om forebyggende nasjonal sikkerhet må videre sees i sammenheng med kapittel 6 om sivilt-militært samarbeid og kapittel 9 om sammensatte trusler.

7.1 Regjeringens politikk

Regjeringen vil:

- Sørge for en helhetlig tilnærming til arbeidet med å implementere sikkerhetsloven og identifisere og sikre skjermingsverdige objekt og infrastruktur.
- Sørge for at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) videreutvikler kompetanse om hvordan risikoen ved utenlandske investeringer kan forebygges og motvirkes.
- Sørge for at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og NSM videreutvikler sikkerhetskompetanse på 5G.
- Øke vår forskningsbaserte kunnskap om motvirkning av innsiderisikoen.
- Utvikle og implementere en moderne digital løsning for sikkerhetsklarering av personell.

7.2 Nasjonal sikkerhet og sikkerhetsloven

Nasjonale sikkerhetsutfordringer må løses med virkemidler som er tilpasset et stadig skiftende trussel- og risikobilde. Sikkerhetsloven er her et sentralt virkemiddel.

Begrepet nasjonal sikkerhet i kontekst av sikkerhetsloven handler om å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser. I loven forstås nasjonale sikkerhetsinteresser som landets suverenitet, territoriale integritet og demokratiske styreform, samt overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til:

- de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet
- forsvar, sikkerhet og beredskap
- forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner

¹ Norge skårer høyt på internasjonale målinger av tillit. Se OECD (2019), Government at a Glance 2019: Core government results, den europeiske samfunnsundersøkelsen 2014 og Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2013.

² Grunnleggende nasjonale funksjoner: 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.

- økonomisk stabilitet og handlefrihet
- samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet

Virkeområdet til sikkerhetsloven er statssikkerhetsområdet og den delen av samfunnssikkerhetsområdet som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

Loven skal bidra til å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet, det vil si tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser. Loven bygger på en risikobasert tilnærming og stiller krav til at virksomheter underlagt sikkerhetsloven kontinuerlig vurderer hvilken risiko virksomhetens verdier er utsatt for, og at nødvendige tiltak gjennomføres for å oppnå forsvarlig sikkerhet.

Loven er samtidig et verktøy for å styrke samhandlingen mellom myndigheter og virksomheter slik at det forebyggende sikkerhetsarbeidet kan gjennomføres på en mer effektiv og forsvarlig måte, på tvers av alle samfunnssektorene. I tillegg skal loven sikre at sikkerhetstiltak gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn, og at nødvendige personverninteresser blir ivaretatt.

Identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) som del av implementeringen av sikkerhetsloven, legger grunnlaget for en mer systematisk oppfølging av sikkerhet over tid (se boks 7.1). GNF blir utgangspunkt for overordnede risikovurderinger og kartlegging av avhengigheter. Private virksomheter som har avgjørende betydning for en GNF, eller behandler sikkerhetsgradert informasjon, vil bli underlagt sikkerhetsloven. GNF vil også være førende for å identifisere skjermingsverdige verdier. Dersom det viser seg nødvendig å identifisere GNF som ikke naturlig hører inn under et bestemt departements område, vil Justis- og beredskapsdepartementet ta ansvar for at slik GNF blir fastsatt.

Det er en rekke sektorspesifikke regelverk som regulerer ulike sikkerhetsspørsmål. Sektorregelverket eksisterer sammen med sikkerhetsloven med underliggende forskrifter. Sektorregelverket erstatter ikke sikkerhetslovens krav for virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven. Oppfyllelse av sektorregelverk kan imidlertid bidra til å oppfylle krav i sikkerhetsloven.

Sentralt i arbeidet med å ivareta nasjonal sikkerhet står forebygging. Forebygging bidrar til å skape robusthet og motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner. En forutsetning for godt forebyggende sikkerhetsarbeid er kunnskap om risikoen

Boks 7.1 Beskyttelse av grunnleggende nasjonale funksjoner gjennom systematisk sikring av informasjonssystemer, skjermingsverdige objekter og infrastruktur

Som del av sitt ansvar etter sikkerhetsloven skal hvert departement finne frem til de grunnleggende nasjonale funksjoner innen sitt ansvarsområde, og hvilke virksomheter som har størst betydning for opprettholdelsen av disse grunnleggende nasjonale funksjonene. Virksomheter som har avgjørende betydning for disse funksjonene må rette seg etter sikkerhetslovens bestemmelser for å bidra til å beskytte disse.

Basert på en risikovurdering skal virksomheter underlagt sikkerhetsloven beskytte sine utpekte informasjonssystemer, objekter og infrastruktur mot redusert funksjonalitet, skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse. Det skal også tas hensyn til avhengigheter og de viktigste verdikjedene. På dette grunnlaget skal virksomhetene sette sammen sikkerhetstiltak for å oppnå et forsvarlig sikkerhetsnivå.

Arbeidet skal bidra til å redusere sårbarheter og gi økt motstandsdyktighet mot tilsiktede handlinger og uønskede hendelser.

og hvordan denne kan reduseres gjennom en helhetlig tilnærming og kombinasjon av ulike sikkerhetstiltak. Beskyttelsestiltakene kan være menneskelige, teknologiske eller organisatoriske. Tiltakene rettes mot å beskytte de skjermingsverdige verdiene som omfatter informasjon, informasjonssystemer, objekter og infrastruktur. Dette arbeidet kan være komplekst og må tilpasses samfunnsutviklingen. Se kapittel 4 for mer om forebyggende arbeid.

Utfordringsbildet som presenteres i kapittel 3 i denne meldingen, viser viktigheten av å forstå hva som skjer rundt oss for å kunne utvikle god politikk og relevante sikkerhetstiltak for å ivareta nasjonal sikkerhet.

Nasjonal sikkerhet påvirkes i stor grad av økende internasjonal samhandling, og mange av sikkerhetsutfordringene krever global respons. Et godt og effektivt internasjonalt samarbeid innenfor flere ulike områder er derfor viktig for å ivareta nasjonal sikkerhet. Ved å samarbeide med andre nasjoner vil vi eksempelvis kunne utveksle

erfaringer om hvordan ny teknologi kan utnyttes for effektivisering av samfunnet uten at det også innebærer uforvarlig høy risiko, eller ved å utvikle felles risikoreduserende tiltak mot samme utfordringer slik som for eksempel utenlandske investeringer, 5G mv. Det er derfor viktig at etterretnings- og sikkerhetstjenestene (EOS-tjenestene) og sektormyndigheter samarbeider tett med tilsvarende tjenester i land som vi har et sikkerhetssamarbeid med.³

I tiden fra forrige samfunnssikkerhetsmelding, Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst. 326 S (2016–2017) ble levert, har regjeringen tatt viktige organisatoriske grep for at Norge som stat skal stå bedre rustet til å håndtere sikkerhetsutfordringene (se punkt 7.4). Tiltakene tydeliggjør den økte satsingen på arbeidet med å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser på sivil side. Det er også utarbeidet sentrale dokumenter innenfor nasjonal sikkerhet (se boks 7.2).

7.3 Risiko knyttet til verdiene av størst betydning for nasjonal sikkerhet

Truslene mot nasjonale sikkerhetsinteresser opptrer i ulike former. Sikkerhetslovens samlebetegnelse er *sikkerhetstruende virksomhet* (se punkt 1.6). Eksempler på sikkerhetstruende virksomhet vil typisk være fremmedstatlig etterretningsvirksomhet, sabotasje, terror, annen alvorlig kriminalitet som kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser, eller forberedelse til slik virksomhet. I dette ligger også personell på innsiden som direkte eller indirekte, bevisst eller ubevisst, bidrar til at slik virksomhet kan lykkes.

Som beskrevet i kapittel 3 har digitaliseringen implikasjoner for samfunnssikkerhet og nasjonal sikkerhet, blant annet gjennom økt risiko for utnyttelse av digitale sårbarheter. I Fokus 2020 peker Etterretningstjenesten (E-tjenesten) på at etterretnings- og påvirkningstrusselen har blitt mer kompleks og kommer klarest til uttrykk i det digitale domenet. Sikring og beskyttelse av digital informasjon og digitale infrastrukturer som er omfattet av sikkerhetsloven har derfor stor betydning for nasjonal sikkerhet. Se for øvrig omtale av digital sikkerhet i kapittel 8.

En trusselaktør vil kunne benytte seg av en rekke virkemidler for å gjennomføre sikkerhetstruende handlinger og enkelte trusselaktører har

Boks 7.2 Sentrale dokumenter innenfor nasjonal sikkerhet

- Sikkerhetsloven (lov om nasjonal sikkerhet) av 1. juni 2018 nr. 24
- Prop. 153 L (2016–2017) *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*
- forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetssikkerhetsforskriften)
- forskrift om sikkerhetsklarering og annen klarering (klareringsforskriften)
- forskrift om kryptosikkerhet
- forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer
- forskrift om sikkerhetslovens anvendelse for Svalbard og Jan Mayen
- forskrift om sikkerhetslovens anvendelse for virksomheter i Dronning Maud Land
- Norsk kryptopolitikk (2019)
- NSMs veiledere, tilgjengelig på www.nsm.no
- NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*
- PSTs årlige trusselvurdering
- Etterretningstjenestens FOKUS, årlig utgivelse
- NSMs RISIKO, årlig utgivelse
- NSM Helhetlig digitalt risikobilde
- DSBs Analyser av krisescenarioer

et stort arsenal av virkemidler til disposisjon. Trusselaktøren vil ofte sette sammen et bredt spekter av virkemidler (sammensatte), tilpasset det som ønskes oppnådd med handlingen, som kan spenne fra tilsynelatende uskyldige fordekte handlinger i det digitale rom til tradisjonelle militære angrep. For nærmere omtale, se også kapittel 9 om sammensatte trusler.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) peker i sin trusselvurdering på at erfaringer fra andre vestlige land viser at flere stater bruker investeringer og oppkjøp som virkemidler for å påvirke politiske beslutninger, innhente sensitiv informasjon og skaffe seg tilgang til teknologi eller naturressurser av strategisk betydning. Hver enkelt investering, hvert oppkjøp eller finansiering av forsknings- og utviklingsprosjekter vil ofte synes uproblematiske når de betraktes isolert. Sett under ett kan imidlertid omfanget medføre at sta-

³ EOS-tjenestene er Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten (E-tjenesten).

ter Norge ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med får innflytelse som ikke samsvarer med norske sikkerhetsinteresser.

I et forebyggende perspektiv, er det viktig å legge til grunn at enkelte av trusselaktørene jobber målrettet med svært langsiktig perspektiv. Trusselaktørene gjør gjerne bruk av legitime virkemidler, der den enkelte handlingen fremstår som tilforlatelig, men der summen av handlinger over tid vil utgjøre en trussel mot nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er derfor svært viktig at vi ikke kun vurderer handlingen i et kortsiktig perspektiv, men ser hen til det langsiktige perspektivet og de sikkerhetspolitiske målene som enkelte av aktørene har.

En viktig oppgave for EOS-tjenestene i Norge er å følge med på trusler og risiko vi står overfor. Gjennom innhenting av informasjon og produksjon av trussel- og risikovurderinger, legger EOS-tjenestene til rette for at myndighetene skal ha et best mulig beslutningsgrunnlag vedrørende utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske forhold. Det er viktig for beslutningstakerne å ha god forståelse for, og gjøre effektiv og riktig bruk av, etterretning til understøttelse for politikktutvikling og beslutningstaking. I dette ligger blant annet å ha kunnskap om hva trusselaktørene er ute etter, hvilke metoder de benytter og hvilke sårbarheter de utnytter.

7.4 Organisering av arbeidet med nasjonal sikkerhet

Sikkerhetsloven fastslår at forebyggende sikkerhet er et virksomhetsansvar. Loven stiller krav om at virksomheten skal gjennomføre de forebyggende sikkerhetstiltakene som må til for å oppnå et forsvarlig sikkerhetsnivå og redusere risikoen knyttet til sikkerhetstruende virksomhet. Som en del av dette arbeidet skal virksomhetene identifisere avhengigheter til andre virksomheter, slik at risikoreduserende tiltak kan iverksettes der avhengigheten gjør det nødvendig. Den enkelte fagstatsråd er ansvarlig for forebyggende sikkerhet innenfor sin sektor. Det betyr å følge opp at hver virksomhet i sektoren jobber systematisk med forebyggende sikkerhetsarbeid.

Foruten oppgavene som Justis- og beredskapsdepartementet har som sektordepartement, har departementet i tillegg et overordnet ansvar for det forebyggende sikkerhetsarbeidet på sivil side, jf. kgl.res. 20. desember 2018. Forsvarsdepartementet har tilsvarende ansvar i forsvarssektoren.

NSM er nasjonal fag- og tilsynsmyndighet for forebyggende sikkerhet. NSM, som sikkerhetsmyndighet etter sikkerhetsloven, skal på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet utøve et overordnet sektorovergripende ansvar for nasjonal sikkerhet i samsvar med sikkerhetsloven. NSM er således en etat som tilhører både forsvarssektoren og justissektoren. En tverrsektoriell sikkerhetslov og en nasjonal sikkerhetsmyndighet med et slikt tverrsektorielt ansvar gjør at vi som stat er bedre rustet til å ivareta vår nasjonale sikkerhet enn hva enkelte andre stater er. Enkelte andre stater har et mer fragmentert regelverk uten en myndighet med et nasjonalt fag- og tilsynsansvar på tvers av militær og sivil side, noe som gjør et helhetlig sikkerhetsarbeid mer krevende. Det er viktig at vi ivaretar og videreutvikler dette fortrinnet. NSM skal blant annet gi informasjon, råd og veiledning om forebyggende sikkerhet til virksomheter underlagt sikkerhetsloven. NSM har også viktige funksjoner innen operative oppgaver og hendelsehåndtering som ikke er avgrenset til sikkerhetsloven, herunder blant annet knyttet til utvikling av sikkerhetstiltak og operativ støtte til Forsvaret. NSM skal koordinere arbeidet mellom myndigheter som har en rolle innenfor forebyggende digital sikkerhet, og skal legge til rette for hensiktsmessig samhandling mellom disse.

Med virkning fra 3. mai 2019 ble det administrative ansvaret for oppfølgingen av NSM overført fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet.⁴ Fra samme dato ble forvaltningsansvaret for sikkerhetsloven også overført. Endringene styrker arbeidet med nasjonal sikkerhet på sivil side, samtidig som det beholdes en god kobling mellom sivil side og forsvarssektoren. Regjeringen har med dette lagt til rette for at Justis- og beredskapsdepartementet tar en tydeligere pådriver- og samordningsrolle innen nasjonal sikkerhet på sivil side. I denne rollen ligger blant annet å initiere og koordinere prosesser på tvers av departementer, veilede departementene i deres arbeid på området, sørge for at problemstillinger på tvers av sektorer blir håndtert, og å legge frem uenighetssaker for regjeringen, eller ved behov, for Kongen i statsråd. I tillegg vil det være naturlig at Justis- og beredskapsdepartementet om nødvendig i kraft av samordningsrollen identifiserer GNF på eventuelle områder som ikke klart omfattes av noe departements ansvarsområde.

⁴ Jf. kgl. res av 3. mai om Endringer i departementsstrukturen og i ansvarsdelingen mellom departementene.

I noen tilfeller vil flere departementers GNF ha avhengighet til samme virksomhet eller objekt og infrastruktur. I slike tilfeller er det viktig å sikre en helhetlig tilnærming og at virksomhetene har en aktør de forholder seg til relatert til sikkerhetslovens krav. Denne aktøren vil normalt være det departementet som er ansvarlig for det forebyggende sikkerhetsarbeidet i sektoren som den aktuelle virksomheten tilhører. Det følger av sikkerhetsloven § 1-3 fjerde ledd, at det er NSM som fatter vedtak om at loven helt eller delvis skal gjelde for virksomheter som ikke omfattes av noe departements ansvarsområde.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har som direktorat under Justis- og beredskapsdepartementet en sentral rolle knyttet til forebygging, forberedelser av tiltak og krisehåndtering på samfunnssikkerhetsområdet. DSB bistår Justis- og beredskapsdepartementet og øvrige departementers koordinering ved større kriser og katastrofer i fredstid på sivil side, samt ved sikkerhetspolitiske kriser og i væpnet konflikt.⁵

NSM og DSB samarbeider tett på mange områder. Dette samarbeidet vil bli utviklet videre både med hensyn til tiltak for å styrke sikkerhetskulturen i virksomheter som understøtter kritiske samfunnsfunksjoner, og i forbindelse med krisehåndtering, spesielt ved sammensatte hendelser.

Sivil klareringsmyndighet (SKM) er et direktorat under Justis- og beredskapsdepartementet som håndterer klareringssaker på sivil side. Dette direktoratet er en viktig mekanisme for staten for å koordinere og samstemme praksis i sikkerhetsklareringssaker på tvers av sivile sektorer. Dette vil bidra til en mer enhetlig nasjonal tilnærming til klarering av personell i virksomheter som forvalter nasjonale verdier.

7.5 Prioriterte områder av betydning for nasjonal sikkerhet

I det følgende fremheves områder som anses å være av særlig betydning for nasjonal sikkerhet de nærmeste årene og som regjeringen jobber for å adressere. Prioriterte områder omtalt i kapittel 8 vil også ha betydning for nasjonal sikkerhet.

7.5.1 Helhetlig implementering av sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven er et av de viktigste og mest sentrale virkemiddel for å ivareta vår nasjonale sikkerhet (se punkt 7.2). I 2019 og 2020 er det gjort et betydelig arbeid i alle sektorer for å identifisere grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF). Selv om mye er på plass gjenstår det fortsatt noe arbeid, og arbeidet må ses på som løpende i form av at de identifiserte GNFer jevnlig må gjennomgås for å vurdere behov for justeringer som følge av samfunnsutviklingen. Skjermingsverdige objekter som er utpekt og sikret etter den gamle sikkerhetsloven, opprettholder sin klassifisering inntil det er foretatt en fornyet vurdering av behovet for fortsatt utpeking og sikring.

En klar overvekt av de skjermingsverdige objektene som ble klassifisert etter det tidligere regelverket er objekter der den skjermingsverdige funksjonen er avhengig av IKT-infrastruktur og systemer. Objektsikring har tidligere i stor grad blitt likestilt med fysisk sikring av materielle gjenstander, noe som kan bidra til at sikring i det digitale domene får for liten oppmerksomhet. En trusselaktør med stor kapasitet vil kunne utnytte ulike sårbarheter for å få fysisk eller digital tilgang til et objekt eller infrastruktur, med påfølgende negative konsekvenser for nasjonale sikkerhetsinteresser. Beskyttelsen må derfor tilpasses, og omfatte både menneskelige, teknologiske og organisasjonsmessige tiltak. De teknologiske tiltakene kan være både digitale og fysiske.

Sikkerhetsloven stiller få konkrete krav til hvordan et skjermingsverdige informasjonssystem, objekt eller infrastruktur skal sikres. Hvilke sikringstiltak som er relevante og nødvendige for å oppnå lovens forsvarlighetskrav må velges på bakgrunn av en risikovurdering. I risikovurderingen skal det både tas hensyn til hvilken sikkerhetstruende virksomhet informasjonssystemene, objektene og infrastrukturen kan bli utsatt for og sannsynligheten for slik aktivitet. Virksomheten som råder over informasjonssystem, objektene, eller infrastrukturen har etter regelverket mulighet til å håndtere risikoen på flere ulike måter, forutsatt at forsvarlig sikkerhetsnivå oppnås. Å endre sårbarheten til de skjermingsverdige verdiene ved grunnsikringstiltak og påbyggingstiltak er kun en av flere måter en virksomhet kan vurdere å håndtere risiko på, jf. virksomhetssikkerhetsforskriften § 13.

I implementeringen av sikkerhetsloven blir det viktig at de riktige objektene og infrastrukturen blir utpekt og korrekt klassifisert. Disse må

⁵ Jf. kgl. res. 24. juni 2005 (Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap).

sikres forsvarlig med hensiktsmessige og kosteffektive tiltak som er egnet til å motvirke sikkerhetstruende virksomhet. Dette vil være et kontinuerlig arbeid der nye objekter og ny infrastruktur kommer til, mens andre faller fra gjennom regelmessige revideringer. NSM skal sitte på samlet oversikt over de klassifiserte verdiene, og vil på sikt få et godt grunnlag for at vi som nasjon kan identifisere og prioritere sikring av de viktigste verdiene på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

7.5.2 Uønskede investeringer i norske virksomheter

Trussel- og risikovurderinger fra EOS-tjenestene har fremhevet at flere stater bruker økonomiske virkemidler til andre formål enn forretninger. Investeringer og oppkjøp kan brukes som virkemiddel for å få innsikt i sensitiv informasjon knyttet til for eksempel beredskapsordninger, kritisk infrastruktur og politiske beslutningsprosesser. Det kan også gi tilgang til teknologi og ressurser av strategisk betydning. Bedrifter som utvikler høyteknologi til bruk i industri av strategisk betydning, er særlig utsatt. Kjøp av strategisk plasserte eiendommer kan for eksempel ha som formål å skaffe en plattform til fordekt etterretningsvirksomhet mot norsk og alliert militær aktivitet.

Uønskede investeringer i norske virksomheter kan medføre at stater Norge ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med kan komme i en posisjon hvor de får en innflytelse som strider mot våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Bruk av løfter om investeringer eller trusler om å trekke dem tilbake, kan også benyttes som et pressmiddel overfor andre stater. Se også kapittel 9 om sammenfattede trusler.

Hver enkelt investering, oppkjøp eller finansiering av for eksempel forsknings- og utviklingsprosjekter vil isolert sett ofte være uproblematisk. Sett under ett, og i lys av at enkelte stater jobber svært langsiktig med virkemidler som tilsynelatende fremstår som rent kommersielle interesser, kan disse investeringene være uforenelig med nasjonale sikkerhetsinteresser. Å adressere disse utfordringene innebærer derfor blant annet å se et lands økonomiske engasjement i Norge samlet og over tid.

Trussel- og risikobildet som enkelte utenlandske investeringer kan representere er felles for mange europeiske og vestlige land. Kunnskapen om at enkelte stater bruker investeringer og oppkjøp som strategiske virkemidler, gjør at flere europeiske land, samt USA, Canada, Australia og

New Zealand, vurderer tiltak for å redusere risikoen knyttet til utenlandske investeringer. Enkelte land har utviklet og bruker screeningmekanismer⁶ for å identifisere og håndtere denne risikoen.

EU har vedtatt en forordning om utenlandske direkteinvesteringer, som trådte i kraft i 2019.⁷ Forordningen tilrettelegger for informasjonsutveksling og koordinering mellom medlemsstatene i EU, og mellom medlemsstatene og Kommisjonen, om screening av og eventuelle forbud mot oppkjøp fra tredjeland. Det er opp til hver enkelt medlemsstat hvorvidt en nasjonal screeningmekanisme skal etableres eller videreføres. Medlemsstatene bestemmer hvordan mekanismene skal utformes, men forordningen stiller enkelte minstekrav til hva de nasjonale screeningmekanismene må inneholde. Forordningen gir også uttrykk for viktigheten av internasjonalt samarbeid når det gjelder å motvirke uønskede utenlandske investeringer. Det er svært relevant for Norge å søke å samarbeide med EU på dette området både for å kunne motta relevant informasjon i behandlingen av slike investeringssaker nasjonalt, men også av hensyn til norsk næringsliv som eksporterer til EU slik at EUs regime ikke utilsiktet får negative konsekvenser for disse.

EUs fortolkning av begrepene «screening» og «direkteinvesteringer», fremgår i EUs *Foreign Investment Screening Regulation*, som trådte i kraft 10. april 2019. EU definerer screening slik: «*Screening means a procedure allowing to assess, investigate, authorise, condition, prohibit or unwind foreign direct investments*». Begrepet omfatter både prosessen knyttet til informasjonstilførsel og -innhenting (deteksjon), og beslutningsprosessen knyttet til vurdering og håndtering (tiltak).

EU bruker begrepet «direkteinvestering» om investeringer som kan gi mulighet til å få innflytelse i et selskap og som noe mer enn fusjoner og oppkjøp. For eksempel vil etablering av gjeldsavhengigheter kunne være et sentralt virkemiddel for å utøve press mot en virksomhet. EUs definisjon omfatter også investeringer i verdikjeden til virksomheten som sitter på verdien. Hensikten med å inkludere denne type investeringer i definisjonen er å hindre at trusselaktører omgår regelverket og sikrer seg innpass i verdikjeden som ikke screenes, for så å skaffe seg innflytelse over

⁶ En screeningmekanisme er et verktøy for å fange opp og vurdere intensjonen bak en investering, samt hvem som reelt sett står bak.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1563286829692&uri=CELEX:32019R0452>.

Boks 7.3 Hjemmelsgrunnlag i sikkerhetsloven for å hindre investeringer som truer nasjonale sikkerhetsinteresser

Kongen i statsråd kan stanse en planlagt eller pågående aktivitet som kan innebære en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet (se sikkerhetsloven § 2-5). Dette er en sikkerhetsmekanisme som blant annet kan hindre uønskede investeringer og sikre nasjonal kontroll over virksomheter som er kritisk for nasjonale sikkerhetsinteresser. Sikkerhetsloven inneholder flere bestemmelser som gir Kongen i statsråd en slik vedtakskompetanse. For å fange opp sikkerhetstruende aktivitet er virksomheter pålagt en meldeplikt innenfor ulike områder i regelverket.

verdien. Kartlegging av verdikjeder er derfor sentralt i dette arbeidet.

Det er hensiktsmessig at Norge i vårt arbeid benytter samme begrepsforståelse av «screening» og «direkteinvesteringer» som EU. Dette vil blant annet lette arbeidet med å bygge en felles plattform for samarbeid og kompetanse på tvers av landegrensene, og vi vil derfor ta utgangspunkt i EUs begrepsbruk i det videre arbeidet med denne problematikken.

Som det fremgår i boks 7.3 gir sikkerhetsloven i dag et hjemmelsgrunnlag og en mekanisme for at Kongen i statsråd kan gripe inn dersom det er en ikke ubetydelig risiko for at planlagt eller pågående aktivitet, for eksempel en investering, kan true nasjonale sikkerhetsinteresser. Et slikt vedtak kan fattes uten hensyn til begrensningene i forvaltningsloven § 35 og uavhengig av om aktiviteten er tillatt etter annen lov eller annet vedtak. Dette innebærer at et vedtak også kan få tilbakevirkende kraft.

Regjeringen har igangsatt et arbeid for blant annet å identifisere om det er behov for justering av tiltak som allerede er på plass, eller om det er behov for flere tiltak av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser. Det omfatter også hvordan utenlandske investeringer eventuelt brukes som del av sammensatt virkemiddelbruk, jf. kap. 9. NSM har en sentral rolle i å vurdere og bidra til å redusere risiko knyttet til utenlandske investeringer. Legitime bekymringer knyttet til visse utenlandske investeringer må balanseres mot behovet for å opprettholde et åpent regime for investeringer i Norge.

Regjeringen vil vurdere hvordan sikkerhetsutfordringen ved utenlandske investeringer kan reduseres og motvirkes, herunder sørge for at NSM fremover prioriterer å utvikle kompetanse på dette området og opprettholder et tett samarbeid med EOS-tjenester i andre land på området.

Stortinget har vedtatt regjeringens forslag til ny lov om register over reelle rettighetshavere. Registeret øker tilgjengeligheten og åpenheten om eierskapet og kontrollen over juridiske personer, enheter og andre sammenslutninger, og utenlandske juridiske arrangementer, i Norge. Opplysningene kan også være relevante ved vurderinger av hensynet til nasjonal sikkerhet. Finansdepartementet arbeider med forskrifter til loven som presiserer hvem som skal identifiseres som reelle rettighetshavere.

7.5.3 Implementering av ny teknologi som mulighet og utfordring

Digitalisering gir store gevinster og bidrar til både verdiskapning, velferd og på flere måter en bedret samfunnssikkerhet i en normalsituasjon. Den omfattende digitaliseringen og økende avhengighet til digitale løsninger for alle sentrale samfunnsfunksjoner fører imidlertid til nye sårbarheter i enheter og nettverk. Dette kan utnyttes av trusselaktører for å tilegne seg informasjon og/eller verdier gjennom å etablere bakdører inn i digitale systemer, nyttiggjøre seg enorme datavolum som genereres og behandles gjennom digitale løsninger, eller sabotasje av enkelte samfunnsfunksjoners kritiske avhengighet av teknologiske og digitale løsninger. Se for øvrig omtale av digital sikkerhet i kapittel 8.

En utfordring fremover blir den omfattende sammenkoblingen av systemer som i dag er å anse som relativt frittstående og autonome. En dimensjon er mengden av data som kan sees i sammenheng, men en vel så stor utfordring er den kraftige økningen i signaler som er nødvendig for trådløs kommunikasjon. Enkelte statlige aktører ønsker å utnytte sårbarheter i slike systemer og utgjør i seg selv en betydelig risiko dersom dette brukes for å ramme samfunnsfunksjoner. I tillegg vil den økte kommersielle bruken av trådløs kommunikasjon i de ulike dimensjonene (land, luft, rom) utgjøre en betydelig risiko for utilsiktede forstyrrelser av signaler som samfunnsfunksjoner er avhengig av. Økningen i betydningen og utbredelsen av trådløs kommunikasjon og ulik regulering i ulike land medfører at utilsiktede forstyrrelser kan oppstå og ha til dels store samfunnsmessige konsekvenser. I Meld. St. 10 (2019–2020) *Høyfly*



Figur 7.1 | NSMs operasjonssenter oppdages og håndteres dataangrep mot viktige norske virksomheter.

Foto: NSM

vende satellitter-jordnære formål, jf. Innst. 350 S (2019–2020), påpekes blant annet at økt bruk av satellittjenester bidrar både til å øke og redusere samfunnets sårbarhet. Regjeringen har understreket betydningen av en helhetlig rompolitikk som tar hensyn til nye sårbarheter som oppstår når samfunnet gjør seg stadig mer avhengig av satellittjenester.

Femte generasjon mobilteknologi (5G) vil gi mange nye muligheter og vil legge til rette for å kunne løse oppgaver i ulike samfunnssektorer på en annen måte enn i dag. Samtidig vil implementeringen av den nye teknologien skape nye sårbarheter og sikkerhetsutfordringer som må håndteres. Nettene vil være slik innrettet at det kan skreddersys tjenester for blant annet styring og prosessovervåking – tjenester som vil være attraktive for virksomheter i blant annet transportsektoren, produksjonsindustrien, jordbruket og helsesektoren og andre offentlige oppgaver. Ekomnettene vil slik sett være bærere av stadig viktigere verdier for samfunnet. Nettene vil blant annet bære nød- og beredskapskommunikasjon, og kritisk kommunikasjon mellom selvkjørende transportmidler, fjernkirurgi og sensortechnologi for digitalisering av industri. 5G er ikke bare en forbedret

versjon av 4G, men en endring som vil legge til rette for tjenester og bruksområder som vi ikke ser rekkevidden av i dag.

Digitaliseringen av samfunnet innebærer at det genereres enorme mengder data, som også er av stor interesse for potensielle trusselaktører. Bruk av samme enheter og infrastruktur til både private formål så vel som virksomhetsrelaterte formål stiller økte krav til bevissthet og god sikkerhetskultur hos den enkelte. I Nasjonal strategi for digital sikkerhetskompetanse (2019) fremheves bevisstgjørende tiltak for en bedret digital sikkerhetskultur. Det er viktig at privatpersoner og virksomheter er bevisst sine verdier og hvilken informasjon som deles på internett.

Utviklingen av flere digitale tjenester og større avhengighet av stabile ekomnett, underbygger betydningen av tilstrekkelig fokus på sikkerhet, motstandsdyktighet og beredskap i nettene. Det blir derfor svært viktig å utvikle sikkerhetskompetanse på den nye teknologien, digitale verdikjeder og hvordan vi kan ta i bruk mulighetene teknologien byr på uten at vi øker sårbarheten i samfunnet. Det forventes at sentrale komponenter og funksjonaliteter vil omfattes av sikkerhetsloven. Nkom ble i 2019 tilsynsmyndighet etter sikker-

hetsloven. Videreutviklingen av tilsynet etter sikkerhetsloven omtales nærmere i punkt 12.4.

Regjeringen vil derfor sørge for at Nkom og NSM fremover prioriterer å utvikle sikkerhetskompetanse på 5G, herunder opprettholde et tett samarbeid med samarbeidende tjenester i andre land innen dette området.

7.5.4 Den menneskelige faktor

Fremmede etterretningstjenester bruker store ressurser på å rekruttere både norske borgere og egne borgere som bor i Norge, og som har tilgang til informasjon eller andre verdier som er av betydning for den aktuelle staten. En insider er en nåværende eller tidligere ansatt, konsulent eller innleid som har eller har hatt legitim tilgang til virksomhetens systemer, prosedyrer, objekter og informasjon, og som misbruker denne kunnskapen og tilgangen for å utføre handlinger som påfører virksomheten skade eller tap.

Personellsikkerhet er en forutsetning for at virksomhetene skal kunne oppnå et forsvarlig sikkerhetsnivå. Personellsikkerhet handler om å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet begått av personer som har legitim tilgang til verdiene vi ønsker å beskytte. Dette arbeidet omfatter blant annet å håndtere menneskelige sårbarheter, og å sørge for at den menneskelige faktor i sikkerhetsarbeidet bidrar til å styrke sikkerheten og ikke svekke den.

For å få tilgang til informasjon som er sikkerhetsgradert KONFIDENSIELT eller høyere, må personen sikkerhetsklareres, men alle som har tilgang til skjermingsverdig eller sensitiv informasjon er et potensielt mål for fremmed etterretning. Innsiderisikoen har blitt trukket frem av blant annet PST og NSM som en betydelig risiko, med svært høyt skadepotensiale, mot nasjonale sikkerhetsinteresser. Eksternt rettede, og ofte svært kostbare, sikkerhetstiltak mister sin effekt dersom det er en insider med tilgang gjennom sitt ansettelsesforhold som bevisst eller ubevisst kan skaffe trusselaktøren informasjon eller tilgang.

NSM har utarbeidet grunnprinsipper for personellsikkerhet, se boks 7.4. I enkelte tilfeller vil forebygging også bety at noen personer, på grunn av de konkrete sårbarhetene de har, ikke kan gis tilgang til verdiene våre. En følge av dette kan være at personen ikke kan gis en sikkerhetsklaring eller adgangsklaring. Til forskjell fra sikkerhetslovens krav som er absolutte, vil det for NSMs grunnprinsipper være opp til den enkelte virksomhet å implementere disse.

Boks 7.4 NSMs grunnprinsipper for personellsikkerhet

NSMs grunnprinsipper for personellsikkerhet definerer et sett med prinsipper som tar for seg det menneskelige aspektet ved forebygging, avdekking og håndtering av innsidevirksomhet og annen uønsket handling.

Grunnprinsippene for personellsikkerhet tar sikte på å bistå virksomheter som skal finne de riktige personellsikkerhetsmessige tiltakene. Hovedfokuset for grunnprinsippene er hva virksomheter kan gjøre for å forebygge, avdekke og håndtere innsidesaker, dvs. saker der nåværende eller tidligere medarbeidere påfører eller har påført virksomheten skade eller tap gjennom misbruk av sin kunnskap og/eller tilgang. Grunnprinsippene anbefaler i tillegg tiltak som også bidrar til å forebygge eller motvirke andre former for uønskede handlinger. Disse tiltakene kan bidra til å øke virksomhetens motstandsdyktighet mot sikkerhetstruende virksomhet ved at de ansatte settes i stand til å redusere risiko ved hendelser.

Grunnprinsippene er sektorovergripende og gir anbefalinger for alle virksomheter som ønsker å ivareta personellsikkerheten.

Kvalitetsløft for klareringsprosessen

Sivil klareringsmyndighet ble opprettet som direktorat under Justis- og beredskapsdepartementet med ansvar for å være sentral klareringsmyndighet på sivil side fra 2018. Erfaringer så langt viser tydelig at dette er et kvalitetsløft for klareringsprosessen. Det er nå to sentrale klareringsmyndigheter i Norge for henholdsvis militær og sivil side. Disse har utstrakt samhandling. Det er fortsatt noen mindre klareringsmyndigheter på enkelte særskilte områder slik som for den lovgivende makt, for den dømmende makt, EOS-tjenestene og Statsministerens kontor. På sikt kan det være grunnlag for å vurdere ytterligere konsolidering av klareringsmyndighetene. NSM er også styrket som fagmyndighet innen personellsikkerhet.

Dagens prosess med sikkerhets- og adgangsklaring etter sikkerhetsloven er svært manuell og i stor grad preget av papirbaserte løsninger. Dette er både ressurs- og tidkrevende. For å utvikle og implementere en moderne digital løs-

ning for klareringsprosessen, samt å automatisere saksbehandlingen der dette er mulig, er det bevilget 20 mill. kroner i 2020. Regjeringen tar sikte på at den økte bevilgningen skal videreføres i perioden 2021–2023. Tiltakene innebærer både økt effektivitet og bedre ressursutnyttelse, samtidig med at det bidrar til økt grad av rettsikkerhet og likebehandling.

Personellsikkerhet i hele krisespekteret

Personellsikkerhet har en avgjørende betydning for vår evne til å håndtere beredskaps- og krisesituasjoner. Det er helt avgjørende at personell i totalforsvaret er sikkerhetsmessig skikket til å ivareta våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er gjennom sikkerhetsklareringsprosessen vi bygger denne beredskapen.

En krisesituasjon vil kunne medføre krav til økte leveranser fra klareringsmyndighetene. Det er derfor avgjørende at vi er i stand til å utøve personellsikkerhet både på lokalt nivå og nasjonalt nivå, gjennom hele krisespekteret og at klareringsmyndighetene har nødvendige virkemidler for dette. Videre er det viktig å se personellsikkerhet som ett av flere forebyggende sikkerhetstiltak med hjemmel i sikkerhetsloven, som skal bidra til å redusere risikoen en virksomhet er utsatt for i en normalsituasjon. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet vil derfor utrede hvorvidt NSM, Forsvarets sikkerhetsavdeling og Sivil klareringsmyndighet sin organisering, struktur og virkemiddelapparat er tilpasset utøvelsen av personellsikkerhet gjennom hele krisespekteret.

Behov for forskningsbasert kunnskap om personellsikkerhetsmessige sårbarheter

Målrettet motvirkning av innsiderisikoen er en kompleks oppgave som krever betydelig med kompetanse og fokus på mer enn klareringen, da menneskelige sårbarheter kan oppstå eller endres i løpet av tidsperioden personen er klarert. Arbeidet med å forebygge og motvirke innsidevirksomhet kan være krevende. En drivende faktor for dette er at det norske samfunnet i økende grad er internasjonalisert. Stadig flere tar utdanning og arbeid i andre land, og Norge er avhengig av en tilsvarende flyt av kompetanse og menneskelige ressurser til Norge. Dette medfører også at familiestrukturer og kontaktnett blir stadig mer globalisert. Teknologi, internett og sosiale medier er sentrale endringsfaktorer i et mer globalisert samfunn, også innenfor personellsikkerhet. God personellsikkerhet inkluderer også et fokus på at menneskelige sårbarheter kan oppstå i det digitale rom.

Den tradisjonelle lojaliteten til staten er i endring ved at det utvikles parallelle, og i enkelte tilfeller konkurrerende, lojaliteter til andre stater, individer eller grupper. Globaliseringen gir også utfordringer knyttet til sikker identitet og mulighet for å kontrollere bakgrunnen til personer som skal få tilgang til verdiene våre. Tilknytning til andre land, personer eller grupperinger kan gjøre en person sårbar. Andre lands etterretningstjenester vil utnytte slike sårbarheter, og det er derfor viktig at vi har gode systemer for å håndtere dette gjennom hele perioden en person har tilgang til informasjon, objekt eller infrastruktur.

Regjeringen vil derfor sørge for at vi øker vår forskningsbaserte kunnskap om motvirkning av innsiderisikoen.

8 Digital sikkerhet

Omfattende digitalisering preger samfunnsutviklingen og er et viktig premiss for verdiskapning, økonomisk vekst og effektivisering av samfunnet, jf. punkt 3.4. Digitale systemer er sentrale for alle samfunnsfunksjoner. Feil i digitale systemer vil kunne få store konsekvenser på alle nivåer i samfunnet. Digital sikkerhet er derfor helt avgjørende for å ivareta velferdssamfunnet, viktige samfunnsfunksjoner og nasjonale sikkerhetsinteresser.¹

Koronasituasjonen har vist hvor avhengig vi er av digitale løsninger. Økning i phishing-forsøk² og digital utnyttelse av koronasituasjonen er observert i flere land. Sikkerhetstiltak andre land har iverksatt er i stor grad sammenfallende med hva Norge har gjort. Tilsvarende som i Norge har flere land styrket informasjonsdeling og iverksatt tiltak for økt situasjonsforståelse. Det har særlig vært behov for situasjonstilpassede råd og varsler. Det varierer mellom landene i hvor stor grad sikkerhetsmyndighetene har samarbeidet med helsesektoren. I Norge har det vært et nært samarbeid mellom Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og helsesektoren om tiltak, herunder utplassering av flere VDI-sensorer.³

Det er de siste årene gjennomført flere utredninger om digital sikkerhet. Utredningene har gitt et godt kunnskapsgrunnlag, slik at både virksomheter og myndigheter er bedre i stand til å iverksette riktige tiltak. Den siste store utredningen på fagfeltet er NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd* (se boks 8.1), levert av IKT-sikkerhetsutvalget i 2018. Utredningen vurderer organisering og regulering av digital sikkerhet i Norge. Dette kapitlet vil særlig vektlegge disse to områdene, samt utfordringer knyttet til kompetanse, kunnskap og bevisstgjøring.

¹ Digital sikkerhet handler om beskyttelse av «alt» som er sårbart fordi det er koblet til eller på annen måte avhengig av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Brukes synonymt med begrepene IKT-sikkerhet og cybersikkerhet.

² Phishing er en form for sosial manipulering hvor en angriper forsøker å lure noen til å utføre en handling, for eksempel åpne et e-postvedlegg, klikke på en lenke eller betale en falsk regning.

³ Se boks 8.4 under punkt 8.3.3 for beskrivelse av Varslingsystem for digital infrastruktur (VDI).

Boks 8.1 IKT-sikkerhetsutvalgets utredning om organisering og regulering av digital sikkerhet

IKT-sikkerhetsutvalgets mandat var å vurdere behovet for rettslige og organisatoriske endringer innenfor digital sikkerhet. Utvalget kom i NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd* med fem hovedanbefalinger. Disse anbefalingene følges opp i dette kapitlet:

- Ny lov om IKT-sikkerhet for samfunnskritiske virksomheter og offentlig forvaltning (se punkt 8.4.1).
- Krav om IKT-sikkerhet ved anskaffelser (se punkt 8.4.3).
- Etablere et nasjonalt IKT-sikkerhetssenter (se punkt 8.3.3 og 8.3.4).
- Tydelig regulering og ansvar for tilkoblede produkter og tjenester (se punkt 8.4.2).
- Tydeligere styring og bedre koordinering av nasjonal IKT-sikkerhet (se punkt 8.3.1 og 8.3.2).

Utvalgets utredning har vært på høring sammen med regjeringens utkast til lov som forbereder gjennomføring av EUs direktiv om sikkerhet i nettverk og informasjonssystemer (NIS-direktivet) i norsk rett. Et stort flertall av høringssvarene stiller seg positive til anbefalingene fra utvalget og utkast til lov om gjennomføring av NIS-direktivet.

Meld. St. 38 (2016–2017) *IKT-sikkerhet – et felles ansvar*, jf. Innst. 187 S (2017–2018) og *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*, angir mål og prioriteringer som skal ligge til grunn for myndighetenes arbeid med digital sikkerhet (se punkt 8.5.2 for en nærmere beskrivelse).

Politiet har en sentral rolle for å forebygge, etterforske og straffefølge digital kriminalitet. Utover en beskrivelse av Nasjonalt cyberkriminalitetssenter (NC3) omtales ikke politiets rolle i dette kapitlet. Det legges til grunn at Nasjonalt cybersikker-

hetssenter (NCSC) i NSM og NC3 i Kripos skal komplementere hverandre for best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser.

Sikkerhetsloven ble endret blant annet med bakgrunn i den raske teknologiske utviklingen og et trussel- og risikobilde i stadig endring. En stor del av nye trusler og sårbarheter er knyttet til det digitale domenet, og sikkerhetsloven inneholder derfor viktige virkemidler for å styrke den digitale sikkerheten for skjermingsverdige verdier. Flere av tiltakene i dette kapitlet vil være relevante i arbeidet med nasjonale sikkerhetsinteresser, jf. også kapittel 6, 7 og 9.

8.1 Regjeringens politikk

Regjeringen vil:

- Følge opp *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*.
- Styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og pådriverrolle innenfor digital sikkerhet.
- Videreutvikle NSM som det nasjonale fagmiljøet og responsfunksjon for digital sikkerhet. NCSC i NSM skal være et knutepunkt for informasjonsdeling, kompetanseutveksling og tverrsektorielt samarbeid.
- Etablere lov om digital sikkerhet som gjennomfører EUs NIS-direktiv.
- Vurdere fortløpende hvordan EU-rettslige krav kan og bør inkorporeres i norsk rett for å ivareta digital sikkerhet ved produkter og tjenester tilkoblet internett.
- Utvikle kompetanse om digital sikkerhet i tråd med samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes behov med utgangspunkt i de nasjonale strategiene på området.
- Gjennomføre en nasjonal øvelse om digital sikkerhet i 2020 med formål å styrke sivilt-militært, privat-offentlig og internasjonalt samarbeid for hendelseshåndtering.
- Utvide Digitaliseringsdirektoratets arbeid med forebyggende informasjonssikkerhet til å også omfatte kommunene, i tillegg til statsforvaltningen.
- Etablere en markeds plass for skytjenester hos Digitaliseringsdirektoratet. Markeds plassen skal gjøre det enklere for virksomheter i offentlig sektor å anskaffe sikre, lovlige og kostnadseffektive skytjenester.

8.2 Hvilke virkemidler gir best digital sikkerhet?

IKT-sikkerhetsutvalget fremhever at til tross for potensielt betydelige økonomiske konsekvenser vil ikke virksomheter alltid ha tilstrekkelige insentiver til å beskytte seg mot digitale trusler og sårbarheter. Underinvestering i digital sikkerhet hos virksomheter kan få konsekvenser for større deler av økonomien fordi forbrukere, kunder og andre virksomheter kan bli rammet når det skjer uønskede digitale hendelser. Det er derfor viktig at myndighetene bidrar til å styrke insentivene. Det kan gjøres gjennom juridiske, pedagogiske, organisatoriske og økonomiske virkemidler.⁴

Myndighetene bruker alle disse virkemidlene i sitt arbeid med digital sikkerhet. De siste årene er pedagogiske virkemidler med hensiktsmessige anbefalinger og veiledninger blitt prioritert. Blant annet har NSM utarbeidet et sett av grunnprinsipper for IKT-sikkerhet og Justis- og beredskapsdepartementet har utgitt et nasjonalt rammeverk for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser. I tiltaksversikten til den nasjonale strategien for digital sikkerhet er det lansert 10 anbefalte tiltak som alle virksomheter bør følge for å øke egen digital sikkerhet (se boks 8.2). NSM følger koronasituasjonen i Norge og utlandet tett. I løpet av perioden viruset har påvirket hverdagen vår har NSM publisert flere nyheter, podcast-episoder og situasjonstilpassede råd og varsler.

Erfaring viser imidlertid at anbefalinger og veiledninger i varierende grad blir fulgt opp av virksomheter. Forståelsen for forebyggende digital sikkerhet er begrenset i mange virksomheter, ikke minst på ledelsesnivå. Det er derfor viktig at virksomhetene videreutvikler sin situasjons- og risikoforståelse. Det er også viktig at vi gjennom samarbeid mellom private og offentlige virksomheter utnytter samfunnets ressurser best mulig. Etableringen av NCSC er et sentralt verktøy for økt samarbeid (se punkt 8.3.3).

Flere land, og også EU, bruker regulering som virkemiddel for å bedre den digitale sikkerheten.⁵ Ifølge IKT-sikkerhetsutvalget håndteres imidlertid ikke digitale sikkerhetsutfordringer på en hensiktsmessig måte i gjeldende regulering i Norge i dag. Regjeringen ønsker å bruke regulering som virkemiddel på områder innenfor digital sikkerhet der det gir klare nytteeffekter. Den nye sikkerhetsloven har trådt i kraft og regulerer digital sikkerhet innenfor sitt virkeområde. Loven er i

⁴ Se kapittel 7 i NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd*.

⁵ Se vedlegg 2 og 3 i NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd*.

Boks 8.2 Anbefalte tiltak for å øke virksomheters digitale sikkerhet

I den nasjonale strategien er det utarbeidet 10 anbefalte tiltak for å øke virksomheters digitale sikkerhet:

1. *Ledelse*: Etabler tilstrekkelig systematikk for sikkerhetsstyring, og sørg for at en fagperson støtter ledelsen i arbeidet.
2. *Risikostyring*: Inkluder digital sikkerhet i virksomhetens risikoarbeid. Etabler tydelig ansvar i virksomheten, og effektive rapporteringslinjer til toppledelse og styre.
3. *Kartlegg verdikjeder, informasjonsverdier, utstyr og brukertilganger*: Lag en oversikt over virksomhetens sentrale mål, hvilke verdier og verdikjeder som inngår, hvor viktige data lagres og hvem som har tilgang til disse dataene.
4. *Inkluder digital sikkerhet i virksomhetskulturen*: Kartlegg virksomhetens sikkerhetskultur og identifiser hva som kan forbedres. Fastsett ønsket kultur og gjennomfør tilpasset, årlige treningsprogram for å fremme god sikkerhetskultur.
5. *Leverandørkontroll*: Sats på god bestillerkompetanse og gjør en risikovurdering som forankres hos ledelsen.
6. *Sikker konfigurasjon*: Oppgrader program- og maskinvare. Fjern unødvendig kompleksitet og ubrukt funksjonalitet. Blokker kjøring av ikke-autoriserte programmer.
7. *Kontroll på nettverk og systemkomponenter*: Installer sikkerhetsoppdateringer så raskt som mulig. Beskytt trådløse nettverk med sterke sikkerhetsmekanismer. Planlegg og dokumenter endringer. Slå på logging og gjennomgå viktige logger jevnlig.
8. *E-post og websikkerhet*: Bruk kun siste versjon av nettlesere. Beskytt e-post med DMARC. Krypter viktig informasjon når det lagres på bærbare medier og når det sendes over nettet.
9. *Tilgangskontroll*: Endre standard passord og ikke tildel sluttbrukere administratorrettigheter. Bruk 2-faktor autentisering, eller som et minimum, sterke passord.
10. *Hendelsesberedskap*: Etabler en beredskapsplan for ulike typer hendelser og gjennomfør øvelser som tester planverket.



Figur 8.1 I NSM Nasjonalt cybersikkerhetssenter på Havnelageret i Oslo sitter myndigheter og viktige virksomheter fra næringslivet for å møte digitale utfordringer sammen.

Foto: NSM

stor grad utviklet med bakgrunn i den teknologiske utviklingen og behov for økt fokus på digital sikkerhet. I tillegg vil en egen lov om digital sikkerhet som gjennomfører EUs NIS-direktiv gi ytterligere nytteeffekter, både i form av samfunnssikkerhet og verdiskapning (se punkt 8.4.1).

IKT-sikkerhetsutvalget vurderte også om organiseringen av arbeidet med digital sikkerhet på etatsnivå er hensiktsmessig. Utvalget mener at digitaliseringen av samfunnet utfordrer oppgaveløsning, ansvar og roller både når det gjelder å forebygge og håndtere digitale hendelser. Regjeringen er opptatt av at ansvarsforholdene mellom myndighetsaktører skal være tydelig definert, og at det er et koordinert samarbeid. I samsvar med utvalget legger ikke regjeringen opp til å gjøre omfattende endringer i gjeldende organisering eller oppgaveløsning. Regjeringen vil imidlertid gjøre enkelte justeringer som omtales i denne meldingen. Den nasjonale øvelsen om digital sikkerhet i 2020 («Digital 2020») vil ytterligere bidra til å øke forståelsen for, og teste, vår organisering og oppgaveløsning (se punkt 8.5.4).

Med hensyn til økonomiske virkemidler vises det særlig til *Nasjonal strategi for digital sikkerhet* fra 2019, som beskriver tiltak til om lag 1,6 mrd. over en fireårsperiode. Ett av tiltakene er en bevilgning på 497 mill. kroner til et flerårig prosjekt over forsvarsbudsjettet til gjennomføring av nasjonale tekniske sikkerhetstiltak, herunder ny sensorteknologi for varslingsystem for digital infrastruktur (VDI). I tillegg er om lag 800 mill. kroner adressert til å styrke digital sikkerhetskompetanse, blant annet innenfor utdanning og forskning.

De ulike virkemidlene må sees i sammenheng og det må være en bevissthet for når de skal benyttes. Justis- og beredskapsdepartementet vil i det videre styrke kunnskapsutviklingen om hvilke virkemidler som gir best effekt for ulike deler av samfunnet.

8.3 Organisering

Alle private og offentlige virksomheter har ansvar for å ivareta egen digital sikkerhet. Hvert departement har et overordnet ansvar for å ivareta digital sikkerhet i egen sektor. Justis- og beredskapsdepartementet har et samordnings- og pådriveransvar for digital sikkerhet på sivil side. Departementet utformer regjeringens politikk for digital sikkerhet, herunder å etablere nasjonale krav og anbefalinger for offentlige og private virksomheter.

8.3.1 Styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og pådriverrolle innenfor digital sikkerhet

En av IKT-sikkerhetsutvalgets hovedanbefalinger er tydeligere styring og bedre koordinering av digital sikkerhet. Utvalget mener at Justis- og beredskapsdepartementet i større grad må være en synlig aktør som tar initiativ, løser opp i uklarheter, definerer mål, koordinerer og samordner arbeidet med nasjonal digital sikkerhet.

Videre mener utvalget at digital sikkerhet er et politikkområde som departementet bør løfte systematisk inn i styringsprosesser og i samfunnsdebatten.

Regjeringen har i etterkant av utvalgets utredning styrket virkemidlene Justis- og beredskapsdepartementet bruker i arbeidet med digital sikkerhet. Forvaltningsansvaret for sikkerhetsloven og det administrative ansvaret for NSM er overført fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. Endringen innebærer at Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede administrative og budsjettmessige ansvaret for NSM. Ansvaret for den faglige etatsstyringen er delt mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Forsvarsdepartementet har instruksjonsmyndighet overfor NSM i saker innenfor sitt ansvarsområde. Endringen styrker arbeidet med digital sikkerhet på sivil side, samtidig som det beholdes en god kobling mellom sivil side og forsvarssektoren.

Justis- og beredskapsdepartementets evne til å utøve sin samordnings- og pådriverrolle vil også bli styrket gjennom innføring av ny lov om digital sikkerhet (se punkt 8.4.1) og videreutvikling av NSMs sikkerhetsarbeid knyttet til digital sikkerhet i og utenfor sikkerhetsloven. En sentral del av videreutviklingen av NSM er etableringen av NCSC (se punkt 8.3.3). I tillegg vil Justis- og beredskapsdepartementet ta en tydeligere rolle i arbeidet med digital sikkerhet på etatsnivå (se punkt 8.3.2).

8.3.2 Tydeligere samordning av digital sikkerhet på etatsnivå

En rekke etater har ansvar for digital sikkerhet. For brukerne er det viktig at disse opptrer koordinert, både når det gjelder rådgivning, veiledning og ved tilsyn. IKT-sikkerhetsutvalget peker på at styringen av digital sikkerhet i flere sektorer oppleves som sterk, men at samordningen og oversikten på tvers er mangelfull. Utvalget trekker frem at sentrale etater over tid har fått utvidede opp-

Boks 8.3 Koordinert rådgivning, veiledning og tilsyn

Justis- og beredskapsdepartementet skal bidra til å bedre koordinerte rådgivnings- og veiledningsaktiviteter innenfor digital sikkerhet. Det er et mål at all rådgivning og veiledning som myndighetene tilbyr brukerne skal være harmonisert og ensrettet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) skal her, i samarbeid med berørte etater, bidra til at utviklingen av rådgivnings- og veiledningsmaterieell blir mer koordinert på tvers av sektorene. Dette koordineringsarbeidet skal skje med utgangspunkt i Nasjonalt cybersikkerhetssenter der flere sentrale aktører er samlokalisert (se punkt 8.3.3).

Justis- og beredskapsdepartementet skal også bidra til bedre koordinering av tilsyn. IKT-sikkerhetsutvalget fremhevet også i sin utredning at tilsyn må koordineres bedre og at tilsyn med digital sikkerhet må gis økt oppmerksomhet. Et sentralt virkemiddel her vil være NSMs samhandlingsarena for styrket digital sikkerhetstilsyn. Formålet med arenaen er blant annet å bidra til enhetlige tilsyn med mest mulig felles tilsynsmetodikk, kompetanseheving og kunnskapsoverføring mellom tilsynsmyndighetene. Arenaen omfatter i første omgang de sektortilsynene som blir utpekt av departementene til å føre tilsyn etter sikkerhetsloven.

gaver og beveget seg mot hverandre, tilsynelatende uten at grensdragning har vært tilstrekkelig vurdert. Det trekkes frem at uklare styrings signaler til underliggende etater og direktorater kan svekke måloppnåelsen. Samlet kan staten oppnå mindre med sine ressurser, enn om styringen var sett i sammenheng.

Regjeringen mener at det er hensiktsmessig å ha flere kompetansemiljøer å spille på. Det vil bidra til fleksibilitet og nytenkning. Ulike kompetansemiljøer har ulike perspektiver, og det er en verdi å bryne disse perspektivene mot hverandre. Det må imidlertid være tydelig hvilke virksomheter som har hvilket ansvar.

Justis- og beredskapsdepartementet vil ta en tydeligere samordnings- og pådriverrolle i arbeidet med digital sikkerhet på etatsnivå på sivil side. En målsetting er mer samordnede tildelingsbrev der oppgaver på området fordeles på en hensikts-

messig måte og etatene gjøres kjent med hverandres ansvar. Det gjelder særlig innenfor rådgivnings- og veiledningsaktiviteter, og ved tilsyn (se boks 8.3).

Justis- og beredskapsdepartementet vil i første omgang legge til rette for helhetlig koordinering innenfor digital sikkerhet av tildelingsbrevene til NSM, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Digitaliseringsdirektoratet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS) mottar årlig tilsagnsbrev med føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet, og disse føringene vil bli vurdert sammen med føringer i de forannevnte etatenes tildelingsbrev. På sikt vil det være aktuelt å inkludere flere sektorspesifikke etater som har et ansvar for digital sikkerhet i sentrale samfunnsfunksjoner.

Samordningsrollen til Justis- og beredskapsdepartementet endrer ikke ansvaret som den enkelte statsråden har for å styre egne etater. Koordinerte tildelingsbrev forutsetter et godt samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet og berørte departement, særlig Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Forsvarsdepartementet.

8.3.3 Nasjonalt cybersikkerhetssenter som verktøy for samarbeid

NSM skal videreutvikles som det nasjonale fagmiljøet og responsfunksjon for digital sikkerhet. Som del av denne videreutviklingen ble NCSC etablert som del av NSM høsten 2019. Denne etableringen samsvarer i stor grad med IKT-sikkerhetsutvalgets anbefaling om å etablere et slikt nasjonalt senter. Måloppnåelsen av samfunnsoppdraget til NCSC vil bli evaluert etter en periode (se punkt 8.3.4).

Med etableringen av NCSC innledes et nytt trinn i det offentlig-private samarbeidet som bidrar til bedre situasjonsforståelse, bedre beslutningsgrunnlag og bedre utnyttelse av ressurser. I senteret er viktige private virksomheter og offentlige etater samlokalisert, og arbeider sammen for å bedre nasjonal digital sikkerhet. Deltakere er blant annet aktører i næringsliv, eiere av kritisk infrastruktur, og andre offentlige myndigheter som politiet og Etterretningstjenesten. Ca. 40 offentlige og private virksomheter har fått fast plass på senteret.

NSMs rolle som nasjonal responsfunksjon for alvorlige digitale angrep og ansvarlig for drift av det nasjonale varslingsystemet for digital infrastruktur (VDI) videreføres (se boks 8.4). NCSC

Boks 8.4 Neste generasjon deteksjonskapasitet og VDI-sensorer

Dagens varslingsystem for digital infrastruktur (VDI) har blitt brukt til å oppdage målrettede digitale angrep i snart 20 år. Nasjonal sikkerhetsmyndighet utvikler nå ny sensorteknologi som skal bygge videre på og erstatte dagens VDI-sensorer. Det skal utvikles en ny plattform som skal ta i bruk kunstig intelligens og maskinlæring på de dataene som samles inn. Plattformen skal gi mulighet for automatisk analyse av skadevare som oppdages, og automatisk deling av resultater.

vil ha en sentral rolle ved iverksettelse av beredskapsmessige tiltak innenfor NSMs fullmakter og er et knutepunkt for den nasjonale ekspertisen på digital sikkerhet. NSM vil gjennom NCSC ha et risikobilde i det digitale rom og legge til rette for å dele informasjon med relevante aktører for å bedre evnen til å avdekke og håndtere digitale angrep.

Senteret skal tilby tekniske plattformer, digitale løsninger og fysiske lokaler som legger til rette for tett samarbeid og samhandling mellom ulike aktører og sektorer. I tillegg vil senteret legge til rette for samarbeid mellom sektorvise responsmiljøer og mot sentrale tjenestetilbydere, IKT-tjenesteleverandører og interesseorganisasjoner som arbeider med digital sikkerhet.⁶

Gjennom senteret skal det utvikles koordinerte rådgivningsprodukter tilpasset ulike målgrupper både innenfor og utenfor sikkerhetslovens virkeområde.

8.3.4 Nasjonalt cybersikkerhetssenter og nasjonalt cyberkriminalitetssenter komplementerer hverandre

Nasjonalt cyberkriminalitetssenter (NC3) ble etablert i 2019, og er en avdeling ved Kripos. Med NCSC i NSM og NC3 i Kripos har myndighetene etablert to nasjonale sentre som komplementerer hverandre. Sentrene har ulike hjemmelsgrunnlag og ulike formål. Der hvor sentrene har tilstøtende grensesnitt i sine mandater, er det etablert gode mekanismer på ledernivå for å avklare håndtering og oppfølging av konkrete saker. NC3 er en spydspiss i politiets forebyggende arbeid mot, og etterforskning av kriminalitet i det digitale rom. I tillegg er de en helt sentral sensor i politiets nasjonale etterretningsproduksjon knyttet til trusler i det digitale domenet. De skal utvikle og formidle kunnskap og arbeidsmetoder, og samarbeide med og gi bistand til politidistriktene. NC3 etterforsker selv særlig omfattende eller komplekse saker. NCSC skal bidra med informasjonsutveksling og koordinering mellom sentrale aktører for å beskytte grunnleggende nasjonale funksjoner, offentlig forvaltning og næringsliv mot digitale angrep (se punkt 8.3.3).

⁶ Sektorvise responsmiljøer skal ha oversikt over egen sektor, være informasjonsknutepunkt for alle relevante virksomheter og være sektorens bindeledd mot NSM NCSC.



Figur 8.2 Nasjonalt cybersikkerhetssenter i NSM og leveranser.

Ved de mest alvorlige digitale angrepene koordineres aktiviteter mellom etterretnings- og sikkerhetstjenestene og politiet i Felles cyberkoordineringssenter (FCKS). FCKS er et permanent, samlokalisert fagmiljø ledet av NSM og med representanter fra Etterretningstjenesten, PST og Kripes/NC3.

Justis- og beredskapsdepartementet vil evaluere måloppnåelsen til NCSC og NC3 når de to sentrene har virket en periode. Evalueringen av NCSC vil gjøres i samarbeid med Forsvarsdepartementet.

8.3.5 Tilrettelegge for bedre sikkerhet gjennom bruk av fellesløsninger og større, mer profesjonelle IKT-miljøer

I *Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019–2025* vektlegges det å etablere et økosystem for digital samhandling og tjenesteutvikling. Fellesløsninger, felles standarder, prinsipper og referansearkitekturer på tvers av forvaltningsnivåer vil sammen utgjøre et felles økosystem. Etablering av et digitalt økosystem vil ivareta mange hensyn, blant annet bedre ressursbruk. Det vil også kunne gi bedre sikkerhet.

NSM anbefaler konsolidering av IKT-miljøer utfra et sikkerhetsperspektiv.⁷ Konsolidering vil ofte innebære tjenesteutsetting. Dette kan blant annet gi tilgang til store, profesjonelle sikkerhetsmiljøer hos leverandøren. Samtidig stiller utsetting andre krav til kompetanse hos virksomheten, som blant annet kan få mindre kontroll og oversikt over tjenestene som kjøpes. Muligheter og utfordringer knyttet til skytjenester og tjenesteutvikling er omtalt i NSMs Helhetlig digitalt risikobilde 2020.

I offentlig sektor er det gjort grep for å etablere fellesløsninger som støttes opp av IKT-miljøer med kapasitet og kompetanse. Som del av oppfølgingen av nettverksangrepene mot enkelte fylkesmannsembeter i 2018, er det etablert en felles digital infrastruktur hos fylkesmannen (se boks 8.5).

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å tilrettelegge for bedre sikkerhet gjennom etablering av fellesløsninger og konsolidering til større, mer profesjonelle IKT-miljøer. Blant annet pågår et arbeid med felles IKT-løsning for departementene.

Som del av oppfølgingen av *Nasjonal strategi for bruk av skytjenester* fra 2016 skal det etableres

Boks 8.5 Etablering av felles digital infrastruktur hos fylkesmannen

Gjennom opprettelsen av fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA) har ansvaret for den felles IKT-strukturen hos fylkesmennene blitt samlet under én ledelse, med ansvar for pc-er, nettverk og programmer for ca. 2 700 ansatte. Fagmiljøene for utvikling og drift av IKT-løsningene hos fylkesmannen er nå samlet i en organisasjon. Dette gir standardisering mellom embedtene, økt utviklingskapasitet på digitalisering og bedre utnyttelse av kompetanse på tvers av embedtene.

en markeds plass for skytjenester som skal gjøre det enklere for virksomheter i offentlig sektor å anskaffe hensiktsmessige og kostnadseffektive skytjenester som oppfyller lovpålagte krav til å håndtere risiko. Det vil gi bedre digital sikkerhet ved at man benytter profesjonelle aktører med sikrere infrastruktur, og at det gis prosessstøtte til gjennomføring av risikoanalyser og sikkerhetsvurderinger.

Digitaliseringsdirektoratet vil i samråd med NSM utarbeide standardkrav til sikkerhet for ulike typer tjenester med stor utbredelse i offentlig sektor. Det vil også gjennomføres overordnet kontroll av leverandørene og tjenestene når de registrerer seg eller leverer tilbud på markedsplassen.

8.4 Bruk av regulatoriske og pedagogiske virkemidler

8.4.1 Lov om digital sikkerhet

NIS-direktivet ble vedtatt i EU 6. juli 2016 og har som formål å styrke den digitale sikkerheten i EU (se boks 8.6).⁸ Den norske regjeringen besluttet i desember 2016 å anse direktivet som EØS-relevant og akseptabelt. Regjeringen har hatt på høring et utkast til lov som gjennomfører NIS-direktivet i norsk rett.⁹

Regjeringen vurderer det slik at NIS-direktivet har et noe avgrenset virkeområde. Blant annet

⁷ NSM – Helhetlig digitalt risikobilde 2019.

⁸ Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union. Se vedlegg 2 i NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd*, for en nærmere beskrivelse av NIS-direktivet.

Boks 8.6 EUs NIS-direktiv

Bakgrunnen for NIS-direktivet var at det innen EU, ikke har vært implementert tilstrekkelige og helhetlige beskyttelsestiltak for å oppnå god nok sikkerhet i nettverk og informasjonssystemer som er særlig viktige for det indre markedes funksjon. Direktivet setter krav til medlemslandenes arbeid med digital sikkerhet, til virksomheter som leverer tjenester som er essensielle for det indre markedes samfunnsmessige og økonomiske aktiviteter og til tilbydere av enkelte digitale tjenester.

Virksomhetene faller i to kategorier. For det første tilbydere av samfunnsviktige tjenester innenfor samfunnssektorene energi, transport, helse, vannforsyning, bank, finansmarkedsinfrastruktur og digital infrastruktur. For det andre tilbydere av digitale tjenester, nærmere bestemt nettbaserte markedsplasser, nettbaserte søkemotorer og skytjenester.

omfatter det ikke alle samfunnssektorer. Dette ble også påpekt av IKT-sikkerhetsutvalget. Utvalget mente at en lov om digital sikkerhet bør gjelde alle samfunnskritiske virksomheter og all offentlig forvaltning. Utvalget foreslår også å sette ned et lovutvalg som skal utrede en lov som stiller krav om digital sikkerhet til alle norske virksomheter.

Regjeringen ønsker likevel i første omgang å gjennomføre NIS-direktivet slik det foreligger i en egen lov. Revisjonsrapportene fra EU-kommisjonen sammen med erfaringene fra Norge og EU-land vil spille en viktig rolle for hvordan regjeringen ønsker å videreutvikle loven som gjennomfører NIS-direktivet. Det omfatter også å se de samfunnsviktige tjenestene i NIS-direktivet i sammenheng med kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner (se punkt 1.6).

For å bidra til bedre digital sikkerhet i offentlig sektor vil det på nåværende tidspunkt brukes andre virkemidler enn regulering gjennom en lov om digital sikkerhet. Et sentralt punkt vil være mer helhetlig koordinering av tildelingsbrevene til sentrale etater (se punkt 8.3.2). Justis- og beredskapsdepartementet vil også, i samarbeid med relevante departementer, vurdere om NSMs

grunnprinsipper for IKT-sikkerhet skal legges inn som krav i Digitaliseringsrundskrivet. Dette ligger nå inne som en anbefaling i rundskrivet.¹⁰

Regjeringen vil evaluere loven når den har virket i omtrent to år. Mulige utfall av en evaluering vil kunne være å revidere loven til også å omfatte flere virksomheter, eller utrede en ny lov i tråd med utvalgets anbefaling om å nedsette et lovutvalg.

8.4.2 Digital sikkerhet ved produkter og tjenester tilkoblet internett

5G-teknologien legger til rette for utstrakt bruk av sensorteknologi og innsamling av stordata med produkter og tjenester tilkoblet internett. Velferdsteknologi, smarte byer og smarte transport-systemer er eksempler på bruk av tingenes internett som gir nye muligheter for verdiskaping og økt produktivitet.

IKT-sikkerhetsutvalget anbefaler at ansvaret for digital sikkerhet ved produkter og tjenester tilkoblet internett i større grad flyttes fra forbrukeren til produsentene og leverandørene. Utvalget mener at Norge må fortsette sitt internasjonale samarbeid, særlig opp mot regelverksprosesser i EU.

Regjeringen legger vekt på at en skal kunne bruke produkter og tjenester som blir koblet til nett, uten å måtte frykte at personopplysninger misbrukes. God sikkerhet er også en forutsetning for at produktene og tjenestene skal fungere i henhold til intensjonene.¹¹ Utfordringen med digital sikkerhet ved produkter og tjenester som er tilkoblet internett er internasjonal. Regjeringen er derfor opptatt av å følge det internasjonale arbeidet på området. Det gjelder særlig hvordan EU-rettslige krav kan og bør inkorporeres i norsk rett.

Et relevant initiativ er EUs forordning Cybersecurity Act. Formålet med Cybersecurity Act er å sikre et velfungerende indre marked med et høyt nivå av cybersikkerhet, motstandsdyktighet og tilitt i EU. Dette skal oppnås blant annet ved å etablere et felleseuropeisk rammeverk for sikkerhetssertifisering av IKT-produkter, tjenester og prosesser. Initiativet supplerer og støtter gjennomførelsen av NIS-direktivet. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte om gjennomføring av Cybersecurity Act.

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2018-14-ikt-sikkerhet-i-alle-ledd-og-utkast-til-lov-som-gjennomforer-nis-direktivet-i-norsk-rett/id2623252/>

¹⁰ Digitaliseringsrundskrivet er en sammenstilling av pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor.

¹¹ Meld. St. 25 (2018–2019) *Framtidas forbruker – grøn, smart og digital*, jf. Innst. 171 S (2019–2020).

Utover å følge det internasjonale arbeidet på området, vil regjeringen gjennomføre analyser av status for bruk av produkter og tjenester tilkoblet internett innenfor utvalgte sektorer i dag. Analysene vil også omfatte forventet utvikling, identifisering av eventuelle regulatoriske gap, og foreslå nødvendige tiltak.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil, i samråd med berørte departement, utarbeide et «Veikart for tingenes internett» som beskriver status, verdiskapingspotensial og eventuelle regulatoriske og sikkerhetsmessige tiltak.

8.4.3 Digital sikkerhet ved offentlige anskaffelser

IKT-sikkerhetsutvalget anbefaler at det stilles krav om digital sikkerhet ved alle offentlige anskaffelser, og at dagens anskaffelsesregelverk bør endres slik at oppdragsgivere får en slik plikt. Utvalget mener at digital sikkerhet må ivretas bedre i Statens standardavtaler for anskaffelser, og at veiledning om digital sikkerhet ved anskaffelser må videreutvikles.

Regjeringens overordnede mål er at norske virksomheter digitaliserer på en sikker og tillitvekkende måte, og bedrer evnen til egen beskyttelse mot uønskede digitale hendelser. Det er også viktig at kritiske samfunnsfunksjoner er understøttet av en robust og pålitelig digital infrastruktur.¹² Gode offentlige anskaffelser, som setter krav til ivaretagelse av sikkerhet, er viktig for å nå disse målsettingene.

Oppmerksomheten som blir rettet mot profesjonalisering av offentlige anskaffelser, har økt i de siste årene. Målet med Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, jf. Innst. 376 S (2018–2019), er å bidra til bedre offentlige anskaffelser, og sette oppdragsgiverne i stand til å oppnå de ambisiøse mål som regjeringen har satt når det gjelder anskaffelser. Meldingen inneholder flere tiltak som skal bidra til bedre anskaffelser. Et viktig tiltak er å etablere en egen markeds plass for skytjenester (se punkt 8.5.5).

Regjeringen fremhever i meldingen at det er viktig at oppdragsgivere tar samfunnshensyn i sine anskaffelser, men samtidig søker å forhindre at anskaffelsene blir uforholdsmessige kompliserte eller kostbare for leverandører og oppdragsgivere. Dette krever en profesjonalisering av innkjøpene, gjennom blant annet en økt satsing på bestillerkompetanse, og mer fokus på styring og

ledelse i anskaffelsesprosessen hos oppdragsgiverne.

Anskaffelsesregelverket er et prosedyreregulativt regelverk som gjelder for alle innkjøp som gjøres av offentlige oppdragsgivere. Spesialiserte krav, som bare gjelder i noen anskaffelser, bør som hovedregel ikke inn i det generelle regelverket. Anskaffelsesregelverket tillater likevel å stille krav om digital sikkerhet i de anskaffelsene hvor dette er relevant, også når IKT i utgangspunktet ikke er en del av anskaffelsen. På nåværende tidspunkt blir det ikke lagt opp til å lovhjemle ivaretagelse av digital sikkerhet i anskaffelsesregelverket.

Både sikkerhetsloven, utkast til lov som gjennomfører NIS-direktivet i norsk rett, samt enkelte sektorregelverk stiller krav om at virksomheter underlagt regelverkene gjennomfører risikovurderinger. Med utgangspunkt i risikovurderingen skal virksomhetene iverksette hensiktsmessige og proporsjonale sikkerhetstiltak for å redusere risikoen. Regelverkene hjemler derfor muligheten til å kunne stille krav om digital sikkerhet hos leverandørene. I anskaffelser der sikkerhet er et sentralt element, men hvor anskaffelsen ikke er underlagt regelverk, er det også viktig å vurdere konkret hvilke risikoer anskaffelsen vil innebære.

Nærings- og fiskeridepartementet har forvaltningsansvaret for lov om offentlige anskaffelser. Sammen med Forsvarsdepartementet utarbeidet Nærings- og fiskeridepartementet i 2019 en veileder om ivaretagelse av sikkerhet i offentlige anskaffelser. Veilederen omhandler handlingsrommet for å stille krav til ivaretagelse av sikkerhet etter anskaffelsesregelverket, herunder digital sikkerhet.

Det er i tillegg etablert en rekke andre veiledere og anbefalinger som kan bidra til vurdering av digital sikkerhet i planleggings-, konkurranse gjennomførings- og kontraktsoppfølgingsfasen ved anskaffelser. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet vil vurdere om eksisterende veiledninger og anbefalinger er tilstrekkelig for de ulike målgruppene, eller om det er behov for ytterligere tiltak for å ivareta digital sikkerhet i offentlige anskaffelser på en bedre måte.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har vurdert om det er hensiktsmessig å revidere sikkerhetsklausulene i Statens standardavtaler. På nåværende tidspunkt er ikke det aktuelt. Departementene ønsker først å gjennomføre vurderingen som er nevnt i avsnittet over.

Videre vil Forsvarsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderni-

¹² Nasjonal strategi for digital sikkerhet.

seringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet vurdere behovet for, og den eventuelle innretningen på, et felles kontaktpunkt for veiledning i forbindelse med ivaretagelse av sikkerhet ved anskaffelser. Digitaliseringsdirektoratet har inntil videre ansvar for å veilede i sikkerhet i forbindelse med offentlige IKT-anskaffelser.

8.5 Kompetanse, kunnskap og bevisstgjøring

8.5.1 Kompetansebygging i samfunnet

Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet i 2019 en nasjonal strategi for kompetanse innenfor digital sikkerhet.¹³ Strategien ble utarbeidet i nært samarbeid med Kunnskapsdepartementet. Strategien legger grunnlaget for å utvikle kompetanse om digital sikkerhet i tråd med samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes behov, og retter seg både mot myndigheter og offentlig og private virksomheter.

I Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (2019–2028) er samfunnssikkerhet prioritert. I 2019 og 2020 er det bevilget penger til forskning om digital sikkerhet gjennom å styrke Norges forskningsråds programmer SAMRISK og IKTPLUSS. Det er også bevilget penger til stillinger i Forskningsrådets offentlig sektor-ph.d.-ordning og nærings-ph.d.-ordning øremerket utdanning i IKT-sikkerhet og kryptologi for personer som allerede er sikkerhetsklarert. Dette er ordninger hvor Forskningsrådet og offentlige virksomheter, eller private bedrifter, sammen finansierer doktorgradsutdanning for personer som er ansatt i virksomheten. Regjeringen er fortsatt opptatt av å skaffe tilstrekkelige studieplasser til digital sikkerhet på bachelor- og masternivå, og det er de seneste årene øremerket midler til studieplasser. Det presiseres at dimensjonering av studietilbudet først og fremst er utdanningsinstitusjonenes ansvar.

Digital sikkerhet i yrkes- og profesjonsutdanninger er et satsingsområde i kompetansestrategien. Regjeringen har innenfor rammene for Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*, jf. Innst. 370 S (2019–2020), bevilget midler til en rekke pilotprosjekter for å utvikle tilbudet innenfor digital sikkerhet i regi av utdanningsinstitusjonene. Denne satsningen med utlysninger av prosjekter innenfor ordningen fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse forsetter også i 2020. Dette vil gi økt kunnskap for

den videre innretning av etter- og videreutdanning innenfor digital sikkerhet. Det forutsettes også at arbeidslivet bidrar ut ifra sine behov for økt kompetanse.

I fagfornyelsen og nye læreplaner i grunnskole og videregående skole har digitale ferdigheter fått en tydeligere plass og det er et mål å bidra til at elevene får en styrket kompetanse innenfor digital sikkerhet. Særlig samfunnsfag skal bidra til at elevene utvikler digitalt medborgerskap, mens programmering kommer inn i flere fag. Informasjonssikkerhet er også en del av tilbudene i videreutdanning i profesjonsfaglig digital kompetanse for lærere, som tilbys som nettbasert videreutdanning ved flere universiteter og høyskoler.

For å lykkes i den videre kompetanseutviklingen, spesielt på området forskning og innovasjon innenfor digital sikkerhet, er det viktig med internasjonalt samarbeid. Norske forskningsinstitusjoner deltar allerede i flere internasjonale prosjekter og program. For et fremtidig internasjonalt samarbeid vises det spesielt til DEP-programmet (Digital Europe Programme), som er et nytt investerings- og kapasitetsbyggingsprogram for digital omstilling og bruk av innovative teknologier i samfunns- og næringsliv. Her inngår Cybersecurity & trust som et av hovedområdene. Høringsrunden til relevante forskningsmiljøer og næringsliv viser en positiv holdning til norsk deltakelse og prosessen for å avklare norsk deltakelse vil pågå høsten 2020.

8.5.2 Utvikle kunnskapsgrunnlaget

De siste årene er det blitt produsert flere utredninger og styrende dokumenter om digital sikkerhet, både fra myndigheter og private virksomheter (se boks 8.7). Analysene som inngår i eller ligger til grunn for disse dokumentene viser gjennomgående at utfordringene innenfor digital sikkerhet går på tvers av virksomheter, sektorer og landegrenser. Analysene gir et godt grunnlag for å vurdere tverrsektorielle tiltak.

Justis- og beredskapsdepartementet vil i løpet av neste fire-års periode oppdatere eksisterende kartlegging av digitale sårbarheter i samfunnet. Hovedanbefalingene fra digitalt sårbarhetsutvalg (Lysneutvalget) fra 2015 har vært sentral i politikkutviklingen på området. Samtidig danner den nye sikkerhetsloven og EUs NIS-direktiv et bedre grunnlag for systematisk kartlegging av digitale verdikjeder og sårbarheter i digitale systemer. Kartlegging som vil skje innenfor disse regelverkene vil danne grunnlaget for prioriteringer i

¹³ Nasjonal strategi for digital sikkerhetskompetanse.

Boks 8.7 Utredninger og styrende dokumenter innenfor digital sikkerhet

- NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn* (Lysneutvalget). Utvalget vurderte digitale sårbarheter på flere nivåer – både på et overordnet samfunnsnivå og i tekniske infrastruktur og systemer. Lysneutvalget gir en rekke anbefalinger for å redusere digitale sårbarheter i samfunnet og i kritiske samfunnsfunksjoner.
- Meld. St. 38 (2016–2017) *IKT-sikkerhet – et felles ansvar*. Første stortingsmelding som utelukkende omhandler digital sikkerhet. Et sentralt element i meldingen er at vi alle har en felles interesse av, og et ansvar for, å sikre våre verdier. Del III i meldingen gir en oversikt over status på myndighetenes vurdering og oppfølging av Lysneutvalgets anbefalinger.
- *Internasjonal cyberstrategi for Norge* (2017) gjør rede for styrende prinsipper og strategiske prioriteringer for den internasjonale innsatsen for å fremme et åpent, sikkert, robust og fritt digitalt rom.
- *Nasjonale strategier for digital sikkerhet* (2019) angir mål og prioriteringer som skal ligge til grunn for myndighetenes arbeid. Strategien retter seg mot alle norske virksomheter. Strategien retter seg også mot privatpersoner. Strategien vektlegger behovet for en målrettet norsk deltagelse i det internasjonale samarbeidet for å styrke den globale digitale sikkerheten. Strategien understøttes av en egen tiltaksversikt.
- *Nasjonale strategier for digital sikkerhetskompetanse* (2019) utdyper kompetansemålene i den nasjonale strategien for digital sikkerhet og legger til rette for en langsiktig oppbygging av kompetanse, herunder den nasjonale kapasiteten innenfor forskning, utvikling, utdanning og bevisstgjøringstiltak rettet mot befolkningen og virksomheter.
- NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd* (IKT-sikkerhetsutvalget). Utvalget vurderer behovet for rettslige og organisatoriske endringer innenfor digital sikkerhet. For mer informasjon, se boks 8.1.
- *Norsk kryptopolitikk* (2019) skal bidra til å bygge et sikkert samfunn, trygge den enkelte borger i det digitale rom, møte de digitale sikkerhetsutfordringene, opprettholde nødvendig nasjonal kryptokompetanse, understøtte totalforsvaret, stimulere til innovasjon og produktutvikling og videreføre Norges viktige posisjon som kryptoleverandør til NATO. Det vises også til Prop. 62 S (2019–2020) *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren*, jf. Innst. 334 S (2019–2020), og *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*, som legges frem høsten 2020, for regjeringens arbeid på dette området.
- *Risikostyring i digitale verdikjeder* (2019) beskriver hvordan offentlige og private virksomheter kan arbeide med digitale verdikjeder. For mer informasjon, se punkt 8.5.3.
- Forsvarets forskningsinstitutt overleverte i juni 2020 en evaluering av hendelseshåndteringen av IKT-sikkerhets hendelsene hos Helse Sør-Øst Regionalt helseforetak og fylkesmannsembetene. Formålet med evalueringen var å få kunnskap som kan bedre samfunnets evne til å håndtere uønskede digitale hendelser og konsekvensene av disse. Anbefalingene følges opp av Justis- og beredskapsdepartementet og andre relevante aktører.
- NSMs rapport *Helhetlig digitalt risikobilde* utgis årlig med en rekke bidragsyttere. Hensikten er å øke bevisstheten og motivere til bedre digital sikkerhet i offentlige og private virksomheter.

I tillegg er det utgitt en rekke dokumenter som omhandler regjeringens arbeid med digitalisering, der også sikkerhet er et aspekt. Et eksempel er *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.

arbeidet med digital sikkerhet og vil bidra til å avdekke hvordan man best kan spille på ressurser og kompetanse også utenfor statsforvaltningen.

8.5.3 Risikostyring av digitale verdikjeder

Lysneutvalget beskrev hvordan vi som samfunn har bygget opp sårbarheter knyttet til digitale verdikjeder.¹⁴ Verdikjedene er komplekse, lite oversiktlige

og i stor grad transnasjonale. En feil ett sted i kjeden kan få konsekvenser et annet sted i kjeden nær momentant, og kan ramme en kritisk samfunnsfunksjon i samme sekund som feilen oppstår.

Videre er det krevende å få full oversikt over hvor maskinvare og programvare som driver kritiske samfunnsfunksjoner er utviklet, samt hvilke aktører som har vært involvert i utviklingen og kunnet påvirke funksjonaliteten.

Høsten 2019 leverte DSB rapporten *Risikostyring i digitale verdikjeder* til Justis- og beredskapsdepartementet. Arbeidsgruppen som utarbeidet rapporten ble ledet av professor Olav Lysne. Rapporten omhandler en modell for risikostyring i digitale verdikjeder primært innrettet mot den enkelte virksomhet. Rapporten omtaler også risikostyring av digitale verdikjeder på samfunnsnivå, og skisserer virkemidler som bør brukes i kombinasjon for å påvirke sikkerheten på best mulig måte. Et sentralt funn i rapporten er at myndighetene i begrenset grad kan styre sikkerheten i de digitale verdikjedene direkte. De fleste digitale verdikjedene strekker seg utenfor Norges grenser og opereres i stor grad av private leverandører og underleverandører. God politikkutforming og styring på dette området, både nasjonalt og sammen med internasjonale partnere blir viktig for å sikre vår digitale infrastruktur i fremtiden. Digitale verdikjeder er også et stadig mer aktuelt tema internasjonalt, og rapporten som er utviklet i Norge anses å kunne være et bidrag til videre arbeid på feltet. Det vil også søkes et internasjonalt samarbeid for å ta arbeidet til DSB videre.

8.5.4 Øke bevisstheten om digital sikkerhet og styrke nasjonens håndteringsevne gjennom øvelser

En vesentlig del av uønskede digitale hendelser i virksomheter har sitt utspring i at mennesker laster ned, installerer, åpner og sender data.¹⁵ NORSIS påpeker i sin rapport om digital sikkerhetskultur at det er viktig å bygge kunnskap om hvordan mennesket møter teknologien, og hvordan digitale trusler påvirker menneskenes holdninger til teknologien.¹⁶

Erfaringer fra tilsyn gjennomført av NSM viser at sikkerhetsarbeidet, inklusive det digitale sikkerhetsarbeidet, fortsatt i for liten grad inngår

¹⁴ I DSBs rapport *Risikostyring i digitale verdikjeder* (2019) defineres begrepet «digital verdikjede» som en struktur av leveranser mellom virksomheter, hvor hver leveranse enten er en digital tjeneste, software eller hardware.

¹⁵ <https://www.digi.no/artikler/sikkerhetsselskap-dette-har-99-prosent-av-dataangrep-til-felles/473627>

som et naturlig ledd i den totale ledelsen av norske virksomheter. Dette fører til manglende kunnskap og bevissthet om risiko og aktuelle tiltak, svak organisering, manglende prioriteringer og utilfredsstillende ressurstildeling.

Øvelser er et viktig virkemiddel for å bevisstgjøre bredere målgrupper om digital sikkerhet. Som et tiltak i den nasjonale strategien for digital sikkerhet, skal det gjennomføres en nasjonal øvelse om digital sikkerhet i 2020. Øvelsen «Digital 2020» vil særlig vektlegge offentlig-privat, sivilt-militært og internasjonalt samarbeid. DSB har hovedansvar for å planlegge og fasilitere øvelsen. NSM har en sentral rolle i planprosessen, og skal gjennom øvelsen bidra til å videreutvikle rammeverket for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser.¹⁷

Som del av den nasjonale øvelsen i 2020, skal det utvikles et øvingskonsept med ulike scenarier innenfor digital sikkerhet for alle norske virksomheter. Øvingskonseptet skal kunne benyttes på alle nivåer i den enkelte virksomhet. Forskningsinstitusjoner skal bistå i utviklingen av øvingskonseptet. Øvingskonseptet vil bli et sentralt tema i Nasjonal sikkerhetsmåned 2020.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utga i 2018 rapporten *Arbeidet med informasjonssikkerhet i statsforvaltningen*.¹⁸ Som oppfølging av en av anbefalingene i rapporten har DSB startet et arbeid som skal tilrettelegge for og gjennomføre kurs i planlegging og gjennomføring av øvelser for offentlige virksomheter. Digitaliseringsdirektoratet bidrar til dette arbeidet med å utvikle øvelser innenfor digital sikkerhet.

8.5.5 Digital sikkerhet på lokalt og regionalt nivå

Kommunene er et selvstendig forvaltningsnivå. Dette innebærer at det er kommunen selv som er ansvarlig for iverksetting av digitaliseringstiltak og ivaretagelse av egen digital sikkerhet. Det er derfor ikke uvanlig at den enkelte kommune utvikler egne digitale løsninger. Forskjeller i kom-

¹⁶ Digital sikkerhetskultur er samfunnets felles verdier, holdninger, normer, kunnskaper og handlinger om det å kunne ta del i et digitalisert samfunn på en trygg måte. Se rapport: <https://norsis.no/norsis-publisierer-rapport-om-nordmenn-og-digital-sikkerhetskultur>.

¹⁷ Hensikten med rammeverk for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser er å avklare og tydeliggjøre innsatsen mellom relevante aktører for å sette dem bedre i stand til å håndtere alvorlige IKT-sikkerhetshendelser som rammer på tvers av sektorer.

¹⁸ <https://www.difi.no/rapport/2018/06/arbeidet-med-informasjonssikkerhet-i-statsforvaltningen>

muner kan imidlertid bidra til at det er ulikt fokus og ulik kompetanse når det kommer til det å forebygge og håndtere digitale sikkerhetsutfordringer i kommunen.

Flere utredninger har understreket behovet for bedre styring og kontroll med digital sikkerhet på regionalt nivå.¹⁹ En av de mest konkrete anbefalingene i denne sammenheng er at kommunene bør gis et bedre tilbud om veiledning om digital sikkerhet, og at det bør etableres en helhetlig tilnærming til hvordan uønskede digitale hendelser på lokalt og regionalt nivå skal håndteres.

Av *Nasjonal strategi for digital sikkerhet (2019)* fremgår det at Digitaliseringsdirektoratets arbeid med forebyggende informasjonssikkerhet skal utvides til å omfatte både statsforvaltningen og kommunene. Dette innebærer at direktoratet skal videreutvikle sin rolle innen veiledning og anbefalinger, slik at virksomhetene i offentlig sektor får et mer samordnet og helhetlig tilbud om veiledning i digital sikkerhet. Direktoratet vil samordne sine veiledninger og anbefalinger med andre relevante myndigheter gjennom NCSC (se punkt 8.3.3).

Digitaliseringsdirektoratet har også fått i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet å etablere en egen markeds plass for

skytjenester. Gjennom markeds plassen skal både statlige og kommunale virksomheter få veiledning i å finne frem til både riktig skytjeneste og riktig anskaffelsesmekanisme. I tillegg skal direktoratet utarbeide standardkrav til digital sikkerhet for tjenester i markeds plassen, særlig for tjenester der man ser at det er mange som vil kunne ha samme krav og behov. Se også punkt 8.4.3 for omtale av digital sikkerhet ved offentlige anskaffelser.

Digitaliseringsdirektoratet har våren 2020, i samarbeid med KS (kommunesektorens organisasjon), igangsatt innhenting av et bredere kunnskapsgrunnlag over hvilke digitale sikkerhetsutfordringer kommunesektoren har per i dag. Formålet er å avdekke hvorvidt kommunene har særskilte behov for veilednings-, rådgivnings- eller varslingstjenester. Et sentralt element i en slik innhenting vil være å få systematisert hvordan dialogen om digital sikkerhet mellom statlige sektorer og kommunen (herunder helse, utdanning, sosial mv.) foregår per i dag, og hvorvidt noen av de eksisterende sektorvise responsmiljøene (HelseCERT, Uninett-CERT mv.) allerede fungerer som en sikkerhetsressurs for kommunene. Behovet for etablering av et dedikert responsmiljø for kommuner, og hvordan dette kan passe inn i en struktur for kommunenes og fylkesmennenes rolle i responsmiljøene og rammeverk for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser, bør inkluderes i dette arbeidet.

¹⁹ Blant annet NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*, NorSIS (2017) *Utredning av kommunal sektors felles behov for et kompetansesenter for håndtering av IKT-hendelser «KommuneCSIRT»*, NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd* og DSB (2019) *IKT-sikkerhet på lokalt og regionalt nivå*.

9 sammensatte trusler

9.1 Introduksjon

Sammensatte trusler er situasjoner der en aktør bruker et spekter av virkemidler for å påvirke oss. Desinformasjon, investeringer i næringsvirksomhet, korrupsjon, sjikane mot myndighetspersoner, påvirkning av valg, rekruttering eller innplassering av utro tjener i kommersielle eller offentlige virksomheter, samt digitale angrep er eksempler på mulig virkemiddelbruk. Virkemidlene kan brukes hver for seg eller settes sammen og koordineres slik at de understøtter og forsterker hver-

Boks 9.1 Sammensatte trusler og hybride trusler

Det finnes ingen ensartet definisjon på begrepene sammensatte trusler og hybride trusler. Begrepene brukes ofte om hverandre og synonymt til å beskrive situasjoner der en aktør bruker ulike virkemidler i kombinasjon for å påvirke oss. Hver for seg kan de ulike virkemidlene utgjøre en trussel, for eksempel mot kritisk infrastruktur, mot informasjon vi ønsker å hegne om, eller mot bærebjelker i vårt demokrati. Slike bærebjelker kan være tillit til myndigheter, tillit mellom mennesker og mellom grupper av mennesker, og en fri demokratisk debatt.

Når flere virkemidler brukes sammen kan de understøtte hverandre og øke den samlede effekten. For eksempel kan et digitalt angrep mot kritisk infrastruktur, som et datanettverk, forsøkes kombinert med en desinformasjonskampanje om at norske myndigheter har manglende evne til å sikre norske borgere trygg tilgang til internett. Da er truslene mot vårt samfunn sammensatte og rammer på tvers av sektorer.

I denne stortingsmeldingen brukes begrepet *sammensatte* trusler (og ikke hybride trusler) for å understreke nettopp at både trusler og virkemiddelbruk kan være satt sammen av ulike komponenter.

andre. De kan også brukes over en lang tidsperiode. Norske borgere, politikere og offentlige og private virksomheter kan være utsatt for slik virkemiddelbruk.

Sammensatt virkemiddelbruk kan ha som mål å destabilisere samfunnet for å gjøre det mer sårbart. I en eventuell situasjon der vi befinner oss nær opp til eller i en militær konflikt, vil militær virkemiddelbruk kunne kombineres med ikke-militære virkemidler for å oppnå størst mulig effekt (se også boks 9.1). Den potensielle bredden i virkemiddelbruken gjør det krevende å etablere en best mulig situasjonsforståelse på tvers av sektorer og ulike virkemidler.

Arbeidet mot sammensatte trusler er nært relatert til arbeidet med forebyggende nasjonal sikkerhet (se kapittel 7). Når aktører søker å påvirke viktige institusjoner som valg, eller undergrave tillit til myndigheter og demokratiske institusjoner, vil det kunne påvirke våre nasjonale sikkerhetsinteresser. Arbeidet må også sees i sammenheng med arbeidet for å videreutvikle totalforsvaret (se kapittel 6) og arbeidet med digital sikkerhet (se kapittel 8).

9.2 Formål

Bruk av sammensatte virkemidler kan ha ulike formål. Det kan omfatte forsøk på å påvirke gjennomføringen av tidsavgrensede spesifikke aktiviteter eller situasjoner, som et politisk valg. Videre kan formålet være å vanskeliggjøre beslutningsprosesser eller påvirke beslutninger slik at utfallet i størst mulig grad passer interessene til aktøren som står bak virkemiddelbruken.

Et annet og mer langsiktig mål kan være å svekke den eksisterende samfunnsorden og det fundamentet som liberale demokratier er bygget på. Dette kan gjøres ved å svekke tilliten mellom innbyggere, næringsliv og myndigheter, og ved å undergrave tiltroen til offentlige institusjoner og offentlige myndigheter og deres evne til å utføre sine oppgaver. Dette kan skape bedre forutsetninger for at de som står bak virkemiddelbruken kan påvirke det offentlige ordskiftet og på andre måter

forsøke å påvirke samfunnsutviklingen i en retning som kan tjene deres interesser. Politiske stridsspørsmål kan gjøres til gjenstand for ekstern påvirkning, ikke nødvendigvis ved å gi støtte til en bestemt politisk posisjon, men ved å nøre opp under polarisering i samfunnet.

Virkemiddelbruk rettet mot mer tidsavgrensede aktiviteter, som et politisk valg, kan også ha en langsiktig effekt. Dersom en aktør for eksempel klarer å skape tvil om et valg er gjennomført uten utilbørlig påvirkning, kan det svekke folks tiltro til myndighetenes evne til å gjennomføre frie valg. Dette kan i sin tur bidra til å svekke den generelle tilliten til myndighetene.

Sammensatt virkemiddelbruk kan anvendes i hele krisespekteret, dvs. både i fredstid, i sikkerhetspolitiske kriser og som ledd i militære konflikter. I øvre del av krisespekteret forventes både omfanget og graden av koordinering av virkemiddelbruken å tilta. Det kan bidra til å binde opp ressurser, øke graden av forvirring, og redusere evnen til å håndtere den militære trusselen. Det kan også øke den samlede effekten av virkemiddelbruken. Militær virkemiddelbruk vil logisk sett bli mer fremtredende høyere i krisespekteret.

I nedre del av krisespekteret er det større mulighet for at virkemiddelbruken er mindre koordinert, men slik virkemiddelbruk kan likevel gjøre skade. Et eksempel kan være et digitalt angrep mot en sektor, der aktøren som står bak angrepet tester evnen til å trenge inn i systemet. Et slikt angrep kan være krevende å håndtere, og redusere anvendbarheten av systemet mens angrepet pågår. I tillegg vil også informasjon innhentet i nedre del av krisespekteret kunne komme til anvendelse i en situasjon høyere opp i krisespekteret.

Andre staters virkemiddelbruk er også omtalt i Forsvarsdepartementets langtidspan for forsvarssektoren, Prop. 62 S (2019–2020) *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidspan for forsvarssektoren*, jf. Innst. 334 S (2019–2020), og *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidspan for forsvarssektoren*, som legges frem høsten 2020.

9.3 Regjeringens politikk

Regjeringen vil:

- Videreutvikle evnen til å etablere, vedlikeholde og analysere et tverrsektorielt situasjonsbilde på strategisk nivå på sivil side.
- Vurdere hvordan det sivile og militære situasjonsbildet til sammen kan forbedre den samlede nasjonale situasjonsforståelsen.

- Videreutvikle samarbeidet mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet om formidling av trussel- og risikoinformasjon.
- Styrke elevenes evne til å utøve kildekritikk gjennom innføringen av det nye læreplanverket (Kunnskapsløftet 2020) trinnvis fra skolestart høsten 2020.

Andre strekpunkt er likelydende som i punkt 6.1. Videreutviklingen av det tverrsektorielle situasjonsbildet, er av betydning både for arbeidet mot sammensatte trusler og for arbeidet i totalforsvaret mer bredt.

9.4 utfordringer i innsatsen mot sammensatte trusler

Innsatsen mot sammensatte trusler har fire hovedelement: deteksjon (avdekke hendelser), identifikasjon (forstå hva formålet med virkemiddelbruken er), attribusjon (avdekke hvem som står bak) og reaksjon (håndtere hendelsen).

Både deteksjon og identifikasjon kan være krevende fordi aktørene bak ofte vil søke å innrette virkemidlene slik at det er vanskelig å avdekke hvorvidt de faktisk er et påvirkningsforsøk. For eksempel kan en utenlandsk investering i norsk næringsliv (se punkt 7.5.2 og nedenfor) være en legitim og ønsket handling, men den kan også være et fordekt forsøk på påvirkning. Det kan også være krevende å avdekke hvorvidt en observert enkelthendelse er del av en mer sammensatt virkemiddelbruk. Enkelthendelser kan inntreffe i ulike sektorer, innenfor privat og offentlig virksomhet, og tidsforskjøvet i forhold til hverandre. Det kan derfor være utfordrende å klare å se enkelthendelser i sammenheng, og å danne seg en helhetlig situasjonsforståelse.

Attribusjon (å avdekke hvilke aktører som står bak virkemiddelbruken) reiser også utfordringer. Dette gjelder særlig i det digitale rom, der det er gode muligheter for å skjule hvor et angrep kommer fra. I tillegg vil aktører bak virkemiddelbruken ofte opptre fordekt. Ikke-statlige aktører kan opptre på vegne av statlige aktører, og gjøre det krevende å avgjøre hvem som reelt sett står bak virkemiddelbruken.

Aktører som står bak virkemiddelbruken vil forsøke å utnytte eksisterende sårbarheter. Slike sårbarheter kan være resultat av en villet politikk. Et eksempel er investeringer fra utenlandske aktører i norsk næringsvirksomhet. Slike investeringer er et viktig virkemiddel i åpne og markeds-

baserte økonomier som den norske. De kan gi norske selskaper tilgang på kapital og kompetanse. Investeringer og oppkjøp kan samtidig utgjøre en sikkerhetsrisiko ved at aktørene bak investeringene kan få tilgang til skjermingsverdig informasjon og teknologi (se også punkt 7.5.2). Et annet eksempel er hvordan uenigheter som er del av det normale politiske ordskiftet kan bli forsøkt utnyttet for eksempel gjennom desinformasjon eller bruk av stråmenn for å skape splid mellom ulike grupper i befolkningen.

Statlige og ikke-statlige aktører som søker å påvirke andre til egen fordel vil bruke de virkemidler de til enhver tid har tilgjengelig og finner hensiktsmessige. Utviklingen innenfor det digitale rom gir imidlertid helt nye muligheter, blant annet til å kunne tilpasse, spre og endre informasjon, og for å kunne flytte virkemidler fra en sektor til en annen. Det er også en utfordring at svært mye infrastruktur er koblet til internett, og dermed kan påvirkes og saboteres ved hjelp av digitale virkemidler. I tillegg har man de siste årene sett en klar vilje til å bruke slike virkemidler. Russlands virkemiddelbruk i Ukraina og forsøket på påvirkning av valget i USA i 2017 er to eksempler.

Hendelser som det mistenkes at kan falle inn under kategorien sammensatte trusler må følges opp på egnet vis. Fremmede staters etterretnings- og påvirkningsforsøk mot Norge og norske interesser, eller mistenkte forsøk på slik påvirkning, håndteres i det daglige av Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Etterretningstjenesten (E-tjenesten) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Dette er regulert gjennom politiloven, etterretningstjenesteloven og sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter.

9.5 Regjeringens arbeid mot sammensatte trusler

Arbeidet mot sammensatte trusler berører alle departement og en rekke underliggende virksomheter.

God forståelse av trusselbildet og av egne sårbarheter på tvers av sektorer er avgjørende for dette arbeidet. På bakgrunn av slik kunnskap kan sårbarheter reduseres, uønskede hendelser forebygges, og håndteringsevnen styrkes. Utarbeidelse og vedlikehold av systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser er derfor et viktig element i arbeidet mot sammensatte trusler. Samfunnssikkerhetsinstruksens krav om at alle departement skal utarbeide og vedlikeholde slike analyser er derfor viktig, det samme er kravene om at departement

med hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner skal sørge for at det utarbeides slike analyser for de funksjoner departementet har ansvar for. Liknende bestemmelser er gitt i lover og annet regelverk innenfor ulike sektorer.

God koordinering mellom ulike sektormyndigheter er svært viktig for å se helheten i trusselbildet. I tillegg eies og driftes en stor andel av kritisk infrastruktur av private aktører, og en rekke norske private og halvstatlige virksomheter utvikler kunnskap og teknologi som kan være av interesse for fremmede aktører. Det er derfor også viktig med god dialog mellom myndighetene og private og halvstatlige virksomheter om trusselbildet og om eventuelle hendelser som kan være del av sammensatt virkemiddelbruk.

Videre er det viktig at norske virksomheter varsler om hendelser de mistenker kan være et påvirkningsforsøk. Virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven plikter å rapportere sikkerhetstruende virksomhet eller mistanke om dette til sikkerhetsmyndigheten (NSM). Kunnskap fra norske virksomheter om trusselbildet vil kunne være av stor betydning for at sentrale myndigheter skal få et mest mulig helhetlig situasjonsbilde, og et best mulig grunnlag for å håndtere trusler.

Selv om sårbarhetsreducerende tiltak er viktig, er det verken ønskelig eller mulig å etablere et samfunn som fullt ut forhindrer at sårbarheter oppstår. Vi kan derfor heller ikke forhindre at fremmede aktører også i fremtiden vil kunne finne sårbarheter å utnytte. Bevissthet om at sårbarheter vil kunne utnyttes er i seg selv en forutsetning for at vi i så stor grad som mulig skal kunne forebygge at dette skjer. Denne bevisstheten må finnes i både offentlig forvaltning, private virksomheter og hos den enkelte borger.

Følgende er sentrale elementer i regjeringens arbeid mot sammensatte trusler. Flere av punktene er av mer permanent karakter og derfor pågående arbeid. Tiltakene supplerer annet arbeid regjeringen gjør knyttet til etterretningstruslene mot Norge, og myndighetenes tiltak mot de mest alvorlige truslene mot landets sikkerhet. Tiltakene må også sees i sammenheng med punktene under punkt 9.3:¹

- Ansvarsforhold og koordineringsmekanismer i departementene er tydeliggjort. Justis- og beredskapsdepartementet er tildelt hovedansvaret for å koordinere regjeringens arbeid

¹ Vesentlige deler av de mer konkrete tiltak regjeringen har iverksatt er gradert etter sikkerhetsloven. De kan derfor ikke omtales i detalj.

- knyttet til sammensatte trusler rettet mot sivil side. Arbeidet utføres i nær dialog med Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og andre berørte departement.
- Kompetansen om og dialogen mellom departementene om sammensatt virkemiddelbruk styrkes. Alle departement har utpekt kontaktpunkt for arbeidet med sammensatte trusler.
 - Regjeringen videreutvikler arbeidet med sammenstilling av informasjon om ulike hendelser som kan være del av et sammensatt virkemiddelbruk, for med dette å få en best mulig situasjonsforståelse. I dette arbeidet spiller Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet viktige roller. Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og andre relevante direktorat og virksomheter involveres ved behov.
 - Dialogen med private og halvstatlige aktører er styrket.
 - Arbeidet mot desinformasjon er styrket, se punkt 9.6 nedenfor.
 - Arbeidet med strategisk kommunikasjon er styrket, se punkt 9.7 nedenfor.
 - Norge deltar aktivt i ulike internasjonale fora som arbeider mot sammensatte trusler og desinformasjon, se punkt 9.8 nedenfor.
 - Trusselbildet og arbeidet mot sammensatte trusler er jevnlig tema i møter i regjeringen.

9.6 Desinformasjon

Desinformasjon kan utgjøre en vesentlig del av sammensatt virkemiddelbruk, men det kan også være et potent virkemiddel i seg selv. I lys av den kraftige økningen i bruken av sosiale medier og endringer i folks mediebruk, samt de økte muligheter digitaliseringen gir til å kommunisere og påvirke gjennom ulike digitale plattformer, er arbeidet mot desinformasjon en helt sentral del av arbeidet mot sammensatte trusler.

Desinformasjon innebærer bevisst villedende informasjon og argumentasjon for å påvirke den offentlige debatt eller beslutningsprosesser, eller for å undergrave demokratiske prosesser. Mer overordnet kan desinformasjon ha to hovedformål:

- Å avlede oppmerksomhet fra et tema, polarisere samfunnsdebatter, tildekke sannheten eller forsøke å påvirke aktører til å handle på en bestemt måte. Et eksempel er forsøk på påvirkning av valg, slik flere land har opplevd de senere årene.

- Å forsøke å påvirke det «kunnskapsrommet» hvor myndigheter, virksomheter, grupper og individer utvikler kunnskap, former sine meninger og fatter beslutninger. Dette kan være mer langsiktige prosesser hvor målet for eksempel er å destabilisere fundamentet som liberale demokratier er bygget på (for eksempel svekke tillit mellom grupper, tilliten til media, til demokratiske institusjoner som valg, etc.).

Desinformasjon kan gjennomføres ved hjelp av en rekke ulike virkemidler. Tekst, bilder, video og lyd kan manipuleres slik at budskapet fordreies. Informasjon kan fabrikeres og fremstilles som sann. Falske eksperter kan brukes til å undergrave debatter eller dreie dem i en ønsket retning. Motparten kan oversvømmes med en flom av argumenter og fakta som gjør det mer krevende å sortere hva som er viktig og riktig. Det kan arrangeres demonstrasjoner for å gi falskt inntrykk av støtte til en sak. Man kan forsøke å angripe og diskreditere personer som står for et bestemt syn. I tillegg kan disse og andre virkemidler kombineres på ulikt vis, og desinformasjon kan foregå på ulike plattformer som trykte medier (aviser, tidskrift og bøker), sosiale medier, tv og radio.

Også aktører i Norge kan bruke desinformasjon for å nå sine målsettinger. Dette kan være enkeltpersoner eller representanter for særinteresser. Det er imidlertid viktig å understreke at ytringsfriheten ligger fast. Arbeidet mot desinformasjon må likevel ha et bredere perspektiv enn aktiviteter fra statlige aktører eller de som måtte operere på vegne av slike.

Desinformasjon har for mange land vært en vesentlig utfordring under koronapandemien. Slik informasjon kan svekke samfunnets støtte om og effekten av myndighetenes tiltak, og være en trussel mot folkehelsen. For eksempel hadde EU per 22. juli 2020 avdekket 3,4 mill. Twitter-kontoer med det som ble vurdert som tvilsom informasjon om covid-19. Også NATO rapporterer om at alliansens medlemmer og allierte har opplevd en spredning av desinformasjon under pandemien. I Norge har utfordringene vært begrensede, men gitt at pandemien vil kunne vare lenge er det viktig å opprettholde fokus på denne trusselen.

9.6.1 Arbeidet mot desinformasjon

Beredskap mot og håndtering av desinformasjon reiser ulike utfordringer. Disse berører myndigheter i alle sektorer, men også private virksomheter, organisasjoner og den enkelte borger.

Boks 9.2 Fra PST sin Trusselvurdering for 2019

«I enkelte vestlige land har utenlandske etterretningstjenester jobbet systematisk og langsiktig for å svekke innbyggernes tillit til sine egne demokratiske institusjoner og prosesser. Flere steder har etterretningstjenester vært involvert i å spre desinformasjon, initiere svertekampanjer gjennom sosiale medier, og i å spre rykter eller halvsannheter. Vi ser at påvirkningsaktiviteten også kan rettes mot konkrete virksomheter eller personer for å påvirke utfallet av enkeltsaker.

Det vil ofte være vanskelig å føre bevis for hvem som står bak informasjonsoperasjoner, eller i det hele tatt å bevise at det er eller har foregått informasjonsoperasjoner. Så langt har det ikke vært klare indikasjoner på fordekte informasjonsoperasjoner i eller mot Norge. Vi bør likevel være forberedt på at fremmede stater vil kunne forsøke å påvirke opinionen og det politiske ordskiftet i enkeltsaker også i vårt land.»

- Evnen til kildekritikk: En forutsetning for å motvirke desinformasjon er å kunne vurdere avsender bak og troverdigheten til de nyhets- og kunnskapskilder man benytter seg av. Å utvikle evnen til kildekritikk begynner i skolen, men den må også utvikles og opprettholdes i organisasjoner, private virksomheter, i offentlige etater og hos den enkelte borger.
- Evnen til å analysere informasjonsstrømmer: En best mulig forståelse av forsøk på påvirkning gjennom desinformasjon krever at myndighetene og andre kan identifisere påvirkningsforsøk på ulike medieplattformer og se disse i sammenheng.
- Medienes rolle: En god, mangfoldig, uavhengig, kritisk og selvkritisk presse som befolkningen har tillit til er en sentral del av vernet mot falske nyheter og desinformasjon. Pressens rolle som infrastruktur i den offentlige samtalen kan bare oppfylles hvis mediene er – og ikke minst blir oppfattet å være – uavhengige av de maktstrukturene de skal ettergå, først og fremst offentlige myndigheter. Dette legger begrensninger på hva myndighetene kan og bør gjøre, og på hvilke virkemidler som er egnet for blant annet å bekjempe desinformasjon og falske nyheter.

- Attribusjon: Forståelse og eventuell imøtegåelse av desinformasjon krever evne til skjønn hvem som står bak. Attribusjon innebærer å identifisere og eventuelt ansvarliggjøre en aktør bak en tilsiktet handling. Attribusjon kan også være et virkemiddel i seg selv, fordi myndighetene kan ønske å vise at de vet hvem som står bak desinformasjon og andre påvirkningsforsøk. Hvorvidt det er ønskelig og hensiktsmessig å holde en aktør ansvarlig for en tilsiktet handling vil kunne avhenge av informasjonsgrunnlaget og den politiske konteksten.
- Teknologisk kompetanse: En vesentlig del av desinformasjon skjer i det digitale rom. Kompetanse om hvordan teknologi brukes til desinformasjon og annen påvirkning er avgjørende (se også kapittel 8 om digital sikkerhet). Dette omfatter blant annet kunnskap om hvordan falske nyheter/desinformasjon spres på nettet, hvordan sosiale medier kan misbrukes og hvordan slik påvirkning kan automatiseres.

9.6.2 Påvirkning av valg

Fordekt påvirkning av valg er en trussel mot liberale demokratier. Det var økt oppmerksomhet om sikkerheten i valg gjennomføringen ved stortingsvalget i 2017. Oppmerksomheten var særlig rettet mot de tekniske løsningene som benyttes i den maskinelle opptellingen av stemmesedlene. For å unngå enhver tvil knyttet til om valgresultatet var korrekt, og for å sikre at tilliten til valget ikke ble svekket, fastsatte Kommunal- og moderniseringsdepartementet 10 dager før valgdagen en forskrift som påla kommunene å telle alle stemmesedler manuelt i den foreløpige opptellingen. Det ble i februar 2019 vedtatt en tilsvarende bestemmelse i valgforskriften som gjaldt fra og med kommune- og fylkestingsvalget 2019.

Uønskede hendelser som kommunikasjonsbrudd og feil i systemet for elektronisk valgadministrasjon (EVA)² er de mest *sannsynlige* risikoene i valgavviklingen. Påvirkning av politiske prosesser og digitale angrep mot EVA vurderes som de mest aktuelle *eksterne truslene*. I tillegg antas hacking for å demonstrere svakheter eller så tvil om systemets integritet, å være en trussel.

Ved riksdagsvalget i Sverige i 2018 ble det avdekket flere forsøk på påvirkning av de politiske prosessene.³ Det var stor aktivitet på sosiale

² EVA er det sentrale IT-systemet som brukes av kommuner og fylkeskommuner i forberedelse og gjennomføring av valg. <https://valg.no/valg-i-norge/valg-gjennomforing-i-norge/elektronisk-valgadministrasjonssystem/hva-er-elektronisk-valgadministrasjonssystem-eva>.



Figur 9.1 Ett av målene for sammensatt virkemiddelbruk kan være å svekke fundamentet som liberale demokratier er bygget på, som tilliten til myndigheter, tillit mellom mennesker og mellom grupper av mennesker, og en fri demokratisk debatt.

Foto: Stortinget

medier, og den svenske *Valmyndigheten* mottok et uvanlig stort antall klager på valget. Det var også stor medieoppmerksomhet knyttet direkte til den praktiske valggjennomføringen, og valgmyndighetene både lokalt og sentralt var under sterkt press. Finland opplevde angrep mot noen av nettsidene som brukes i valggjennomføringen i forkant av valget i 2019. Det er ikke avdekket utenlandsk påvirkning av norske valg.

Regjeringen arbeider kontinuerlig med å ivareta og styrke sikkerheten i valggjennomføringen, herunder EVA. Det ovenfor nevnte kravet om manuell optelling av stemmesedler vil i større grad enn med tidligere regelverk sikre to uavhengige optellinger. Den manuelle optellingen vil fungere som en kontroll for den maskinelle optellingen, og slik styrke muligheten for å oppdage avvik dersom den maskinelle optellingen skulle være utsatt for påvirkning. Den manuelle optel-

lingen er ikke ment å erstatte tekniske og fysiske sikkerhetstiltak i den maskinelle optellingen.

Regjeringen lanserte i juni 2019 en tiltaksplan for å styrke motstandsdyktigheten mot påvirkningskampanjer og hybride trusler rettet mot gjennomføringen av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2019. Planen ble utarbeidet med utgangspunkt i det gjeldende trusselbildet, og inneholdt 10 tiltak som skal styrke motstanden mot slike trusler i valggjennomføringen. Blant tiltakene var utlysningen av et forskningsoppdrag om kartlegging av informasjonspåvirkning under valget. Kommunal- og moderniseringsdepartementet inngikk kontrakt med forskningsinstituttet SINTEF, som leverte sin rapport i november 2019. Rapporten, som er basert på åpne kilder, fant ingen klare tegn på utenlandsk påvirkning.

Et annet tiltak var en kampanje fra Medietilsynet om hvordan befolkningen kan avdekke falske nyheter, samt en kvalitativ studie av politisk påvirkning av førstegangsvelgere på sosiale medier. Ytterligere et tiltak var utsendelse av en brosjyre til alle listekandidater ved kommune-

³ Totalforsvarets forskningsinstitut (2018): «Botar och det svenska valet – automatiserade konton, deras budskap och omfang.»

styre- og fylkestingsvalget i juli 2019, med konkrete tips for å unngå påvirkning og hindre at informasjon kommer på avveie. Brosjyren ble utarbeidet av NSM, Etterretningstjenesten og PST, og var en revidert versjon av brosjyren som ble sendt ut ved stortingsvalget i 2017.

Arbeidet for å ivareta og styrke sikkerheten i valg gjennomføringen videreføres frem mot stortings- og sametingsvalget i 2021.

9.6.3 Evne til kildekritikk

I et stadig mer fragmentert mediebilde, og hvor flere medier ikke er underlagt samme redaksjonelle kontroll som mer tradisjonelle medier, er evnen til kildekritikk en svært viktig komponent i arbeidet med å forebygge effekten av desinformasjon og andre påvirkningsforsøk. Skolen spiller en viktig rolle i utviklingen av evnen til kildekritikk. Kritisk tenkning, kildekritikk og kildebruk har blitt forsterket i det nye læreplanverket, som tas i bruk i skolen fra høsten 2020.

Med bakgrunn i Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag-Fordypning-Forståelse*, jf. Innst. 19 S (2016–2017), har regjeringen fornyet læreplanene for alle fagene i grunnskolen og de gjennomgående fagene i videregående opplæring. Læreplanene skal bli mer relevante, elevene skal få mer tid til dybdelæring og det skal bli bedre sammenheng mellom de ulike delene av læreplanverket. De fem grunnleggende ferdighetene i lesing, skriving, regning, digitale og muntlige ferdigheter er tydeliggjort i fagene. Digitale ferdigheter har fått en tydeligere plass i de nye læreplanene. Dette inkluderer viktige sider ved digitalt medborgerskap som god digital dømmekraft, kildekritikk og informasjons- og datasikkerhet, men også digital skaperkraft, programmering og algoritmisk tenkning.

Kompetansedefinisjonen i fagfornyelsen understreker at kritisk tenkning og refleksjon er en viktig del av hva elevene skal lære: *Kompetanse er å kunne tilegne seg og anvende kunnskaper og ferdigheter til å mestre utfordringer og løse oppgaver i kjente og ukjente sammenhenger og situasjoner. Kompetanse innebærer forståelse og evne til refleksjon og kritisk tenkning.*

Kildekritikk og kildebruk inngår i læreplaner for flere fag og temaene inngår som en del av de grunnleggende ferdighetene i lesing, regning og de digitale ferdighetene. Kildekritikk og kildebruk er også knyttet til det tverrfaglige temaet demokrati og medborgerskap, som er tatt inn i de fleste fagene. Det tverrfaglige temaet skal gi elevene kunnskap om demokratiets forutsetninger,

Boks 9.3 Eksempler på kompetansemål knyttet til kildekritikk og kildebruk

Elevene skal:

- sammenlikne hvordan ulike kilder kan gi ulik informasjon om samme tema, og reflektere over hvordan kilder kan brukes til å påvirke og fremme bestemte syn (samfunnsfag 7. trinn)
- vurdere på hvilke måter ulike kilder gir informasjon om et samfunnsfaglig tema, og reflektere over hvordan algoritmer, ensrettede kilder eller mangel på kilder kan prege forståelsen vår (samfunnsfag 10. trinn)
- tolke og kritisk vurdere statistiske fremstillinger fra media og lokalsamfunnet (matematikk 9. trinn)
- drøfte aktuelle helse- og livsstilsspørsmål og vurdere pålitelighet i informasjon fra ulike kilder (naturfag Vg1)
- bruke kilder på en kritisk måte, markere sitater og vise til kilder på en etterrettelig måte i egne tekster (norsk 10. trinn)
- samtale om ulike kilders pålitelighet, og velge kilder til eget bruk (engelsk 7. trinn)
- bruke kilder på en kritisk og etterrettelig måte (engelsk 10. trinn)
- sammenligne og vurdere kritisk ulike kilder til kunnskap om religioner og livssyn (KRLE 10. trinn)

verdier og spilleregler, og gjøre dem i stand til å delta i demokratiske prosesser. Elevene skal øve opp evnen til å tenke kritisk, lære seg å håndtere meningsbrytninger og respektere uenighet. Gjennom arbeidet med temaet skal elevene lære hvorfor demokratiet ikke kan tas for gitt, og at det må utvikles og vedlikeholdes. Boks 9.3 viser eksempler på kompetansemål fra ulike fag hvor kildekritikk og kildebruk er sentralt.

Regjeringen vil innføre det nye læreplanverket trinnvis fra skolestart høsten 2020.

9.6.4 Medienes rolle

Statens myndigheter skal etter Grunnlovens § 100, 6. ledd «legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». De redaktørstyrte journalistiske massemediene (pressen) er et svært viktig element i demokratiet. De er sentrale fora for den politiske debatten og meningsdannelsen som er en forutsetning for et fritt og

åpent demokrati. Dette gjenspeiles også i praksisen til Den europeiske menneskerettsdomstol etter Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) artikkel 10.⁴ Den viser at den redaktørstyrte pressen har en særskilt rolle og funksjon i demokratiet som «public watchdog».

Denne oppgaven forutsetter at pressen er uavhengig av de maktstrukturene den skal overvåke, og at allmennheten har tillit til denne uavhengigheten. Bare da vil innhold som formidles i mediene gi grunnlag for fri og opplyst politisk meningsdannelse. Redaksjonell uavhengighet er derfor en absolutt forutsetning for de redaktørstyrte journalistiske mediens funksjon for den offentlige samtalen. Myndighetene må derfor være tilbakeholdne med tiltak som kan oppfattes som forsøk på å påvirke redaksjonelle beslutninger eller praksis.

Hovedformålet med politikken på området er derfor å legge til rette for et mangfold av uavhengige medier. De skal kunne fungere som åpne og uavhengige kanaler for informasjonsutveksling og

⁴ Artikkel 10 i EMK sier at enhver har rett til ytringsfrihet, som innebærer frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Hele EMK finnes på lovdata.no.

samfunnsdebatt, forvaltet etter omforente presse-etiske prinsipper. Dette gjøres både gjennom økonomiske rammebetingelser (for eksempel mva-fri-tak, direkte mediestøtte og finansieringen av NRK) og gjennom rettslige rammebetingelser (for eksempel lovregler om redaksjonell uavhengighet, redaktøransvar og kildevern). I tillegg gjennomføres det publikumsrettede tiltak som har til hensikt å bidra til at befolkningen har en høy grad av kritisk medieforståelse, bevissthet om kildekritikk osv.

I de redaktørstyrte, journalistiske mediene og i mediens bransjeorganisasjoner er det relativt høy grad av bevissthet rundt desinformasjon og relaterte problemstillinger (se boks 9.5). Medienes bevissthet vil likevel variere, blant annet ut fra størrelse og posisjon i markedet.

Utfordringer knyttet til sosiale medier og andre flater

Digitaliseringen har endret forutsetningene for ytringsfriheten fundamentalt, både når det gjelder produksjon, formidling og konsum av innhold og tjenester. Fremveksten av elektroniske plattformer og sosiale medier har medført en eksplosiv utvidelse av den enkeltes informasjonstilgang og ytringsmuligheter. Samtidig har de tradisjonelle

Boks 9.4 Forebyggende tiltak knyttet til kildekritikk på medieområdet

Undervisningsopplegg om kildekritikk og falske nyheter

Medietilsynet har i samarbeid med Utdanningsdirektoratet og Faktisk.no utarbeidet et undervisningsopplegg for å styrke unges kritiske medieforståelse. Opplegget er beregnet på ungdom mellom 13 og 16 år (ungdomsskolen). Medietilsynets undersøkelse om kritisk medieforståelse (2019) viser også at flere unge mellom 16–19 år har lav kritisk medieforståelse, og Medietilsynets Barn og Medier 2018 viser at unge mellom 9–18 år har sosiale medier som sin viktigste nyhetskilde. Derfor er det viktig å styrke unges kritiske medieforståelse og sårbarhet for å tro på og dele falske nyheter som er utbredt på sosiale medier. Undervisningsopplegget kan brukes av lærere i skolen eller for eksempel som en del av konfirmantundervisningen og er lagt opp slik at det kan svare opp flere kompetansemål i samfunnsfag og norsk for aldersgruppen. Problemstillinger ungdommene

får jobbet med gjennom dette opplegget er blant annet hvordan skille fakta fra meninger, hva som kjennetegner falske nyheter og hvorfor noen lager slike saker. Undervisningsopplegget ble lastet ned nærmere 3 500 ganger i 2019.

Opplæringsressurs om kildekritikk for seniorer (planlegges i 2020)

Medietilsynets undersøkelse om kritisk medieforståelse viser at seks av ti over 60 år har lav digital medieforståelse og over halvparten av de over 60 gjenkjente ikke en falsk nyhet i undersøkelsen. Eldre har også færre metoder for å finne ut om en sak er sann eller falsk. I 2020 planlegger Medietilsynet å utvikle en opplæringsressurs om kildekritikk og falske nyheter for voksne/seniorer. Mange over 60 år har lavere digitale ferdigheter enn andre aldersgrupper, og dette kan ha betydning for deres kritiske medieforståelse. Ønsket effekt er at eldre skal bli mer kildekritiske og selvsikre på bruk av digitale kilder.

Boks 9.5 Eksempler på medienes arbeid mot desinformasjon

Etableringen av Faktisk.no er en satsing mot falske nyheter og desinformasjon i offentligheten, etablert og drevet av mediene selv. Faktisk.no er en ideell organisasjon og uavhengig redaksjon for faktasjekk av samfunnsdebatten og det offentlige ordskiftet i Norge. Organisasjonen har også som del av sitt mandat å «avdekke og forhindre spredningen av oppdiktede meldinger som utgir seg for å være ekte nyheter». Faktisk.no ble opprettet av VG, Dagbladet, NRK og TV 2 i 2017. Faktisk.no jobber etter Vær varsomplakaten, Redaktørplakaten og mediefrihetslova, og har sluttet seg til det internasjonale faktasjekknettverket (IFCN) og er verifiserte signatarer av deres faktasjekk-plakat «Fact-checkers code of principles». Per 1. oktober 2020 har Faktisk.no publisert 397 faktasjekker og 206 artikler. Tjenesten sjekker utelukkende faktapåstander og utvelgelsen av påstander som blir sjekket følger tradisjonelle

nyhetskriterier som vesentlighet, nærhet, aktualitet og sensasjon.

Facebook har kjørt kampanjer i flere land med 10 tips for å avdekke en falsk nyhet, i forbindelse med politiske valg i landene. Facebook-kampanjen ble, i samarbeid med Medietilsynet, oversatt til norsk og lansert til norske brukere 19. august 2017. De 10 tipsene ble også spredd via en kampanje i redaksjonelle medier, blant annet i Dagbladet og Amedia-avisene.

Det er omfattende redaksjonell omtale av og mediedebatt om falske nyheter, desinformasjon og deepfake-teknologi. Et søk på medieovervåkingstjenesten Mbrain viser at norske medier i perioden 1. august 2018 til 1. august 2020 har publisert 8 191 artikler der begrepet «falske nyheter» har blitt brukt, mens «fake news» blir brukt i 26 944 artikler. Begrepet «desinformasjon» får 3 878 treff og «deepfake» får 559 treff.

redaktørens funksjon som portvoktere og filtre mot ytringsfrihetens negative sider – som hat, hets, mobbing og desinformasjon – blitt svekket i det nye medielandskapet. Store globale medieplattformer for opplasting og deling av innhold har fått en ny portvokterrolle, med betydelig innflytelse på det digitale ordskiftet. Det kan diskuteres om plattformene i visse tilfeller har fått en så dominerende posisjon at deres brukervilkår, algoritmer og moderering i praksis fungerer som allmenne rammer for ytringsfriheten.

Et åpent internett er sårbart for misbruk. Når enhver kan publisere innhold umiddelbart, uten redaksjonell kontroll tuftet på bransjeetiske normer og retningslinjer, vil det også påvirke kvaliteten på det som publiseres. Nettets struktur og fremveksten av sosiale medier har gjort det enklere enn før å spre propaganda og desinformasjon for å fremme politiske eller kommersielle interesser. Det kan innebære manipulering av offentligheten, og føre til svekket tillit til offentligheten. Uberettigede påstander om «falske nyheter» kan brukes som et virkemiddel for å svekke tilliten til kritiske medier.

Algoritmer og kunstig intelligens har blitt en integrert del av informasjonssamfunnet, og brukes blant annet for å selektere, prioritere og målrette innhold til den enkelte brukeren, samt til å

fjerne innhold som strider mot brukervilkår. Bruken av slike virkemidler stiller store krav både til private aktører og myndighetene, som må sikre at bruken ikke kommer i konflikt med ytringsfriheten og andre grunnleggende rettigheter.

Mediepolitiske tiltak

Utviklingen som er beskrevet over er en del av bakgrunnen for at regjeringen har satt ned en ny Ytringsfrihetskommisjon. Mandatet inkluderer å foreslå tiltak mot manipulering av, og svekkelse av tilliten til, det offentlige rom gjennom desinformasjon, påvirkningskampanjer osv. I denne sammenheng skal kommisjonen blant annet drøfte tiltak for å fremme motstandsdyktighet og kritisk medieforståelse hos publikum. Kommisjonens rapport i form av en NOU skal legges frem for Kulturdepartementet 1. mars 2022.

Regjeringen la våren 2019 frem Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid* (Mediestøttemeldingen), jf. Innst. 365 S (2018–2019). I meldingen ble det blant annet fremmet en ny finansieringsmodell for NRK, og meldingen drøftet tiltak som kan styrke medienes uavhengighet. Som oppfølging av meldingen la regjeringen 19. juni 2020 frem en ny lov om økonomisk støtte til mediene. Forslaget

til mediestøttelov etablerer en ny modell for mediestøtten som skal bidra til forutsigbare økonomiske rammer for mediene og styrke mediernes uavhengighet.

En ny medieansvarslov (lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier) trådte i kraft 1. juli 2020. Loven skal skape incentiver til seriøs ledelse og kontroll av mediet basert på journalistiske normer og prinsipper. Dette gjøres blant annet ved å pålegge redaktøren et strengere ansvar for det redaksjonelle innholdet enn det som ellers ville følge av alminnelige lovregler. Loven innebærer også at redaktøren gis enkelte plikter som skal bidra til å bygge opp under de presseetiske reglene. Blant annet plikter redaktøren å holde brukergenerert innhold adskilt fra redaksjonelt innhold, å opplyse om innhold som ikke er forhåndsredigert, og opplyse om hvilke regler som gjelder for bruk av forumet.

Et av Medietilsynets viktigste ansvarsområder er å bidra til kritisk medieforståelse i befolkningen. Kompetanse om medier og kildekritikk kan gi publikum metoder for å avdekke falske nyheter, og oppmuntre til bevissthet og kritisk tenkning rundt hva man selv publiserer eller deler på sosiale medier. Som ledd i arbeidet leder Medietilsynet et samarbeidsnettverk som består av 25 organisasjoner som jobber med mediekompetanse ut fra ulike vinklinger og rettet mot ulike grupper.

I forbindelse med valget i 2019 la regjeringen frem en tiltaksplan som skal styrke motstandsdyktigheten mot påvirkning og sammensatte trusler (se punkt 9.6.2). To av de ti tiltakene skulle gjennomføres av Medietilsynet. Det første er en undersøkelse om nivået på den kritiske medieforståelsen i befolkningen, som Medietilsynet la frem våren 2019. Funnene viser blant annet at mange over 60 år har lavere digitale ferdigheter som har betydning for den kritiske medieforståelsen. Samtidig viser undersøkelsen at de yngste er mer opptatt av spesifikke temaer og bruker mindre tid på norske redaktørstyrte medier, noe som kan gjøre denne gruppen mer sårbar selv om de unge ofte har gode digitale ferdigheter. Regjeringen vil bruke resultatene fra undersøkelsen i arbeidet med å utvikle tiltak som kan bidra til å styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen, gjerne sammen med andre aktører.

Videre gjennomførte Medietilsynet, i samarbeid med Faktisk.no og Landslaget for lokalaviser, høsten 2019 kampanjen «Stopp. Tenk. Sjekk». Kampanjens formål var å bidra med kunnskap om hvordan en kan avdekke falske nyheter i sammenheng med kommune og fylkestingsvalget september.⁵

Initiativet til konkrete tiltak mot desinformasjon i mediene bør komme fra og styres av mediene selv. Dette er avgjørende for publikums tillit til mediernes uavhengighet og evne til å drive kritisk journalistikk, tilrettelegge for politisk debatt, og overvåke politiske prosesser og beslutninger. Det er samtidig viktig at myndighetene har en god dialog med mediebransjen om disse spørsmålene, og bistår ved behov.

9.7 Strategisk kommunikasjon

Strategisk kommunikasjon kan beskrives som en statlig eller ikke-statlig aktørs planmessige og koordinerte bruk av alle kommunikative virkemidler for å fremme egne interesser og nå sine målsettinger. Hovedhensikten er å påvirke målgruppens oppfatninger og/eller adferd.

Kommunikasjonen kan skje gjennom både ord og handlinger, tradisjonelle og sosiale medier, diplomati, bilaterale samtaler og gjennom andre kanaler. Kommunikasjonen kan omhandle aktuelle hendelser, trusselbildet, offisiell politikk og/eller tiltak i regi av myndighetene. Strategisk kommunikasjon kan omfatte påvirkningsforsøk som vi kan utsettes for fra en fremmed aktør, og kan også være et virkemiddel i gjennomføringen av militære operasjoner.

Viktigheten av strategisk kommunikasjon må sees i lys av det økende potensialet for desinformasjon. Når antallet flater som kan brukes til desinformasjon øker, og vi samtidig ser en økende vilje hos enkelte aktører til å forsøke og påvirke gjennom informasjonsdomenet, blir det enda viktigere for norske myndigheter å kunne formidle raskt og presist hva de mener om en gitt trussel eller hendelse. Slik kommunikasjon kan være en viktig del av det forebyggende arbeidet, ved å forsøke og redusere effekten av fremmede aktørers påvirkning. Norske myndigheters strategiske kommunikasjon rettet mot egen befolkning skal alltid være sannferdig.

Regjeringen videreutvikler kontinuerlig sin kompetanse om og sitt arbeid for å håndtere strategisk kommunikasjon. Strategisk kommunikasjon omtales også nærmere i Forsvarsdepartementets langtidsplan for forsvarssektoren, Prop. 62 S (2019–2020) *Vilje til beredskap – evne til for-svar. Langtidsplan for forsvarssektoren*, jf. Innst. 334 S (2019–2020), og *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*, som legges frem høsten 2020.

⁵ <https://medietilsynet.no/stopp-tenk-sjekk>.

9.8 Internasjonalt arbeid

Sammensatte trusler står høyt på dagsorden i NATO, EU, og i andre internasjonale fora. Utfordringene ulike land møter for eksempel med hensyn til å etablere situasjonsforståelse, motvirke desinformasjon eller forebygge valgpåvirkning er i stor grad sammenfallende. Internasjonal utveksling av erfaringer om trusselbildet, mulige tiltak og erfaringer fra håndteringen av konkrete trusler er derfor av stor verdi. Samtidig kan flere land utsettes for likeartede og også samtidige påvirkningsforsøk. Godt internasjonalt samarbeid er da av stor betydning for raskt å kunne varsle hverandre og evt. koordinere tiltak og reaksjoner. Internasjonalt samarbeid er derfor et viktig element i regjeringens arbeid mot sammensatte trusler.

Norge sluttet seg i 2017 til «Center of Excellence for Countering Hybrid Threats» i Helsinki i Finland. Senteret ble etablert i 2017 på oppfordring fra EU og med støtte fra NATO. Det er åpent for land som er medlem av NATO og/eller EU. Per 1. oktober 2020 er 27 land medlem: Canada, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Italia, Kypros, Latvia, Litauen, Luxemburg, Montenegro, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Romania, Slovenia, Spania, Storbritannia, Sverige, Tsjekkia, Tyrkia, Tyskland, Ungarn, USA og Østerrike. NATO og EU deltar også. Det er høy aktivitet ved senteret, primært gjennom en rekke

ulike fagmøter om relevante problemstillinger. Senteret har tre faste arbeidsgrupper: 1) Påvirkning, 2) Motstandsdyktighet og 3) Strategi og forsvar.

Norge, ved Forsvarsdepartementet, er leder nasjon i NATO for alliansens integritetsprogram. Dette har som formål å styrke integriteten i medlemslandene, hos partnere og i NATOs organisasjon, samt redusere risikoen for korrupsjon og annen uønsket påvirkning.

Sammensatte trusler er også tema i det nordiske samfunnssikkerhetsarbeidet, det såkalte Haga-samarbeidet. Dette samarbeidet ble politisk initiert i 2009. Det felles overordnede målet er å styrke de nordiske lands evner til å forebygge og redusere konsekvenser av større ulykker, natur- og menneskeskapt katastrofer, samt andre samfunnskriser innen beredskapsområdet. Det nye og endrede trusselbildet har vist at arbeidet med samfunnssikkerhet ikke kan betraktes i et avgrenset, nasjonalt perspektiv, men krever grenseoverskridende samarbeid. Evnen til gjensidig bistand over landegrensene ved alvorlige hendelser er av stor viktighet.

Norge deltar også i andre internasjonale fora der temaer knyttet til sammensatte trusler drøftes, herunder blant annet problemstillinger knyttet til desinformasjon, strategisk kommunikasjon, fremmede staters investeringer og valgpåvirkning.

10 Forebygging og beredskap lokalt og regionalt

10.1 Introduksjon

Alle hendelser som inntreffer, inntreffer i en kommune. Ekstremvær og flom, store ulykker, brann og epidemier er eksempler på bredden av uønskede hendelser som kan ramme fylker og kommuner. Samtidig digitaliseres viktige samfunnsfunksjoner og tjenester. Dette gjør risikobildet mer sammensatt og omskiftelig.

Hendelsene og utviklingen i risikobildet setter beredskapen på lokalt og regionalt nivå på prøve. Kommunalt- og regionalt nivå har nøkkelroller i arbeidet med samfunnssikkerheten, og også et selvstendig ansvar for å ivareta digital sikkerhet. I dette arbeidet er det avgjørende at lokale og regionale myndigheter har de verktøy og hjemler de trenger for å kunne drive god arealplanlegging og gjennomføre nødvendige tiltak. Samfunnssikkerhetsaktører på lokalt og regionalt nivå må ha kompetanse om utfordringsbildet og være godt samordnet.

Det er grunn til å forvente at vi som følge av klimaendringene vil oppleve flere og mer alvorlige naturhendelser i årene som kommer. Både den enkelte sektor og det enkelte forvaltningsnivå har et selvstendig ansvar for å redusere konsekvensene av klimaendringer innenfor eget ansvarsområde. Samtidig er klimatilpasning et tema som påvirker samfunnssikkerheten på tvers av alle sektorer. Dette forutsetter gode arenaer for samarbeid om utfordringer og løsninger mellom samfunnssikkerhetsaktører. Kommuner og fylkesmannsembetene skal legge til rette for slik samordning og være pådrivere for å sikre et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid regionalt og lokalt.

Dette kapitlet fokuserer på kommunenes og fylkesmennes ansvar og roller, samt samspillet mellom det lokale og regionale nivået og nasjonale direktorater og faginstanser. Dette samspillet er viktig fordi flere statlige etater har viktige roller for samfunnssikkerhetsarbeidet på lokalt og regionalt nivå.

Kapitlet vektlegger særlig det forebyggende samfunnssikkerhetsarbeidet. Kapitlet omtaler også rollefordelingen mellom brann- og rednings-

vesenet, politi og helsetjenesten. Lokalt og regionalt nivå har dessuten viktige roller i totalforsvaret, som er nærmere omtalt i kapittel 6. Digital sikkerhet på lokalt og regionalt nivå omtales i punkt 8.5.5.

10.2 Regjeringens politikk

Regjeringen vil:

- Styrke brannutdanningen ved å etablere en ny, offentlig toårig fagskole for utdanning av brann- og redningspersonell i Tjeldsund kommune i Troms og Finnmark.
- Fortsette samlokalisering av nødmeldingssentralene til brann- og redningsvesenet og politiet.
- Utrede fremtidig forvaltning av elsikkerhetsområdet.
- Gi oppdrag til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), i samarbeid med relevante aktører, å vurdere og foreslå kriterier for trygge oppholdssteder for befolkningen ved evakuering i hele krisespekteret. Tilfluktsromsordningen i sin nåværende form avvikles når det er etablert ny ordning for trygge oppholdssteder for befolkningen.
- Se nærmere på samhandlingen mellom de tre nødetatene.
- Styrke nærværet i politidistriktene gjennom å øke bevilgningen tilsvarende 400 politistillinger, som i hovedsak skal gå til de geografiske driftsenhetene i distriktene.
- Styrke grunnberedskapen i politiet ved å tilrettelegge for at innsatspersonell i politidistriktene får økt mulighet til å trene ved politiets nasjonale beredskapssenter.

10.3 Fylkesmannens samfunnssikkerhetsarbeid

Fylkesmannen er statens representant på regionalt nivå. Fylkesmannen skal i tråd med *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krise-*

håndtering (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks) samordne samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket, samt være pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannen skal også kunne ivareta sitt ansvar for kri-
sehåndtering i hele krisespekteret fra uønskede hendelser i fred, sikkerhetspolitisk krise og væp-
net konflikt. Fylkesmannens samordningsrolle i det sivil-militære samarbeidet i fylket er nærmere omtalt i punkt 6.6.8.

Fylkesmannen er i sine samordnings-, veilednings og kri-
sehåndteringsroller avhengig av å ha oversikt over lokale og regionale ressurser som er sentrale for samfunnssikkerhetsarbeidet. Flere av fylkesmannens aktiviteter og oppgaver gir bred og nær kontakt med lokale og regionale samfunnssikkerhetsaktører som kommuner, regionale etater, næringsliv, og frivillige organisasjoner.

Ved uønskede hendelser skal fylkesmannen samordne kri-
sehåndteringen i regionen gjennom fylkesberedskapsrådet. 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. Fylkesmannen kan også invitere andre aktører.

Fylkesmannen er sentral som pådriver for samordning av samfunnssikkerhetsarbeidet i alle deler av samfunnssikkerhetskjeden. Erfaringer fra koronapandemien har tydeliggjort hvor viktig fylkesmennes samordningsrolle er under hendelser, ikke minst for å bidra til felles situasjonsforståelse mellom regionalt og sentralt nivå. Evaluering og læring av håndteringen av koronapandemien og videreutviklingen av totalforsvaret vil være viktig arbeid fremover.

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid. I tilsynet undersøkes blant annet kommunenes oversikt over risiko og sårbarheter og arbeidet med forebygging, beredskap og kri-
sehåndtering.

Fylkesmannens veiledningsansvar innebærer blant annet å veilede kommunene i hvordan samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven kan ivaretas. Som innsigelsesmyndighet, skal fylkesmannen se til at spørsmål om samfunnssikkerhet og konsekvenser av klimaendringer av nasjonal og vesentlig regional betydning er hensyntatt i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner.

Boks 10.1 Sysselmannens fylkesmannsrolle

Sysselmannen har i kraft av å være fylkesmann det koordinerende ansvaret for samfunnssikkerheten på Svalbard, jf. kgl.res 19. juni 2015 *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og kri-
sehåndtering*. Instruksen gir retningslinjer for sysselmannens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og for samordning av kri-
sehåndtering ved uønskede hendelser.

I tråd med instruksen er det på samme måte som hos fylkesmennene på fastlandet etablert et eget beredskapsråd på Svalbard som ledes av sysselmannen. Rådet skal drøfte relevante samfunnssikkerhets- og beredskaps-
spørsmål og være en arena for oversikt og gjensidige orienteringer. Rådet skal bidra til et felles risiko- og sårbarhetsbilde og en felles plattform for planlegging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på Svalbard, samt være forberedt på å bistå sysselmannen ved kri-
sehåndtering. Gjennom samvirket i Beredskapsrådet har sysselmannen god oversikt over hvilke kapasiteter og hvilken kompetanse som finnes på øygruppen.

10.4 Samfunnssikkerhetsarbeidet på kommunalt nivå

Kommunene har en nøkkelrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet. De har et generelt ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. Kommunene skal utvikle trygge og robuste lokalsamfunn og har en viktig rolle når det gjelder forebygging, beredskap og kri-
sehåndtering. Kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid skal være helhetlig, systematisk og kunnskapsbasert.

10.4.1 Kommunal beredskapsplikt

Kommunenes samfunnssikkerhetsansvar er tydeliggjort gjennom kommunal beredskapsplikt, jf. sivilbeskyttelsesloven.¹ Loven pålegger kommunene å arbeide systematisk og helhetlig med sam-

¹ Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

funnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen. Arbeidet skal redusere risiko for tap av liv, helse, miljø og materielle verdier. Kommunene er underlagt en rekke sektorlover som stiller samfunnssikkerhetskrav til kommunene. Bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt gir kommunen rollen som lokal samordner gjennom lov-pålagte plikter. Disse pliktene består i at kommunen skal bruke særlige virkemidler for å fremme:

- et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid
- et tverrsektorielt perspektiv
- samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører

Kunnskap om risiko og sårbarhet er grunnlaget for et godt kommunalt samfunnssikkerhetsarbeid. Helhetlig ROS utvikles på bakgrunn av ROS-analyser fra de ulike sektorene, og gir kommunene grunnlag for å se sammenhenger mellom disse.

Med utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Denne skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen, og være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner.

Forskriften til kommunal beredskapsplikt gir også kommunen plikt til å integrere og følge opp samfunnssikkerhet i planer etter plan- og bygningsloven.

DSB gjennomfører årlig en kommuneundersøkelse. En viktig forutsetning for et godt kommunalt samfunnssikkerhetsarbeid er å ha oversikt og kunnskap om risiko og sårbarhet i kommunen. DSBs undersøkelse viser at det i flere år har vært en positiv utvikling i arbeidet med kommunal beredskapsplikt og at stadig flere kommuner tilfredsstiller kravene til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner og øvelser. I 2020 oppgir hele 98 prosent av kommunene at de har gjennomført helhetlig ROS. Det er likevel varierende kvalitet på analysene som gjennomføres. Forskrift til kommunal beredskapsplikt stiller noen minimumskrav til den helhetlige ROS-analysen. Samlet sett har 61 prosent av kommunene helhetlig ROS som oppfyller utvalgte krav. Det er omtrent på samme nivå som for tidligere år.

Kommuneundersøkelsen viser at det største forbedringspotensialet fortsatt ligger i å ha oppdaterte planer. For å kunne jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhet, må det utarbeides mål og plan for oppfølging. I kommuneundersøkelsen for 2020 svarer 8 av 10 kommuner at de har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og nær 8 av 10 kommuner at

de har en plan for oppfølging. Videre viser resultatene at kommunene i for liten grad bruker plan- og bygningsloven som et aktivt virkemiddel for å ivareta samfunnssikkerheten.

En viktig indikator for kvaliteten på samfunnssikkerhetsarbeidet er at det har en forankring i kommunens administrative og politiske ledelse. Ved å legge til rette for kommunestyrebehandling av helhetlig ROS-analyse og plan for oppfølging og overordnet beredskapsplan, legges det også til rette for at kommunens ledelse tar stilling til viktige samfunnssikkerhetsspørsmål.

DSB ga i 2018 ut en ny veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt. Et viktig formål med veilederen har vært å tydeliggjøre forholdet mellom kommunal beredskapsplikt og annet arbeid med samfunnssikkerhet i kommunen og i regi av eksterne beredskapsaktører. DSB har også utarbeidet veileder for samfunnssikkerhet i kommunenes arealplanlegging, og en egen veileder i hvordan ivareta samfunnssikkerhet og klimatilpasning i planlegging etter plan- og bygningsloven.

10.4.2 Kommunen som planmyndighet

Plan- og bygningsloven er det sentrale verktøyet for å sikre god planlegging. Kommunen har som lokal planmyndighet det endelige ansvaret for planer etter plan- og bygningsloven. Hensynet til samfunnssikkerhet er nedfelt i loven, som pålegger kommunene å *«forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.»*² Å fremme samfunnssikkerhet i kommuneplanleggingen innebærer å gjøre en helhetlig vurdering av hva slags virkning arealplanene kan ha på samfunnet og befolkningen.

Den beste måten å forebygge skader på er å unngå å bygge i fareutsatte områder. Plan- og bygningsloven stiller krav til gjennomføring av ROS-analyse og konsekvensutredninger knyttet til arealplaner. Kommunene har ansvaret for å påse at farene er kartlagt, vurdert og tatt tilstrekkelig hensyn til når planer vedtas. Gjennom bestemmelser om hensynssoner innfører kommunene rettslig bindende begrensinger som for eksempel byggeforbud eller spesielle krav for utbygging av området for å sikre at samfunnssikkerheten er ivaretatt.³

Klimaendringene utfordrer arealbruken blant annet på grunn av stigende havnivå, økt hyppighet

² Jf. plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav h.

³ Se også rundskriv H-5/17 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling.

av flom og skred og problemer med overvann i tettbygde områder. Plan- og bygningsloven setter krav til vurdering av faren for naturskade ved all planlegging- og byggeaktivitet i Norge, og gir kommunen mulighet til å styre ny utbygging til områder som er mindre sårbare for klimaendringer eller hvor man kan gjennomføre tiltak i forkant som gjør området mindre sårbart.

Arealplanlegging er sentralt for å forebygge tap og skader som følge av flom og skred. Nye statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning ble vedtatt i september 2018. Her ble retningslinjene for klima- og energiplanlegging fra 2009 utvidet til også å omfatte klimatilpasning. Formålet med retningslinjene er at kommunene, fylkeskommunene og staten gjennom sin planlegging blant annet skal bidra til å begrense eller unngå virkninger av klimaendringer. For å være føre var skal det i arbeidet med klimatilpasning legges til grunn høye alternativer fra de nasjonale klimafremskrivningene når konsekvenser av klimaendringene vurderes. Utfyllende veileder til retningslinjene ble ferdig høsten 2019. Veilederen skal hjelpe kommunene til å ivareta hensynet til klima i planarbeidet. Den er også relevant for andre forvaltningsnivåer og private aktører som utfører tjenester for forvaltningen eller utvikler forslag til planer.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) bistår kommunene og andre aktører med å håndtere risiko knyttet til flom og skred. NVEs bistand er knyttet til arealplanlegging, kartlegging, sikringstiltak, varsling/overvåking og beredskap. Regjeringen skal hvert fjerde år utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. NVE kan fremme innsigelse til planer som er i strid med nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder.

Overvåking og varsling av flom og skred

Det er verken samfunnsøkonomisk lønnsomt eller praktisk mulig å fysisk sikre all flom- og skredutsatt bebyggelse. Nedbør er en vesentlig årsak til flom, løsmasseskred og sørpeskred. Klimaendringene, spesielt økt nedbør totalt og i form av styrtregn, fører også til at det blir mer krevende å kartlegge fare og å sikre områder. Gjennom overvåking, modellberegninger og varsling av nedbør, flom- og skredfare, kan aktuelle beredskapsressurser aktiveres i tide for å redde liv og flyttbare verdier. I tillegg fører varslingstjenesten til generelt økt bevissthet om flom- og skredfare.

NVE har ansvaret for den nasjonale flom- og skredvarslingstjenesten, som drives i samarbeid

med Meteorologisk institutt (MET) og Statens vegvesen. Tjenesten inneholder flomvarsling, jordskredvarsling, snøskredvarsling, isvarsling (for vann og elver) og overvåking og varsling av store fjellskred. Varslingstjenestene for jordskred og snøskred ble lansert i 2013 og er utviklet i samarbeid med MET, Statens vegvesen og daværende Jernbaneverket (nå Bane NOR).

Det er opp til lokale aktører å vurdere overvåking og varsling av konkrete dalsider og skredbaner. Overvåking og varsling er viktige elementer i beredskap mot fjellskred. Overvåkingen av store ustabile fjellparti i Norge blir utført av NVE. Objektene risikoklassifiseres av Norges geologiske undersøkelse (NGU) på oppdrag fra NVE.

Risikoklassifiseringen og en samfunnsøkonomisk kost/nytte vurdering brukes til å fastsette overvåkingsgrad.⁴ Ved endring av farenivå varsler NVE beredskapsaktører som kommuner, politi og fylkesmannen, og følger opp med geofaglige situasjonsrapporter. I tråd med ansvars- og samvirkeprinsippet, bistår NVE øvrige aktører, primært politiet og kommunene, i håndteringen av flom- og skredhendelser. Det innebærer først og fremst faglig rådgivning, for eksempel knyttet til behovet for evakuering eller andre tiltak, men også gjennomføring av fysiske tiltak.

10.4.3 Sikringstiltak mot flom og skred

Fysiske sikringstiltak kan redusere risikoen i enkelte områder der det er avdekket høy flom- og skredrisiko for eksisterende bebyggelse. NVEs bistandsordning skal bidra til å hjelpe kommunene med sikringstiltak der utfordringene er så store at det ikke er rimelig å legge ansvaret på den enkelte innbygger eller kommunen. Hovedformålet med ordningen er å hjelpe kommuner faglig og økonomisk med å planlegge med sikte på forebygging, og sikre eksisterende bebyggelse mot flom- og skredskader.

NVE gir bistand enten ved selv å utrede, planlegge og gjennomføre bygging av sikringstiltak eller ved å gi tilskudd til kommunen, som i tilfelle selv utfører tiltaket. I begge tilfeller er kommunen tiltakshaver etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Sikring av eksisterende bebyggelse er ikke en plikt, verken for eier, kommunen eller for staten.

NVE prioriterer bistand etter risiko, det vil si faregrad og konsekvenser for skade på eksisterende bebyggelse og fare for liv og helse. De tiltakene der investering i sikring vil gi størst sam-

⁴ NVE-rapport nr, 77-2016.

Boks 10.2 Skred- og flomsikring i Longyearbyen

Klimaendringer har ført til større fare for skred i Longyearbyen. Særlig utsatt er boligområdet under fjellet Sukkertoppen og boliger i tilknytning til området langs Vannledningsdalen. Svalbard ble i 2013 omfattet av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) sin bistandsordning for sikringstiltak mot flom- og skredskader på linje med kommuner på fastlandet. Dette var en oppfølging av Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*, jf. Innst. 358 S (2011–2012). NVE ferdigstilte første del av sikringstiltak under fjellet Sukkertoppen i 2018. Flere boliger under Sukkertoppen lar seg ikke sikre med fysiske tiltak som voller, skjermer eller lignende.

For 2019 og 2020 ble det bevilget midler til skredsikring under Sukkertoppen. Med bakgrunn i ny kunnskap fra klimaprofilen for Longyearbyen lagt frem i februar 2019, var det nødvendig å vurdere prosjektert løsning for Sukker-

toppen på ny. NVE er i gang med bygging av deler av sikringstiltakene. Sikringstiltakene under Sukkertoppen planlegges ferdigstilt i 2022. Regjeringen foreslår å bevilge om lag 60 mill. kroner til skred- og boligtiltak på Svalbard i 2021. NVE, Longyearbyen lokalstyre og sysselmannen på Svalbard samarbeider om hvordan flom- og skredskader kan forebygges på Svalbard. Frem til skredsikringstiltak og nye boliger er på plass, er de viktigste tiltakene varsling og evakuering. Sysselmannen, i rollen som politimester, er den som beslutter evakuering ved snøskredfare, basert på skredfaglige råd.

NVE har regional snøskredvarsling for regionen Nordenskiöld Land, det sentrale Landområdet på Svalbard. I tillegg er det lokal varsling for Longyearbyen. Universitetscenteret på Svalbard er samarbeidspartner for observasjoner. NVE har i tillegg ferdigstilt erosjonssikring av Longyearelva i 2019.

funnsøkonomisk nytte i forhold til kostnadene prioriteres. I 2020 ble det bevilget om lag 370 mill. kroner til NVEs bistandsordning til ordinære sikringstiltak, hvorav 165 mill. kroner ble bevilget i tiltakspakker i forbindelse med covid-19 pandemien.

Det er viktig at ordningen ikke undergraver det ansvaret kommunen og utbyggere har for at sikkerheten mot flom og skred ivaretas ved nybygging. Bistand gis derfor ikke til sikring som er en direkte forutsetning for byggetillatelse. Ved eksisterende bebyggelse kan NVEs andel av finansieringen reduseres dersom det ved etablering av bebyggelsen burde vært tatt større hensyn til flom- eller skredfare, og kommunen eller utbygger kan lastes for dette. NVEs andel av finansieringen kan også reduseres dersom sikringstiltaket i tillegg til å sikre eksisterende bebyggelse også legger til rette for ny utbygging.

10.4.4 Nærmere om erstatningsordninger ved naturskade

Enkelte områder i Norge er særlig utsatt for naturulykker. I kyststrøkene er det storm- og rasskadene som dominerer, mens lavlandet er mer utsatt for flomskader. Tall fra Finans Norge og Norsk Naturskadepool viste at erstatningsutbetalingene

etter naturskader i 2019 var på over en halv mrd. kroner.⁵

Naturskadeforsikring

Med visse unntak er bygninger og løsøre i Norge som er brannforsikret, også automatisk dekket mot naturskade. Naturskadeforsikringsordningen sikrer bred tilgang til forsikring mot naturskade. Forsikringsselskaper som plikter å erstatte naturskade, skal være medlemmer i Norsk Naturskadepool. Poolen fastsetter premiesatsen og utlikner forsikringsutbetalingene mellom forsikringsselskapene. Naturskadeforsikringsordningen bygger på et solidaritetsprinsipp som betyr at premien fastsettes etter samme sats uansett risiko for naturskade. Alle har derfor mulighet til å få naturskadeforsikring uansett hvor bygningen ligger. I Revidert nasjonalbudsjett 2019 varslet regjeringen at den vil vurdere om kryssende hensyn tilsier en gjennomgang av ordningen. Naturskadeforsikringsordningen, med solidaritetsprinsippet, er en viktig del av samfunnets beredskap mot naturulykker. Regjeringen ser det derfor slik at hovedprinsippene i ordningen bør ligge fast, og at

⁵ Naturskade.no.

det ikke er behov for å foreta en ytterligere gjennomgang av ordningen utover den gjennomgangen som ligger til grunn for NOU 2019: 4 *Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool*.

Kommunale skjønnsmidler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan tildele skjønnsmidler til kommuner og fylkeskommuner som har hatt utgifter til naturskade eller andre ekstraordinære hendelser. Dette kan være til håndtering av den akutte krisesituasjonen, opprydding og/eller tilbakeføring av kommunal infrastruktur til opprinnelig standard. Som hovedregel skal skjønnsmidlene benyttes til gjenoppbygging av kritisk kommunal infrastruktur, som for eksempel kommunale veier, vann- og avløpsnett og annen infrastruktur som kommunen er avhengig av for å kunne utføre de lovpålagte oppgavene. Departementet vil i hvert enkelt tilfelle vurdere hvorvidt infrastrukturen anses for å være en del av den kritiske infrastrukturen. Ordningen skal sørge for at enkeltkommuner ikke får uforholdsmessige utgifter etter en naturødeleggelse, og at utgiftene til gjenoppbygging ikke skal gå ut over det øvrige tjenestetilbudet til innbyggerne.

Kommuner og fylkeskommuner er selv ansvarlig for infrastrukturen og de er også ansvarlige for beredskap og gjenoppbygging ved en eventuell naturskade. Kompensasjonsordningen sikrer at de får en delvis kompensasjon for utgiftene ved større hendelser slik at de har et sikkerhetsnett. Gjenoppbygging skal kun skje til opprinnelig standard, men det kan gis kompensasjon for standardheving om nyere byggetekniske forskrifter o.l. tilsier at standarden må heves.

Statens naturskadeordning

Statens naturskadeordning er statens egenerstatningsordning rettet mot private. Den dekker skader på eiendeler som ikke kan forsikres gjennom en alminnelig privat forsikring. Eksempler på eiendeler som ikke kan forsikres gjennom en alminnelig forsikringsordning er anlegg for industri, idrett og turisme, kaier og moloer, jordbruksareal og private veier og broer. Statens naturskadeordning er regulert gjennom naturskadeerstatningsloven og naturskadeerstatningsforskriften, og er underlagt Landbruks- og matdepartementet. Ordningen forvaltes av Landbruksdirektoratet. Vedtak kan påklages til Klagenemnda for naturskadesaker. Statens naturskadeordning finansieres ved årlige bevilgninger over statsbudsjettet.

10.4.5 Tiltak for å styrke samfunnssikkerheten på regionalt og lokalt nivå

Det er iverksatt flere tiltak som styrker samfunnssikkerheten på lokalt og regionalt nivå. Kunnskap, regulering og veiledning er sentrale virkemidler.

Kommunereform

Kommunene er den aller viktigste aktøren som skal planlegge for fremtiden og håndtere konsekvensene av klimaendringene. Kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse er derfor viktig for samfunnssikkerheten. De minste kommunene har størst utfordringer med å skaffe tilstrekkelig kompetanse. Aldringen av befolkningen forsterker utfordringen, og vil særlig ramme de minste kommunene. I 2040 vil mer enn hver tredje innbygger i en del distriktskommuner ha passert 70 år.

Regjeringen har gjennomført både kommune- og regionreform. Fylkeskommunene får nye oppgaver, og kommunene blir større for både å ha større kapasitet og kompetanse. Kommunereformen skal bidra til bedre tjenester og mer effektiv drift gjennom større enheter og sterkere fagmiljøer. Arbeidet med kommunereformen må videreføres og kommunestrukturen må tilpasses dagens og fremtidens utfordringer.

Kunnskapsbanken skal gi økt kunnskap om naturhendelser

Naturhendelser medfører store tap av samfunnsverdier hvert år, og det er utfordrende å få oversikt over de samlede tapene etter slike hendelser. Det er samtidig behov for å gjøre informasjon om risiko og sårbarhet lettere tilgjengelig for kommuner og fylkesmenn i deres arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser. DSB utvikler derfor en teknisk løsning, Kunnskapsbanken, for innhenting, sammenstilling og tilgjengeliggjøring av data, samt støtte til analyseprosesser på samfunnssikkerhetsområdet. Kunnskapsbanken skal inneholde data fra DSB og andre offentlige og private aktører, deriblant NVE, MET, Norsk klimaservicesenter, Landbruksdirektoratet, Statens vegvesen og Finans Norge på vegne av forsikringsbransjen.

Kunnskapsbanken skal gi økt kunnskap om naturhendelser og konsekvenser av disse, og bidra til å styrke det forebyggende samfunnssikkerhetsarbeidet lokalt, regionalt og nasjonalt. De viktigste brukerne av Kunnskapsbanken vil være fylkesmenn og kommuner. Løsningen vil imidler-

tid også kunne gi gevinster for flere brukere. Løsningen kan anvendes for flere typer uønskede hendelser.

Forsikringsselskapene har informasjon og kunnskap om klima- og naturskaderisiko som kan være nyttig for offentlige organer med roller og ansvar innen forebyggende samfunnssikkerhet. Det er behov for en permanent løsning for deling av skadedata fra forsikringsselskapene. Regjeringen har derfor fremmet et lovforslag for Stortinget (Prop. 136 L (2019–2020)), som skal legge til rette for innhenting og behandling av personopplysninger i Kunnskapsbanken. Dette vil gjøre det mulig for forsikringsselskapene å dele skadedata med DSB og andre offentlige organer. Hvilke offentlige organer som skal gis tilgang til Kunnskapsbanken, vil bli nærmere angitt i forskrift. Kunnskapsbanken vil i første omgang hovedsakelig inneholde data om naturfare og naturhendelser, men kan videreutvikles til å dekke hele samfunnssikkerhetsfeltet.

Styrket forebygging med ny nasjonal digital høyde- og terrengmodell

Detaljerte høydedata er viktige for kommuner og statlige etater i arbeidet med klimatilpasning, beredskap, ressurskartlegging og planarbeid. Høydedata gir kommunene, utbyggere og andre en bedre oversikt over hvilke områder som kan være utsatt, og det blir enklere å begrense skadene på et tidligere tidspunkt.

Kartverket har hatt ansvaret for å lage en felles nasjonal detaljert høydemodell i tett samarbeid med NVE, Norsk institutt for bioøkonomi, samferdselsetatene, Kystverket, kommunene og flere andre etater som NGU og kulturminnemyndigheter. Den nye høydemodellen gir mulighet for bedre kartlegging av naturfare og mer presise skredmodeller som gir bedre grunnlag for klimatilpasning og flom- og skredvern. Data skal tilrettelegges fortløpende på Kartverkets hjemmesider for fri nedlastning og bruk.

Økt vektlegging av klimarelaterte risikofaktorer

Det er viktig med god informasjon, gode analyser, gode beslutningsprosesser og riktige insentiver for å få en god håndtering av klimarisiko, både i privat og offentlig sektor. Regjeringen oppnevnte i oktober 2017 et utvalg for å vurdere klimarelaterte risikofaktorer og deres betydning for norsk økonomi. Utvalget leverte NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi* i 2018.

Forebygging og håndtering av overvann

Overvann er en økende utfordring. Både klimautviklingen og samfunnsutviklingen med økt fortetting bidrar til dette. Uten forbyggende tiltak forventes det at kostnadene ved overvannsskade på bebyggelse, infrastruktur, helse og miljø vil øke. Overvannsutvalget leverte sin utredning, NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder – som problem og ressurs* til klima- og miljøministeren 2. desember 2015. Utvalget foreslo en rekke tiltak og virkemidler for å gi kommunene bedre verktøy til å forebygge skader fra overvann. Et oppfølgingspunkt fra utvalget er økte krav til håndtering av overvann i arealplanleggingen. Dette ble fulgt opp med endringer i plandelen av plan- og bygningsloven som trådte i kraft 8. mars 2019, jf. Prop 32 L (2018–2019). Fra 2019 har NVE i oppgave å bistå kommunene med å forebygge skader fra overvann gjennom kunnskap om avrenning i tettbygde strøk og veiledning til kommunal arealplanlegging.

De mer omfattende forslagene til endringer har vært utredet ytterligere og er nå i ferd med å ferdigstilles. Forslagene gjelder blant annet forurensningsloven og byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, og følges opp av flere departementer.

Naturfareforum

Klimaendringer kan gi økt skade og vedlikeholdsbehov for bygninger, veier, broer, jernbane, kraftlinjer og annen infrastruktur. Nettverket Naturfareforum skal bidra til å bedre samfunnets håndtering av naturfare, særlig overfor eksisterende bebyggelse og infrastruktur. I Naturfareforum deltar nasjonale, regionale og lokale aktører, der i blant NVE, DSB, Statens Vegvesen, Bane NOR SF, Kommunesektorens organisasjon, Meteorologisk institutt, Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Fylkesberedskapssjefenes arbeidsutvalg og Kartverket. Naturfareforum tar initiativ til og gjennomfører prosjekter på områder hvor det er særlig sektorovergrepene utfordringer. Naturfareforum er også nasjonal plattform for det globale rammeverket for katastroforebygging (Sendai rammeverket), som Norge har forpliktet seg til å følge opp (se punkt 14.5).

Drikkevann

Tilgang på tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann til drikke, matlaging, hygienisk bruk og toalettfunksjon er avgjørende for folkehelsen. Det er også avgjørende viktig for nærings-

liv og alle andre samfunnsfunksjoner. Det er kommunene som i all hovedsak eier og driver vannforsyningssystemene, og som har ansvar for å sikre at innbyggerne har tilgang på nok helsemessig trygt drikkevann. Statens primære ansvar er å fastsette et hensiktsmessig regelverk, legge til rette for at dette kan oppfylles, og påse at regelverket følges.

Etter et større sykdomsutbrudd forårsaket av bakterier i drikkevannet på Askøy i juni 2019, fikk Mattilsynet i oppdrag av Helse- og omsorgsdepartementet å vurdere status for drikkevannet i hele Norge. Konklusjonen i denne rapporten er at drikkevannet er trygt i Norge. I hovedsak har folk i Norge tilgang til tilfredsstillende drikkevann både med hensyn til mengde og kvalitet. Det er imidlertid viktig å opprettholde fokuset på drikkevannsområdet for å hindre fremtidige problemer og for å bedre tilstanden ytterligere. Gammelt og dårlig ledningsnett, klimaendringer og endret sikkerhetssituasjon gjør at det er nødvendig å øke innsatsen for å unngå fremtidige problemer. Mattilsynet anbefaler økt innsats på utbedring og oppgradering av distribusjonssystemet for drikkevann og har derfor besluttet å ha særlig oppmerksomhet rettet mot dette i sitt tilsyn i 2020 og 2021. Videre bør beredskapen og leveringssikkerheten styrkes, og det er viktig at vannverkseierne utarbeider robuste og oppdaterte beredskapsplaner, og øver på disse. Endelig anbefales det at det etableres en nasjonal oversikt over hensynssoner for drikkevannskilder. Dette arbeidet er igangsatt i et samarbeid mellom Mattilsynet og Miljødirektoratet.

I tråd med WHO/UNECEs Protokoll for vann og helse har regjeringen i 2014 fastsatt Nasjonale mål for vann og helse. En rekke tiltak er iverksatt i tråd med disse målene. Drikkevannsforskriften er revidert, og det er kommet inn strengere krav blant annet til forebyggende sikring og beredskap samt til drift og vedlikehold av ledningsnettet. Det er etablert en egen vannvakt ved Folkehelseinstituttet der vannverk som opplever en akutt hendelse, kan få råd og veiledning. Mattilsynet fører tilsyn med at vannverkene etterlever drikkevannsforskriften. Tilsyn på drikkevannsområdet er høyt prioritert i Mattilsynet.

Arbeidet med Nasjonale mål oppdateres stadig gjennom en egen gjennomføringsplan. I folkehelsemeldingen 2019, Meld. St. 19 (2018–2019) *Gode liv i eit trygt samfunn*, jf. Innst. 369 S (2018–2019), fremgår det blant annet at regjeringen vil etablere et interdepartementalt samarbeidsforum med sikte på en helhetlig forvaltning der man ser vann, avløp og annet som kan påvirke drikkevannet eller

er viktig for samfunnssikkerheten, i sammenheng.

10.4.6 Brann- og redningsvesenet

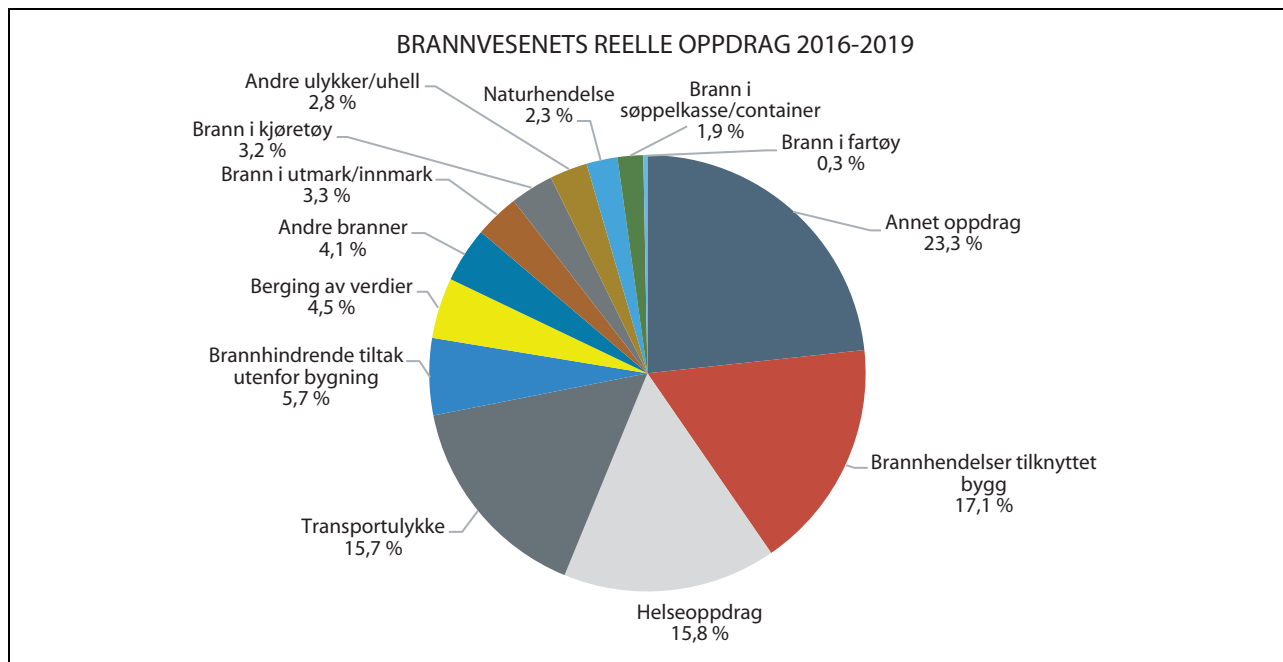
Regjeringen vil legge til rette for at kommunene skal ha profesjonelle og slagkraftige brann- og redningsvesen, som driver godt brannforebyggende arbeid og som har god evne til å håndtere både de dagligdagse og de større og krevende hendelsene.

Brann- og redningsvesenet er kommunenes viktigste tekniske redningsressurs. Det er i dag 205 brann- og redningsvesen med til sammen ca. 12 000 ansatte fordelt på om lag 4 000 heltidsansatte og 8 000 deltidsansatte. Brann- og redningsvesenet er til stede der folk bor og ferdes og gir rask bistand når folk trenger hjelp, uansett når på døgnet en brann eller ulykke oppstår. Bredden i oppdragene som brann- og redningsvesenet håndterer er stor, se figur 10.1.

Som det fremgår av figur 10.2 har i gjennomsnitt 46 personer omkommet i brann hvert år de siste ti årene. De siste fem årene har det i gjennomsnitt omkommet 36 personer i brann hvert år. Brannstatistikken viser at 90 prosent av de som omkommer i brann omkommer i bolig. Tre av fire som omkommer i brann tilhører en risikoutsatt gruppe. Som risikoutsatt gruppe regnes blant annet eldre med hjelpebehov, rusavhengige og personer med psykiske helseproblemer.

For å redusere antall omkomne i brann er det nødvendig å rette innsatsen mot å redusere risikoen for og konsekvensene av brann i boliger, og ivareta brannsikkerheten til risikogrupperne spesielt. Forskrift om brannforebygging, som trådte i kraft i 2016, har gitt de kommunale brann- og redningsvesenene større frihet enn tidligere til å bruke de forebyggende ressursene der behovet er størst, og til å sette inn målrettede tiltak overfor de gruppene som er mest utsatt for brann. Tilbakemeldinger DSB har mottatt fra brann- og redningsvesenene tyder på at forskriften har ført til en styrking av det lokale brannforebyggende arbeidet, og at mange kommuner gjør en stor lokal innsats for å ivareta brannsikkerheten til risikoutsatte grupper.

Økt samarbeid mellom den kommunale helse- og omsorgstjenesten og brann- og redningsvesenet er en hovedstrategi i arbeidet med å bedre brannsikkerheten til de risikoutsatte gruppene. Helsedirektoratet og DSB utgav i 2017 en veiledning til kommunene om slikt samarbeid. Veiledningsarbeidet ble i 2019 forsterket gjennom den nasjonale satsningen «*Livsviktig*» med blant annet



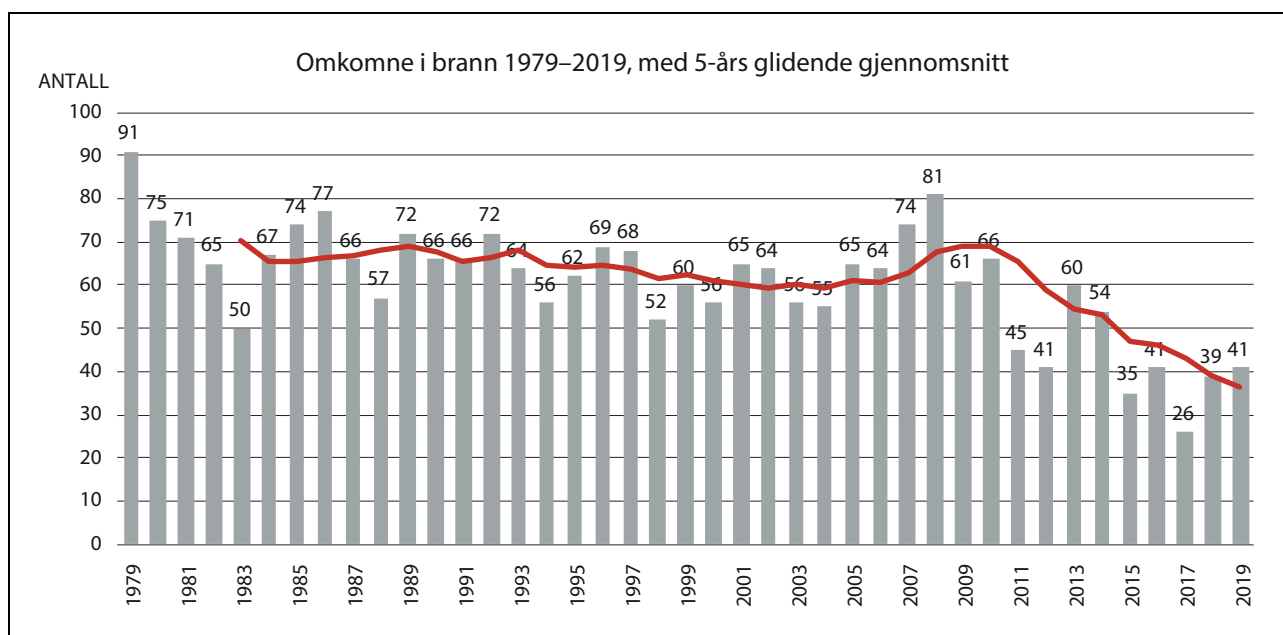
Figur 10.1 Brannvesenets reelle oppdrag 2016–2019.

Kilde: DSB

opplæringspakke til helse- og brannpersonell om brannsikkerhet for risikoutsatte grupper. «*Livsviktig*» er utviklet med støtte fra Gjensidigestiftelsen og «*Det store brannløftet*».

Et forslag til ny forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene ble nylig sendt på høring. Forskriftsforslaget som skal erstatte gjel-

dende forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, er en del av regjeringens arbeid for å løfte brann- og redningsberedskapen. Forslaget foreslår blant annet tydeligere funksjonskrav til leder av brann- og redningsvesenet. De fleste av dagens krav til bemanning, tidskrav og vaktordninger for beredskap foreslås videreført. Dette anses som en forutsetning for å opp-



Figur 10.2 Omkomne i brann 1979–2019.

Kilde: DSB

rettholde dagens desentraliserte beredskap. Forslaget åpner for noe mer fleksibilitet enn i dag, slik at lokale analyser og planer i større grad kan være førende for organisering, bemanning og utrustning.

Utdanning og kompetanseutvikling

Regjeringen vil styrke brannutdanningen ved å etablere en ny utdanningsmodell for brann- og redningspersonell som skal erstatte dagens etats-skolemodell. I dag må brann- og redningspersone ll være ansatt i et brann- og redningsvesen og ha gjennomført internopplæring, før de kan gjennomføre en formell kursutdanning ved Norges brannskole. Etatsmodellen gir store kompetanseforskjeller i kommunene, og ivaretar ikke i tilstrekkelig grad den fagkompetansen som brann- og redningsvesenet har behov for. Den nye utdanningsmodellen vil bestå av en offentlig toårig fagskole for utdanning av brann- og redningspersone ll ved Norges brannskole i Tjeldsund kommune, og en høyere utdanning på bachelornivå for utdanning av ledere til brann- og redningsvesenet. Etableringen av ny fagskole er igangsatt. Det er behov for ny infrastruktur ved Norges brannskole før fagskolen kan starte opp. Regjeringen foreslår å bevilge 139,1 mill. kroner i 2021 til å starte bygging av nødvendig infrastruktur og videre etablering av ny fagskole, jf. Prop. 1 S (2020–2021) for Justis- og beredskapsdepartementet og Prop. 1 S (2020–2021) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fagskolen vil gi et viktig kompetanseløft for brann- og redningsvesenet og brannberedskapen i hele landet.

DSB arbeider med å revidere og digitalisere dagens opplæring for deltidspersonell i brann- og redningsvesenet. Når den nye modellen er på plass vil deltidspersonellet få en mer ensartet nasjonal opplæring som er mer i tråd med samfunnsutviklingen og dagens og fremtidens utfordringsbilde.

DSB arbeider også med å utvikle en arena for digital læring og kompetanseutvikling for landets brann- og redningspersonell, som skal understøtte den obligatoriske brannutdanningen. Den digitale læringsarenaen har fått navnet «Brann-tavla» og utvikles med økonomisk støtte fra Gjensidigestiftelsen og «*Det store brannløftet*». Brann-tavla skal bidra til å styrke brannforebyggingen og beredskapen i kommunene ved å gi brann- og redningspersonell økt kompetanse gjennom tilgang til oppdatert informasjon, kunnskap og praksis.

10.4.7 Rollefordeling mellom brann- og redningsvesen, politi og helsetjeneste

Generelt om nødetatenes samarbeid og innsats på hverandres ansvarsområder

Regjeringen vektlegger godt samarbeid mellom nødetatene. God samhandling mellom brann- og redningsvesenet, politiet og helsetjenesten er avgjørende for at oppgavene kan løses på best mulig måte. Gjennom hver enkelt nødetats lovpålagte ansvar for å yte bistand til borgerne er det behov for at de bidrar inn i oppdragsløsningen til de øvrige nødetatene og andre beredskapsaktører ved behov. I situasjoner der det er påkrevd at flere nødetater deltar og samarbeider, er politiet den sentrale aktøren for å lede og koordinere nødetatenes innsats. Dette er regulert både i beredskapsplanverket til politiet og i planverk knyttet til redningstjenesten. Generelt oppleves det at den enkelte nødetat ivaretar sitt primæransvar og at de respektive etatenes rolle og ansvar knyttet til sine kjerneoppgaver er avklart og tydelig.

Samlokalisering av nødetatenes nødmeldingssentraler har bidratt til bedre samhandling og informasjonsdeling mellom nødetatene under hendelser, jf. punkt 10.6, som igjen kan føre til bedre utnyttelse av nødetatenes samlede ressurser. I tillegg skal rutiner for trippelvarsling som ble innført i 2019, bedre nødetatenes felles situasjonsforståelse i oppdrag som krever koordinering mellom etatene. I 2015 ble det utviklet en felles nasjonal prosedyre som beskriver hvordan innsatspersonell fra brann, politi og helse sammen kan redde liv og begrense skade i situasjoner der det utøves pågående livstruende vold (PLIVO) mot flere personer. Prosedyren beskriver handlingsmønsteret både når alle tre nødetatene er til stede, og hvordan innsatspersonell fra brann og helse skal vurdere situasjoner der politiet ikke har ankommet. Vurderingen skal skje i samråd med politiets operasjonssentral. Prosedyren trenes jevnlig med alle tre nødetatene. Ensartede rutiner og prosedyrer sikrer god og rask håndtering i de mest alvorlige hendelsene, og fremmer et ytterligere tett samarbeid og felles forståelse for de ulike nødetatenes handlingsmønster. Det gjennomføres også egne samarbeidsmøter mellom etatene på både lokalt og nasjonalt nivå med oppmerksomhet på samvirke, felles utvikling av fag og styrket samarbeid.

De tre nødetatene har ulik organisering og lokalisering, men jobber alle etter prinsippet om at liv og helse skal prioriteres. Dette fører til at det alltid vil være enkelte oppdrag der de respektive etatene innledningsvis utfører arbeid innenfor en

annen etats ansvarsområde. I utgangspunktet er det en styrke for landets beredskap at nødetatene kan dra nytte av hverandres ulike kapasiteter ved hendelser. Dersom første nødetat på et skadested melder at oppdraget ikke haster for én eller begge av de andre nødetatene kan det også påvirke hvordan oppdraget prioriteres opp mot andre samtidige hendelser. I alle kommuner foregår det et tverretatlig samarbeid mellom nødetatene. Etter oppdrag der samarbeidet mellom nødetatene ikke har fungert optimalt er det viktig å evaluere hendelsene i etterkant og følge opp læringspunkter for å sikre at den enkelte nødetats hovedansvar blir ivaretatt.

Politiet har blitt kritisert for at responstiden er for lang, og at det heller ikke overholder responstidkravene når det virkelig gjelder. Regjeringen foreslår å øke bemanningen i politiet ved å gjøre de 400 politistillingene som ble tildelt politiet som følge av virusutbruddet våren 2020 permanente, jf. Prop. 1 S (2020–2021) for Justis- og beredskapsdepartementet. Denne styrkingen vil bidra til å nå flere av hovedprioriteringene beskrevet i Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, blant annet styrking av de geografiske driftsenhetene, økt nærvær ute blant publikum og overholdelse av responstidskravene.

Brann- og redningsvesen og politi

Brann- og redningsvesenet er et kommunalt ansvar. Staten styrer kommunene gjennom lov og forskrift, og oppgavene til brann- og redningsvesenet følger av brann- og eksplosjonsvernloven. Den enkelte kommune skal sørge for etablering og drift av et brann- og redningsvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv og sikker måte, og gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brann- og redningsvesenet blir best mulig tilpasset de oppgavene det kan bli stilt overfor. Det følger av loven at leder av brann- og redningsvesenet (brannsjefen) har ledelsen av brannbekjempelsen, skadestedsledelsen ved andre ulykkessituasjoner inntil ledelsen overtas av politiet, og har ordensmyndighet inntil politiet kommer til stedet. Etter loven kan kommunene legge andre oppgaver til brann- og redningsvesenet så langt dette ikke svekker brann- og redningsvesenets lovpålagte oppgaver.⁶ Det er kommunene selv som vurderer hvilke andre oppgaver brann- og redningsvesenet har kapasitet til å utføre. De lovpålagte oppgavene har ikke vært endret siden 2002.

⁶ Brann- og eksplosjonsvernloven §§ 9, 11 og 12.

Politiets rolle og ansvar reguleres av politiloven og kjerneoppgavene har tradisjonelt vært knyttet til politiets trygghetsskapende virksomhet, opprettholdelse av ro og orden og kriminalitetsbekjempelse. I håndhevingen av disse oppgavene har politiet som samfunnets sivile maktapparat både rett og plikt til å benytte makt overfor borgerne der dette måtte være nødvendig og forholdsmessig. Etter politiloven skal politiet løse sitt samfunnsoppdrag blant annet ved å være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.⁷ Dette krever at politiet har et tett samarbeid med, kunnskap om og forståelse for de øvrige nødetatenes ansvar og rolle. Det er generelt tett og god samhandling mellom brann- og redningsvesenet og politiet, og det er avgjørende for god beredskap og krisehåndtering at aktørene har oppmerksomhet på samvirke. Som utgangspunkt løses oppgavene til nødetatene innenfor sektorene i tråd med linjeansvaret. Justis- og beredskapsdepartementet har bedt Politidirektoratet og DSB om å sammen se nærmere på samhandlingen mellom de to nødetatene. Dette vil kunne danne et grunnlag for å se om det er behov for videre oppfølging.

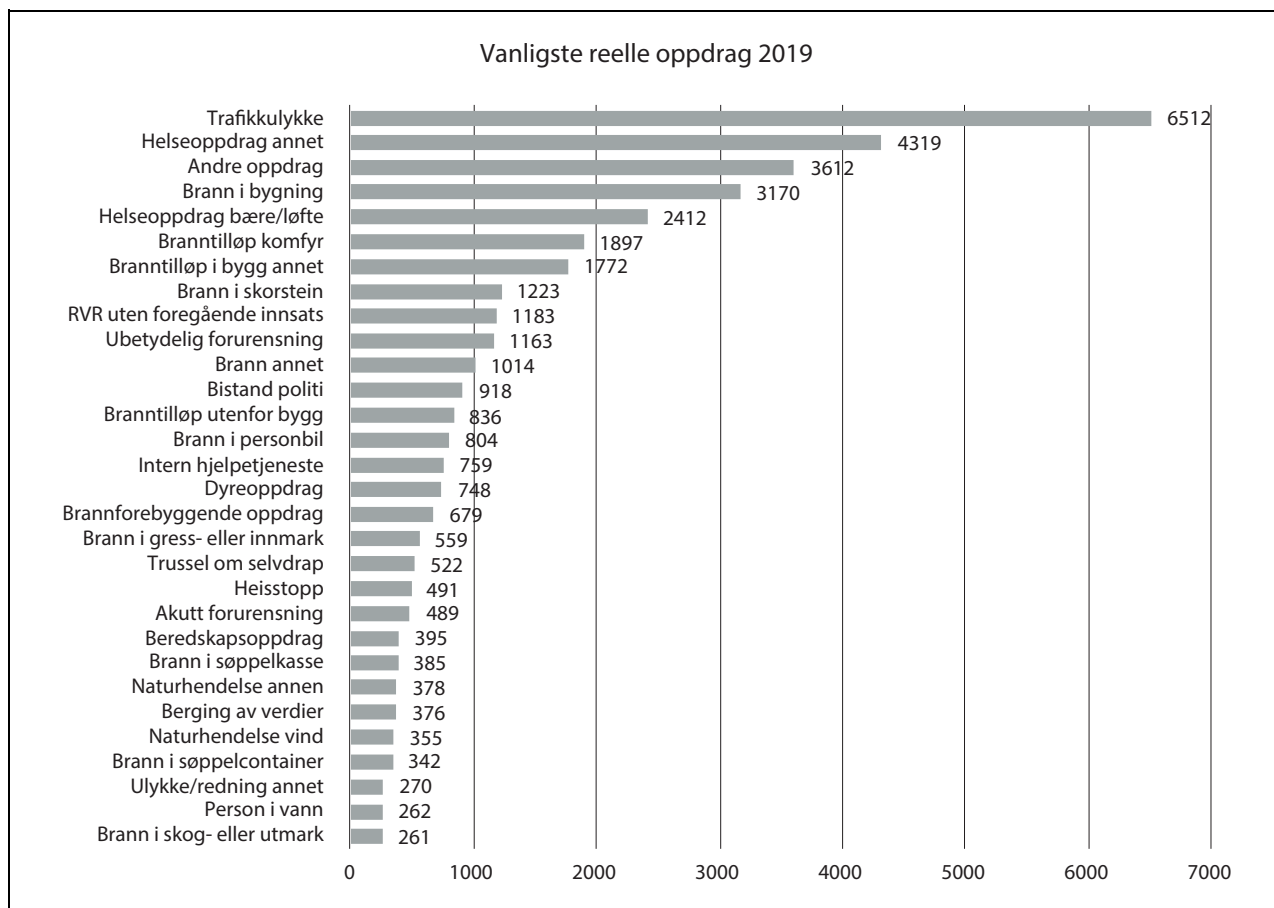
Brann- og redningsvesen og helsetjeneste

Det er de regionale helseforetakene og kommunene som har ansvaret for den akuttmedisinske beredskapen. Akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus består av kommunal legevakt, legevakt-sentral, AMK-sentral og bil-, båt- og luftambulansetjeneste. Andre nødetater og frivillige organisasjoner spiller også en viktig rolle i akuttberedskapen. Regjeringen har lagt frem Meld. St. 7 (2019–2020) *Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023* som beskriver utfordringer og tiltak for å sikre et sammenhengende system for akuttmedisinske tjenester.

Rapporteringen i BRIS⁸ til DSB viser at det de senere årene har vært en jevn og sterk vekst i antall oppdrag der brann- og redningsvesenet oppgir å utføre helseoppdrag. Helseoppdragene utgjorde 17,6 prosent av brann- og redningsvesenets reelle oppdrag i 2019, en økning fra 15,4 prosent i 2016. Totalt for perioden 2016 til 2019 var økningen i helseoppdrag på 25 prosent. I kommu-

⁷ Politiloven § 1.

⁸ Statistikken om brann- og redningsvesenets oppdrag samles inn via rapporteringssystemet BRIS. BRIS består hovedsakelig av innrapporteringer fra brann- og redningsvesenene og ble tatt i bruk 1. januar 2016.



Figur 10.3 Brann- og redningsvesenets vesentligste reelle oppdrag i 2019.

Helseoppdrag bære/løfte: Dette gjelder rene løfte- og bæreoppdrag, både akutte og planlagte. Oppdragstypen omfatter både assistanse til ambulanse og kommunale hjemmetjenester. Helseoppdrag annet: Inkluderer alle helseoppdrag utenom rene bære-/løfteoppdrag, eksempelvis redning av personer, inkludert first responder og bruk av hjertestarter.

Kilde: DSB

nene som har inngått avtale om akuttgjeldere fra brann- og redningsvesen har økningen i antall helseoppdrag vært på 41 prosent.

I områder med store avstander kan bistand fra brann- og redningsvesenet (akuttgjeldere) være en viktig ressurs for å starte livreddende førstehjelp før ambulansen kommer. Kommunene har ansvar for å sørge for brann- og redningstjenester til sine innbyggere. Rask innsats med livreddende førstehjelpstiltak der brann- og redningsvesenet er i tillegg til, og ikke i stedet for, helsepersonell kan være fornuftig såfremt det ikke går utover brann- og redningsvesenenes primæroppgaver. Ut fra en beredskapsmessig og samfunnsøkonomisk vurdering kan det også være fornuftig å utnytte eksisterende ressurser til å forsterke tilbud til befolkningen i nødsituasjoner. Helsedirektoratet og DSB har fått i oppdrag å gjennomgå og vurdere mengden og typen oppdrag, belastningen ved å være først på stedet ved komplekse helsehendelser, behovet for kompetanse, utstyr og opplæring

og eventuelle konsekvenser for brann- og redningsvesenenes dimensjonering, rekruttering og håndtering av primæroppgaver. Økonomiske og administrative konsekvenser skal også vurderes. Oppdraget må ses i sammenheng med Nasjonal helse- og sykehusplan og den nasjonale førstehjelpsdugnaden «*Sammen redder vi liv*».

Politi og helsetjeneste

Som det fremgår av Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, arbeider Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet med ansvars- og oppgavefordelingen mellom helsetjenestene og politiet for å sikre at politiets ressurser blir brukt på riktig måte i forbindelse med helserelevante oppdrag. Dette arbeidet skal sees i sammenheng med oppfølgingen av NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven*. I løpet av 2019 var politiet involvert i flere tusen oppdrag der politiet bisto helsesektoren i

oppdrag med psykisk syke, og i løpet av treårsperioden 2016–2019 var det en betydelig økning av oppdrag. Politidirektoratets registrering av bistandsoppdrag viser at antall oppdrag økte fra 32 840 til 44 071 i perioden. Registreringen gjelder helserelaterte oppdrag generelt, men Politidirektoratet har opplyst at det er en klar overvekt av registreringer av bistand til psykisk syke. Det er et mål å redusere politiets bistandsoppdrag til helsevesenet. For at politiet skal kunne utnytte sine ressurser på en best mulig måte har Politidirektoratet, i samarbeid med Helsedirektoratet, i 2020 fått i oppdrag å revidere rundskriv om *Helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke – oppgaver og samarbeid* fra 2012.

10.4.8 Nærmere om skogbrannberedskap

Sommeren 2018 var en av de mest krevende skogbrannsesongene vi har hatt i Norge, og viste hvordan dette kan utfordre beredskapen. En langvarig tørkeperiode og uvanlig mye tordenvær, gjorde at lynet antente et stort antall branner i hele Sør-Norge. I tillegg til alle brannene som oppsto av lynnedslag, startet mange branner etter brenning av gress, bål og grilling på engangsgriller i naturen.

Ansvar og ressurser i skogbrannberedskapen

Håndtering av skogbrann er et kommunalt ansvar. Det er etablert en rekke samarbeidsordninger om brannvern mellom kommunene. Brann- og eksplosjonsvernloven pålegger kommunene å samarbeide om best mulig utnyttelse av ressursene, men det er opp til hver enkelt kommune å bestemme hvor omfattende samarbeidet skal være. Staten stiller med ressurser som forsterker dette, som Sivilforsvaret og skogbrannhelikopter.

Statens skogbrannhelikopter er i fast beredskap fra 15. april til 15. august hvert år med kontraktsfestet krav til responstid. Skogbrannhelikopteret er normalt plassert på Torp i beredskapsperioden. Dersom skogbrannfaren er høy i andre deler av landet, kan skogbrannhelikopteret bli stasjonert på andre baser. Dagens avtale om beredskap med skogbrannhelikopter er skalerbar. Ved stor skogbrannfare setter DSB flere helikopter i beredskap, så lenge det er helikopter tilgjengelig. I flere fylker er det inngått avtaler mellom kommunene og lokale flyklubber om overvåking av skogbrann med småfly. Dette er et svært verdifullt tillegg til å avdekke skogbranner i en tidlig fase og hindre omfattende skader, samt en ressurs i håndteringen.

DSB har det administrative ansvaret for ordningen, mens Hovedredningssentralen koordinerer selve bruken av skogbrannhelikoptrene. Hovedredningssentralen gir skogbrannhelikoptre innsatsordre på bakgrunn av anmodning om bistand fra lokal brannsjef formidlet gjennom 110-sentral. Obligatorisk lederstøtte utløses når en brannsjef blir tildelt bistand ved skogbrannhelikopter. Lederstøtten er etablert som en fast vaktordning med erfarent brannbefal på landsbasis. Dette innebærer at ledende brannbefal med kompetanse bistår brannsjefer ved branner der skogbrannhelikopter er i innsats. DSB administrerer lederstøtten gjennom Rogaland brann og redning IKS. Til sammen inngår 15–20 brannbefal i ordningen, som innebærer at det er en person i beredskap til enhver tid i samme periode som helikopterberedskapen fra 15. april til 15. august.

Sivilforsvaret er en viktig forsterkningsressurs ved større skogbranner. Ved behov vil brann- og redningsvesenets innsatsleder kunne be om bistand fra sivilforsvarsdistriktet. Sivilforsvarsstaben i DSB kan flytte mannskaper og utstyr på tvers av sivilforsvarsdistriktsgrensene dit behovet er størst.

I områder hvor det er betydelig fare for brann i skog, skal brannsjefen i samråd med de lokale skogbruksmyndigheter organisere en særskilt reservestyrke for innsats ved slike branner. Slik reservestyrke skal øves for aktuelle oppgaver.

Skogbrannutvalget

Skogbrannutvalget har siden 1985 arbeidet med å øke kunnskapsnivået om skogbrann og bekjempelsen av skogbrann. Utvalget møtes 2–3 ganger i året. Følgende organisasjoner er representert i utvalget: DSB, Landbruksdirektoratet, Skogbrand forsikring, Norsk brannbefals landsforbund, Norsk Luftsportforbund (flyovervåking), næringsorganisasjonene i skogbruket ved Norges Skogeierforbund, Norges Bondelag, MET, Helitrans AS (leverandør av skogbrannhelikopter), Norsk brannvernforening, Sivilforsvaret, Forsvaret og Landbruks- og matdepartementet. Forumet skal blant annet drøfte roller og samarbeid, og skape felles forståelse mellom aktører. Forumet skal også ta opp problemstillinger knyttet til stormskader, jf. Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst. 326 S (2016–2017).

Internasjonal bistand

Dersom nasjonale ressurser står i fare for å bli uttømt, kan Norge be om bistand bilateralt fra de

nordiske landene eller gjennom EUs ordning for sivil beredskap. Sverige mottok betydelig støtte gjennom ordningen ved skogbrannene i 2014 og 2018. I mars 2019 vedtok EU endringer i ordningen hvor det viktigste er en styrking av den sivile beredskapsreserven, og opprettelsen av rescEU. RescEU er en ytterligere reserve av ressurser som kan anvendes ved kriser i medlemsstatene når nasjonale kapasiteter og den sivile beredskapsreserven ikke strekker til. Se nærmere omtale av RescEU i punkt 14.3.

10.5 Sivilforsvaret og sivile beskyttelsestiltak

Sivilforsvaret er organisert som en del av DSB. Sivilforsvaret er en del av totalforsvaret og har som primæroppgave å verne sivilbefolkningen i krig, og er vernet etter Genevekonvensjonen. Sivilforsvaret er i tillegg en forsterkningsressurs som gir støtte til nød- og beredskapsstatene i hele krisespekteret.

Sivilforsvaret består av om lag 8 000 tjenesteppliktige mannskaper. Sivilforsvaret driver også varslingstjeneste, inngår i atomulykkeberedskapen og bidrar under internasjonale katastrofer. Sivilforsvaret har i tillegg et beredskaps- og kompetansesenter og et sentrallager på Starum i Innlandet.

Sivilforsvarets innsatsstatistikk bekrefter at kapasiteter og leveranser innen forsterkning er relevante og etterspurte, og at antall innsatser er stadig økende. Sivilforsvarets innsatser i 2020 har i stor grad vært knyttet til koronasituasjonen med totalt 60 koronarelaterte innsatser per 31. august 2020 hvor 576 personer har vært i innsats totalt 7 470 timer. Innsatsene har i hovedsak vært bistand med telt til sykehus og legevakter i forbindelse med prøvetaking, samt bistand til improviserte renseløsninger for blant annet ambulansetjenesten, politiet og redningshelikoptrene. I tillegg har Sivilforsvaret bistått med informasjon til innbyggerne, vakthold og sikring, og materiellbistand mv.

Sivilforsvarets mannskaper og materiell utgjør en kritisk ressurs ved langvarige og sammenfallende hendelser. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2020 er bevilgningen til Sivilforsvaret økt med 30 mill. kroner til øving, grunnkurs, personell, utstyr og vedlikehold i Sivilforsvaret.

Sivilforsvarets distriktsstruktur

Sivilforsvaret er inndelt i 20 distrikter som hvert ledes av en distriktssjef. Sivilforsvarets distriktsstruktur kan fremstå som noe uhensiktsmessig sett i lys av nylige endringer hos aktører som Sivilforsvaret samarbeider med. Eventuelle endringer i distriktsstrukturen må sees i sammenheng med behov et slikt samarbeid krever. Regjeringen har imidlertid besluttet å ikke prioritere å endre distriktsstrukturen i Sivilforsvaret på nåværende tidspunkt.

Fremtidige behov for sivile beskyttelsestiltak

Dagens konsept for sivilbeskyttelse har fire hovedelementer:

- varsling av befolkningen
- evakuering av sivilbefolkningen i krig eller når krig truer
- tilfluktsrom
- egenbeskyttelse/egenberedskap

I sivilbeskyttelsesloven er Sivilforsvaret gitt et overordnet ansvar for de sivile beskyttelsestiltakene, men flere aktører, herunder politiet og lokale myndigheter, har ansvar for enkeltelementer. Dagens sivilbeskyttelseskonsept ble etablert som følge av erfaringer under andre verdenskrig og utviklingen under den kalde krigen. Tiltakene er tidstypisk innrettet mot datidens trusler og våpentyper. Risiko- og sårbarhetsbildet har imidlertid endret seg betydelig de siste årene. Endringene med for eksempel nye sammensatte trusler øker behovet for varsling og korrekt informasjon fra myndighetene. Hva samfunnet skal beskytte seg mot i en digitalisert verden er også avgjørende i vurderingen av de sivile beskyttelsestiltakene.

DSB – med bistand fra blant annet Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) – har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet en konseptutredning med anbefalinger om hvilket sivilforsvar og sivile beskyttelsestiltak Norge bør ha i fremtiden. Utredningen ble sendt på bred høring. DSB overleverte i juni 2019 en konsekvens- og kostnadsanalyse av anbefalingene om fremtidig sivilbeskyttelseskonsept. Oppsummert er de sivile beskyttelsestiltakene samlet sett mangelfulle og utdaterte, og tiltakene vil ikke kunne beskytte befolkningen på en tilfredsstillende måte. Det er derfor behov for å gjøre tilpasninger som gjør samfunnet bedre rustet til å stå imot dagens og fremtidens trusler.



Figur 10.4 Sivilforsvaret øver i et grunnkurs for tjenestepliktige. Kurset dekker viktige områder som brann.

Foto: Arild Ødegaard, DSB

Innretning av fremtidige sivile beskyttelsestiltak

Regjeringen har besluttet at innretningen av fremtidige sivile beskyttelsestiltak skal baseres på tre hovedtiltak; rettidig befolkningsvarsling med høy dekningsgrad, hensiktsmessig evakuering til trygge oppholdssteder og egenberedskap.

Rettidig og nøyaktig *befolkningsvarsling* med høy dekningsgrad for fred, krise og krig er avgjørende. Sivilforsvarets tyfonanlegg er i dag vårt eneste nasjonale system for befolkningsvarsling og består av 1 244 operative varslingsanlegg. Disse når om lag halve befolkningen, det vil si de som bor i byer og tettbygde strøk der sireneanlegg ble utplassert under den kalde krigen. Varslingssystemet ble først og fremst bygd opp for å kunne varsle befolkningen om forestående flyangrep. Det er hensiktsmessig med et supplerende, nasjonalt varslingsystem hvor det er mulig med presis og rettidig varsel om uønskede, potensielt farlige hendelser. Stortinget sluttet seg derfor til regjeringens forslag om å avsette 1,1 mill. kroner til DSB i statsbudsjettet for 2020 for å utrede et system for mobilbasert befolkningsvarsling.

Evakuering til trygge oppholdssteder

Det er politiets ansvar å evakuere. Det innebærer å beslutte hensiktsmessig evakuering og sørge for at berørte personer kommer i sikkerhet i krisesituasjoner. Kommunens oppgave er å sørge for at de grunnleggende behovene til de evakuerte blir ivaretatt. Kommunene har videre i tråd med kommunal beredskapsplikt krav om å utarbeide en overordnet beredskapsplan (se punkt 10.4.1), som skal inneholde en evakueringsplan. Kommunale beredskapsplaner er som regel generisk i formen, og det er behov for å vurdere planverket, særskilt i kommuner med strategiske viktige områder. Jus- og beredskapsdepartementet vil derfor gi DSB i oppdrag å vurdere det kommunale planverket for evakuering samt veilede kommuner i strategisk viktige områder, for å sikre at de har et oppdatert planverk. Dette planverket må utvikles i samarbeid med relevante aktører som blant annet politiet, Forsvaret, fylkesmenn og kommuner.

I det høyere krisespekteret og i krig må det sees hen til NATOs syv grunnleggende forventninger – en forpliktelse fra NATO-toppmøtet i 2016 (se kapittel 6) – om at en nasjon skal kunne

håndtere en masseforflytning tilsvarende to prosent av befolkningen. Dette innebærer å forhåndsplanlegge og øve håndtering av samtidig forflytning av sivilbefolkning og militære styrker som benytter samme transportruter. Justis- og beredskapsdepartementet følger opp dette kravet gjennom Totalforsvarsprogrammet.

Dagens tilfluktsromordning

Tilfluktsrom som sivilt beskyttelsestiltak er regulert i sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrifter. Norge har i dag i underkant av 20 000 tilfluktsrom med plass til ca. 2,5 mill. personer. Disse er fordelt på ca. 600 offentlige tilfluktsrom med plass til ca. 300 000 personer og ca. 19 200 private tilfluktsrom med ca. 2,2 mill. plasser. Tilfluktsrommene har en dekningsgrad på om lag 50 prosent av befolkningen, men det er store regionale forskjeller på landsbasis. Dekningsgraden reflekterer datidens vurdering av trusselbildet. Tilfluktsrom skal i henhold til gjeldende forskrift gi god beskyttelse mot virkninger fra konvensjonelle våpen, radioaktivt nedfall, biologiske og kjemiske stridsmidler. Kravene til beskyttelse er høyere for offentlige tilfluktsrom enn for private. Forskrift om tilfluktsrom setter krav til at rommene skal kunne klargjøres på 72 timer og at man skal kunne oppholde seg der i inntil seks timer. Forhold som påvirker oppholdstiden er særlig luftkvalitet og tilgang på drikkevann. Eier av tilfluktsrom har ansvar for å oppfylle kravene i forskriften. Siviltforsvaret foretar tilstandskontroll av tilfluktsrommene, og behandler søknader om fritak fra gjeldende regelverk. En rekke tilfluktsrom benyttes i det daglige til andre formål, herunder av frivillige organisasjoner, idrettslag og andre.

Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen etter den kalde krigen førte blant annet til at Stortinget ved behandling av St.meld. nr. 25 (1997–98) *Hovedretningslinjer for det sivile beredskapsvirksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*, jf. Innst. S. nr. 241 (1997–98), sluttet seg til en midlertidig stans i bygging av nye tilfluktsrom i påvente av et nytt beskyttelseskonsept. Dette er fremdeles gjeldende praksis, noe som har medført at dekningsgraden av tilfluktsrom stadig reduseres som følge av befolkningsøkning og sletting av dårlig vedlikeholdte rom.

FFI mener at tilfluktsrom har mistet mye av sin relevans i lys av et endret risiko- og sårbarhetsbilde, nye sårbarheter i samfunnet og ny våpenteknologi. Et offentlig beredskapsutvalg (NOU 2013: 5 *Når det virkelig gjelder*) vurderte også dagens tilfluktsrom som verken relevant

eller tilpasset samfunnets utfordringer og trusselbilde. Utvalget pekte på at samfunnsøkonomiske og beredskapsmessige hensyn tilsier at slike anlegg bør avvikles og at ressurser bør rettes mot forebygging og håndtering av sårbarhet beskrevet i det nasjonale risikobildet. Befolkningen vil sannsynligvis ikke rekke å søke dekning i et tilfluktsrom, da mange av rommene er plassert feil med hensyn til hvor befolkningen faktisk oppholder seg i dag. Flere NATO-land vurderer tilfluktsrom som mindre aktuelle grunnet kort varslingsstid ved angrep, og anbefaler at sivil beskyttelse i større grad baseres på effektiv varsling og informasjon, og at det må søkes dekning der man oppholder seg. Etter regjeringens vurdering er dagens tilfluktsromsløsning utdatert.

Det er imidlertid behov for trygge oppholdssteder for befolkningen i hele krisespekteret, der som evakuering er nødvendig. Justis- og beredskapsdepartementet vil gi DSB i oppdrag, i samarbeid med relevante aktører, å vurdere og foreslå kriterier for trygge oppholdssteder for befolkningen ved evakuering i hele krisespekteret. Som del av dette arbeidet skal det særskilt vurderes å videreføre tilfluktsrom med høy beskyttelsesevne i spesielt utsatte områder. Tilfluktsromsordningen i sin nåværende form avvikles når det er etablert ny ordning for trygge oppholdssteder for befolkningen i hele krisespekteret.

Egenberedskap

DSB lanserte høsten 2018 en egenberedskapskampanje for å bistå befolkningen til å forberede seg på en krise, herunder evne til å ta vare på seg selv og de rundt seg i minst tre døgn ved hendelser og kriser som rammer kritisk infrastruktur. En brosjyre med råd om egenberedskap ble distribuert til alle landets husstander. Kampanjen har fått betydelig oppmerksomhet og har bidratt til økt oppmerksomhet i befolkningen om betydningen av egenberedskap. Egenbeskyttelsestiltak gir god beskyttelse mot mange typer uønskede hendelser både i fredstid og mot krigshandlinger.

10.6 Samlokalisering av nødmeldingssentraler

Gjennom Stortingets behandling av nærpolitireformen i Innst. 306 S (2014–2015), jf. Prop. 61 LS (2014–2015) *Om endringer i politiloven mv. (Trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*, har regjeringen fått tilslutning til at brann- og redningsvesenets nødmeldingstjenester skal lokalise-

res sammen med politiets operasjonssentraler. Videre skal nødmeldingstjenestens geografiske grenser tilpasses de nye politidistriktene, men samtidig slik at en 110-sentral kan dekke mer enn ett politidistrikt. Sentralene skal samlokaliseres vegg-i-vegg. Når det gjelder helsetjenesten, er ansvaret for å etablere og drifte Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) en del av de regionale helseforetakenes sørge-for-ansvar. Det vil således være de regionale helseforetakene som vurderer hensiktsmessig organisering av AMK-sentralene i sine helseforetak, herunder eventuell samlokalisering med brann og politi sine nødmeldetjenester.

En reduksjon av antallet 110-sentraler, gjennom å samlokalisere dem med politiets operasjonssentraler, vil sikre at operatørene får styrket sin kompetanse gjennom håndtering av flere hendelser. Det gir mengdetrening. Tiltaket er viktig for effektiv samhandling og rask hjelp. Erfaringer fra samlokaliserte nødmeldingssentraler tilsier også at samlokalisering gir bedre tjenester for publikum, spesielt ved større hendelser som involverer flere nødetater.

Samlokalisering av politiets operasjonssentraler og brann- og redningsvesenets 110-sentraler er gjennomført i politidistriktene Innlandet, Møre og Romsdal, Øst og Sør-Øst. Samlokalisering av politiets operasjonssentral, brann- og redningsvesenets 110-sentral, og Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) er gjennomført i Nordland politidistrikt. Erfaringene fra de samlokaliserte sentralene er positive. Nødetatene drar nytte av å være nær hverandre og av å kunne dele kunnskap og informasjon ved både små og store hendelser.

Det arbeides også med å legge til rette for samlokalisering av de resterende sentralene, blant annet i Finnmark politidistrikt arbeides det med å gjennomføre samlokalisering og man er i gang med å legge til rette for samlokalisering i Troms. I mange av de resterende distriktene vurderes det nye politihus som ikke gjør det hensiktsmessig å samlokalisere de eksisterende sentralene nå.

10.7 Forvaltning av elsikkerhetsområdet

Elektrifisering er en viktig del av det grønne skiftet, men innebærer samtidig nye belastningsmønstre på strømmettet og nye typer installasjoner. Når lys og varme styres trådløst viskes grensen mellom elsikkerhet og ekom ut. Når elektrisk energi produseres hos forbrukere viskes grensen mellom elsikkerhet og energiproduksjon ut. I

smarte byer og med «tingenes internett» (internet of things) kobles mange tjenester på nett, noe som gir økt sårbarhet og avhengighet av internett for å betjene lys og varme og fare for hacking av styring av strøm.

Den teknologiske utviklingen endrer grenseflater mot andre forvaltnings- og myndighetsområder. Dagens forvaltningsmodell gir mange grenseflater. DSB forvalter Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven), Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) forvalter Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) og NVE forvalter energiloven.

I de senere årene har DSB pekt på flere utfordringer med dagens forvaltningsmodell.

Brannstatistikken viser at branner i mindre grad utløses av feil på elektriske installasjoner, og i større grad av feil bruk i risikoutsatte grupper og feil ved elektriske produkter. Fremtidens elsikkerhetsutfordringer er i stor grad knyttet til bruk av ny teknologi og tjenester.

Det er behov for å se nærmere på hvordan elsikkerhet på best mulig måte kan ivaretas i det grønne skiftet, herunder mulig ansvarsfordeling hos de ansvarlige sektormyndighetene.

Økt anvendelse av elektrisitet, flere offentlige myndigheter med ansvar og privat-offentlig samarbeid gir grunn til å vurdere om dagens forvaltningsmodell på elsikkerhetsområdet er hensiktsmessig. Utfordringer på elsikkerhetsområdet er sammensatte og tverrsektorielle. Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet vil nedsette en arbeidsgruppe som skal fremme forslag til en helhetlig og kostnadseffektiv forvaltning av elsikkerhetsområdet. Gruppen vil ha deltakelse fra DSB, Nkom, NVE og Sjøfartsdirektoratet. Næringslivet vil også bli involvert, for eksempel gjennom en referansegruppe. Formålet med gjennomgangen skal være en helhetlig og kostnadseffektiv forvaltning av elsikkerhetsområdet.

10.8 Mer motstandsdyktig elektronisk kommunikasjon

Elektroniske kommunikasjonstjenester (ekomtjenester) er en kritisk innsatsfaktor for det moderne samfunn, og binder samfunnsfunksjoner sammen gjennom kommunikasjon mellom mennesker og utveksling av informasjon mellom maskiner.

Det er, ut fra et samfunnssikkerhetsperspektiv, viktig med stabile og motstandsdyktige ekomtjenester i hele landet. Når for eksempel en natur-

Boks 10.3 Eksempel på forebyggende arbeid – elsikkerhet

Gjennom eltilsynsloven pålegger Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) nettselskaper å føre tilsyn med elektriske anlegg innenfor sitt forsyningsområde. Det lokale elektrisitetstilsyn (DLE) ved nettselskapet er derfor en del av det offentlige tilsynsapparatet for elsikkerhet, og utøver tilsyn under DSBs kontroll. DLE gjennomfører årlig rundt 170 000 tilsyn i privatboliger og i virksomheter. DLE driver også tilsyn med elvirksomheter (elektroinstallatører o.l.) og markedskontroll av elektriske produkter.

Hvorfor tiltaket er viktig

Feil på det elektriske anlegget i private hjem og virksomheter utgjør en fare for person- og brann sikkerheten. Tilsynet som DLE utfører har en forebyggende effekt både med hensyn til el- og brann sikkerhet ved at man tar en gjen-

nomgang av lavspenningsanlegget og med å gi informasjon knyttet til elsikkerhet. For å redusere faren for personskade eller brann som følge av feil med elektriske anlegg, er det også viktig at man fører tilsyn med de som bygger anleggene. Det er klare krav om bruk av kvalifisert personell og at virksomheten har et fungerende internkontrollsystem.

DLE sin tilsynsvirksomhet bidrar til oppmerksomhet hos befolkningen på viktigheten av at elanlegget i boliger og virksomheter er forskriftsmessig utført, og man øker kunnskapen om personskader og brannfare knyttet til feil på det elektriske anlegget. DLE skal ha en risikobasert tilnærming til sine tilsyn, og skal ha særlig fokus på risikoutsatte grupper.

Gjennom sin tilsynsvirksomhet er DLE med på å redusere antall branner med elektrisk årsak.

hendelse rammer et lokalsamfunn, vil kommunikasjonsbehovet være større enn normalt og samtidig kan en slik hendelse påvirke ekomtjenestene i området og i verste fall medføre langvarige utfall. Jordraset i Jølster i 2019 er et eksempel som viste at utfall i de kommersielle mobil- og bredbåndsnettene kan være kritiske for befolkningen i en krisesituasjon.

De siste årene har Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nkom intensivt arbeidet med sikkerhet, motstandsdyktighet og beredskap i ekomnettene. Program for forsterket ekom, gir utsatte kommuner midler til å øke beredskap og motstandsdyktigheten i mobilnettet i et område i kommunen. Utbygging av reservestrøm og redundante linjer prioriteres i kommuner som har risiko for bortfall av strøm. Tiltakene består i å øke reservestrømkapasiteten og sikre en mer robust strøm- og transmisjonsløsning til utvalgte mobilbasestasjoner i kommunen. Til nå har over 40 kommuner fått bevilget midler for et slikt område med forsterket ekom. I tillegg er det gjennomført flere tiltak nasjonalt som har bidratt til mer motstandsdyktige ekomnett. Det investeres i størrelsesorden 10 mrd. kroner årlig i norske ekomnett. Teknologit utviklingen i norske ekomnett går i retning av virtualisering av infrastruktur, flytting av tjenesteproduksjon og automatisering

ved at kunstig intelligens tar stadig flere beslutninger. Fra virksomhetenes side vil dette kunne bidra til rasjonalisering og forbedring av tjenestene. Samtidig medfører utviklingen lange verdikjeder med stadig flere involverte aktører, og med forskyving av kompleksitet utover i verdikjeden. Dette utfordrer aktørene når de skal vurdere den samlede sårbarheten i sine tjenester. Beredskapstiltak i ekomnett blir nærmere vurdert i den kommende stortingsmeldingen om elektronisk kommunikasjon.

Nødnett styrker beredskapen

Gode kommunikasjonsløsninger for nød- og beredskapsaktører er en grunnleggende forutsetning for at aktørene skal kunne løse sine samfunnsoppgaver. Nødnett (det digitale radiosambandet til nød- og beredskapsstatene) ble utviklet for å dekke nød- og beredskapsaktørenes behov for effektiv gruppekommunikasjon. Nødnettet er avlyttingssikret, robust bygd, og har god dekning i hele landet. Nødnett består av ca. 2 200 basestasjoner, har en dekningsgrad på ca. 86 prosent av landarealet og nær 100 prosent av befolkningen. Ca. 64 000 radioterminaler er aktivert for bruk av Nødnett, og stadig flere organisasjoner bruker Nødnett. DSB forvalter statens eierskap til Nød-

nett og koordinerer utvikling av fellesløsninger på vegne av nødetatene.

Nødnettet er bygd for å ha stor motstandsdyktighet mot påkjenninger. Dersom en basestasjon mister kontakt med resten av Nødnett, kan denne fortsatt gi lokal dekning til nødnettradioer i området. Nødnettradioer kan også brukes direkte radio til radio, uten å gå via en basestasjon (kalt DMO). De fleste kjøretøymonterte radioer vil ha mulighet til å operere som en lokal basestasjon med begrenset funksjonalitet, enten for å gi lokal dekning eller for å opprette forbindelse fra radioer som kommuniserer lokalt til Nødnett. Mobile basestasjoner vil kunne utplasseres og kobles til resten av infrastrukturen for å etablere tilleggsdekning ved større langvarige hendelser. Nødnett er bygget ut med minimum 8 timer nødstrøm på basestasjonene. 14 prosent av basestasjonene har 20 timer nødstrøm, 15 prosent har 2 døgn og 1 prosent har 72 timer.

På sikt vil kommersielle mobilnett utgjøre infrastrukturen for en fremtidig nødnettjeneste. Mobilnettene har langt høyere datakapasitet enn dagens Nødnett og nye standarder for mobilnettene vil etter hvert kunne tilby rask og sikker gruppekommunikasjon i form av tale, video i sanntid og data. Regjeringen arbeider for at de kommersielle mobilnettene skal kunne bære fremtidige tjenester for nød- og beredskapsetatene. Nkom og DSB fikk i oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet å gjennomføre en konseptvalgutredning for å vurdere hvordan en fremtidig løsning i kommersielle mobilnett kan og bør realiseres, og for å vurdere overgangen fra dagens Nødnett. Konseptvalgutredningen er i tråd med ordinær praksis for store komplekse statlige investeringer sendt til ekstern kvalitetssikring.

10.9 Frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner

Norge er et langstrakt land med spredt befolkning. Det kan ofte være langt mellom ressursene. Det er derfor helt avgjørende at det finnes frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner som kan organisere det lokale engasjementet som finnes rundt i landet. De frivillige ressursene i den norske redningstjenesten er anerkjent som et sentralt element – ofte beskrevet som selve bærebjelken. De er til stede i lokalsamfunnet med kunnskap, kompetanse og rett utstyr. Frivillige bidrar med en rekke ressurser som redningsskøyter, mindre fly, terrenggående transportmidler, red-

ningshunder, mv. De kjenner til lokal risiko og sårbarhet, vær og føre, folk og vaner. De frivillige ressursene i redningstjenesten har kort vei når alarmen går.

Regjeringen vil legge til rette for at frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner skal fortsette å være en sentral del av grunnberedskapen i Norge. Staten tilrettelegger blant annet for de frivilliges innsats gjennom årlige økonomiske tilskudd, og sørger for refusjon av faktiske utgifter under redningsaksjoner. Fordi de frivillige har en så viktig rolle i redningstjenesten har de fått tilgang til Nødnett og får dekket utgiftene relatert til dette. De frivillige redningsorganisasjonene har fått utdelt nødnett-terminaler og kan dermed kommunisere effektivt med nødetatene og andre beredskapsaktører under søk og redningsaksjoner. Det pågår utredninger for å vurdere ulike alternativer for en fremtidig nød- og beredskapskommunikasjon som vil gå over kommersielle nett. Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) er involvert i arbeidet slik at de frivillige ressursene blir ivarettatt på en god måte.

Den 7. desember 2018 la også Regjeringen frem en egen stortingsmelding om frivillighet, Meld. St. 10 (2018 – 2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig*, jf. Innst. 254 S (2018–2019). Meldingen presenterer regjeringens frivillighetspolitikk som støtter opp om en sterk, selvstendig og mangfoldig frivillighet. Frivillighet skal bygges nedenfra. Det er ikke staten som setter målene for frivilligheten – det gjør frivilligheten selv. Bred deltagelse er et overordnet politisk mål. Virkemidlene staten har for å nå dette målet er:

- tilskudd som støtter opp en sterk og uavhengig sektor
- en forenklingsreform som legger til rette for en enkel, forutsigbar og åpen tilskuddsforvaltning
- en samordnet og forutsigbar frivillighetspolitikk

Over hele landet har frivillige organisasjoner i redningstjenesten bistått den statlige helsetjenesten og kommunene med oppdrag knyttet til koronapandemien. I tillegg håndterer organisasjonene sine ordinære virksomheter innenfor redningstjenesten i en tid hvor mange har benyttet skog, fjell og sjø som rekreasjonsarena. Samtidig har de opplevd sviktende inntekter fra ulike vaktoppdrag på kultur- og idrettsarrangementer som har blitt avlyst, og økt behov for smittevernutstyr. Stortinget har sluttet seg til regjeringens forslag om å bevilge 10 mill. kroner i Prop. 67 S (2019–2020), jf. Innst. 216 S (2019–2020), for å understøtte



Figur 10.5 Frivillige mannskaper deltar under en skredøvelse.

Foto: Norske Redningshunder

arbeidet til de frivillige organisasjonene og det økte utstørsbehovet organisasjonene har som følge av pandemien.

10.10 Lagring av eksplosive stoffer

4. august 2020 ble Beirut rammet av en voldsom eksplosjon i et lager som inneholdt store mengder ammoniumnitrat. Dette førte til omfattende skader i hele hovedstaden. Om lag 190 mennesker døde og mer enn 6 000 ble skadd. Libanons regjering har anslått at eksplosjonene har gjort mer enn 300 000 mennesker hjemløse.

I Norge benyttes ammoniumnitrat i hovedsak i gjødsel og til produksjon av eksplosiver. Ammoniumnitrat er et såkalt utgangsstoff for eksplosiver og det er de siste årene også stilt strenge krav til sikring av stoffet for å hindre at det kommer på

avveie og misbrukes. Det er et kjemisk stoff med egenskaper som tilsier at det er nødvendig med regulering av stoffet av hensyn til samfunnssikkerheten. I Norge stilles det en rekke krav til farlige stoffer som ammoniumnitrat. For å forebygge uønskede hendelser ved lagring av dette stoffet, stilles det blant annet krav om risikovurderinger, og kompetansekrav til personer som håndterer stoffet. Videre stilles det krav til forsvarlig lagring og vurdering av arealmessige begrensninger ved lagring. Ved lagring over visse mengder er det også meldeplikt til DSB.

For lagring av ammoniumnitrat som benyttes til produksjon av eksplosiver stilles det særskilte krav. I Norge er alle lagre med over 50 tonn ammoniumnitrat underlagt tilsyn av DSB. Slike lagre er også omfattet av storulykkeforskriften og blir fulgt opp tett. Lagre under 50 tonn er underlagt tilsyn av brann- og redningsvesenet.

11 Forebygging, beredskap og redningstjeneste i våre nordlige havområder

Norge er en havnasjon. Vi råder over et havareal som er flere ganger større enn vårt landareal. Med øyer, holmer og fjorder inkludert har Norge en av verdens lengste kystlinjer. En betydelig andel av norsk økonomi er knyttet til havet. Olje- og gass, skipsfart, turisme og fiskeri- og sjømatnæringen er viktige næringer som skaper sysselsetting over hele landet, og spesielt langs kysten.

Store deler av de norske havområdene ligger nord for polarsirkelen. Mesteparten av den totale skipsfarten i hele Arktis går i dag i norske farvann. Skipstrafikken har økt de senere år. Veksten forventes å fortsette. Smeltende havis og varmere hav har ført til større aktivitet. Fiskeflåten trekker stadig lengre nordover, cruisetrafikken i polare områder er i vekst, og nye skipsruter vurderes i takt med ismeltingen. Økt maritim aktivitet gir større risiko for ulykker.

Norge har over lang tid lagt vekt på tilstedeværelse i havområdene i nord for å hevde suverenitet og suverene rettigheter, ivareta myndighetsutøvelse og bidra til forutsigbarhet og stabilitet. Dette er en viktig del av regjeringens samlede nordområdepolitikk.

Som kyst og flaggstat har Norge et ansvar for å tilrettelegge for sikker skipstrafikk i sårbare områdene i Arktis. Norge er en ledende rednings- og beredskapsaktør i havområdene i nord. Vi har en unik offentlig organisert redningstjeneste som fungerer godt, og tilliten til tjenesten er høy.

Samtidig er beredskap i disse fjerntliggende og værutsatte områdene krevende, og reiser spørsmål om hvilke krav som kan stilles til den enkelte aktørs ansvar for sin egen sikkerhet. Hva hver enkelt gjør for sin egen sikkerhet og beredskap vil alltid være viktig. Til sjøs er det helt avgjørende. De som opererer i disse farvannene må være klar over at klimaet, avstandene og tidsfaktoren vil gjøre visse redningsaksjoner svært krevende uansett hvor store ressurser redningstjenesten har. Det må være en forutsetning at aktører selv iverksetter tiltak for å forebygge og håndtere eventuelle ulykker. Det ligger et betydelig ansvar hos den enkelte skipper, reder og operatør.

I dette kapitlet redegjøres det for hvilke utfordringer Norge står overfor når det gjelder beredskap og redningstjeneste i nordlige havområder, hvilke ressurser som finnes og hva regjeringen gjør.

11.1 Regjeringens politikk

Regjeringen vil:

- Bedre nødkommunikasjonen i nordlige farvann gjennom utvidet høyfrekvent radiodekning (HF) og lyttevakt fra kystradiostasjonene på HF.
- Etablere bredbåndskapasitet for både sivile og militære brukere i Arktis fra 2023.
- Fase inn de nye redningshelikoptrene som vil styrke redningsberedskapen betydelig.
- Ta sikte på å etablere en ny base i Tromsø som vil bidra til økt redningshelikopterkapasitet i nord.
- Styrke den arktiske maritime kompetanse gjennom å etablere en arktisk maritim kompetansenode.
- Vurdere nåværende og fremtidige sjøsikkerhets- og beredskapsmessige utfordringer knyttet til cruisetrafikk i Norges farvann og tilgrensede havområder. Regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal drøfte utfordringene og foreslå tiltak på dette området.
- Utrede hvordan den maritime nød- og sikkerhetstjeneste (kystradiotjenesten) bør være innrettet i fremtiden.
- Videreutvikle samarbeidet om felles utfordringer i Arktis innen redning og beredskap gjennom avtaler knyttet til internasjonalt rednings-samarbeid i nordlige havområder.

11.2 Ansvar for søk og redning i nordlige havområder

Norges forpliktelser for sjø- og luftredningstjeneste er nedfelt i en rekke internasjonale konven-

sjoner og avtaler. Rammeverket for redningstjenesten fremgår av den internasjonale konvensjonen om søk og redning til sjøs av 1979 (SAR-konvensjonen), overenskomst om internasjonal sivil luftfart av 1944 (ICAO-konvensjonen) og internasjonal konvensjon om sikkerhet for menneskeliv til sjøs av 1974 (SOLAS-konvensjonen). FNs havrettskonvensjon fra 1982 gir også rammer for statenes rettigheter, handlefrihet og plikter på havet, og forplikter blant annet flaggstaten å stille krav til skipsfører om å yte assistanse. Konvensjonsforpliktelsene er operasjonalisert gjennom et felles internasjonalt planverk, den såkalte IAMSAR-manualen (International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual).

Norges geografiske ansvarsområde for redningstjenesten er i tillegg til norsk territorium, de sjø- og havområdene og luftrommet over som til enhver tid er fastsatt av Norge i samråd med nabostater på grunnlag av internasjonale overenskomster hvor Norge har forpliktet seg til å yte redningstjeneste.¹ I praksis betyr dette svært store havområder i nord. Som en følge av at Norge ble part i en avtale om søk og redning i Arktis i 2011 ble redningsansvarsområdet utvidet slik at Norge har ansvar lenger øst mot russisk ansvarsområde enn tidligere, samt nord for Svalbard og helt opp til polpunktet (se figur 11.1 og punkt 11.8).

Den norske redningstjenesten koordineres administrativt av Justis- og beredskapsdepartementet, og det er departementet som gir nærmere instruksjoner, mandat og retningslinjer for utøvelse av redningstjenesten.

Sjø- og luftredningstjenesten ledes og koordineres alltid direkte fra Hovedredningssentralen, enten fra avdeling Sør Norge (HRS SN) eller fra avdeling Nord-Norge (HRS NN). Koordineringen av hendelser på land delegeres i de aller fleste tilfeller til en av de lokale redningssentralene, etter føringer fra Hovedredningssentralen.

I kongelig resolusjon av 6. desember 2019 fastsettes sammenslåing av de to hovedredningssentralene til én statlig virksomhet. Endringen trådte i kraft 1. februar 2020. Redningssentralene på Sola og i Bodø videreføres som avdelinger for virksomheten. Det er ansatt en administrerende direktør for Hovedredningssentralen som har ansvaret for den samlede administrative virksomhetsstyringen. Politimestrenes tilleggsfunksjon som leder av redningsledelsene ved Hovedredningssentralen videreføres som i dag.

HRS SN er plassert i nærheten av Stavanger Lufthavn Sola. Sentralen sitt ansvarsområde går fra Skagerrak og opp til 65 grader nord. I sør grenser HRS SN sitt ansvarsområde mot Sverige og Danmark, og i vest mot Storbritannia. Sentralen har også det overordnede ansvaret for all redningstjeneste på land fra og med Trøndelag og sørover.

HRS NN ligger i Bodø. Sentralen sitt geografiske ansvarsområde går fra 65 grader nord og opp til Nordpolen. I vest går grensen ved 0-meridianen og i øst fra grensen Norge-Russland og et stykke nord nord-øst til den treffer 35 grader østlig lengde. Derfra følger grensen 35 graden nord til Nordpolen. HRS NN har det overordnede ansvaret for redningstjeneste på land i Nordland, Troms og Finnmark og på Svalbard.

Underlagt Hovedredningssentralen finnes lokale redningssentraler. Hvert politidistrikt utgjør en lokal redningssentral. Det er politimestrene i de 12 politidistriktene som er gitt myndighet til å lede de respektive lokale redningssentralene. Lokale redningssentraler blir først og fremst benyttet for å samordne og koordinere redningsaksjoner på land, og ikke på havet. Sysselmannen på Svalbard er lokal redningssentral for Svalbard.

Hovedredningssentralen håndterte litt over 8 300 hendelser i 2019. Det har vært en jevn økning i antall hendelser de siste årene, men med en svak nedgang siden 2016. Det skyldes at antall sjøhendelser har blitt færre, først og fremst som følge av endrede varslingsrutiner fra Telenor kystradio og Redningsselskapet til Hovedredningssentralen. Hendelser på sjøen som bærer preg av å være serviceoppdrag for Redningsselskapet blir ikke lenger regnet som redningsoppdrag. Antall landredningshendelser har økt sterkt de siste 10 år, og utgjorde nesten 3 000 hendelser i 2019. Økningen er vurdert til primært å skyldes vekst i uteaktivitet blant befolkningen generelt, samt økning i turisme på helårsbasis. Antall oppdrag med redningshelikopter og/eller legebil er fortsatt høyt med over 1 900 oppdrag i 2019.

I Prop. 1 S (2018–2019) for Justis- og beredskapsdepartementet ble det utarbeidet en status- og tilstandsvurdering for redningstjenesten. Funksjonsevnen til redningstjenesten ble vurdert gjennom fire underliggende evner: evne til redningsledelse, operativ redningsevne, evne til samvirke og utviklingsevne. Samlet sett ble funksjonsevnen til redningstjenesten vurdert som god.

¹ Jf. kgl. res 6. desember 2019 Organisasjonsplan for redningstjenesten.



Figur 11.1 Illustrasjon av det norske redningsansvarsområdet til havs.

Kilde: Håndbok for redningstjenesten

11.3 Utfordringer i nordlige havområder

Ising og kulde utsetter fartøy for store belastninger på skrog og maskineri. Polare lavtrykk som dannes vinterstid når kald, arktisk luft strømmer ut over åpent hav, oppstår på kort varsel og gir intenst bygevær med kraftig vind og snøbyger. Sterk vind, høye bølger og tåke er vanlig i nordlige havområder. Det er mer krevende å varsle været i Arktis enn lenger sør.

De raske klimaendringene i området utgjør en ekstra utfordring. Oppvarmingen i Arktis er mer enn dobbelt så stor som det globale gjennomsnittet. Utbredelsen av sjøis varierer stort fra år til år, men den langsiktige trenden er klart nedadgående. I det sentrale Polhavet er sjøisen redusert med 65 prosent i perioden 1975–2012. Ettersom sjøisen blir tynnere og mindre utbredt, blir den også mer mobil. Dette øker risikoen for is-relaterte farer og hendelser. At sjøisen trekker seg tilbake kan blant annet føre til endringer i stormbaner, og at polare lavtrykk kan oppstå i områder de tidligere ikke har forekommet.

Tøffe klimatiske forhold setter også redningsressursenes tekniske og operasjonelle evner på prøve. Overlevelsestiden i sjøen uten egnet redningsutstyr er svært kort. Selv med redningsut-

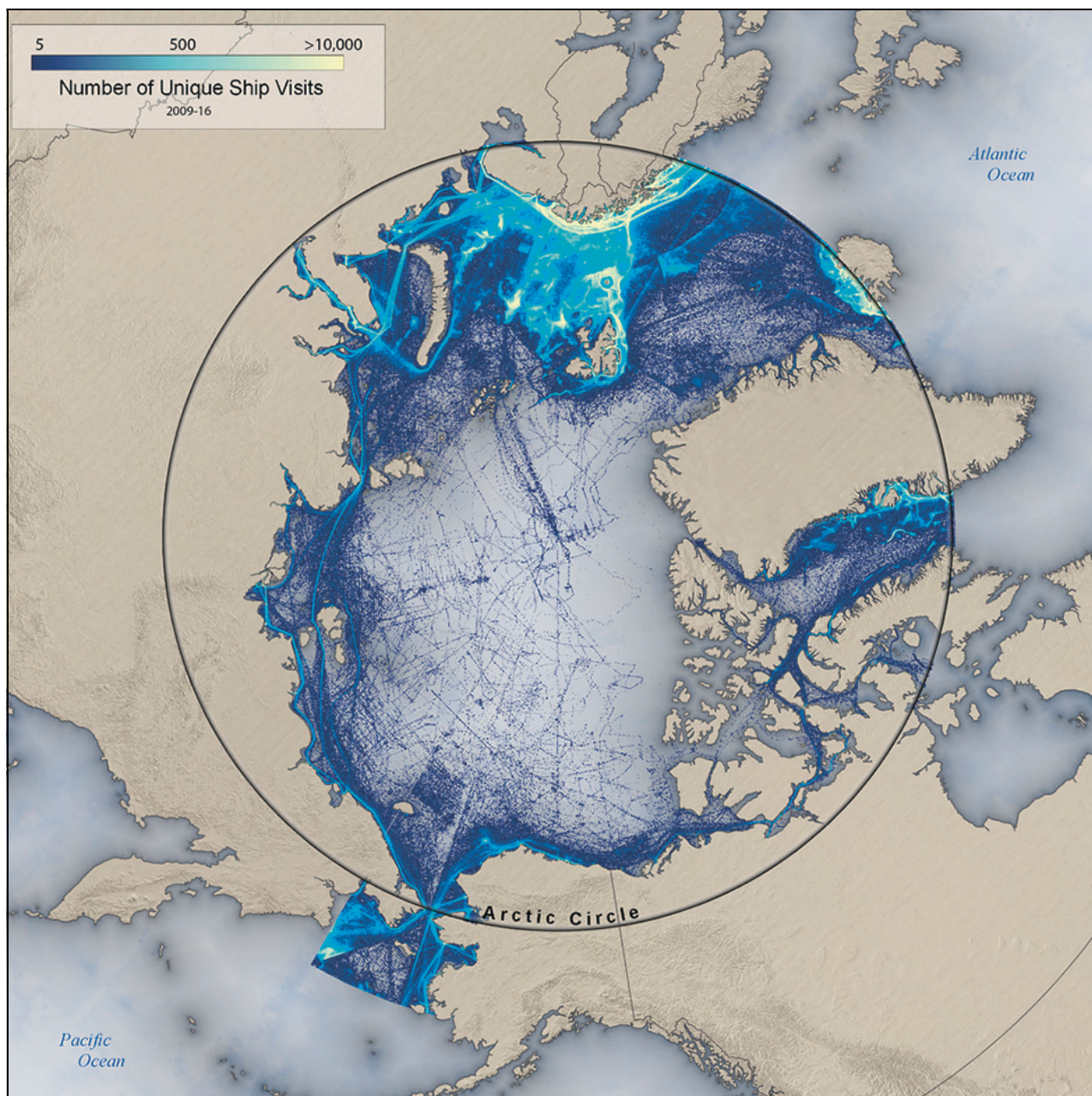
styr vil nedkjøling være en trussel fra første stund i tilfelle en ulykke på sjøen. Det er i tillegg meget begrenset havneinfrastruktur i området og det er lange avstander for redningsressurser. Nye seilbare havområder gjør operasjonsområdet for søk og redning større.

Økt aktivitet i nordlige havområder

Større tilgjengelige havområder gir enklere adgang til havbaserte ressurser og nye muligheter for skipstrafikk. Fiskeriaktiviteten spres over et større geografisk område. Fiskefartøy opererer nå opp mot 83 grader nord, altså nord for Svalbard. Fisking foregår størsteparten av året, med særlig stor aktivitet fra august til desember. Det har blitt færre fiskefartøyer, men de er blitt større, mer avanserte og mer effektive. Områdene er store og tettheten mellom skip er liten. Flere steder er havbunnen ikke kartlagt, og gode sjøkart mangler. Det er fiskefartøyer fra flere nasjonaliteter som opererer i disse farvannene. Ekstra utfordringer kan oppstå på grunn av forskjellig kultur med hensyn til risikoaksept, rutiner for varsling og evakuering, samt språkproblemer under redningsaksjoner.

Utviklingen av petroleumsressursene på både norsk og russisk sokkel fortsetter og vil ha betydning for skipstrafikken langs Norskekysten og i Barentshavet. I norsk del av Barentshavet er det i dag to felt i produksjon, gassfeltet Snøhvit og oljefeltet Goliat. Et tredje felt, Johan Castberg, er under utbygging og planlegges å komme i produksjon i 2022.

Antall cruiseturister i Norge er firedoblet på mindre enn 20 år. Kystverkets anløpsstatistikk viser nær 2 800 cruiseanløp til norske havner i 2019, med totalt 4,1 mill. passasjerer. Størstedelen av veksten har kommet langs norskekysten, men det er også en økning i nordlige havområder. I dag har cruiseskipene som seiler i Arktis plass til langt flere passasjerer enn tidligere og de seiler i områder som tidligere var dekket av is. 39 000 cruisebåtpassasjerer besøkte Svalbard i 2019. De største fartøyene hadde plass til mer enn 4 000 passasjerer. Sesongen starter tidligere og slutter senere. Ekspedisjonsturer med små og mellomstore passasjerskip som tar fra 12 til 300 passasjerer har blitt mer populære. Ekspedisjonscruise går også på nordsiden og rundt Svalbard. Det er en økende interesse for ruter østover inn i russisk farvann som Franz Josefs land og Nordøstpassasjen, så vel som vestover mellom Grønland og Svalbard.



Figur 11.2 Konsentrasjon av skipstrafikk i Arktis i perioden 2009–2016, enkeltstående skip¹.

¹ Young, O.R., Berkman, P.A. and Vylegzhanin, A.N. (eds.) *Informed Decision-Making for Sustainability. Volume 1 (Governing Arctic Seas: Regional Lessons from the Bering Strait and Barents Sea)*.

Det er økende forsknings- og overvåkningsaktivitet fra mange nasjoner i nordområdene. Noen av forskningsfartøylene er kommersielle, og noen fartøy ivaretar både sivile og militære formål. De siste årene har den militære aktiviteten økt.² Militære og offentlige sivile fartøy foretar ofte krevende operasjoner i disse områdene på helårs

basis. Det gjennomføres blant annet flere store øvelser.

Begrenset tilgang til kommunikasjonstjenester

Kommunikasjonstjenestene har dårligere dekning jo lengre nord vi kommer.³ Dekningen fra satellittbaserte systemer i geostasjonære baner avtar

² Rapport fra analyseenheten i Vardø 25. juli 2019, Kystverket/Fiskeridirektoratet.

³ Fra blant annet DNV GL, Menon og Nexia (2017): «KVU for elektronisk kommunikasjon i nordområdene», publikasjon nr. 26/2017.

nord for 72°N (litt syd for Bjørnøya), og er begrenset og ustabil nord for 75°N. Lavbane-systemet Iridium gir global dekning, men har begrenset kapasitet og kan kun tilby smalbands-kapasitet (tale). Radiokommunikasjon benyttes og har den fordel at det, i motsetning til satellitt-telefoni, er et åpent kommunikasjonsnettverk hvor det kan lyttes kontinuerlig etter nødvarsler og hvor alle kan kommunisere med alle. Radiokommunikasjon (VHF, MF og HF)⁴ har imidlertid begrenset rekkevidde, kapasitet og kan primært benyttes til talekommunikasjon. Dersom det oppstår en hendelse som krever bistand fra andre, er det nødvendig med pålitelige og velkjente kommunikasjonsystemer og rutiner for varsling, informasjonsutveksling og koordinering av en eventuell redningsaksjon.

11.4 Forebyggende sjøsikkerhet

For å forhindre ulykker og skadelige utslipp, er det viktig at skipsfarten opererer med høye sikkerhets- og miljøstandarder. Særskilte forhold råder i nordområdene, og det er viktig at regelverket er tilpasset dette. Mye er gjort de siste ti årene for å øke sjøsikkerheten i nord. Det aller viktigste er arbeidet for å forebygge ulykker. Regjeringen arbeider nasjonalt og internasjonalt for å sikre at fartøyer og utstyr er egnet for operasjon i polare farvann og at mannskapet har nødvendig kompetanse. I tillegg kommer arbeidet med trafikkovervåking og kontroll av trafikken gjennom norske farvann.

På samme måte som for andre farvann, er skipstrafikk i Arktis omfattet av internasjonale regler om blant annet skipets standard og mannskapets kvalifikasjoner fastsatt av FNs sjøfartsorganisasjon IMO (International Maritime Organization). Det er viktig å sørge for at skip er bygget og utrustet i henhold til de forhold de skal operer i, at kapteinen og mannskapet er opplært til å håndtere de utfordringer de kan komme ut for, og at skipet opereres deretter.

IMOs arbeid med Polarkoden er et viktig arbeid som har vært gjort for å sørge for en bærekraftig utvikling i skipsfarten i nord. Polarkoden er delt i to, en sikkerhetsdel som gjelder tekniske standarder for skip, kvalifikasjoner for mannskap og operasjoner i polare strøk, og en miljødel som skal bidra til å hindre forurensing. Det er sentralt for rederiet å analysere operasjonsområdet for

⁴ VHF står for very high frequency, MF for medium frequency og HF for high frequency.

Boks 11.1 Samfunnets avhengighet av satellittbaserte tjenester

Satellitter er avgjørende for mange sentrale tjenester vi i dag tar som en selvfølge. Kommunikasjon, navigasjon og jordobservasjon ved hjelp av satellitter er en integrert del av infrastrukturen i samfunnet. Satellittbaserte tjenester bidrar til å realisere regjeringens mål for flere politikkområder, herunder statssikkerhet, samfunnssikkerhet, transport, forskning og klima- og miljøpolitikk. Satellittteknologi er også en tilrettelegger for viktige, norske næringer som offshorevirksomhet, maritim transport og fiskeri. Satellitter i polare baner gir gjennom sin dekning i nordområdene avgjørende bidrag til aktiviteter langt mot nord.

Samfunnets avhengighet av satellittbaserte tjenester er også en kilde til sårbarhet. Bortfall av satellittbaserte tjenester vil medføre konsekvenser for en rekke kritiske samfunnsfunksjoner. Dette gjelder for eksempel Forsvaret, politiet, nødetatene, redningstjenesten, meteorologiske tjenester, finanssektoren, kraftsektoren og transportnæringen. Satellittsignaler benyttes også i stadig økende grad av befolkningen til navigasjon både til lands og på sjøen.

Regjeringens romstrategi er nærmere omtalt i Meld. St. 10 (2019–2020) *Høytflyvende satellitter – jordnære formål – En strategi for norsk romvirksomhet*, jf. Innst. 350 S (2019–2020). Regjeringen arbeider med en ny nasjonal romlov, som skal fastsette overordnede rammer for romvirksomhet. Et lovutkast planlegges fremlagt for Stortinget i 2021.

skipet, slik at eventuelle operasjonsbegrensninger for skipet samsvarer med de forhold som råder i operasjonsområdet. Polarskips sertifikatet og operasjonsmanualen skal reflektere dette og eventuelle operasjonelle begrensninger. Polarkoden vil bidra til å redusere sannsynligheten for uønskede hendelser, og herunder øke sikkerheten for skip og mannskap, og beskyttelse av det sårbare miljøet i disse områdene.

Svalbard ligger innenfor det geografiske innslagspunktet for Polarkoden. Det er et mål å redusere risikoen for uønskede hendelser ved sjøtransport på Svalbard, slik at skade på liv, helse og

Boks 11.2 Maritimt Forum Nord og SARiNOR prosjektene

SARiNOR og SARiNOR 2 var et omfattende utredningsprosjekt om redningsberedskap i arktiske strøk som pågikk fra 2013 til 2018. SARiNOR fokuserte på søk og redning av mennesker som forulykkes i arktiske farvann, mens SARiNOR2 omhandlet beredskap mot akutt miljøforurensing og berging av verdier på skadestedet. SARiNOR-prosjektene ble finansiert av Utenriksdepartementet og næringen i fellesskap, og har hatt bred forankring i det norske søk- og redningsmiljøet.

Maritimt Forum Nord har vært prosjekteier for SARiNOR prosjektene. Maritimt Forum Nord er en medlemsorganisasjon som representerer alle de nordnorske havnæringene – skipsfart, maritim industri, petroleumsnæringen og sjømatnæringen, og enkelte offentlige virksomheter.

SARiNOR-prosjektene har vært et eksempel på samarbeid mellom næringsliv, interesseorganisasjoner, utdanningsinstitusjoner og offentlige beredskap- og redningsaktører. Prosjektene har fremskaffet kunnskap om redningsberedskap i arktiske strøk, som har gitt nyttige innspill til

myndighetene som har ansvar for søk og redning eller for å forhindre skadelig utslipp. SARiNOR-rapporter har blant annet avdekket en rekke kompetansebehov for å styrke beredskapen ved uønskede hendelser:

- Behov for kunnskap om krav og egenskaper til redningsutstyr og hvordan det polare klimaet påvirker dette materiellet.
- Behov for at mannskapene tilbys mer praktisk trening på redningsoperasjoner som inkluderer evakuering, overlevelse i kaldt klima og effektiv utnyttelse av ulike aktører («systemkompetanse»)
- Behov for bedre kompetanse om krisehåndtering ved redningsaksjoner i kaldt klima

Maritimt Forum Nord har også vært sentral i gjennomføringen av en rekke større maritime øvelser rundt Svalbard. Mer enn 20 partnere fra store deler av den norske redningstjenesten har deltatt på øvelsene «SARex Svalbard» de siste årene. Hovedtemaet på øvelsene har vært ulike hendelser med cruiseskip, blant annet evakuering.

miljø kan unngås. For Svalbard står forebyggende tiltak sentralt. Regjeringen vil sikre at maritim aktivitet følger høye standarder for sikkerhet og beredskap i nord, jf. Meld. St 32 (2015–2016) *Svalbard*, jf. Innst. 88 S (2016–2017). Regjeringen har derfor arbeidet for å sikre en effektiv implementering av regelverket.

Forskrift om bygging, utrustning og drift av passasjerskip i territorialfarvannet ved Svalbard, som er fastsatt av Sjøfartsdirektoratet, trådte i kraft 1. januar 2020. I forskriften fastsettes det at passasjerskip i territorialfarvannet ved Svalbard skal ha SOLAS-standard inkludert Polarkoden. Det betyr at passasjerskip som seiler i farvannet rundt Svalbard har fått krav som er tilpasset de særegne forholdene i det polare området. Denne forskriftsfastsettelsen innebærer at kravene som nå stilles til passasjerskip på Svalbard er på det høyeste internasjonalt anerkjente sikkerhetsnivået for passasjerskip i polare farvann. Sikkerhetskravet til disse skipene er hevet for å forebygge ulykker i territorialfarvannet ved Svalbard.

En forsvarlig, bærekraftig og effektiv operasjon av skip i polare farvann fordrer en god oppda-

tert maritim arktisk kompetanse. Det er derfor viktig å sørge for en generell kompetanseoppbygging for alle som opererer i polare farvann. Kunnskap om risiko knyttet til operasjoner i arktisk farvann varierer. Det er i denne sammenheng ønskelig å koble utdanningsinstitusjoner og universitet tettere til industrien, slik at opplæringen i større grad tilfredsstiller de behov næringsaktørene har. For å møte disse utfordringene har regjeringen bestemt seg for å etablere en arktisk maritim kompetansenode. Maritimt Forum vil lede arbeidet med etableringen. Erfaringene og funn fra prosjektene SARiNOR og SARex Svalbard (se boks 11.2) vil være et naturlig utgangspunkt for arbeidet med kompetansenoden.

11.4.1 Bedre trafikkovervåking

Overvåkingen og kontroll av skipstrafikk i norske havområder i nord er blitt vesentlig styrket. Kystverkets sjøtrafikksentral i Vardø ble opprettet i 2007 og overvåker skipstrafikken i hele norsk økonomisk sone og i farvannet rundt Svalbard, med spesielt fokus på tankskips- og annen risiko-

trafikk. Vardø sjøtrafikksentral overvåker også at trafikken følger trafikkseparasjonssystemet og anbefalte seilingsruter som er etablert mellom Vardø og Røst, og sender ut navigasjonsvarsler til skipstrafikken i nordområdene.

Utbygging av infrastruktur for mottak av signal fra fartøyenes antikollisjonssystemet Automatic Identification System (AIS) er et viktig tiltak for overvåking og kontroll med maritim trafikk og aktivitet (se boks 11.3). AIS er et automatisk skip-sidentifikasjonssystem som blant annet gir informasjon om identitet og posisjon og er komplementær til radarbasert overvåking som bare gir posisjon. AIS-data som er innsamlet via basestasjoner gir et sanntidsbilde av skipstrafikken i farvannet.

Landbaserte AIS-mottakere blir også bygget ut på Svalbard. Farvannene rundt Svalbard overvåkes av Kystverkets sjøtrafikksentral i Vardø. Utbyggingen av AIS på Svalbard er en del av gjennomføringen av Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*, jf. Innst. 72 S (2016–2017). AIS gir oppdatert oversikt over skipstrafikken og styrker myndighetenes muligheter for mer effektiv håndtering av ulykker og redningsaksjoner. Dataene fra Kystverkets AIS-basestasjoner blir distribuert til blant annet Hovedredningssentralen, Sysselemanden, Kystvakten, samt Forsvarets operative hovedkvarter.

Trafikkseparasjonssystemer og anbefalte seilingsruter utenfor territorialfarvatnet ble etablert på strekningen Vardø–Røst i 2007. Tiltaket har bidratt til å flytte skipstrafikk ut fra kysten, separere motgående trafikkstrømmer og etablere et fast seilingsmønster. Trafikkseparasjonssystemene reduserer risikoen for kollisjon, forenkler trafikkovervåkingen og gir sjøtrafikksentralene bedre tid til å assistere fartøy ved behov.

11.4.2 Værobservasjonstjeneste og evne til å støtte søk og redning opprettholdes

Norge har gjennom internasjonale avtaler ansvar for å utstede værvarsler for nordlige havområder to ganger i døgnet på norsk og engelsk. På grunn av redusert isdekke ble området for noen få år siden utvidet med områdene nord for Svalbard opp til Nordpolen. Varslene inneholder også farevarsler blant annet for polare lavtrykk og ising på skip. Norge har også ansvar for varsling for luftfarten i store deler av det samme området.

Meteorologisk institutt (MET) har et nettverk av automatiske målestasjoner rundt Svalbard, og ønsker sanntids tilgang til data fra stasjoner som

Boks 11.3 AIS

AIS er et automatisk identifikasjonssystem som er innført av FNs sjøfartsorganisasjon IMO for å øke sikkerheten for skip og miljø, og forbedre trafikkovervåking og sjøtrafiktjenester. Fartøyer som har utstyr for AIS om bord utveksler informasjon om blant annet sin identitet, posisjon, fart, kurs, destinasjon og antatt ankomsttid over frekvenser på VHF-båndet.

Kystverket etablerte i 2005 nettverket av AIS-basestasjoner langs norskekysten. Nettverket er forbedret i senere år og består nå av om lag 70 basestasjoner. Disse fanger opp informasjon fra passasjerskip og lasteskip over 300 bruttotonn, fiskefartøy over 15 meters lengde og mange mindre fartøy som også har påslåtte AIS-sendere.

Siden 2010 har Kystverket også operert AIS-satellitter som registrerer skip ikke bare langs kysten, men også ute på havet verden over.

Kystverket distribuerer AIS data til andre offentlige myndigheter som har myndighetsoppgaver innen sivil trafikkovervåking og beredskap for å hindre og håndtere ulykker til sjøs.

settes opp for forskningsformål. Opprettholdelse av observasjoner på stasjoner med lange måleserier (Bjørnøya, Hopen, Jan Mayen, Svalbard Lufthavn og Ny-Ålesund) er viktig, ikke bare for værvarslingsformål, men også for utvikling av statistikk for ekstremværhendelser, og for overvåking av klimautviklingen i området. Meteorologisk institutts tilstedeværelse på Bjørnøya og Hopen vil bli videreført, der det vil bli utført noen observasjonstjenester og evnen til å støtte søk og redning vil bli opprettholdt.

MET har ansvar for daglig produksjon av automatisk satellittbasert oversikt over sjøisutbredelsen for hele Arktis og Antarktis på vegne av den Europeiske satellittorganisasjonen EUMETSAT. Sammen med Nansensenteret og Havforskningsinstituttet har de ansvaret for å levere daglige hav- og is varsler (ti dager frem i tid) for hele Arktis som en del av Copernicus Marine Environment Monitoring Service. Disse er basert på hav- og ismodeller og bruk av satellittdata og brukes til innspill til vær- og klimaprognoser.

I tillegg har istjenesten i MET ansvar for å kartlegge havis i farvannet mellom Grønland og Karahavet, med fokus på Svalbard og Barentshavet. Iskartene representerer en vesentlig og nødvendig del av grunnlaget for all navigasjon i området nær og forbi iskanten. Istjenesten leverer detaljert og tilpasset analyse etter ønske fra norske brukere inkludert skipsfart og søk- og redningsorganisasjonene.

11.5 Styrkede redningsressurser

Den operative ledelsen og koordineringen av redningsaksjoner er lagt til Hovedredningssentralen, eller til underordnede lokale redningssentraler (se punkt 11.2). De konkrete søk- og redningsressursene er imidlertid spredt på en rekke forskjellige aktører, både offentlige, frivillige og private. I tillegg kommer internasjonale aktører, inkludert nasjonalstater, som Norge har inngått redningsavtaler med.

Helikopterberedskapen styrkes

I tillegg til Hovedredningssentralen er redningshelikoptrene den eneste dedikerte statlige søk- og redningsressursen i Norge. Helikoptrene benyttes i redningsaksjoner som ledes og koordineres fra Hovedredningssentralen eller lokal redningssentral. Redningshelikoptertjenesten er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet som har fag- og budsjettansvar for tjenesten. Det er Forsvarets 330-skvadron som er operatør av redningshelikoptertjenesten. Helikoptrene står klare til alle døgnets tider, året rundt, på basene på Rygge, Sola, Ørland, Bodø og Banak. Justis- og beredskapsdepartementet har gått til innkjøp av midlertidig sivil redningshelikopterkapasitet på Florø-basen for at Forsvaret skal kunne frigjøre ressurser til å håndtere programmet for den pågående innfasingen av nye helikoptre. Det er først og fremst redningshelikoptrene operert fra basene Banak og Bodø som kan yte støtte i de nordligste havområdene.

Justis- og beredskapsministeren signerte i desember 2013 kontrakt med AgustaWestland (nå Leonardo SPA) om levering av 16 nye redningshelikoptre med opsjon på ytterligere seks helikoptre av typen AW101. De nye helikoptrene, som har fått navnet SAR Queen, vil ha langt bedre rekkevidde, større fart og bedre evne til å operere i dårlig vær enn dagens Sea King-helikoptre. Alle de nye redningshelikoptrene skal etter planen være i

drift i løpet av 2022. Det første helikoptret ble satt i drift 1. september 2020.

For å styrke redningsberedskapen i Nord-Norge ytterligere tas det sikte på å opprette en ny redningshelikopterbase i Tromsø basert på sivil innleie. Justis- og beredskapsdepartementet har innhentet tilbud. Saken er til vurdering. Det tas sikte på at den nye redningshelikopterbasen i Tromsø settes i drift i løpet av 2022. Det vil på sikt bli vurdert om det er hensiktsmessig å gå over til Forsvaret som operatør av basen. En slik vurdering vil først kunne gjøres når man har tilstrekkelig erfaring med drift av de nye helikoptrene.

I tillegg til redningshelikoptertjenesten er det enkelte private søk- og redningshelikoptre (SAR-helikoptre) tilknyttet petroleumsvirksomheten i Barentshavet. SAR offshore-tjenesten opererer på kontrakt med oljeselskapene med primær oppgave å utøve redningshelikoptertjeneste for deres virksomhet. Tjenesten er primær transportressurs for medisinske oppdrag fra offshoreinstallasjoner og til den offentlige helsetjenesten på land. SAR offshore-tjenesten kan også utføre søk- og redningsoppdrag, samt medisinsk evakuering for Hovedredningssentralen ved behov. Petroleumsnæringen har også ressurser gjennom beredskapsfartøy med oljevernressurser, i tillegg til supply- og andre støttefartøy.

Sysselmannen disponerer to Super Puma-helikoptre med avansert utstyr. Helikoptrene blir blant annet brukt til søk og redning på Svalbard og i nærliggende områder. Hvert helikopter kan plukke opp inntil 18 personer i nød innenfor en radius på 120 nautiske mil. Fra 2018 er det etablert beredskap med anestesilege knyttet til helikoptrene. Super Puma helikoptrene er store maskiner med lang rekkevidde. Brukt alene eller sammen med Sysselmannens tjenestefartøy MS «Polarsyssel» er helikoptrene en viktig redningsressurs i området både for hendelser på land og for ulykker på sjøen.

Beredskapen på Svalbard blir vurdert fortløpende, i lys av aktiviteten på øygruppen og endringer i risikobildet, jf. Innst. 88 S (2016–2017) og Meld. St. 32 (2015–2016) *Svalbard*. De senere år har redningsberedskapen på og rundt Svalbard blitt styrket. Den lokale beredskapen på Svalbard er likevel ikke dimensjonert for å håndtere større eller samtidige hendelser over lang tid. Utbruddet av koronaviruset og de påfølgende smitteverntiltakene fikk derfor store konsekvenser for befolkningen og virksomheter på Svalbard. Longyearbyen er et lite samfunn, og viktige oppgaver er fordelt på relativt få personer. Et større virusutbrudd på Svalbard vil kunne skape en utfordrende situa-



Figur 11.3 De nye redningshelikoptrene, som har fått navnet SAR Queen, har langt bedre evne til å redde nødstedte enn de utgående Sea King-helikoptrene.

Foto: Leonardo Helicopters

sjon. Ressurser, lokal beredskap og kapasitet er ikke dimensjonert for å håndtere en epidemi hvor mange personer er syke samtidig, over lengre tid. Det er derfor tatt høyde for at Svalbard blir tilført hjelp fra fastlandet i en krisesituasjon og det er etablert evakueringsrutiner fra Svalbard til fastlandet av smittede personer. Det er viktig å redusere sårbarheten for et utbrudd så mye som mulig. Ett av helikoptrene til Sysselmannen er utstyrt med en såkalt *EpiShuttle*, et medisinsk transportsystem som gjør det mulig å transportere smittede personer på forsvarlig vis.

Forsvarets ressurser øker kapasiteten i nord

I de nordlige havområdene, hvor det er få andre redningsressurser, bidrar Forsvarets ressurser også vesentlig til den operative redningsevnen. Forsvarets Orion maritime patruljefly har i mange år vært benyttet til støtte for søk- og redningsoppdrag. De bidrar med en viktig funksjon i koordinatorrollen under en redningsaksjon, spesielt når det er flere luftfartøy i området. Norge anskaffer nå nye P-8A Poseidon maritime patruljefly som vil

erstatte Orion-flyene. Poseidon-flyene kan dekke store havområder, og oppholde seg lenge i luften. Flyene er planlagt levert i Norge i tidsperioden 2022–2023. Flyene vil først og fremst styrke den militære evnen til opparbeidelse av situasjonsforståelse, bekjempe kapasiteter, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, men de vil også kunne bidra i søk og redningsoperasjoner i havområdene utenfor Norge.

På havet er det særlig Kystvakten som utgjør en viktig redningsressurs i nordlige havområder. Kystvakten løser militære oppdrag som en del av Sjøforsvaret og inngår i den militære kommandokjeden, men løser også sivile oppgaver og er en mye brukt ressurs ved redningsaksjoner. Kystvakten har base på Sortland og har totalt 15 fartøy. Åtte av disse er havgående fartøy som i hovedsak opererer i norske havområder utenfor grunnlinjen. Dette omfatter norsk økonomisk sone, fiskerisonen ved Jan Mayen og fiskevernesonen ved Svalbard og norsk kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil. Alle fartøyene er bemannet og utrustet slik at de er godt egnet som kommandoplattform for håndtering av store hendelser i tillegg til

Boks 11.4 Redningsaksjonen på «Northguider»

Fiskefartøyet «Northguider» gikk på grunn og sank under reketraling i Hinlopenstredet i Nordaust-Svalbard naturreservat 28. desember 2018. Området er isolert og vanskelig tilgjengelig, ikke minst om vinteren.

Tross utfordringene og områdets beliggenhet klarte redningspersonellet på Sysselmannens to Super Puma helikoptre fra Longyearbyen å redde hele mannskapet på 14 personer. Det var en krevende operasjon i sterk vind, mørke, og med tette snøbyger og temperatur ned mot 20 minus. Mannskapet var tilbake i Longyearbyen mindre enn fire timer etter havariet, og ingen personer ble skadd. Redningsaksjonen skjedde under kyndig koordinering fra Hovedredningssentralen i Nord-Norge, med støtte fra den lokale redningssentralen på Svalbard.

Noen uker etter forliset ble «Northguider» tømt for diesel, plast og annet som kunne forurense. Forsøk med oppretting, tetting og slep til fastlandet ble forsøkt gjennomført i 2019, men ble til slutt avbrutt på grunn av at skipet hadde blitt påført uopprettelige skader av havisen. Først i begynnelsen av september 2020 ble vraket av tråleren fraktet bort i biter fra Hinlopenstredet.

at de også har en rekke relevante kapasiteter til søk- og redningsoppdrag. Fire av de ytre kystvakt-fartøyene er helikopterbærende. Forsvaret planlegger med ett kystvaktfartøy kontinuerlig på patrulje i fiskevernesonen ved Svalbard, så fremt dette lar seg gjøre. Det er vedtatt en fornyelse av fartøystrukturen med tre nye helikopterbærende fartøyer. De nye fartøyene, som har isgående egenskaper for å kunne patruljere i nord, planlegges levert fra 2022. Dette vil gi Kystvakten fartøyer med betydelig bedre egenskaper og kapasiteter. Dette gjelder i særlig grad økt overvåkingskapasitet, mobilitet og økte kommunikasjonsmuligheter for å løse freds-, krise- og krigsoppdrag.

I desember 2014 ble de siste av Kystvaktens helikoptre av typen Lynx tatt ut av drift. De åtte nye NH90-helikoptrene, som skal erstatte Lynx, er fortsatt under innfasing. Når NH90 helikoptrene er i full drift vil de være et vesentlig kapasitetsbidrag til søk- og redningsoppdrag i nordlige

havområder. Forsinkelsen av NH90 har til en viss grad vært kompensert med økt innleie av sivil luftkapasitet, herunder økt bruk av Kystverkets overvåkingsfly. Dette flyet benyttes til oppfølging av skipstrafikk, ressurskontroll og andre overvåkingsoppdrag, men er i tillegg utrustet for å kunne bistå Hovedredningssentralen i søk- og redningsoperasjoner.

Andre sentrale forebyggings- og redningsressurser

Samferdselsdepartementet er ansvarlig for den statlige slepeberedskapen, som del av den statlige oljevernberedskapen og med Kystverket som fagmyndighet. Hovedformålet med statlig slepeberedskap er å ivareta sikkerheten til sjøs, samt hindre eller begrense akutt forurensning på sjø. Fartøyene som inngår i den statlige slepeberedskapen skal bidra til å forebygge eller redusere faren for akutt forurensning ved slep og annen assistanse til fartøy. Fra 1. januar 2020 er Kystvakten ansvarlig for å levere den operative slepeberedskapen på oppdrag fra Kystverket. Kystvakten tilføres to nye fartøy, slik at slepeberedskapen består av seks fartøy, mot tidligere fire. Kystverket skal fortsatt ha den faglige styringen av slepeberedskapen, som utøves ved Vardø sjøtrafikksentral. Sjøtrafikksentralen disponerer fartøyene i slepeberedskapen i samarbeid med Kystvaktens operasjonssentral på Sortland.

Sysselmannens tjenestefartøy MS «Polarsys-sel» er en sentral ressurs i forbindelse med redning og beredskapsoppgaver i havområdet rundt Svalbard. Det er svært viktig at helikopter og fartøy kan samvirke på en god måte, og tjenestefartøyet har derfor et helikopterdekk som er stort nok for Sysselmannens helikoptre. Årlig seilings-sesong er økt fra seks måneder i 2015 til 12 måneder i 2020.

Det er også en rekke andre ressurser som vil være godt egnet til å bidra i søk og redningsoperasjoner i nordlige havområder. Kystnært har Redningsselskapet i Troms og Finnmark fylke flere større redningsskøyter som er fast bemannet med døgnkontinuerlig beredskap året rundt, i tillegg til mindre redningsskøyter som er bemannet av frivillige. Regjeringen foreslår å øke det årlige tilskuddet til Redningsselskapet med 15 mill. kroner fra 2021 slik at det kan bli stasjonert en redningsskøyte med fast bemannet mannskap i Vardø. En slik stasjonering vil styrke slepebåtberedskapen og sjøredningstjenesten rundt Varangerhalvøya med lokalkunnskap, nærhet og raskere responstid, og det vil samlet gi økt trygghet for fiskere og kystbefolkning i Finnmark.



Figur 11.4 Sysselmannens tjenestefartøy og helikopter.

Foto: Per Andreassen, Sysselmannen

Andre ressurser, som det nye forskningsskipet FF «Kronprins Haakon», kan også være en ressurs for redningstjenesten i nord. Skipet har isbryterkapasitet og kan gå med 3,5 knops fart i 1 meter tykk is. Det har også landingsplass som kan ta imot Sysselmannens Super Puma redningshelikoptre. Økt skipstrafikk vil også bidra til større tilgang til ressurser som kan benyttes i søk og redningsoperasjoner, og vil på denne måten være et bidrag til økt beredskap i område. Cruiseskip vil for eksempel også kunne være en redningsressurs ved hendelser. De har ofte svært mange passasjerer og det vil kunne befinne seg helsefaglig personell om bord.

11.6 Bedre muligheter for nødkommunikasjon

Uten god kommunikasjon er det vanskelig å få til en effektiv koordinering av hjelpeinnsatsen.

Norge har internasjonale forpliktelser knyttet til maritim nødkommunikasjon. Både i Regjeringens oppdaterte havstrategi «*Blå muligheter*» (2019), i regjeringens *Nordområdestrategi – mel-*

lom geopolitikk og samfunnsutvikling (2017), og den nylig fremlagte stortingsmeldingen om sjø-sikkerhet (Meld. St. 30 (2018–2019) *Samhandling for bedre sjøtryggleik*, jf. Innst. 203 S (2019–2020)) fremheves viktigheten av gode kommunikasjons-systemer, og mangelen på slike i nordområdene. Det legges spesielt vekt på betydningen for sikker navigasjon, søk- og redningshensyn og nødkommunikasjon.

Bedre radiodekning i nordområdene

Kystnært er det maritim mobil VHF-radio som er den primære kommunikasjonskanalen for å varsle nød. Nyttfartøy har krav til radioutstyr. Fra lystflåten varsles det også om nødsituasjoner ved bruk av mobiltelefon der kommersielle mobiltilbydere har dekning. I tillegg til å varsle nød over åpne radiokanaler (VHF kanal 16), kan nød varsles på ett av de tre offisielle nødnumrene (110, 112 eller 113).

Langt til havs er det ikke rekkevidde for VHF-radio, og det er nødvendig med andre kommunikasjonskanaler som MF- og HF-radio. Telenor

Boks 11.5 Det internasjonale regelverket for nødkommunikasjon til sjøs

Global Maritime Distress Safety System (GMDSS) er det internasjonale regelverket som styrer nødkommunikasjon til sjøs. GMDSS stiller krav til utstyr på skip og legger føringer for hvordan de enkelte medlemsstatene skal bygge opp sine systemer for nødkommunikasjon. GMDSS består av utstyr ombord på skip, utstyr på land, og satellitter. Kommunikasjonsformene i GMDSS er definert som alarmering, nødkommunikasjon, sikkerhetsmeldinger og generell kommunikasjon. Systemene er ment å dekke følgende funksjoner: varsling, koordinering av søk og redning, lokalisering, kringkasting av maritim sikkerhetsinformasjon, generell kommunikasjon og bro til bro-kommunikasjon. Behov for radioutstyr er i GMDSS blant annet avhengig av skipets geografiske seilingsområde.

Norge leverer kystradiotjenesten på vegne av staten og lytter i dag 24/7/365 etter nødvarsler over VHF og MF fra to bemannede kystradiostasjoner på fastlandet, samlokalisert med redningsssentralene på Sola og i Bodø. Under redningsoppdrag besørger kystradiostasjonene kontakt mellom redningstjenesten og nødstedt og kontakt mellom skip som går til assistanse. Samfunnsutviklingen og utvikling innen kommunikasjonsteknologi og digitalisering tilsier behov for en gjennomgang av innretningen av nød- og sikkerhetstjenesten (kystradiotjenesten). Hvordan tjenesten bør være innrettet i fremtiden, er derfor under utredning.

For å styrke beredskapen og ivareta Norges redningsansvar i nordlige havområder, har regjeringen foreslått og Stortinget bevilget 6 mill. kroner til å etablere en forbedret HF-dekning i nordområdene, inkludert Svalbard. Arbeidet med å etablere forbedret HF-dekning vil være ferdig i løpet av 2020. Når dekningen er på plass vil Hovedredningsssentralen og kystradiostasjonene kunne ha toveis-talekommunikasjon med nødstedte og redningsressurser i nordområdene, noe som er avgjørende for en effektiv redningsinnsats. Det vil også lyttes kontinuerlig på nødvarsler over HF, slik det i dag gjøres over VHF og MF. HF-radio vil også gi muligheter for å sende oppdaterte værmeldinger til fartøyer som operer langt fra kysten i Barentshavet og i Polhavet.

Bedre satellittkommunikasjon i nordområdene

For å bidra til å løse kommunikasjonsutfordringene i nord foreslo regjeringen i mars 2018 i Prop. 55 S (2017–2018) *Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene* at det gis et betinget tilsagn om egenkapital til Space Norway AS for å realisere et prosjekt basert på to satellitter som skal gi bredbåndsdekning i hele Arktis.⁵ Stortinget ga ved behandling av Innst. 330 S (2017–2018) sin tilslutning til forslaget. Regjeringen har på bakgrunn av dette gitt Space Norway AS tilsagn om tilførsel av inntil 101 mill. USD i egenkapital. Kapitalen tilføres selskapet over flere år, i takt med prosjektets kapitalbehov.

Space Norway inngikk i juli 2019 avtaler med satellittoperatøren Inmarsat og med Forsvarsdepartementet for å tilby bredbånd for både sivile og militære brukere i Arktis fra 2023. Dette vil tilrettelegge for at også fiskefartøyer, transportskip og passasjer- og cruiseskip får tilgang til internett uansett hvor de befinner seg i Arktis. Bakkestasjonen vil bli etablert i Nord-Norge sammen med Kongsberg Satellite Services og derved tilrettelegge for nasjonal kontroll med denne kritisk viktige kapasiteten. En langt mer stabil og sikker kommunikasjonskapasitet i nordområdene vil bidra til at oppgaver som suverenitetshevdelse, fiskerioppsyn og redningstjeneste vil bli bedre ivarettet i store havområder.

Norge, ved Hovedredningsssentralen, har også i flere tiår deltatt i det internasjonale redningssatellittsamarbeidet Cospas-Sarsat. Satellittene i dette systemet fanger opp signaler fra spesielle nødpeilesendere og formidler disse til redningssentraler. Innenfor EUs satellittnavigasjonsprogram Galileo er det utviklet en egen søk- og redningsfunksjon som vil bli EUs bidrag til Cospas-Sarsat-systemet. EUs Galileo program for søk- og redning ble satt i drift i 2016 og er den første konstellasjon av navigasjonssatellitter som gir global dekning for nedlesning av signaler fra nødpeile-sendere. I januar 2020 ble Galileos «Return Link Service» lansert operativt, noe som vil gi brukere en kvittering på at deres nødsignal er oppfanget av Cospas-Sarsat systemet. GPS (USA) og Glonass (Russland) planlegger også utbygging av fulle konstellasjoner. I tillegg vil Beidou (Kina) og QZSS (Japan) bidra med satellitter for Cospas-Sarsat. Det vil si at man går fra et system med 5 satel-

⁵ Space Norway er et statsaksjeselskap (100 prosent eid av staten), som forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet. Space Norway har som formål å bidra til nærings- og infrastrukturutvikling relatert til norsk romvirksomhet.

Boks 11.6 BarentsWatch

Barents Watch, som er en del av Kystverket, etablerer og videreutvikler digitale tjenester for deling av data og samhandling. Formålet er å bidra til at norske hav- og kystområder blir brukt og forvaltet på en effektiv, bærekraftig og godt koordinert måte.

I en nødsituasjon er det avgjørende at operative etater med ansvar for liv, helse, miljø og materielle verdier har tilgang på kvalitets-sikret informasjon om tilgjengelige ressurser som kan benyttes ved en hendelse. Gjennom BarentsWatch tjenesten «Felles ressursregister» jobber ulike beredskapsaktører sammen om et verktøy som gir bedre oversikt over tilgjengelige ressurser. Informasjon fra offentlige etater, frivillige organisasjoner og private virksomheter er registrert i en database. Dette gjelder både type ressurs, kapasitet, posisjon, kontaktinformasjon og tilgjengelighet. Ambisjonen er at denne informasjonen gjøres tilgjengelig for alle beredskapsaktører og tilpasset deres behov og samfunnsoppdrag.

Hovedredningssentralen er en aktiv bruker av registeret og bidrar i utviklingen av tjenesten.

litter i polare lavbaner til et system med opptil 100 satellitter i høyere baner. Dette gir en stor gevinst i dekning og robusthet som vil bidra til å redde flere liv. Det jobbes også med å stille tekniske krav til andre generasjons nødpeilesendere, som vil gi bedre ytelse i form av raskere deteksjon og bedre lokalisering. Videre så utvikles det nye nødpeilesendere for fly med såkalt «Distress Tracking» etter behov fra ICAO (som en del av ICAOs Global Aeronautical Distress and Safety System).

11.7 Utredning om beredskapsmessige utfordringer med økende cruisetrafikk

Norge er en unik kyststat som er godt egnet for cruisetrafikk. Skjærgård, fjorder, nordlys, midnattsol og et arktisk klima i nord gjør oss attraktive. Cruisenæringen gir inntekter og arbeidsplasser, og turister får oppleve vakker natur. Samtidig har vi en krevende og værhard kyst. Klimatiske forhold, lange avstander og mørketid gir særlige

utfordringer jo lenger nord vi kommer. Redningsaksjonen på Hustadvika med «Viking Sky» 23. mars 2019 viste hvor alvorlig det kan bli når det oppstår motorhavari på et cruiseskip nær land, i sterk pålandsvind og grov sjø. Hendelsen var nær ved å få katastrofale følger. I denne svært krevende situasjonen koordinerte Hovedredningssentralen Sør – Norge redningsaksjonen, hvor ressurser fra blant annet Kystvakten, redningshelikoptertjenesten, helikoptre fra petroleumsnæringen og privateide taubåter bistod i aksjonen på sjøen og i luften. På land ivaretok politi, helsepersonell, kommuner, Sivilforsvaret, frivillige, Heimevernet og andre beredskapsressurser viktige roller. Det viste seg at samvirket mellom de ulike redningsaktørene fungerte bra. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap konkluderte også i sin evalueringsrapport at det hadde vært en vellykket redningsaksjon og en god håndtering av de evakuerte på land.⁶

Regjeringen har oppnevnt et offentlig utvalg for å vurdere sjøsikkerhets- og beredskapsmessige utfordringer knyttet til cruisetrafikk i Norges farvann og tilgrensede havområder. Utvalget skal gi en beskrivelse av dagens cruisetrafikk, samt skisserer fremtidige utviklingstrekk. Basert på en slik kartlegging skal utvalget drøfte de beredskapsmessige utfordringene som cruisetrafikken bringer med seg. Det innebærer en kartlegging av evne til å koordinere og håndtere alvorlige hendelser med cruiseskip, inkludert å håndtere evakuerte personer. Utvalget skal foreslå tiltak til hvordan cruisenæringen selv kan bidra til å opprettholde, forbedre og dimensjonere sin egen beredskap. Det vil innebære en vurdering av risiko og risikoreduserende tiltak, som for eksempel vær- og sesongbegrensninger, seilingsleder, passasjerbegrensninger og andre beredskapsmessige tiltak.

Videre skal utvalget legge vekt på forebyggende tiltak som er praktisk, organisatorisk og folkerettslig mulig å gjennomføre. Utvalget skal drøfte hvilke målsettinger som ivaretar et tilstrekkelig beredskapsnivå, og komme med anbefalinger om hvilke tiltak som kan vurderes for å oppnå disse målsettingene. Utvalget skal gjøre seg kjent med hvordan øvrige arktiske kyststater utvikler forebyggende tiltak og hvilke tilpasninger som gjøres for å håndtere økende cruisetrafikk. Utvalget skal vurdere mulighetene for læring og erfaringsoverføring til norske forhold. I sitt arbeid skal utvalget se hen til Norges ansvar og rolle i internasjonalt og regionalt samarbeid om søk og

⁶ DSB rapport (2020): Evaluering av Viking Sky - hendelsen.

redning. Utvalget skal levere sin innstilling i form av en NOU til Justis- og beredskapsdepartementet innen utgangen av 2021.

11.8 Internasjonalt rednings samarbeid i nordlige havområder

Med store havområder, spredte ressurser og lange avstander er det viktig å ha rednings- og beredskapsavtaler med våre naboland i nord. Nærmeste redningsressurs kan ofte være lokalisert i et annet land, og det er nødvendig med et godt samarbeid for å utnytte de samlede ressursene i regionen best mulig.

Arktisk råd er det eneste politiske samarbeidsorganet mellom de åtte arktiske statene på regjeringnivå. Avtalen om søk og redning i Arktis⁷ var den første juridisk bindende avtalen som ble fremforhandlet innenfor rammene av Arktisk råd. Avtalen ble inngått i 2011 mellom medlemslandene Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA. Avtalen trådte i kraft i januar 2013. Gjennom avtalen er Arktis delt inn i ansvarsregioner for søk- og redning og det er etablert nasjonale kontaktpunkter for utveksling av informasjon og gjensidig bistand og assistanse. HRS NN er operativt kontaktpunkt for Norge, og Justis- og beredskapsdepartementet er såkalt «kompetent myndighet» i henhold til avtalen. HRS NN deltar også i ekspertgruppen for oppfølging av søk og redningsavtalen under Arktisk råds arbeidsgruppe Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR). Det har vært arrangert flere øvelser i tilknytning til denne avtalen. Masseredning fra cruiseskip utenfor kysten av Alaska var for eksempel en scenario under en øvelse i 2015. Gjennom søk og redningsavtalen er det etablert et forpliktende samarbeid om redningstjeneste i Arktis. Norge ønsker å videreutvi-

kle Arktisk råds evne og kapasitet til å fremme samarbeid om felles utfordringer i Arktis.

Norge er også part i en bilateral sjøredningsavtale med Russland. Avtalen stammer opprinnelig fra 1957, men ble senere erstattet av en mer omfattende overenskomst i 1988, som igjen ble revidert i 1995. HRS NN og Sjøredningssentralen i Murmansk (MRCC Murmansk) har siden 1995 årlig gjennomført sjøredningsøvelsen «Exercise Barents» i ytre Varangerfjord i grenseområdet mellom Norge og Russland. Målsettingen med øvelsen er å øve selve avtalen med en praktisk hendelse hvor ressurser fra den russiske nordflåten og den russiske kystvakten deltar sammen med blant annet den norske kystvakten, 330 skvadronen og Redningsselskapet. Fra 2006 har Kystverket og deres russiske samarbeidspartner knyttet seg opp mot redningsøvelsen for å gjennomføre en etterfølgende oljevernøvelse samme dag som sjøredningsøvelsen. Ansvar for planlegging og gjennomføring alternerer annethvert år, og i 2020 var det HRS NN som skulle arrangere øvelsen. Øvelsen ble imidlertid avlyst på grunn av koronasituasjonen.

Det arrangeres også flere internasjonale øvelser og workshops for å styrke beredskapen i nordlige havområder. I 2021 planlegges blant annet Øvelse Arctic REIHN 2021 (Arctic Radiation Exercise In High North 2021). Det blir en atomberedskapsøvelse i Nord-Norge, og planlegges i et samarbeid mellom DSB og Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA). En atomhendelse om bord i et skip i nordlige havområder vil medføre krevende redningstekniske utfordringer. Arctic REIHN 2021 er en internasjonal øvelse som er delfinansiert av EU. Scenariet i øvelsen vil være en maritim kystnær atomhendelse, som gir konsekvenser på sjø og land. Hendelsen vil kreve lokal, regional og nasjonal håndtering, ha konsekvenser for andre nasjoner og medføre behov for internasjonal varsling og assistanse. Kystverket og HRS NN er nasjonale partnere i prosjektet. I tillegg er Sverige, Island, Danmark og Portugal med som internasjonale partnere.

⁷ Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic.

Boks 11.7 ARCSAR – økt kompetanse for bedre beredskap i nord

Hovedredningssentralen Nord-Norge (HRS NN) har gjennom EU-programmet HORIZON 2020 fått 35 mill. kroner i tilskudd over en 5-års periode til prosjektet ARCSAR – søk og redning, og oljevern i arktiske farvann. ARCSAR startet opp i 2019. Prosjektet har som hovedmål å etablere et internasjonalt nettverk bestående av representanter fra myndigheter, akademia, organisasjoner og beredskapspersonell for bedre å kunne møte utfordringer knyttet til sikkerhets- og risikotrusler i den arktiske og Nord-atlantiske regionen innen blant annet cruisetrafikk og olje- og gassindustri.

HRS NN leder ARCSAR som har 21 partnere fra i alt 13 land; Island, Færøyene, Storbritannia, Irland, Italia, USA, Russland, Tyskland, Finland, Sverige, New Zealand, Canada og Norge. ARCSAR har som mål å:

- etablere og understøtte et nytt arktisk og Nord-Atlantisk nettverk innen sikkerhet og beredskap

- bidra til økt forståelse for prioriterte innsatsområder innen sikkerhet og nødhjelp
- følge nøye utviklingen innen innovasjon og forskning på blant annet sikkerhetssystemer, katastroferisiko og kriseledelse
- identifisere kritiske hindringer og mangler innen kapasitet, kompetanse og infrastruktur
- avdekke felles arenaer og muligheter for økt samhandling ved nødsituasjoner
- stimulere partnerne til å stille tilstrekkelig innsatsressurser ved hendelser
- viderefordre resultatene av prosjektet og aktivitetsforbedringer til relevante sluttbrukere.

Blant de norske partnerne i prosjektet finner vi Kystverket, Kystvakten, Meteorologisk Institutt, redersammenslutningen Maritimt Forum Nord og Nord Universitet.

Kilde: Hovedredningssentralen

Del III
Regjeringens styrking av samfunnssikkerhets-
arbeidet

12 Videreutviklingen av arbeidet med samfunnssikkerheten

Regjeringen har styrket arbeidet med samfunnssikkerheten på flere områder siden den forrige samfunnssikkerhetsmeldingen, Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst. 326 S (2016–2017), ble lagt frem i 2016. Hjemmelsgrunnlaget for samfunnssikkerhetsarbeidet er videreutviklet, og våre forutsetninger for å ha kunnskap og oversikt over risiko og sårbarheter er styrket. I dette kapitlet redegjøres det for gjennomførte og pågående tiltak som bidrar til å videreutvikle arbeidet med samfunnssikkerheten, samt regjeringens videre arbeid innenfor de områder som omtales.

12.1 Regjeringens politikk

Regjeringen vil:

- På bakgrunn av departementenes status- og tilstandsvurderinger, vurdere vår evne til å sikre kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner.
- Evaluere ordningen med status- og tilstandsvurderinger for kritiske samfunnsfunksjoner.
- Gjennomføre tilsyn basert på videreutviklede tilsynsordninger etter henholdsvis samfunnssikkerhetsinstruksen og ny sikkerhetslov.
- Videreutvikle DSBs analyser av krisescenarier.
- Styrke grunnlaget for planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av øvelser.
- Gjennomgå og revidere rammeverket med de 14 kritiske samfunnsfunksjonene, i lys av erfaringer fra koronapandemien, også sett hen til sikkerhetsloven og grunnleggende nasjonale funksjoner.
- Behandle beredskapshjemmelsutvalgets anbefalinger.

12.2 Et bedre hjemmelsgrunnlag for arbeidet med samfunnssikkerheten

Arbeidet med samfunnssikkerheten forholder seg til et utfordringsbilde som kontinuerlig endres. Regjeringen har videreutviklet hjemmelsgrunnlaget for arbeidet med samfunnssikkerheten, se boks 12.1. Hjemmelsgrunnlaget definerer og fordele ansvar og roller mellom ulike aktører. Dette er en forutsetning for et effektivt og formålsrettet samfunnssikkerhetsarbeid.

12.3 Ny kunnskap om status og tilstand for samfunnssikkerheten

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller særskilte krav til departementer med hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner (se tabell 12.1). Ett av kravene er at hovedansvarlige departementer skal ha oversikt over tilstanden innen eget ansvarsområde, blant annet ved å utarbeide status- og tilstandsvurderinger for de kritiske samfunnsfunksjonene de har et hovedansvar for. Dette innebærer en vurdering av hvilken evne samfunnet har til å opprettholde funksjonene dersom de utsettes for ulike påkjenninger. Innen utgangen av 2020 vil alle planlagte status- og tilstandsvurderinger være utført. På bakgrunn av disse tilstandsvurderingene vil Justis- og beredskapsdepartementet etablere en samlet oversikt over status og tilstand for vår evne til å opprettholde kontinuiteten i de kritiske samfunnsfunksjonene. I tillegg evalueres ordningen med status- tilstandsvurderinger. Viktige spørsmål i evalueringen er om ordningen oppfyller målsettingene og hva effektene er.

Boks 12.1 Regjeringen har styrket hjemmelsgrunnlaget for samfunnssikkerhetsarbeidet

Kongelig resolusjon 10. mars 2017: Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet:

Behovet for et helhetlig og koordinert samfunnssikkerhetsarbeid har gjort det nødvendig med en ytterligere styrking av Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle. Resolusjonen fastsetter Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, og gir Justis- og beredskapsdepartementet fullmakt til å fastsette krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og til å etablere nasjonale krav til IKT-sikkerhet. Resolusjonen pålegger Justis- og beredskapsdepartementet å føre tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.

Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet 1. september 2017:

Instruksen presiserer kravene til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet, herunder

kravene til departementer med hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle. Formålet er å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnssikkerhet.

Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven, se også kapittel 7):

Loven skal bidra til a) å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser b) å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet c) at sikkerhetstiltak gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn.

Tabell 12.1 Ansvarsfordeling mellom departementer for tverrsektorielle områder i samfunnssikkerhetsarbeidet. Tabellen oppdateres årlig i Justis- og beredskapsdepartementets Prop 1 S.

Kritiske samfunnsfunksjoner	Hovedansvarlig departement	Utøvende virksomheter/ forvaltningsnivå	Andre departementer med ansvar
Elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester (Ekom)	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Nasjonale kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Forsvaret, ekomtilbydere.	Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet
Digital sikkerhet i sivil sektor	Justis- og beredskapsdepartementet	NSM, Datatilsynet, DSB, Nkom, Digitaliseringsdirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), politiet ved KRIPOS, sektorvise responsmiljøer, eiere av kritisk viktige IKT-systemer, digitale registre og arkiv.	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, andre departement
Satellittbasert navigasjon og kommunikasjon	Kommunal- og moderniseringsdepartementet Samferdselsdepartementet	Norsk Romsenter, Kongsberg Satellite Services, Space Norway AS, Kystverket, Nkom, Statens kartverk, Avinor AS, NSM.	Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings- og fiskeri-departementet

Tabell 12.1 Ansvarsfordeling mellom departementer for tverrsektorielle områder i samfunnssikkerhetsarbeidet. Tabellen oppdateres årlig i Justis- og beredskapsdepartementets Prop 1 S.

Kritiske samfunnsfunksjoner	Hovedansvarlig departement	Utøvende virksomheter/ forvaltningsnivå	Andre departementer med ansvar
Kraftforsyning	Olje- og energidepartementet	Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Kraftforsynings beredskapsorganisasjon, Statnett SF, Statkraft, fjernvarmeselskap, kraft- og nettselskap, DSB, Meteorologisk institutt (MET).	Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet
Vann og avløp	Helse- og omsorgsdepartementet	Mattilsynet, Helsedirektoratet (Hdir), Statens helsetilsyn, Folkehelseinstituttet (FHI), Miljødirektoratet, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA), vannverkseiere (offentlige og private vannverk), leverandører til vann og avløp, fylkesmennene, kommunene.	Klima- og miljødepartementet
Forsynings-sikkerhet	Nærings- og fiskeridepartementet	Landbruksdirektoratet, Fiskeridirektoratet, DSB, Petroleumstilsynet, Tolletaten, matvare-næringene, drivstoffnæringene, bygg- og anleggsbransjen, sjøfartsnæringene, transportbransjen, fylkesmennene, kommunene, Forsvaret.	Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Finansdepartementet
Transport	Samferdselsdepartementet	Statens vegvesen, Nye veier AS, Vegtilsynet, Avinor AS, Bane NOR SF, Luftfartstilsynet, Kystverket, Statens jernbanetilsyn, Entur AS, Jernbanedirektoratet, Sjøfartsdirektoratet (Sdir), havnevesen, Norges Rederiforbund, NORTRASHIP, MET, DSB, fylkeskommunene, kommunene, transportaktører.	Nærings- og fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet
Finansielle tjenester	Finansdepartementet	Norges Bank, Finanstilsynet, finansforetak.	

Tabell 12.1 Ansvarsfordeling mellom departementer for tverrsektorielle områder i samfunnssikkerhetsarbeidet. Tabellen oppdateres årlig i Justis- og beredskapsdepartementets Prop 1 S.

Kritiske samfunnsfunksjoner	Hovedansvarlig departement	Utøvende virksomheter/forvaltningsnivå	Andre departementer med ansvar
Helse og omsorg	Helse- og omsorgsdepartementet	Hdir, FHI, Direktoratet for e-helse, Statens helsetilsyn, DSA, Statens legemiddelverk, Norsk Helsennett SF, de regionale helseforetakene, Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Barne-, ungdoms og velferdsdirektoratet, Mattilsynet, Vitenskapskomiteen for mat og miljø, Havforskningsinstituttet, Veterinærinstituttet, DSB, Sivilforsvaret, Forsvaret, fylkesmennene, kommunene, barnevern, krisesenter, legemiddelprodusenter, apotek.	Arbeids- og sosialdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Barne- og familiedepartementet
Lov og orden	Justis- og beredskapsdepartementet	Politidirektoratet (POD), politiet, PST, DSB, Statens sivilrettsforvaltning, Riksadvokaten, Kriminalomsorgsdirektoratet, de regionale helseforetakene, Domstolsadministrasjonen, Sekretariatet for konfliktrådene, Datailsynet, Utlendingsforvaltningen, Tolletaten, Forsvaret, NSM.	Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet
Redningstjeneste	Justis- og beredskapsdepartementet	Hovedredningssentralen, lokale redningssentraler, frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner, Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum, Hdir, POD, DSB, Sivilforsvaret, politidistriktene, brann- og redningsvesen, helseforetakene (regionale og lokale), Forsvaret, Luftfartstilsynet, Kystverket, Sdir, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, industrivern, Redningshelikoptertjenesten, Luftambulansetjenesten HF, Nkom, Avinor AS, Telenor Maritim radio, Redningsselskapet, fylkesmennene, kommunene.	Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Tabell 12.1 Ansvarsfordeling mellom departementer for tverrsektorielle områder i samfunnssikkerhetsarbeidet. Tabellen oppdateres årlig i Justis- og beredskapsdepartementets Prop 1 S.

Kritiske samfunnsfunksjoner	Hovedansvarlig departement	Utøvende virksomheter/forvaltningsnivå	Andre departementer med ansvar
Styring og kriseledelse	Justis- og beredskapsdepartementet	POD, politiet, PST, DSB, NSM, Hdir, DSA, Forsvaret, Sivil klareringsmyndighet, Norsk rikskringkasting, Departementenes service- og sikkerhetsorganisasjon, Statsbygg, Statens kartverk, Fylkesmennenes fellesadministrasjon, andre etater, fylkesmennene, kommunene.	Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, andre departement
Forsvar	Forsvarsdepartementet	Forsvaret, NSM, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell.	Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Utenriksdepartementet
Natur og miljø	Klima- og miljødepartementet	Fiskeridirektoratet, Kystverket, Miljødirektoratet, MET, NVE, Norges geologiske undersøkelse, Petroleumstilsynet, Norsk Polarinstitutt, DSA, Landbruksdirektoratet, Norsk institutt for bioøkonomi, Havforskningsinstituttet, Mattilsynet, Veterinærinstituttet, DSB, Forsvaret, fylkesmennene, kommunene, interkommunale utvalg for akutt forurensing.	Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet

12.4 Tilsynsordninger er videreutviklet

Tilsynet etter samfunnssikkerhetsinstruksen

Tilsynet med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid er videreutviklet. Rammene for tilsynsordningen fremgår av samfunnssikkerhetsinstruksen. Sentralt her er krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og krav til departementer med hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner. Tilsynet med departementenes etterlevelse av kravene i samfunnssikkerhetsinstruksen er et viktig virkemiddel i Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle.

Formålet med tilsynet er todelt: For det første, å fremme god kvalitet på departementenes samfunnssikkerhetsarbeid under de enkelte departementers ansvarsområder, og for det andre, å fremme et samordnet og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet på tvers av departementer. Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen ble fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 for å bidra med råd og anbefalinger om hvordan departementene kan oppfylle kravene i instruksen.

For å øke effekten skal tilsynene, i tråd med føringer fra regjeringen, i større grad enn tidligere baseres på risiko og vesentlighet. Utvelgelse av

departement, metode og tema gjøres på bakgrunn av områdets betydning for samfunnssikkerheten, og sannsynligheten for og konsekvensene av avvik. Det legges også opp til at tverrsektorielle utfordringer skal vektlegges. Tilsynet kan også omfatte underlagte virksomheter for å verifisere at departementet etterlever instruksens krav og at kritiske samfunnsfunksjoner er tilstrekkelig ivaretatt.

Etter at det ble innført en ordning med «brudd på krav» i tilsynet, er det ikke ført tilsyn med de hovedansvarlige departementene Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet. Disse departementene har også ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner som svært mange andre funksjoner er avhengig av. Tilsyn med Olje- og energidepartementet ble igangsatt i 2019, og tilsyn med henholdsvis Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet igangsettes høsten 2020.

Tilsynet etter sikkerhetsloven

Nasjonalt sikkerhetsmyndighet (NSM) har det sektorovergripende ansvaret for tilsynet med det forebyggende sikkerhetsarbeidet til virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven. NSM ivaretar behovet for en helhetlig, samordnet og tverrsektoriell tilnærming til forebyggende sikkerhet. Etter ny sikkerhetslov kan fagdepartementene peke ut kompetente sektormyndigheter som kan føre tilsyn med sikkerhetsarbeidet. Dette åpner for mer bransjespesifikk kunnskap under tilsynene. Ordningen vil styrke samarbeidet mellom myndigheter og virksomheter, og sette virksomheter i bedre stand til å sikre viktige nasjonale interesser mot et trussel- og risikobilde som er i stadig endring.

12.5 Videreutvikling av DSBs analyser av krisescenarioer

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har siden 2011 utarbeidet risikoanalyser av alvorlige hendelser som kan ramme Norge og som vi må være forberedt på å håndtere (frem til 2016 kalt «Nasjonalt risikobilde»). Arbeidet gjøres på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Risikoanalysene legger til grunn et bredt risikobilde (all hazard approach) som inkluderer naturhendelser, store ulykker og tilsiktede handlinger.

Analyser av krisescenarioer gir innspill til risikoanalyser og beredskapsplanlegging hos departementer, underliggende etater, fylkesmenn og



Figur 12.1 Analyser av krisescenarioer 2019. DSB.

kommuner. Arbeidet med analysene går på tvers av sektorer og involverer et bredt spekter av offentlige og private aktører. Risikoanalysene inngår som en del av det nasjonale kunnskaps- og planleggingsgrunnlaget for arbeidet med samfunnssikkerheten.

I 2019 utga DSB en samlerapport der samtlige 25 risikoanalyser som hittil er produsert blir presentert (se boks 12.2). Den nye rapporten presenterer kortversjoner av samtlige 25 risikoanalyser, inklusive seks nye analyser som er produsert etter forrige samlerapport fra 2014. Flere av analysene er også presentert tidligere i mer omfattende rapporter med et mer detaljert kunnskapsgrunnlag. Alle analysene er tilgjengelige på DSBs nettsider.

To av krisescenarioene er særlig relevant i forbindelse med koronapandemien, henholdsvis scenarioene om pandemi og legemiddelmangel (se også kapittel 5). Dette er også de scenarioene som av DSB er vurdert til å ha høyest risiko. Helsemyndighetene har i forlengelse av DSBs rapport gjennomgått legemiddelberedskapen og foreslått en rekke tiltak (se også boks 3.1).

Krisescenarioene er ikke dimensjonerende for beredskapen, slik som for eksempel de dimensjo-

Boks 12.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps Analyser av krisescenarioer

Siden 2011 har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) utført risikoanalyser av alvorlige hendelser som kan ramme det norske samfunnet. Analysene øker bevisstheten om trusler og sårbarheter knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner. I 2019 publiserte DSB samlerapporten Analyser av krisescenarioer 2019, som inneholder til sammen 25 scenarioer fordelt på 16 risikoområder.

Ekstremvær og flom

- Storm i indre Oslofjord
- Flom i Lågen og Glomma
- Regnflom i by

Skred

- Fjellskred i Åknes
- Kvikkleireskred i by

Smittsomme sykdommer

- Pandemi i Norge
- Matbåren smitte
- Sykdomsutbrudd med antibiotikaresistente bakterier

Skog- og utmarksbrann

- Tre samtidige skogbranner

Romvær

- Solstorm

Vulkansk aktivitet

- Langvarig vulkanutbrudd på Island

Jordskjelv

- Jordskjelv i by

Kjemikalie- og eksplosivhendelser (CE-hendelser)

- Brann i oljehavn i by
- Gassutslipp fra industrianlegg

Atomulykker

- Atomulykke

Offshoreulykker

- Olje- og gassutblåsning

Transportulykker

- Skipskollisjon på Vestlandskysten
- Brann i tunnel

Forsyningssvikt

- Langvarig strømrasjonering
- Global svikt i produksjonen av korn
- Legemiddelmangel

Politisk motivert vold

- Terrorangrep i by

Hevnmotivert vold

- Skoleskyting

Sikkerhetspolitisk konflikt

- Hybrid angrep (gradert rapport)

Digitale angrep

- Digitalt angrep mot finansiell infrastruktur
- Digitalt angrep mot ekom-infrastruktur

nerende scenarioene i atomberedskapen. Det er sektormyndighetene som i tråd med ansvarsprinsippet har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser. I siste samlerapport fra 2019 presiseres det at det er sektor- og fagmyndighetene for de ulike ansvarsområdene i analysene som skal vurdere risikoaksept og hvilke tiltak som eventuelt bør iverksettes i lys av scenarioene.

I 2019 utførte DSB en evaluering av krisescenarioene etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Evalueringen gir kunnskap om ulike målgruppers bruk- og nytte av krisescenarioene, og utgjør et viktig innspill for å vur-

dere en eventuell videreutvikling av scenarioene, herunder metode og prosess for utvelgelse av scenarioer. Evalueringen følges opp i Justis- og beredskapsdepartementet.

12.6 Strategisk tilnærming til øvelser og erfaringslæring

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav til at det enkelte departement skal kunne dokumentere at det øves målrettet i egen sektor og tverrdepartementalt. Departementene skal i henhold til

Boks 12.3 Nasjonale øvelser*Atomberedskapsøvelse*

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) har fått i oppdrag å gjennomføre en nasjonal atomberedskapsøvelse. DSA samarbeider med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Kystverket, Hovedredningsentralen og flere utenlandske partnere, og har fått finansiering gjennom EUs ordning for sivil beredskap (UCPM) til å arrangere en internasjonal atomberedskapsøvelse. Den internasjonale øvelsen har fått navnet Arctic Radiation Exercise in High North 2021 (ARCTIC REIHN 2021) og skulle være den prioriterte nasjonale øvelsen for sivile aktører i 2021. Grunnet håndteringen av covid-19 blir øvelsen utsatt og planlegges gjennomført i 2022. Øvelsen angår en

maritim atomhendelse nær kysten av Nord-Norge og har konsekvenser både på sjø og land. Hendelsen krever lokal, regional og nasjonal håndtering, nødvendiggjør en redningsaksjon og vil utløse behov for internasjonal assistanse.

Øvelse Digital 2020

Det skal gjennomføres en ny nasjonal øvelse om digital sikkerhet i 2020. Øvelsen vil særlig vektlegge offentlig-privat, sivilt-militært og internasjonalt samarbeid. DSB har hovedansvar for å planlegge og fasilitere øvelsen. Nasjonal sikkerhetsmyndighet har en sentral rolle i planprosessen, og skal gjennom øvelsen bidra til å videreutvikle rammeverket for håndtering av IKT-sikkerhetshendelser. Se også omtale i punkt 8.5.4.

instruksen kunne dokumentere at det evaluerer hendelser og øvelser, og sørger for at funn og læringspunkter følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan. Oppfølgingen etter øvelser og hendelser skal ikke anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp tilfredsstillende. Videre skal departementene medvirke til en systematisk øvelsesaktivitet i departementet, i underliggende virksomheter og om mulig i sektoren for øvrig. Dette inkluderer systematisk læring etter øvelser og hendelser, noe som er avgjørende for å videreutvikle samfunnssikkerhetsarbeidet.

Det øves mye på ulike forvaltningsnivåer og i forskjellige sektorer. For å inkludere de rette aktørene, både offentlig, private, frivillige og ulike forvaltningsnivå, er det viktig med en god tilnærming. Identifisering av øvingsbehov og en oversikt over øvelser frem i tid er viktig for god utnyttelse av øvelser som lærings- og utviklingsarena. Erfaring viser at øvelser som er godt forankret, som har vært del av budsjettprosesser og som har blitt tatt hensyn til i utarbeidelsen av styrende dokumenter, har hatt god effekt og måloppnåelse. Justis- og beredskapsdepartementet vil med bakgrunn i dette arbeide videre med å tilrettelegge for gode prosesser for å sikre økt forutsigbarhet.

Departementene har et øvingsforum, ledet av Justis- og beredskapsdepartementet, som legger til rette for koordinering av øvingsaktiviteten mellom departementene. I tillegg har DSB Nasjonalt

øvelses- og evalueringsforum (NØEF). NØEF understøtter arbeidet med, og koordineringen av, øvelses- og evalueringsaktivitet innenfor samfunnssikkerhet og beredskapsområdet, samt systematisert oppfølging og læring etter hendelser. Forumet består av representanter fra direktorater, etater, fylkesmenn, kommuner, eiere og operatører av kritisk infrastruktur m.fl. DSB innehar rollen som sekretariat for forumet.

Siden Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst 326 (2016–2017), er kompetanseheving blitt en naturlig del av planleggingsløpet for tverrsektorielle øvelser. Hensikten er å øke kompetansen og forståelsen for faget og scenarioene øvelsene tar for seg med henblikk på rolle, ansvar og myndighet. Slik bidrar øvelsene til å øke utbyttet for aktørene og det bidrar til økt forståelse for samvirke og samhandling. Kompetanseheving legger til rette for at aktørene kan lære gjennom hele prosessen, fra planleggingen starter til evaluering og oppfølgingsarbeidet er gjennomført.

Det vil fortsatt legges vekt på at beste praksis og forbedringstiltak som er identifisert gjennom evalueringer av tverrsektorielle øvelser blir fulgt opp på egnet måte. Erfaringsseminarer blir i økende grad benyttet som en del av arbeidet med tverrsektorielle øvelser. Hensikten er å identifisere hvem som har ansvar for å følge opp de enkelte tiltakene og bidra til nødvendig samarbeid der flere må løse tiltakene i fellesskap.

12.7 Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap 2016–2020

CBRNE omfatter kjemiske stoffer, biologiske agens, radioaktive stoffer, nukleært materiale og eksplosiver. Store CBRNE-hendelser skjer heldigvis ikke ofte, men dersom de inntreffer, kan det medføre svært alvorlige konsekvenser for liv, helse, miljø, materielle verdier og viktige samfunnsfunksjoner, i tillegg til å utløse ekstraordinære beredskapsressurser. Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap har stått sentralt i styrkingen av CBRNE-beredskapen. Mange av tiltakene i Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap er iverksatt eller under arbeid, deriblant:

- Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) sin funksjon som mottagende laboratorium for ukjente CBRNE-prøver er formalisert. FFI, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet signerte en avtale i 2018.
- Innenfor kjemikalie- og eksplosivberedskap er det på direktoratsnivå etablert et samvirkeområde som skal bidra til et helhetlig og koordinert arbeid innen kjemikalie- og eksplosivområdet.
- Det er etablert et beredskapsutvalg mot biologiske hendelser.
- Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer er fastsatt.
- CBRNE-senterets funksjon som nasjonal rådgiver for pasientbehandling ved CBRNE-hendelser som kan medføre personskade eller sykdom er formalisert.
- Kriseutvalget for atomberedskap er videreført som tverrsektoriell operativ samvirkearena for forebygging, samordning av beredskapsplaner og håndtering av RN-hendelser, og følger opp prioriterte tiltak i strategien.

12.8 Oppfølging av beredskaps-hjemmelutvalgets rapport

Beredskapshjemmelutvalget ble oppnevnt 9. februar 2018 for å vurdere om det også utenfor de tilfeller som reguleres av beredskapsloven, bør innføres en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse som gir regjeringen hjemmel for midlertidig å supplere, og om nødvendig gjøre unntak fra, gjeldende lovgivning. Utvalget ble også bedt om å vurdere om det ved siden av dette bør utformes en hjemmel for midlertidig å suspendere enkeltpersoners lovfestede rettigheter, eventuelt modifisere hvordan rettighetene må oppfylles. Utvalget

avga sin utredning NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer* 14. juni 2019.

Utvalget har konkludert med at fordelene ved en krisefullmaktslov oppveier ulempene, forutsatt at bruken av fullmakten underlegges en rekke materielle og prosessuelle vilkår.

Utvalget har foreslått en hjemmel som i ekstraordinære kriser gir adgang til å gi midlertidig forskrift som utfyller, supplerer eller fraviker lovgivning, såfremt situasjonen ikke kan håndteres innenfor gjeldene lovgivning og det er fare ved opphold. Forskriften kan ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å håndtere krisen, og den kan ikke fravike regler i Grunnloven eller i konvensjoner som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov. Videre foreslår utvalget følgende prosessuelle rettssikkerhetsgarantier:

- Forskriften må gis av Kongen i statsråd.
- Forskriften og begrunnelsen for den må legges frem for Stortinget innen ti dager.
- Stortinget kan på et hvilket som helst tidspunkt oppheve forskriften med minst 1/3 av stemmene.
- Forskriften kan maksimalt gjelde i seks måneder.

Utvalgets forslag ble sendt på høring med høringsfrist 20. desember 2019. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer nå utvalgets anbefalinger. I departementets vurdering vil det også bli trukket veksler på erfaringene som er gjort i forbindelse med virusutbruddet, se punkt 5.5.

12.9 Gjennomgå og revidere rammeverket med de 14 kritiske samfunnsfunksjonene

Justis- og beredskapsdepartementet har, i samarbeid med øvrige departement, utarbeidet en oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner. Rammeverket baserer seg på kartlegginger utført av DSB av hvilke funksjoner som ved bortfall kan true samfunnets og befolkningens grunnleggende behov. Dette grunnlaget er nærmere utdypet i rapporten *Samfunnets kritiske funksjoner* (DSB, 2016). Justis- og beredskapsdepartementet vil ta initiativ til en gjennomgang og mulig videreutvikling av rammeverket med de 14 kritiske samfunnsfunksjonene.

Erfaringer fra håndteringen av koronakrisen utgjør et viktig grunnlag i det videre arbeidet med å videreutvikle rammeverket (se omtale av håndteringen av koronapandemien i kapittel 5). Som et ledd i denne gjennomgangen vil departementet også vurdere grensesnittet mot sikkerhetslovens

grunnleggende nasjonale funksjoner, herunder om det bør etableres et felles rammeverk for de kritiske samfunnsfunksjonene og de grunnleggende nasjonale funksjonene etter sikkerhetsloven. Departementet vil også tydeliggjøre grensesnittet mellom nevnte rammeverk og NIS-direktivet, som stiller sikkerhetskrav til tilbydere av samfunnsviktige tjenester og digitale tjenester (se kapittel 8).

Det er tette koblinger mellom samfunnssikkerhetsarbeidet, som skal redusere risikoen for forstyrrelser og svikt i kritiske samfunnsfunksjoner – for eksempel gjennom redundante løsninger, sikringstiltak og beredskapsordninger – og arbeidet med nasjonal sikkerhet, som skal sørge for et forsvarlig sikkerhetsnivå for objekter og systemer som understøtter grunnleggende nasjonale funksjoner (se omtale i punkt 1.6).

13 Forskning og utvikling innenfor samfunnssikkerhetsfeltet

Samfunnssikkerhet og beredskap er høyt prioritert av regjeringen. Uten et nødvendig kunnskapsgrunnlag er det krevende å lykkes med et systematisk arbeid for å redusere risiko og iverksette riktige tiltak. Forskning er derfor en sentral faktor for at Justis- og beredskapsdepartementet skal oppfylle sin rolle innen samfunnssikkerhet og beredskap.

13.1 Regjeringens politikk

Regjeringen vil:

- Evaluere FoU-strategi for samfunnssikkerhet 2015–2019 og vurdere behovet for en ny strategi.
- Fortsette arbeidet med forskning og innovasjon innen samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid.

13.2 Arbeid med forskning og utvikling

Meld. St. 4 (2018–2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*, jf. Innst. 164 S (2018–2019), inneholder en ny og langsiktig prioritering som treffer arbeidet med samfunnssikkerheten på flere måter: *Samfunnssikkerhet og samhörighet i en globalisert verden*. Et av de tre overordnede målene i langtidsplanen er *Møte store samfunnsutfordringer*, som gjelder for hele planperioden og for alle fagområder, inklusive de fem langsiktige prioriteringene. Vi trenger oppdatert kunnskap om utfordringer for samfunnssikkerheten av de endringsprosessene Norge står overfor, både nasjonale og de med globalt utspring. Kunnskapen skal bidra til å sikre et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag om forhold av betydning for sosial samhörighet og stabilitet og et trygt og sikkert samfunn. Det er behov for styrket forskningsinnsats og oppmerksomhet i relevante utdanninger om muligheter og potensielt negative effekter og sårbarheter som følge av bruk av teknologi og digitalisering.

Basert på målene i langtidsplanen vil Justis- og beredskapsdepartementet legge bedre til rette for

forskning og innovasjon for økt kvalitet og effektivisering innen arbeidet med samfunnssikkerhet. Det er et stort behov for kunnskap om effekten av offentlig virkemiddelbruk på området, slik som reguleringer, tilsyn, øvelser, veiledning mv. Sentrale kunnskapsbehov innen samfunnssikkerhet er bedre forståelse av faktorer som styrker motstandskraften i samfunnet, hva som gjør komplekse og kritiske samfunnsfunksjoner sårbare og effektiv styring og ledelse av arbeidet med samfunnssikkerhet. I tillegg til forskning og utvikling er evalueringer i forbindelse med oppfølging av hendelser, øvelser og tiltak en viktig kunnskapskilde.

Justis- og beredskapsdepartementet vil vurdere behovet for en ny FoU-strategi for samfunnssikkerhet. Viktige elementer i en eventuell strategi kan være å forstå risikoer, trusler og sårbarheter i samfunnet, sikre en langsiktig og forutsigbar situasjon for forskningsmiljøer i Norge innen samfunnssikkerhet og digital sikkerhet og fremme et bedre samarbeid mellom forskning, utdanning og praksisfeltet. Alle deler av samfunnssikkerhetsarbeidet bør basere seg på systematisk kunnskap og erfaringslæring. Forståelse av risiko og sårbarhet, risikoaksept og kunnskap om kostnader og nytte bør i størst mulig grad utgjøre grunnlaget for prioriteringer av tiltak.

I samfunnssikkerhetsinstruksen (se kapittel 12) stilles det krav til alle departementer om å fremme kunnskapsbasert arbeid, forskning og utvikling innen samfunnssikkerhet i sektoren. I tillegg skal Justis- og beredskapsdepartementet i sin samordningsrolle sørge for kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid gjennom blant annet forskning og utvikling.

I tråd med departementets FoU-strategi, og sektoransvaret for forskning og utvikling, arbeider Justis- og beredskapsdepartementet for bedre bruk av forskning og evaluering som grunnlag for læring, kunnskapsbaserte løsninger og generell politikktutforming i departementet og sektoren. Sentrale forskningsområder for Justis- og beredskapsdepartementet er: 1) digital sikkerhet, samfunnssikkerhet og beredskap, 2) straffesakskjeden og forebygging av kriminalitet, 3) innvand-

ring og 4) regelverk og rettsvitenskapelig forskning.

Innenfor samfunnssikkerhetsfeltet har Justis- og beredskapsdepartementet finansiert flere store prosjekter gjennom Forskningsrådet. Det har økt sin del av finansieringen av program i Forskningsrådet knyttet til samfunnssikkerhet (SAMRISK) og digital sikkerhet (IKT Pluss). Forskningen har gitt ny kunnskap til samfunnet og forvaltningen.

I tillegg har Justis- og beredskapsdepartementet gitt direkte støtte til institusjoner for å bygge opp en forskningskapasitet innen digital sikkerhet, som til Center for Cyber and Information Security ved NTNU og Simula@UiB.

Justis- og beredskapsdepartementet har over lang tid hatt et særskilt samarbeid med Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) innen sivilt-militært samarbeid og totalforsvar. Prosjektet Beskyttelse av samfunnet (BAS) har siden 1994 utført forskning innen totalforsvar og vern av samfunnets kritiske funksjoner. Et niende prosjekt (BAS9) startet i 2019 med følgende hovedtema:

- Utfordringer og muligheter for samfunnssikkerhet i fremtiden
- Totalforsvarets relevans og utvikling
- Forsyningsmessige avhengigheter i Norden
- Samordning av arbeidet med kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner
- Bedre læring etter øvelser
- Sårbarhet for påvirkningsprosesser

Departementet inngikk en samarbeidsavtale med FFI i 2018 om flere aktiviteter på samfunnssikkerhetsområdet. Denne omfatter blant annet prosjekter om krigsetterlevninger og kjemikalieberedskap.

Fra 2018 har Justis- og beredskapsdepartementet finansiert en stilling innen fysisk sikring/bygningssikring ved NTNU. Justis- og beredskapsdepartementet har i perioden 2015–2019 bidratt med finansiering til Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor for forskning om frivillighet innen redningstjeneste og beredskap.

Norske forskere vil delta i EUs rammeprogram for forskning innen sikkerhetsfeltet, *Civil Security for Society*, (beskytte EU og befolkningene mot kriminalitet og terrorisme, effektiv grensekontroll, beskyttelse av infrastruktur, forbedret digital sikkerhet og et Europa som er motstandsdyktig mot katastrofer). Når det gjenstår én utlysning innen sikkerhetsforskningen i nåværende rammeprogram, Horisont 2020, er det bevilget om lag 37 mill. euro til norske deltakere i løpet av perioden. I forbindelse med utviklingen av et nytt rammeprogram for Horisont Europa fra 2021 bidrar Justis- og beredskapsdepartementet til dette på samfunnssikkerhetsfeltet, i samarbeid med Kunnskapsdepartementet og andre relevante aktører.

I forbindelse med covid-19 foretok Forskningsrådet en hasteutlysning for forskning om pandemi. 15 mill. kroner av midlene ble bevilget fra SAMRISK-programmet til prosjekter av relevans for samfunnssikkerhet. EUs forskningsmyndigheter har også raskt gjort tiltak for å bedre kunnskap om smittsomme sykdommer, herunder mulige samarbeidstiltak i Horizon Europe for forskning og utvikling om pandemi og samfunnssikkerhet. Blant 44 foreslåtte partnerskap er et partnerskap om *Pandemic Preparedness and Societal Resilience*.

Boks 13.1 Forskningsprosjekter som er finansiert av EUs rammeprogram Horizon 2020 (2015–2020)*DARWIN 2015–2018 (Sintef)*

Prosjektet vil forbedre responsen på forventede og uventede kriser som påvirker kritiske samfunnsstrukturer under naturkatastrofer (for eksempel flom, jordskjelv) og menneskeskapte katastrofer (for eksempel cyberangrep). DARWIN utvikler europeiske retningslinjer for resiliensstyring rettet mot kritiske infrastrukturforvaltere, krise- og beredskapsansvarlige, tjenesteleverandører, førstesponsorere og beslutningstakere.

ICT4COPS 2015–2020 (NMBU, PHS)

Prosjektet skal gjennomføre integrert sosial og teknisk forskning på lokalt politiarbeid i land etter konflikt i Sørøst Europa, Asia, Afrika og Mellom-Amerika. Evalueringer av samfunnsbasert politiarbeid har pekt på mangel på dyptgående forståelse av forholdet mellom politi og samfunn i politiets reformbistand. Konvensjonell top-down institusjonell reform har ikke vist seg å være effektiv eller bærekraftig.

iTRACK 2016–2019 (UiA)

iTRACK-prosjektet utformer teknologi og metodikk for økt sikkerhet for humanitære organisasjoner som driver konflikt- og katastrofeopdrag. Det utvikles piloter sammen med humanitære organisasjoner som World Food Program og iMMAP i pågående konfliktkatastrofer i Midt-Østen. Teknologien er designet for å være et kostnadseffektivt open source-system, og støtter organisasjoner der ressursene kan være begrensede.

STOP-IT 2017–2021 (Sintef)

Prosjektet fokuserer på beskyttelse av kritiske vanninfrastrukturer (CI) mot fysiske trusler og cybertrusler. STOP-IT samler et team av store vannaktører, industrielle teknologiutviklere, høyt teknologiske SMB og topp europeiske forsknings- og utviklingsleverandører. STOP-IT-løsninger inkluderer både moderne teknologier med forbedrede anvendelser og helt nye teknologier.

ARCSAR 2018 (HRS)

Er et nettverk for samarbeid om forbedring og innovasjon for arktiske og nordatlantiske søke- og rednings- og oljevernberedskapsaktører. ARCSAR-nettverket fokuserer på den arktiske og nordatlantiske regionen og forbereder seg på å takle sikkerhetstruslene som vil være resultat av økt kommersiell aktivitet i regionen, inkludert trafikk gjennom de nordlige passasjene, cruisetrafikk og offshore olje og gass aktivitet.

FORMOBILE 2019 (PHS)

Prosjektet vil utvikle innovative verktøy for politi- og påtalemyndigheter som muliggjør rask gjenfinning, lagring og analyse av mobiltelefondata. Målet er å gi dem verktøyene og systemene og å jobbe med de nyeste enhetene og teknologien, som ofte foretrekkes av kriminelle grupper. Et annet resultat av prosjektet vil være en europeisk standard for rettsmedisinske undersøkelser av mobiltelefoner.

14 Internasjonalt samarbeid

Arbeidet med samfunnssikkerhet kan ikke betraktes i et avgrenset, nasjonalt perspektiv. De trusler og risikoer Norge står overfor, er i stor grad knyttet til utviklingstrekk utenfor våre grenser. Det er nødvendig med et tett samarbeid med andre land for både å forebygge og håndtere samfunnssikkerhetsutfordringene. Grenseoverskridende utfordringer krever grenseoverskridende samarbeid. For regjeringen er det viktig å fremheve og vektlegge samarbeidet i NATO, EU, våre naboland i Norden, FN og det internasjonale samarbeidet i nordområdene.

Dette kapitlet redegjør for sentrale samarbeidsordninger i det internasjonale samarbeidet innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Redningssamarbeidet i nordområdene er nærmere beskrevet i punkt 11.8.

14.1 Regjeringens politikk

Regjeringen vil:

- Fortsette å være en aktiv bidragsyter i NATO, EU og FN.
- Videreutvikle det nordiske samarbeidet med særlig vekt på skogbrannberedskap, nødkommunikasjon, kjemiske stoffer, biologiske agens, radioaktive stoffer og nukleært materiale (CBRN).
- Fra sivil side søke samarbeid opp mot det allerede etablerte nordiske forsvarssamarbeidet NORDEFECO.
- Følge opp FNs Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.

14.2 NATO

NATO-samarbeidet og de transatlantiske forbindelsene, er ankerfestet i norsk sikkerhetspolitikk. I regjeringens plattform (Granavolden 2019), fremkommer det blant annet at regjeringen vil «Opprettholde Norges NATO-forpliktelser, og sikre fortsatt norsk innflytelse i NATO gjennom aktiv deltagelse i politiske og militære fora».

NATO feiret seg selv og 70 år med samarbeid i London i desember 2019. London-erklæringen viser med all tydelighet alliansens fortsatte betydning for europeisk og transatlantisk sikkerhet, både med hensyn til alliansens ansvar for å beskytte medlemslandenes territorielle suverenitet, i tillegg til beskyttelse av alliansens frihet og felles verdigrunnlag. Solidaritet, felleskap og samhold understrekes og fremheves som kjerneverdier.

NATO har siden 2014 vært inne i en omfattende omstilling for å gjøre alliansen bedre rustet til å møte en endret og mer krevende sikkerhets-situasjon. Det har blant annet medført at innsatsen for sivil beredskap i det kollektive forsvaret styrkes. På toppmøtet i Warszawa 2016 forpliktet medlemslandene seg til å styrke den nasjonale sivile beredskapen. NATO vedtok syv grunnleggende forventninger til motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner (Seven Baseline Requirements), som beskrevet i punkt 6.3.2. NATOs Civil Emergency Planning Committee (CEPC) har gjennomført en foreløpig revisjon av de syv grunnleggende forventningene, der tiltak i lys av foreløpige lærdommer fra covid-19 pandemien inngår. Norge har i mange år arbeidet med å styrke sikkerheten i kritiske samfunnsfunksjoner, og bidrar aktivt til å drive frem dette i NATO. Det norske sivil-militære samarbeidet og ordninger innen totalforsvaret fremmes som et godt eksempel i NATO. Nasjonalt beredskapssystem (NBS) som består av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF), er bygget opp etter strukturen i NATOs krisehåndteringssystem, NATOs Crisis Response System (NCRS), jf. kapittel 6. Planverket er gjenstand for årlige revisjoner.

CEPC ivaretar NATOs arbeid med sivil beredskap og beredskapsplanlegging. I forbindelse med organisatoriske endringer i NATO i 2018, ble strukturen for det sivile beredskapsarbeidet endret. Også CEPCs viktige arbeidsgrupper er under omstilling for å i større grad å tilpasse strukturen til NATOs syv grunnleggende forventninger, og det utviklingsarbeidet som pågår på disse områdene. Knyttet til NATOs interne omstil-

ling, er det fra stabens side vist stor interesse for det arbeidet som gjøres fra norsk side relatert til Totalforsvarsprogrammet og de samarbeidsrelasjoner som er etablert i den sammenheng. Norge har ved flere anledninger bidratt med presentasjon av vårt totalforsvarskonsept samt våre erfaringer i denne sammenheng, noe som vil være aktuelt også i vårt videre engasjement.

Norge vil fortsette å bidra til det sivile beredskapsarbeidet i NATO, årlig oppdatere og harmonisere nasjonalt beredskapsplanverk med NATO og bidra med sivil ekspertise fra både offentlig og privat sektor.

For Norge er det sivile beredskapssamarbeidet med våre nordiske land viktig også innenfor rammen av NATO. Regjeringen vektlegger derfor videreutvikling av den politiske dialogen, og det praktiske sivil-militære beredskapssamarbeidet i Norden innenfor denne rammen.

14.2.1 NATOs innhenting av informasjon om militære og sivile kapasiteter som en del av NATOs forsvarsplanlegging

Forsvarsevnen i NATOs medlemsland søkes harmonisert gjennom NATOs forsvarsplanleggingsprosess – NATO Defence Planning Process (NDPP). Målsettingen med NDPP er å etablere et rammeverk hvor nasjonale og alliansens forsvarsplanleggingsaktiviteter kan harmoniseres for å oppfylle vedtatte ambisjoner og målsettinger på en mest mulig effektiv måte.

Som ledd i NDPP gjennomfører NATO hvert annet år Defence Planning Capability Survey (DPCS), som er NATOs primære verktøy for systematisk innhenting av informasjon om militære og sivile kapasiteter i alliansen. NATOs syv grunnleggende forventninger utgjør fundamentet for informasjon om medlemslandenes sivile kapasiteter i undersøkelsen. DPCS danner grunnlaget for NATOs rapport, «*State of Civil Preparedness*», herunder landkapitlet for Norge, samt vurdering av status i alliansen som helhet. NATOs konklusjon i 2017, viste at Norge har en robust tilnærming til sivil beredskap og at implementeringen av NATOs syv grunnleggende forventninger har god fremdrift. I tråd med alliansens planprosess startet NATO innhenting av oppdatert informasjon i 2019. Dette vil gi NATO tilbakemelding på om Norge har fulgt opp områdene med forbedringspotensial og videreutviklet områdene vi fikk positiv respons på i forrige runde. På grunn av koronapandemien vil endelig versjon av State of Civil Preparedness bli presentert på forsvarsministermøtet høsten 2020.

14.2.2 NATOs cybererklæring

NATOs stats- og regjeringssjefer sluttet seg til en felles cybererklæring (*Cyber Defence Pledge*) under NATO-toppmøtet sommeren 2016. For NATO og medlemslandene er det viktig å arbeide for økt digital sikkerhet på tvers av sektorer i samfunnet og mellom land. I 2016 signerte Norge en revidert samarbeidsavtale med NATO om beskyttelse mot digitale trusler. Avtalen sikrer informasjonsdeling mellom partene, noe som øker både Norges og NATOs evne til å verne IKT-systemer mot digitale angrep. Norge følger opp de forpliktelsene som ligger i cybererklæringen og rapporterer årlig til NATO.

Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet samarbeider med Forsvarsdepartementet i utviklingen av NATOs politikk på cyberfeltet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet bidrar i NATOs arbeid med 5G-sikkerhet. Norge fikk i 2019 en fast representant ved det NATO-akkrediterte senteret CCDCOE (Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence) i Estland. Senteret har siden 2008 hatt fokus på forskning og utvikling innen digital sikkerhet. Medlemskapet forvaltes av Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet i fellesskap.

14.3 EUs samfunnssikkerhetsarbeid

EU har et omfattende samarbeid innenfor samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap. EU ser i økende grad til samfunnssikkerhet som en integrert del av arbeidet med å øke den indre sikkerheten i Europa. Norge deltar i dette samarbeidet både gjennom EØS-avtalen og bilateralt med flere land.

EUs ordning for sivil beredskap

Norge deltar i EUs ordning for sivil beredskap. Hensikten med ordningen er å tilrettelegge for et bredt samarbeid i Europa innen samfunnssikkerhet og beredskap, og er det viktigste instrumentet i EØS-området for sivil katastrofeinnsats og for annet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. For Norge representerer ordningen et viktig sikkerhetsnett. I tilfelle det inntreffer en hendelse i Norge som overgår nasjonale kapasiteter, kan norske myndigheter be om bistand fra EU.

Norge har nytt godt av ordningen i forbindelse med håndteringen av koronapandemien. Særlig har deltakelse i ordningen vært verdifull i forbin-

delse med arbeidet med hjemhenting av norske borgere, men også som politisk inngang til en rekke møtearenaer. I forbindelse med covid-19 pandemien, pågår også vaksinesamarbeid og anskaffelse av lagerhold av legemidler. Norge kan også bidra med bistand til andre land gjennom dette samarbeidet, og Norge stiller blant annet det norske Emergency Medical Team (NOR EMT) til disposisjon. NOR EMT har vært i nasjonal innsats to ganger, under meslingutbruddet i Samoa i desember 2019, og sist til Bergamo i Italia i april 2020. I september reiste teamet til Moria-leiren på Lesbos for å bistå etter brannen. For nærmere beskrivelse av NOR EMT vises det til Prop. 1 S (2020–2021) for Helse- og omsorgsdepartementet. Ordningen gir i tillegg muligheter for å finansiere øvelser og prosjekter, utdanne norsk personell, utveksle kompetanse og erfaringer samt at det gir tilgang på relevante situasjonsanalyser og informasjonsprodukter.

Samarbeidet i EU på dette feltet er i kontinuerlig utvikling, og i mars 2019 vedtok EU endringer i ordningen. De viktigste endringene er en styrking av den sivile beredskapsreserven, opprettelsen av rescEU, og en styrking av det forebyggende arbeidet i deltakerstatene.

Den sivile beredskapsreserven er en reserve av ressurser i form av innsatskapasiteter og moduler, beredskapsressurser og eksperter, som er ment å kunne bistå andre stater ved en krise. Den norske Emergency Medical Team inngår i denne reserven, foreløpig som pilot. Endringen i 2019 innebærer dels forenklinger i bruken av beredskapsreserven, samt at de tilgjengelige kapasitetene vil kunne motta en høyere grad av kostnadsdekning til tilpasning, reparasjon og operativ drift.

RescEU er en ytterligere reserve av ressurser som kan anvendes ved kriser i medlemsstatene når nasjonale kapasiteter og den sivile beredskapsreserven ikke strekker til. Eksempler på hvilke ressurser som skal ligge i rescEU er skogbrannhelikopter, skogbrannfly og luftambulans for høysmittepasienter.

I tillegg til en styrking av den sivile beredskapsreserven og opprettelsen av rescEU, er forebygging gitt en sentral plass. Det presiseres i endringsbeslutningen at forebyggingsområdet har behov for ytterligere innsats hvor sentrale tiltak er videreutvikling av nasjonale og regionale risikovurderinger, risikohåndteringsevne, samt planlegging og håndtering av risiko.

Stortinget ga i juni 2019 tilslutning til at endringene i EUs ordning for sivil beredskap også tas inn i EØS-avtalen, og endringene er dermed også gjeldende for Norge¹.

Tyskland har formannskapet i EU høsten 2020, og har satt krisehåndtering som en prioritert satsing. Det er sannsynlig at ordningen vil videreutvikles som følge av erfaringer fra håndteringen av koronapandemien.

Beslutning om deltakelse i EUs ordning for sivil beredskap i 2021–2027 tas samtidig med endelig beslutning om norsk deltakelse i EUs programmer i perioden 2021–2027, etter at EUs langtidsbudsjett er vedtatt.

Digital sikkerhet

Tiltakene for å styrke EUs motstandskraft («cyber resilience») og bygge kapasiteter på nasjonalt og overnasjonalt nivå, har utgjort kjernen i EUs cybersikkerhetsstrategi siden 2013.

EUs cybersikkerhetsbyrå, ENISA, skal legge til rette for fellesskapets og medlemsstatenes, inkludert næringslivets, evne til å forebygge, håndtere og løse problemer som gjelder cybersikkerhetsområdet. Beskyttelse av kritisk IKT-infrastruktur er et av hovedsatsingsområdene til ENISA. Særlig har gjennomføringen av NIS-direktivet styrket ENISA ved at de har fått tildelt rollen som faglig knutepunkt for det nettverket av nasjonale fagmyndigheter som direktivet etablerer.

Fristen for å revidere NIS-direktivet er i 2021, og Kommisjonen vil vurdere behovene for nye tiltak basert på endringer i trusselbildet og erfaringer fra implementeringen av NIS-direktivet så langt. Dette kan innebære en ytterligere harmonisering av sikkerhets- og varslingskrav, og identifi- sering av operatører av essensielle tjenester. Videre kan det bli aktuelt å utvide sektorene som omfattes av felles EU-regler.

I tillegg styrker EU-forordningen Cybersecurity Act ENISAs mandat. Gjennom denne forordningen etableres det også et felleseuropeisk rammeverk for sikkerhetssertifisering av IKT-produkter, tjenester og prosesser. ENISA er tiltenkt en stadig større rolle i EU-samarbeidet, og norsk deltakelse i ENISA blir derfor stadig viktigere. Se punkt 8.4.1 og 8.4.2 for nærmere beskrivelse av NIS-direktivet og Cybersecurity Act.

Når det gjelder ny teknologi som vil utgjøre kritisk infrastruktur, vil arbeidet med en felles EU-tilnærming til 5G-sikkerhet, dra veksel på flere EUs instrumenter, herunder NIS-direktivet, Cybersecurity Act, ekomkodeksen og anbefalin-

¹ Jf. Prop. 122 S (2018–2019), Innst. 421 S (2018–2019) og EØS-komiteens beslutning 246/2019 som endrer Protocol 31 i EØS-avtalen.

gen om 5G sikkerhet, for å adressere de relevante utfordringene.

14.4 Nordisk samarbeid

Det nordiske samarbeidet innen samfunnssikkerhet er preget av tett dialog om spørsmål knyttet til nordisk sikkerhet, Nordens nærområder og europeiske og globale problemstillinger. Landene deler ofte vurderinger av felles utfordringer og hvordan de bør håndteres, og det pågår et utstrakt samarbeid for styrket samfunnssikkerhet. De nordiske landene har et felles ønske om å bidra til NATO, EU, FN og nærområdene våre. Gjennom Haga-samarbeidet (se boks 14.1), som er et politisk initiert samarbeid om samfunnssikkerhet fra 2009, legges det til rette for at de nordiske landene i størst mulig grad har koordinerte posisjoner for å påvirke disse organisasjonene.

Et stadig tettere og mer omfattende arbeid innenfor EUs ordning for sivil beredskap tilrettelegger for å styrke det nordiske samarbeidet ved å trekke veksler på EUs støtte- og finansieringsordninger.

Det nordiske Haga-samarbeidet er i kontinuerlig utvikling. Det felles overordnede målet er å styrke de nordiske lands evner til å forebygge og redusere konsekvenser av større ulykker, natur-

og menneskeskapt katastrofer, samt andre samfunnskriser innen beredskapsområdet. Arbeidet er i overensstemmelse med den nordiske solidaritetserklæringen fra 2011. Norge hadde formannskapet i Haga i 2019. Med bakgrunn i et nytt og endret trusselbilde og klimaendringer som bidrar til mer ekstremvær også i Norden, ble de nordiske ministrene i Oslo-konklusjonene 2019 enige om videre utvikling av samarbeidet på følgende tre områder: Nordisk skogbrann-/naturbrann-samarbeid, Nordisk samarbeid om CBRN og Nordisk samarbeid om nødkommunikasjon.

I tillegg til de tre overnevnte områdene, ble de nordiske ministre enige om å rette oppmerksomheten mot en rekke andre fremtidige områder som har betydning for beredskapsarbeidet generelt, og som vil være relevante å ta med i det løpende arbeidet, også når det gjelder deling av kunnskap og erfaringer innen Haga-samarbeidet. Dette gjelder spesifikt sivilt-militært samarbeid, hybride aktiviteter og nordområdenes betydning.

I den årlige stortingsmeldingen om Nordisk samarbeid er Haga-samarbeidet, Oslo-konklusjonene 2019 og utviklingsplanen for Haga-samarbeidet 2019–2021 belyst.

Boks 14.1 Bakgrunn for Haga-samarbeidet

Haga-samarbeidet ble politisk initiert i 2009. I møte mellom de nordiske ministre med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, ble det i erklæringen fra møtet, Haga I-erklæringen, slått fast at de nordiske landene i fellesskap skulle undersøke og konkretisere arbeid på ulike områder innen samfunnssikkerhet.

I 2013 ble det fastsatt en ny plattform for det nordiske samarbeidet innen samfunnssikkerhet, Haga II-erklæringen, der målet er et robust Norden gjennom blant annet forebygging, håndtering av og gjenoppretting etter alvorlige hendelser. Det er også et mål å oppnå et Norden «uten grenser», for å unngå byråkratiske og praktiske hinder for samarbeid på tvers.

Oppfølging av Haga II springer ut fra konklusjonene i de jevnligte møtene for de nordiske ministre med ansvar for samfunnssikkerhet.

Boks 14.2 Internasjonal nødkommunikasjon

I 2016 ble Norge og Sverige de to første landene i verden til å sammenkoble sine nasjonale nødnett, henholdsvis Nødnett og Rakel. I senere tid har også Finland/Sverige og Finland/Norge etablert tilsvarende bilaterale løsninger. Dette har gitt nød- og beredskapsaktører effektiv og sikker kommunikasjon på tvers av landegrensene og ved innsatser i nabolandene.

Treveissammenkoblingen (Finland-Norge-Sverige) ble lansert høsten 2019. Dette gir smidigere kommunikasjon i arbeidet med regionale utfordringer, og gjør det enda enklere å hjelpe hverandre med å forebygge kriminalitet og håndtere hendelser.

I tillegg til felles talegrupper vil felles retningslinjer og rutiner, samt kunnskap om hverandres beredskapsledelse og metoder, bidra til at det blir enklere, tryggere og mer effektivt å jobbe på tvers av nasjonale og organisatoriske grenser. Det er enighet mellom landene at fremtidige løsninger må tilrettelegge for nødkommunikasjon i hele Norden og med andre internasjonale aktører.

Det nordiske forsvarssamarbeidet

De siste årene har de nordiske landene styrket sitt forsvarssamarbeid og utvidet samarbeidet om totalforsvar, beredskap og kriseplanlegging. Det eksisterende nordiske forsvarssamarbeidet innenfor NORDEFECO, tjener som en modell for nordisk politisk og militært samarbeid.

I 2018 ble ny visjon for NORDEFECO frem mot 2025 vedtatt. Visjonen slår fast at de nordiske landene skal jobbe mot å kunne samarbeide i «fred, krise og konflikt». Visjonen har en tilhørende handlingsplan med 16 konkrete mål som omfatter flere mulige samarbeidsområder blant annet totalforsvar, sivilt-militært samarbeid og motstandsdyktighet mot sammensatte trusler. Gjennom det etablerte nordiske samarbeidet på forsvarssiden i NORDEFECO, vurderes det også å styrke det sivil-militære samarbeidet. I Oslo-konklusjonene 2019 er sivil-militært samarbeid fremmet som et av områdene for fremtidig samarbeid.

14.5 Samarbeidet i FN

FN har en nøkkelrolle i koordineringen av humanitær respons til naturkatastrofer og ved komplekse kriser. Det er hovedsakelig FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) som koordinerer dette arbeidet. En vellykket humanitær respons fordrer et tett samarbeid mellom FN-organisasjonene, andre internasjonale organisasjoner, herunder særlig EU, frivillige organisasjoner, militære aktører og nasjonale myndigheter. Regjeringen har som overordnet mål å støtte FNs koordinerende rolle i humanitære kriser for å sikre en effektiv respons. Samarbeidet mellom FN og EU innenfor katastroferespons øker stadig i omfang. For å unngå duplisering av systemer og kapasiteter har det vært viktig med en tydelig ansvarsfordeling mellom disse to organisasjonene, noe Norge har støttet.

Medlemslandene i FN vedtok i 2015 et globalt rammeverk for katastroforebygging, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, noe Norge også har sluttet seg til og forpliktet seg til å følge opp. Det overordnede målet for Sendai-rammeverket er å forebygge og redusere risiko. Rammeverket skal fremme samfunnssikkerhet lokalt, nasjonalt, og internasjonalt gjennom tverrs-ektorielt samarbeid, og operasjonalisert gjennom syv delmål:

- redusere dødelighet ved hendelser og katastrofer innen 2030.

- redusere antall berørte mennesker ved hendelser og katastrofer globalt innen 2030.
- redusere økonomiske tap som følge av uønskede hendelser som andel av brutto nasjonalprodukt innen 2030.
- redusere bortfall av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, herunder utdanning og helse, innen 2030.
- øke antall land som har nasjonale og lokale strategier for samfunnssikkerhet innen 2020.
- øke internasjonalt utviklingssamarbeid gjennom formålstjenlig og bærekraftig bistand som støtter opp om landenes egne planer for implementering av dette rammeverket innen 2030.
- styrke systemer for (tidlig) varsling og risikoinformasjon til befolkningen innen 2030.

Arbeidet koordineres av FNs kontor for katastroforebygging (UNDRR). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er nasjonalt kontaktpunkt for Sendai-rammeverket, og koordinerer den nasjonale oppfølgingen.

FNs mål for bærekraftig utvikling fram mot 2030 ble vedtatt før Sendai Rammeverket (høsten 2015). Bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng, og kan fungere som et veikart når det gjelder kobling av initiativ som kommer fra ulike FN organisasjoner, herunder Sendai rammeverket for katastroforebygging. Det er derfor synergi mellom de to virkemidlene for bærekraftsmål og katastroforebygging. Fra FNs side er det uttalt at Sendai rammeverket vil kunne bidra til å komplettere overvåkingen av noen av bærekraftsmålene. Det gjelder særlig målene knyttet til utrydding av fattigdom, bærekraftige, trygge og motstandsdyktige byer/bosettinger samt å stoppe klimaendringer og bekjempe konsekvensene av disse.

Statenes eget arbeid med risikostyring og vurderinger av fremtidige risikoforhold, gir forutsigbarhet med hensyn til hva som må sikres og hvordan det kan gjøres. Dette er noe som har direkte virkning på befolkningens levekår. Det er derfor viktig at norske etater og institusjoner som deltar i ulike FN fora/arenaer bidrar aktivt til å se sammenhengene mellom de ulike initiativ som tas, og å tydeliggjøre gevinstene for det enkelte land. Særlig viktig er arbeidet med veiledninger for å forstå slike sammenhenger og at det arbeides på tvers av de ulike sektorene som har ansvar innen disse to områdene (bærekraftsmål og katastroforebygging).

Norge blir medlem av FNs sikkerhetsråd i perioden 2021–2022. Justis- og beredskapsdepartementet vil særlig måtte håndtere spørsmål som

gjelder de mest alvorlige truslene mot internasjonal sikkerhet. Det gjelder blant annet trusler fra radikaliserings og voldelig ekstremisme, inkludert terror, samt kvinner, fred og sikkerhet, og klima og sikkerhet. FNs fredsoperasjoner står også høyt på agendaen.

14.6 Annet internasjonalt samarbeid

Norge deltar i en rekke forum og organisasjoner for internasjonalt samarbeid som er relevante for arbeidet med samfunnssikkerheten. En oversikt over en rekke internasjonale fora finnes i Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*, jf. Innst. 145 S (2019–2020).

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) er et samarbeidsforum for økonomiske og sosiale spørsmål. «OECD – High Level Risk Forum» ble etablert i 2011, og Justis- og beredskapsdepartementet deltar i dette forumet. Dette er en arena hvor medlemslandene og representanter fra private og offentlige virksomheter møtes. Hensikten er å dele erfaringer og se på løsninger som kan bidra til et tryggere og mer motstandsdyktig samfunn.

Digital sikkerhet inngår som et sentralt element i det å bygge tillit til den digitale økonomien. OECDs Directorate for Science, Technology and Innovation (DSTI) har over flere tiår arbeidet målrettet med å utvikle retningslinjer for å sikre at sikkerhet og personvern fremmer økonomisk og sosial velstand i en åpen og sammenkoblet digital verden. Kommunal- og moderniseringsdepartementet deltar aktivt i dette arbeidet gjennom deltakelse i OECDs Committee on Digital Economy Policy (CDEP) med tilhørende arbeidsgrupper for

henholdsvis personvern og digital sikkerhet. En oversikt over OECDs arbeid på dette området fremgår av OECDs tverrsektorielle prosjekt *Going Digital. Making the transformation work for growth and well-being*.²

EØS-midlene (2014–2021)

Gjennom EØS-midlene bidrar Norge til sosial og økonomisk utjevning i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). Forebygging og beredskap mot katastrofer er ett av de prioriterte programområdene i inneværende periode. Gjennom programmet er det etablert prosjekter som vil bidra til forbedret motstandsdyktighet (resiliens) ved katastrofer. Det er satt i gang arbeid innen beredskap knyttet til søk- og redning og CBRNE-hendelser. Programmet skal også fremme integrering av samfunnssikkerhetshensyn i investeringer og samfunnsplanlegging, basert på nasjonale og lokale analyser av risiko og sårbarhet.

EØS-midlene på dette området vil også bidra til å styrke landenes eget arbeid med å oppfylle internasjonale forpliktelser innen forebygging av og beredskap mot katastrofer. Her vil bilateralt samarbeid og synergier mellom arbeidet i mottakerlandene være verdifullt for norske myndigheter.

I arbeidet med EØS-midlene er det et mål for regjeringen å få til god erfaringsutveksling, læring og nettverksbygging mellom lokale, regionale og nasjonale aktører i Norge med relevante aktører i mottakerlandene. Deltakelse i arbeidet under EØS-midlene er nyttige og gir viktige bidrag til styrket kompetanse og beredskap ved katastrofer også i Norge.

² <http://www.oecd.org/going-digital/topics/>

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vesentlige deler av samfunnssikkerhetsarbeidet skjer i hver enkelt sektor, basert på relevant sektorlovgivning samt spesifikke krav til departementenes samfunnssikkerhetsarbeid. Arbeidet skal være en integrert del av den ordinære styringen. Hvis risiko- og sårbarhetsbildet endrer seg, er det viktig at tiltakene og virkemiddelapparatet justeres deretter. Endring i virkemiddelbruk, og ulike tiltak vil i utgangspunktet dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. Regjeringen har en ambisjon om å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet på flere sentrale områder. I meldingen vises det til en rekke tiltak. Eventuelle utgifter som går ut over gjeldende budsjetttrammer, vil regjeringen komme tilbake til i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

15.1 Store tiltak som allerede er igangsatt

Bedre redningshelikopterberedskap

I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 101 S (2014–2015) *Endringer i statsbudsjettet 2015 under Justis- og beredskapsdepartementet (reduisert kostnadsramme for anskaffelse av nye redningshelikoptre mv.)*, jf. Innst. 267 S (2014–2015), ble kostnadsrammen for anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. satt til 14,045 mrd. kroner inkl. mva. Foreløpige beregninger tilsier at denne kan bli overskredet, jf. Prop. 24 S (2019–2020) *Endringer i statsbudsjettet 2019 under Justis- og beredskapsdepartementet*. Justis- og beredskapsdepartementet planlegger å fremme forslag om ny kostnadsramme og vil komme tilbake til saken på egnet måte, jf. Prop. 1 S (2020–2021) for Justis- og beredskapsdepartementet.

Et sikrere Nødnett

Nødnett var landsdekkende i september 2015. Nødnettprosjektet har i sum kostet nærmere 6 mrd. 2017-kroner og utgjør en svært stor satsing på økt samfunnssikkerhet. I statsbudsjettet for

2020 ble det bevilget 40 mill. kroner til sikringstiltak og logisk sikring i Nødnett. Midlene videreføres i 2021, jf. Prop. 1 S (2020–2021) for Justis- og beredskapsdepartementet.

Økte bevilgninger til politiet styrker beredskapen

Etter at regjeringen tiltrådte i 2013 har driftsbudsjettet til politiet økt med 3,3 mrd. kroner. Dette har blant annet lagt grunnlaget for en kraftig oppbemanning i politiet. I tillegg er det bevilget midler til større investeringer som beredskapssenteret, tre politihelikoptre og objektsikring. I Prop. 1 S (2020–2021) for Justis- og beredskapsdepartementet foreslår regjeringen en ytterligere betydelig økning i driftsbudsjettet til politiet, slik at den totale økningen på driftsbudsjettet i regjeringsperioden vil være 4 mrd. kroner. Regjeringen vil legge enda bedre til rette for at alle politidistriktene kan forbedre den lokale beredskapen. I Prop. 1 S (2020–2021) for Justis- og beredskapsdepartementet legger regjeringen derfor frem forslag om å øke bevilgningen med 26 mill. kroner slik at anslagsvis 500 innsatspersonell i politidistriktene årlig får økt mulighet til å trene ved politiets nasjonale beredskapssenter. Regjeringen foreslår videre å øke bevilgningen til politiet med 478 mill. kroner i 2021, for å styrke nærværet i politidistriktene. Økningen tilsvarer en videreføring av de 400 midlertidige politistillingene som ble opprettet i forbindelse med virusutbruddet.

15.2 Øvrige tiltak

Økt kapasitet til analyse og avdekking av alvorlige angrep mot digital infrastruktur

Oppfølgingen av langtidsplanen for forsvarssektoren 2017–2020 innebærer blant annet at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) for 2020 ble styrket med 5,4 mill. kroner for å øke kapasiteten innen analyse og avdekking av alvorlige angrep mot digital infrastruktur.

Effektivisering av saksbehandlingen av sikkerhetsklaringsprosessen

NSM ble i 2020 styrket med ytterligere 20 mill. kroner for å digitalisere tjenesteleveranser og effektivisere saksbehandlingen i sikkerhetsklaringsprosessen, samt etablere samhandlings-systemer for aktører i det forebyggende sikkerhetsarbeidet. Regjeringen foreslår å videreføre denne styrkingen på 20 mill. kroner i 2021.

Regjeringen foreslår videre å øke den årlige bevilgningen til Sivil klareringsmyndighet (SKM) med 14,6 mill. kroner fra 2021. Dette skal sikre etatens evne til å håndtere en økning i oppgaver samtidig som forventningen som lå til grunn for opprettelse av direktoratet om økt kvalitet i saksbehandlingen, opprettholdes.

Styrking av brannutdanningen

Regjeringen vil styrke brannutdanningen gjennom å etablere en ny fagskole for brann- og redningspersonell ved Norges brannskole i Tjeldsund kommune. Det er behov for ny infrastruktur ved Norges brannskole før fagskolen kan starte opp. Regjeringen foreslår å bevilge 139,1 mill. kroner i 2021 til å starte bygging av nødvendig infrastruktur og videre etablering av ny fagskole, jf. Prop. 1 S (2020–2021) for Justis- og beredskapsdepartementet.

Mobilbasert befolkningsvarsling

Stortinget har etter forslag fra regjeringen bevilget 1,1 mill. kroner i statsbudsjettet for 2020 for å utrede et system for mobilbasert befolkningsvarsling. Når utredningen er behandlet vil Regjeringen gjøre en vurdering av om saken skal fremmes i de årlige budsjettprosessene.

HF-dekning

For å styrke beredskapen og ivareta Norges redningsansvar ble det i statsbudsjettet for 2020 bevilget 6 mill. kroner til å etablere en forbedret høy frekvent radiodekning (HF-dekning) i nordområdene, inkludert Svalbard. Dekningen gir mulighet for toveis talekommunikasjon mellom nødstedte og redningsressurser. Dette styrker forutsetningene for en effektiv redningsinnsats. Arbeidet med å etablere forbedret HF-dekning vil være ferdig i løpet av 2020. Se nærmere omtale av HF-dekning og redningsberedskap i nordområdene i kapittel 11.

Økt sjøredningsberedskap i Finnmark

Regjeringen foreslår å øke det årlige tilskuddet til Redningsselskapet med 15 mill. kroner fra 2021 slik at det kan bli stasjonert en redningsskøyte med fast bemannet mannskap i Vardø. En slik stasjonering vil styrke slepebåtberedskapen og sjøredningstjenesten rundt Varangerhalvøya med lokalkunnskap, nærhet og raskere responstid, og det vil samlet gi økt trygghet for fiskere og kystbefolkning i Finnmark, jf. Prop. 1 S (2020–2021) for Justis- og beredskapsdepartementet.

Skredsikring i Longyearbyen

For 2019 og 2020 ble det til sammen bevilget 71,2 mill. kroner til skredsikring i Longyearbyen over svalbardbudsjettet. Regjeringen foreslo i Prop. 127 S (2019–2020) å øke Svalbardbudsjettet med 10 mill. kroner for å forsere arbeidet med skredsikring av området under Sukkertoppen. Regjeringen foreslo videre en bestillingsfullmakt på inntil 60 mill. kroner over Svalbardbudsjettet med samme formål. Stortinget sluttet seg til forslaget, jf. Innst. 360 S (2019–2020).

I Prop. 1 S (2020–2021) *Svalbardbudsjettet* foreslår regjeringen å bevilge 61,1 mill. kroner til skredsikring i Longyearbyen, blant annet som utbetaling av bestillingsfullmakten fra Prop. 127 S. Skredsikringen er blitt dyrere enn først antatt, blant annet på grunn av ny kunnskap om temperaturendringer og permafrostens dybde. Med dette forslaget vil samlede bevilgninger til skredsikring av området under Sukkertoppen i Longyearbyen være 140 mill. kroner. Arbeidet ble påbegynt i 2019 og er ventet ferdigstilt i 2022.

Økt beredskap rundt Svalbard med utvidet seilingsse- song for Polarsyssel

Tjenestefartøyet til sysselmannen, M/S «Polarsyssel», ble tatt i bruk i 2014 og er en sentral ressurs i rednings- og beredskapssammenheng ved blant annet fare for skipsforlis, grunnstøting, oljeutslipp, personskader m.m. I 2016 ble sesongen skipet seilet utvidet fra seks til ni måneder i året. I revidert nasjonalbudsjett 2019 ble sesongen for M/S «Polarsyssel» utvidet fra ni til ti måneder. Bevilgningen på Svalbardbudsjettet er økt med 5 mill. kroner i 2020 for å gjøre utvidelsen av seilingsseongen fra ni til ti måneder i året permanent. I svalbardbudsjettet for 2020 ble seilingsseongen i 2020 forlenget til 12 måneder.

Deltakelse i EUs ordning for sivil beredskap

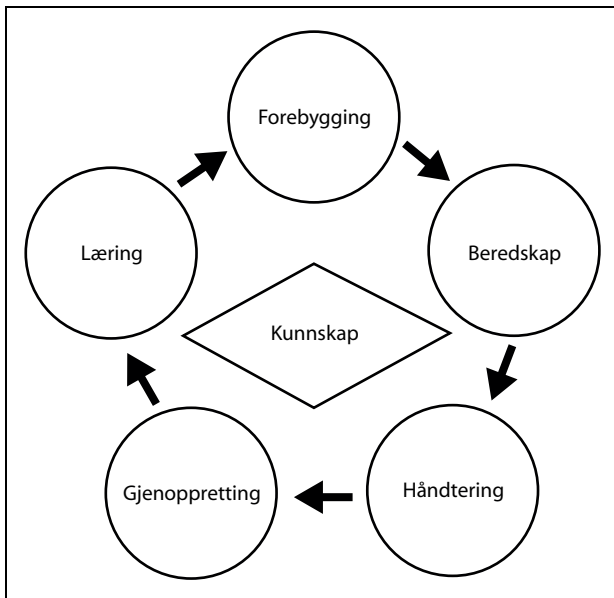
Internasjonalt samarbeid er viktig for norsk beredskap, og EUs ordning for sivil beredskap er det viktigste sivile beredskapssamarbeidet i Europa. For Norge representerer deltakelse i ordningen et sikkerhetsnett dersom en større hendelse inntreffer. Koronapandemien er et godt eksempel, se nærmere omtale i kapittel 14.3. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2021 å øke bevilgningen til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) med 37,2 mill. kroner til deltakelse i EUs ordning for sivil

beredskap (UCPM) i 2021–2027. Det tas forbehold om at endelig beslutning om norsk deltakelse i EUs programmer i perioden 2021–2027 blir tatt etter at EUs langtidsbudsjett er vedtatt.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 16. oktober 2020 om Samfunnssikkerhet i en usikker verden blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Samfunnssikkerhetsarbeidet som en kjede**

Figur 1.1 Samfunnssikkerhetsarbeidet som en kjede.

For å tilrettelegge for en systematisk tilnærming til samfunnssikkerhetsarbeidet ser Regjeringen på arbeidet som en sammenhengende kjede bestående av leddene 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.

Forebygging

Forebygging handler om å iverksette tiltak for å redusere muligheten for en uønsket hendelse, eller på forhånd redusere konsekvenser av en mulig hendelse. Forebygging av uønskede hendelser som skyldes ulykker og naturhendelser skiller seg fra forebygging av tilsiktede handlinger. Bak en tilsiktet uønsket handling er det en trusselaktør som aktivt har gått inn for å forårsake skade. Dette stiller særskilte krav til planlegging, utforming og iverksetting av risikoreducerende tiltak. For enkelte uønskede hendelser har vi god kunnskap om årsaks-virkningsforhold

som kan gi grunnlag for målrettede forebyggings-tiltak.

Beredskap

Beredskap handler om å planlegge og forberede tiltak som styrker evnen til å håndtere uønskede hendelser slik at skadeomfanget blir minst mulig. Evnen til å handle raskt kan ha avgjørende betydning for hvilket skadeomfang en påbegynt hendelse vil få. Beredskapsevnen styres blant annet av tilgangen til ressurser og materiell som kan bidra til å håndtere hendelsen raskt. Andre forhold som er viktige for beredskapen er samvirkeevnen som bygges gjennom øvelser og oppdaterte planverk. Øvelser gir kunnskap om egne ferdigheter, prosedyrer, ressurser og hvordan andre aktører arbeider.

Håndtering

Håndtering handler om å omsette beredskapen til innsats og samvirke. I hendelseshåndteringen er tiden ofte kritisk. God hendelseshåndtering forutsetter derfor at de som skal håndtere krisen har nødvendige ressurser i form av utstyr og personell, og at de har nødvendige fullmakter til å håndtere situasjonen raskt. Samvirke mellom ulike aktører med spesialiserte innsatsevner knyttet til personell, kompetanse og materiell er viktig, særlig ved komplekse hendelser.

Gjenoppretting

Gjenopprettingsevne handler om evnen til å gjøre tapte funksjoner virksomme igjen etter en hendelse. Når håndteringen av en hendelse går mot slutten, blir oppgaven gradvis å gjenopprette normaltilstanden. Høy gjenopprettingskapasitet i form av oversikt over ressurser, etablerte rutiner, god kompetanse og reparasjonsberedskap bidrar til å øke samfunnets motstandskraft og tåleevne (resiliens). På kort sikt kan muligheten til å iverksette midlertidige tilpasninger som gjenoppretter deler av funksjonaliteten være viktig.

Læring

Læring etter øvelser og hendelser er viktig for å bedre evnen til å håndtere fremtidige hendelser. Læring etter øvelser og hendelser forutsetter gode evalueringer og evne til å iverksette forbedringstiltak. På bakgrunn av Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*, jf. Innst. 326 S (2016–2017) ble det innført krav til oppfølging av funn fra hendelser og øvelser innenfor samfunnssikkerhetsområdet i sivil sektor i den statlige forvaltningen.¹ For departementene er kravet tatt inn i samfunnssikkerhetsinstruksen. For statlige virksomheter på sivil side innarbeides kravene i relevante styringsdokumenter.

Nærmere om Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle

Sektoransvaret tilrettelegger for faglig spesialisering og arbeidsdeling, men skaper samtidig et samordningsbehov. Samordning er nødvendig for å

- Sikre et enhetlig og harmonisert samfunnssikkerhetsarbeid på tvers av sektorer.
- Unngå gråsoner og klargjøre ansvarsdeling for overlappende områder.
- Sikre sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler.

¹ Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet 2017.

- Kunne fastsette tverrsektorielle prioriteringer på nasjonalt nivå.
- Håndtere gjensidige avhengigheter, herunder avhengigheter mellom kritiske samfunnsfunksjoner.
- Sikre en effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser.
- Understøtte effektiv krisehåndtering på sivil side.

Som det fremgår av den kongelige resolusjonen om ansvaret for samfunnssikkerheten og av samfunnssikkerhetsinstruksen, har Justis- og beredskapsdepartementet en generell samordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap nasjonalt, på tvers av alle sivile sektorer og kritiske samfunnsfunksjoner. Departementet skal ivareta helheten i regjeringens politikk og være en pådriver som sørger for at samfunnssikkerhetsfeltet får nødvendig oppmerksomhet og prioritering.

Samordningsrollen er etablert fordi samordning ofte forutsetter en koordinerende instans som har et hovedansvar for at samordning finner sted, som har kompetanse til å treffe beslutninger, og som har evne til å avveie ulike interesser og hensyn. Justis- og beredskapsdepartementet ivaretar ulike samordningshensyn, og samordningsrollen er understøttet av en stor bredde av aktiviteter, se tabell 1.1.

Tabell 1.1 Eksempler på Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle

Samordningshensyn	Eksempler på samordningsaktiviteter
Sikre koordinering og gjensidig tilpasning	<ul style="list-style-type: none"> – Fastsette krav til samfunnssikkerhetsarbeidet – Sørge for at problemstillinger på tvers av sektorer og kritiske samfunnsfunksjoner blir håndtert – Bistå departementene med å avklare ansvarsforhold – Bidra med veiledning og råd – Ha oversikt over tilstanden på samfunnssikkerhetsområdet – Fastsette nasjonalt rammeverk for digital hendelsehåndtering – Lede Nasjonal koordineringsgruppe for det sivile beredskapsarbeidet i NATO – Lede øvingsforum for departementene – Sikre møtearenaer og kanaler for informasjons- og kunnskapsutveksling, for eksempel: <ul style="list-style-type: none"> – Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet – Nettverk for IKT-sikkerhet – interdepartementalt fagnettverk – Forum for digital sikkerhet
Etablere felles planleggingsgrunnlag	<ul style="list-style-type: none"> – Utarbeide nasjonale strategier og overordnede nasjonale planleggingsgrunnlag om samfunnssikkerhet, herunder proposisjoner og meldinger til Stortinget – Sørge for analyser av krisescenarioer – Koordinere utviklingen av oversikten over kritiske samfunnsfunksjoner – Sørge for et kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid gjennom forskning og utvikling – Utarbeide tverrsektorielle strategier, for eksempel: <ul style="list-style-type: none"> – Nasjonal strategi for CBRNE beredskap 2016–2020 – Nasjonal strategi for digital sikkerhet – Nasjonal strategi for digital sikkerhetskompetanse
Sørge for god sentral krisehåndtering	<ul style="list-style-type: none"> – Rolle som fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser – Sekretariat for Kriserådet – Ansvarlig for Krisestøtteenheten – Fastsette retningslinjer for sentral krisehåndtering – Overordnet ansvar for nasjonale øvelser på sivil side – Utvikle og vedlikeholde nasjonalt planverk
Sikre god kvalitet på departementenes samfunnssikkerhetsarbeid	<ul style="list-style-type: none"> – Sørge for at det gjennomføres tilsyn med departementenes samfunnssikkerhetsarbeid etter samfunnssikkerhetsinstruksen og etter sikkerhetsloven – Veilede departementene i deres arbeid på samfunnssikkerhetsområdet – Påse at alvorlige hendelser følges opp i sektorene på en systematisk måte

Vedlegg 2

Sentral krisehåndtering i Norge

Grunnleggende prinsipper

Det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet er basert på de grunnleggende prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke.

- *Ansvarsprinsippet*, som innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Ansvarlig instans må ta stilling til hva som er akseptabel risiko.
- *Likhetsprinsippet*, som betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
- *Nærhetsprinsippet*, som betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå.
- *Samvirkeprinsippet*, som 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.

Stortinget

Stortingets plenum fastsetter viktige rammer for den militære og sivile beredskapen, for eksempel gjennom beredskapslovgivningen og de årlige budsjettvedtakene. Viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske, forsvarspolitiske og beredskapsmessige spørsmål håndteres av Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK). Komiteéen består av de ordinære medlemmene av utenriks- og forsvarskomiteéen, Stortingets president og lederne i partigruppene. Lederen kaller sammen komiteéen når vedkommende mener det er nødvendig, eller når statsministeren, utenriksministeren eller en tredjedel av komitéemedlemmene anmoder om det. Tilsvarende gjelder når forsvarsministeren anmoder om det i viktige beredskapsmessige spørsmål, eller når justis- og beredskapsministeren anmoder om drøftelse av spørsmål vedrørende terrorberedskap. Forhand-

lingene i DUUFK er hemmelige med mindre noe annet er uttrykkelig bestemt.

Regjeringen

Regjeringen har det øverste ansvar for beredskapen i Norge, herunder det overordnede politiske ansvaret for både styringen og håndteringen av det forebyggende beredskapsarbeidet og kriser som oppstår. Regjeringen behandler en rekke beredskapssaker, både gjennom budsjettprosessen og i drøftelse av saker i regjeringskonferanser. Etter vår statsskikk har den enkelte statsråd det konstitusjonelle ansvaret på sitt område, innenfor de lover og bevilgninger Stortinget har gitt. Dette innebærer at den enkelte statsråd beholder sitt konstitusjonelle ansvar også i en krisesituasjon.

Dersom statsministeren ønsker det, kan en sak i stedet for å bli behandlet i plenum i regjeringen, bli behandlet i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). I RSU sitter statsministeren, justis- og beredskapsministeren, forsvarsministeren, finansministeren og utenriksministeren. I tillegg kan andre ministre inviteres inn hvis sakene berører deres ansvarsområder. RSU vil først og fremst være aktuelt for saker av forsvarsmessig, sikkerhetspolitisk eller beredskapsmessige karakter hvor innholdet tilsier begrenset spredning av informasjon.

I enkelte tilfeller vil det følge av Grunnloven, lovgivning eller beslutningsreglement at nødvendige formelle beslutninger skal treffes av regjeringen gjennom vedtak av Kongen i statsråd. Dette gjelder for eksempel kriser som er av en så alvorlig karakter at det er aktuelt å iverksette fullmakter i henhold til beredskapslovgivningen, fremleggelse av proposisjoner for Stortinget, eller angivelse av kommandomyndighet for norske militære styrker. Det er lagt opp til en betydelig grad av fleksibilitet når det gjelder organiseringen av arbeidet. I mange situasjoner vil det være aktuelt at embetsverk fra berørte departementer og berørte etatsledere deltar i møter i regjeringen, RSU og Kriserådet, se omtale nedenfor.

Statsministerens kontor

Statsministeren leder og samordner regjeringens arbeid. Dette er oppgaver statsministeren også vil ha i en krisesituasjon. Statsministeren vil også spille en sentral rolle når det gjelder ekstern kommunikasjon, kontakt med andre lands regjerings-sjefer, internasjonale organisasjoner, de parlamentariske ledere på Stortinget, Kongehuset mv. 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 uomgjengelig nødvendig å treffe beslutninger til ivaretagelse av samfunnets interesser.

Statsministerens kontor må planlegge for at statsministeren og regjeringen skal kunne utføre sine oppgaver også i krisesituasjoner. Videre utfører Statsministerens kontor oppgaver som sekretariat for regjeringskonferanser, RSU og for Kongen i statsråd. Statsministerens kontor må både kunne yte administrativ støtte, sekretariatsfunksjoner og bidra med rådgivning.

Departementene

Det administrative systemet for sentral krisehåndtering bygger videre på de grunnleggende prinsippene for samfunnssikkerhet. Det betyr at departementet som har ansvar for en sektor til daglig også har ansvaret for beredskapsplanlegging og tiltak i en krisesituasjon. Ved kriser vil departementene innhente situasjonsrapporter fra egne operative virksomheter og identifisere og treffe beslutninger om nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde for å håndtere den aktuelle situasjonen. De vil utarbeide beslutningsgrunnlag og legge til rette for overordnede politiske avklaringer der det er nødvendig. Departementene må kunne håndtere kommunikasjon med medier og befolkningen. Arbeidet må skje koordinert med andre departementer og spesielt det departementet som er utpekt som lederdepartement. Departementene skal påse at operative aktører har nødvendige fullmakter, slik at behovet for behandling på regjeringnivå ikke skal forsinke håndteringen av akutte situasjoner hvor det er fare for liv, helse eller store tap av materielle verdier.

Kriserådet

Kriserådet er det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå, og er opprettet

for å styrke den sentrale koordineringen. Rådet har seks faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet, og departementsrådene i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Rådet kan ved behov utvides med alle de øvrige departementene, og representanter for underliggende virksomheter og særskilte kompetansemiljøer. Alle departementene kan ta initiativ til innkalling av Kriserådet. Det er lederdepartementet som leder rådets møter. Dersom et lederdepartement ikke er besluttet, ledes rådet av Justis- og beredskapsdepartementet.

Kriserådet benyttes også utover håndtering av kriser og større hendelser, ved at det er etablert en ordening med administrative møter. Det har vært hensiktsmessig med henblikk på drøfting og forankring av overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer og gjennomgang av relevante hendelser og øvelser. Selve behandlingen av slike saker skjer imidlertid på ordinær måte i linjen i det ansvarlige departement.

Lederdepartement

Lederdepartementet har ansvaret for å koordinere håndteringen av en krise på departementsnivå. Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser, med mindre annet er bestemt. Departementets samordningsansvar og ansvar for hovedtyngden av de sivile rednings- og beredskapsressursene i Norge gjør at Justis- og beredskapsdepartementet i de fleste sektorovergripende nasjonale kriser alltid vil ha en sentral rolle. I en del situasjoner, og når det gjelder hendelser som primært berører én sektor, vil det være naturlig at andre enn Justis- og beredskapsdepartementet innehar lederdepartementsrollen.

Kriserådet er gitt fullmakt fra regjeringen til å beslutte hvilket departement som skal være lederdepartement i en bestemt krise. Ved tvil eller eventuelt uenighet i Kriserådet besluttes valg av lederdepartement av statsministeren i samråd med berørte statsråder.

Utpeking av lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementer beholder ansvar og beslutningsmyndighet for sine respektive saksområder. I en krisesituasjon skal lederdepartementet blant annet:

- utarbeide og distribuere overordnende situasjonsrapporter, blant annet på bakgrunn av inn-

- hentet informasjon fra andre departementer, rapporter fra operative etater og mediebildet
- identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå
 - koordinere at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde blir iverksatt, og ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater
 - sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til media og befolkningen

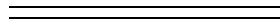
Krisestøtteenheten og det sivile situasjonssenteret i Justis- og beredskapsdepartementet

Krisestøtteenheten (KSE) skal støtte lederdepartementet og Kriserådet i deres koordineringsfunksjoner og er permanent sekretariat for Kriserådet. KSE har kompetanse i strategisk krisehåndtering, samt kapasiteter i form av infrastruktur,

som mobile tekniske løsninger. KSE kan etter anmodning bistå andre departementer med personellstøtte i deres krisehåndtering.

KSE understøtter også Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Dette innebærer blant annet bidrag til øvingsvirksomhet, samt råd og veiledning om krisehåndtering til departementene.

Det sivile situasjonssenteret er organisert som en del av KSE, og er fast kontaktpunkt for informasjon til og fra Justis- og beredskapsdepartementet ved ekstraordinære hendelser og kriser. Gjennom overgang til døgnbemannet tilstedeværelse i Sivilt situasjonssenter i 2014, ble kapasiteten til rettidig varsling og analyse av situasjonsbildet, som grunnlag for nødvendige beslutninger i kriser, vesentlig styrket.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Bjørn Sæthren, 07 Media AS

Trykk: 07 Media AS – 10/2020

