

Totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig

Ugradert versjon av Dokument 3:11 (2024–2025)

Originalversjonen av dokumentet er gradert **BEGRENSET** iht. sikkerhetsloven § 5–3 første ledd, bokstav d.)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:11 (2024–2025) *Totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig*

Dette er et ugradert sammendrag av Dokument 3:11 (2024–2025) BEGRENSET. Riksrevisjonen har i dialog med Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet utarbeidet et ugradert dokument som er så fullstendig som mulig. Dokumentet er delvis basert på kilder som er sikkerhetsgradert. Sikkerhetsgraderte opplysninger er fjernet, og en del informasjon er omskrevet og gjort mindre detaljert, slik at den kan offentliggjøres.

Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet vurderer at dokumentet ikke inneholder gradert informasjon, og at det i sin helhet er ugradert. Den fullstendige versjonen av dokumentet er gradert BEGRENSET iht. sikkerhetsloven § 5–3 første ledd, bokstav d.).

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådenes svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet
- Vedlegg 2: Statsrådets svar
- Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Forsvarsdepartementet
- Vedlegg 4: Statsrådets svar

Riksrevisjonen, 20. mai 2025

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	10
3	Overordnet vurdering	11
4	Utdyping av konklusjoner	11
4.1	Totalforsvarsaktører på regionalt og lokalt nivå har behov for tydeligere behovsbeskrivelser og prioriteringer fra Forsvaret.....	12
4.2	Det er ikke avklart i hvilket omfang totalforsvarets ressurser er tilgjengelige for og prioritert til Forsvaret i krise og krig.....	15
4.2.1	Det mangler en helhetlig oversikt over sivile ressurser	15
4.2.2	Det vil kunne være utfordringer med Forsvarets beredskapsavtaler med sivile leverandører for sikkerhetspolitisk krise og krig.....	16
4.2.3	Det er uklart for totalforsvarsaktørene hvordan ressurser vil prioriteres ved sikkerhetspolitisk krise og krig	17
4.3	Sivile totalforsvarsaktører på regionalt og lokalt nivå planlegger i liten grad for sikkerhetspolitisk krise og krig.....	18
4.3.1	Mangel på nasjonale føringer og ulik takt i utviklingen av totalforsvaret på nasjonalt nivå forsinker og gjør beredskapsarbeidet på regionalt nivå krevende	19
4.3.2	Kommunene opplever forventningene til beredskapsplanlegging i øvre del av krisespekteret som uklare	20
4.3.3	Kommunene har ikke tilgang på informasjon som muliggjør god planlegging for sikkerhetspolitisk krise og krig.....	22
4.4	Øvelser bidrar i liten grad til å forberede sivile aktører på å yte støtte til Forsvaret i krise og krig.....	23
4.4.1	Sivile aktører øver i liten grad på sivil støtte til Forsvaret	23
4.4.2	Øvelser evalueres i liten grad systematisk på regionalt og lokalt nivå	24
4.5	Sentrale utfordringer i totalforsvaret har vedvart over lang tid uten at iverksatte tiltak har hatt effekt.....	25
4.5.1	Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging har ikke bidratt til å løse vedvarende utfordringer i totalforsvaret	26
4.5.2	Forsvarsdepartementets oppfølging av totalforsvarsarbeidet har ikke sikret viktige forutsetninger for sivil støtte til militære behov.....	27
5	Anbefalinger	29
6	Svar fra statsråden i Forsvarsdepartementet	30
7	Svar fra statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet	30
8	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar	30
9	Vedlegg	31

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Forsvarsdepartementet

Vedlegg 2: Statsrådens svar

Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

Vedlegg 4: Statsrådens svar

Figuroversikt

Figur 1 Det norske forsvarskonseptet	6
Figur 2 Forsvarets forsyningsklasser	13

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 De viktigste totalforsvarsaktørene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i denne undersøkelsen	7
---	---

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdig** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdig** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

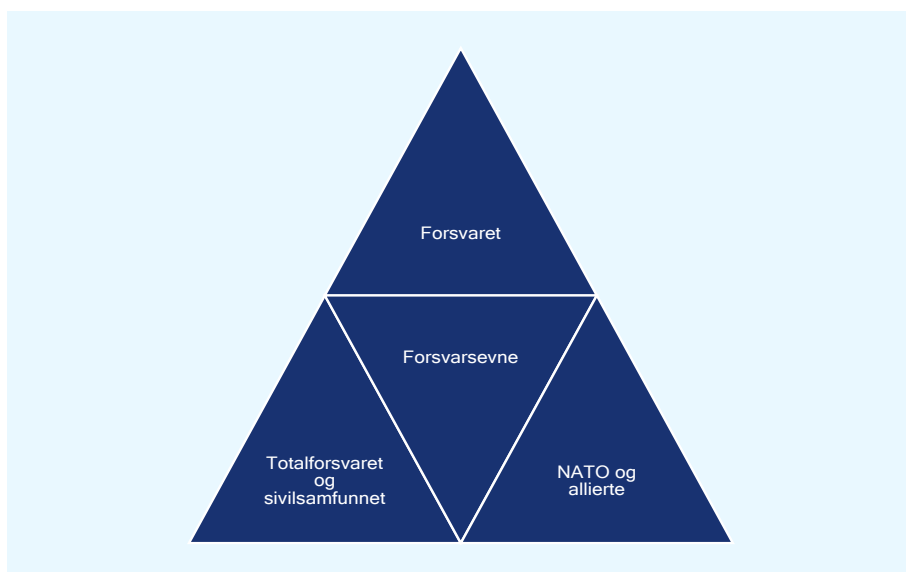
1 Innledning

Det norske forsvarskonseptet består av tre gjensidig avhengige hovedelementer:

4. Forsvarets egne evne
5. Forsvarsevne gjennom alliert samarbeid
6. Støtten som kan mønstres fra sivilsamfunnet innenfor rammen av totalforsvaret

Disse tre elementene utgjør den samlede norske forsvarevnen.

Figur 1 Det norske forsvarskonseptet



Kilde: Prop. 1 S (2024–2025) Forsvarsdepartementet.

Totalforsvaret er en ramme for bruk av våre samlede militære og sivile ressurser for å ivareta nasjonens sikkerhet, og det omfatter støtte og samarbeid mellom forsvarsektoren og det sivile samfunnet ved hendelser i fred, krise og krig.

Etter Russlands annektering av Krim i 2014 oppsto det en ny sikkerhetssituasjon, og det kom tydeligere krav fra NATO om økt sivil beredskap. Derfor iverksatte regjeringen gjennom langtidsplanen for forsvarssektoren for perioden 2016–2020 og samfunnssikkerhetsmeldingen fra 2016 en forsterket oppfølging og videreutvikling av totalforsvaret med fornyet vekt på sivil støtte til militære behov. En stor del av arbeidet ble fulgt opp gjennom *Totalforsvarsprogrammet* i perioden 2016–2020 under ledelse av Justis- og beredskapsdepartementet. Programmet omfattet flere tiltak og prosjekter for fornyelse og forbedring av totalforsvaret. Målet om å videreutvikle og styrke totalforsvaret ble videreført i langtidsplanen for forsvarssektoren for perioden 2021–2024 og i samfunnssikkerhetsmeldingen fra 2020.

Totalforsvaret består av mange aktører på flere forvaltningsnivåer i både sivil og militær sektor. De viktigste totalforsvarsaktørene for denne



Militære behov

Med militære behov menes behov for sivil støtte til det norske Forsvaret og til allierte styrker som kommer til Norge.

undersøkelsen gjengis i faktaboks 1, med en kort beskrivelse av deres mest sentrale ansvar og oppgaver i totalforsvaret.

Faktaboks 1 De viktigste totalforsvarsaktørene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i denne undersøkelsen

Justis- og beredskapsdepartementet har et samordnings- og pådriveransvar for samfunnssikkerheten på sivil side. Alle departementer har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap skal blant annet bidra til å videreutvikle totalforsvarskonseptet og bistå med samordning mellom totalforsvarsaktørene på nasjonalt og regionalt eller lokalt nivå.

Statsforvalterne har samordningsansvar for samfunnssikkerhet på regionalt nivå. Statsforvalteren leder fylkesberedskapsrådet, som består av sentrale offentlige etater, Heimevernet, frivillige organisasjoner og private virksomheter med ansvar og oppgaver innen beredskapsarbeid.

Fylkeskommunene og **kommunene** har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap innenfor sine ansvarsområder. Kommunene har et grunnleggende ansvar for å beskytte befolkningen og bidra til å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner i fredstid, en alvorlig krise eller krig.

Forsvarsdepartementet har ansvar for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk og etatsstyringsansvar for underliggende etater, herunder Forsvaret og Forsvarsbygg.

Forsvarets operative hovedkvarter har ansvar for å holde det operative planverket oppdatert, og skal holde kontakt med viktige sivile aktører om sivil-militært samarbeid.

Heimevernet representerer Forsvaret på regionalt og lokalt nivå og ivaretar den daglige koordineringen og samhandlingen med sivile aktører i landets fylker og kommuner.

Kilde: Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag.*

I 2023 leverte både totalberedskapskommisjonen og forsvarskommisjonen av 2021 sine rapporter, hvor det ble påpekt flere systemiske svakheter og utfordringer i totalforsvaret. Disse omfattet blant annet

- liten grad av samordning av planer mellom sivile og militære aktører
- manglende planlegging for krise og krig
- uklarheter om disponering og prioritering av ressurser mellom aktørene i totalforsvaret
- oppfølging av læringspunkter fra øvelser
- redusert evne til sivil-militær samordning på grunn av mangel på informasjonssystemer som muliggjør utveksling av sikkerhetsgradert informasjon

Flere andre temaer knyttet til totalberedskap ble også omtalt i kommisjonsrapportene. Dette omfatter blant annet sivilbefolkningens egenberedskap og motstandsdyktighet mot desinformasjon og utilbørlig påvirkning, digital sikkerhet og frivillige organisasjoners rolle i

totalberedskapen. Denne undersøkelsen er avgrenset til sivil støtte til militære behov i rammen av totalforsvaret, og omfatter ikke hele bredden av temaer innenfor totalberedskapen.

Flere beredskapsaktører befinner seg på lokalt og regionalt nivå, og totalforsvarskonseptet hviler på at disse aktørene skal kunne yte både direkte og indirekte støtte til militære behov i sikkerhetspolitisk krise og krig. Med *direkte sivil støtte* menes støtte til militære behov i form av blant annet forsyninger som mat og drivstoff, helsetjenester og transporttjenester. Den *indirekte støtten* handler om å sikre opprettholdelse av samfunnets kritiske funksjoner og et velfungerende sivilsamfunn i krise og krig.

Totalberedskapskommisjonen understreket i sin rapport betydningen av at totalforsvaret fungerer på alle nivåer av samfunnet. Regionalt og lokalt nivå i totalforsvaret er sentralt fordi sivil beredskap og forsvarsevne må være tett sammenkoblet der hendelsene faktisk skjer, slik at ressurser raskt kan mobiliseres og sivilsamfunnet kan opprettholde motstandskraft under krise og krig.

Målet med denne undersøkelsen har vært å vurdere sivile totalforsvarsaktørers evne til å støtte militære behov på lokalt og regionalt nivå i sikkerhetspolitisk krise og krig. Dette er gjort gjennom å besvare følgende to problemstillinger:

1. I hvilken grad evner sivile aktører på regionalt og lokalt nivå å yte støtte til militære behov i sikkerhetspolitisk krise og krig?
2. Ivaretar Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet sitt respektive ansvar for styring og samordning på en måte som sikrer at målene for sivil støtte til militære behov nås på regionalt og lokalt nivå?

For å utdype og detaljere utfordringsbildet som er tegnet opp av totalberedskapskommisjonen, er det undersøkt hvilke konsekvenser utfordringene som kommisjonen pekte på har for totalforsvarsaktører på regionalt og lokalt nivå. Dette omfatter blant annet statsforvaltere, kommuner, heimevernsdistrikter og offentlige virksomheter med ansvar for samfunnskritiske funksjoner i et utvalg av militærstrategisk viktige regioner.

Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært 2020–2024, men enkelte analyser går noe lenger tilbake i tid ettersom en del av målene for videreutvikling og fornying av totalforsvaret ble satt i langtidsplanperioden 2017–2020.

Alle departementer har ansvaret for beredskapen i egen sektor, og enkelte departementer har samordningsansvar innenfor sitt ansvarsområde som er relevante i en totalforsvarssammenheng. Denne undersøkelsen retter seg mot Justis- og beredskapsdepartementet som overordnet ansvarlig for samfunnssikkerheten og mot Forsvarsdepartementet som overordnet ansvarlig for statssikkerheten. Andre departementers beredskaps- og samordningsansvar vil ikke være gjenstand for revisjon i denne undersøkelsen, men vi vil berøre flere av de øvrige departementenes ansvarsområder tematisk.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger. Særlig sentrale er følgende:

- *Innst. 87 S (2020–2021), jf. Prop. 14 S (2020–2021) Evne til Forsvar – vilje til beredskap*
- *Innst. 62 S (2016–2017), jf. Prop. 151 S (2015–2016) Kampkraft og bærekraft – Langtidsplan for forsvarssektoren*
- *Innst. 275 S (2020–2021), jf. Meld. St. 5 (2020–2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden,*
- *Innst. 326 S (2016–2017), jf. Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn*

Riksrevisjonen viser til at Forsvarsdepartementet la fram en ny langtidsplan for forsvarssektoren for perioden 2025–2036 gjennom Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – for Norges trygghet Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*. Stortinget sluttet seg til langtidsplanen i Innst. 426 S (2023–2024). Justis- og beredskapsdepartementet fremmet 10. januar 2025 Meld. St. 9 (2024–2025) *Totalberedskapsmeldingen – Forberedt på kriser og krig*. Meldingen behandles av Stortinget 6. mai 2025. Gjennom disse dokumentene framkommer det nye satsinger og tiltak som angår totalforsvaret. For de delene som angår funnene i denne undersøkelsen er dette omtalt som planlagte tiltak, som det er for tidlig å vurdere effekten av.

Rapporten ble forelagt Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ved brev 28. februar 2025. Departementene har i brev 26. mars 2025 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementene 24. april 2025, statsråden i Justis- og beredskapsdepartementets svar av 8. mai 2025 og statsråden i Forsvarsdepartementets svar av 9. mai 2025 følger som vedlegg.

2 Konklusjoner



Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har ikke sørget for å etablere sentrale forutsetninger for et velfungerende totalforsvar til tross for en vedtatt satsing på videreutvikling og forbedring av totalforsvaret siden 2016.

- Totalforsvarsaktører på regionalt og lokalt nivå har behov for tydeligere behovsbeskrivelser og prioriteringer fra Forsvaret.
- Det er ikke avklart i hvilket omfang totalforsvarets ressurser er tilgjengelige for og prioritert til Forsvaret i krise og krig.
- Sivile totalforsvarsaktører på regionalt og lokalt nivå planlegger i liten grad for sikkerhetspolitisk krise og krig.
- Øvelser bidrar i liten grad til å forberede sivile aktører på å yte støtte til Forsvaret i krise og krig.
- Sentrale utfordringer i totalforsvaret har vedvart over lang tid uten at iverksatte tiltak har hatt tilstrekkelig effekt.

3 Overordnet vurdering

Kritikkverdig



Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har ikke sørget for å etablere sentrale forutsetninger for å styrke regionale og lokale totalforsvarsaktørers evne til å yte støtte til militære behov.

Det er *kritikkverdig* at Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging på området ikke har vært tilstrekkelig for å løse utfordringer som har vært kjent over lang tid. Dette er knyttet til uklarheter rundt disponering og prioritering av ressurser, liten grad av etablering og samordning av planverk for krise og krig hos sivile totalforsvarsaktører og liten grad av evaluering og læring fra øvelser på regionalt og lokalt nivå.

Riksrevisjonen mener det er *kritikkverdig* at Forsvarsdepartementet ikke har gjort nødvendige endringer i virkemidler og tiltak for å sikre nødvendige forutsetninger for et velfungerende totalforsvar. Dette gjelder oppfølgingen av mangler ved Forsvarets kommunikasjon av behov for sivil støtte, uklarheter rundt disponering og prioritering av ressurser mellom sivil og militær sektor og evalueringer av øvelser på regionalt og lokalt nivå.

Riksrevisjonen mener at dette samlet sett gir sivilsamfunnet dårligere evne enn Stortinget har forutsatt til å understøtte både Forsvaret og allierte styrker, og til å opprettholde nødvendig motstandskraft i samfunnet for øvrig i sikkerhetspolitisk krise og krig. I dagens sikkerhetspolitiske situasjon kan dette få alvorlige konsekvenser.

4 Utdyping av konklusjoner

Norge er avhengig av et moderne totalforsvar som bidrar til å understøtte den nasjonale og allierte forsvarsinnsatsen i fred, krise og krig. Derfor slås det fast i *langtidsplan for forsvarssektoren* for 2020–2024 at videreutviklingen av totalforsvaret skal sikre at samfunnets samlede ressurser utnyttes til det beste for effektiv håndtering av utfordringer mot både stats- og samfunnssikkerheten. For at den vedtatte styrkingen av Forsvaret fram mot 2036 skal få best effekt for den nasjonale forsvarsevnen, må også sivile aktører settes i stand til å støtte militære behov.

Siden 2016 har det basert på kjente utfordringer i totalforsvaret vært satset på en videreutvikling av totalforsvaret for å sikre at samfunnets samlede ressurser utnyttes til det beste for effektiv håndtering av utfordringer mot både stats- og samfunnssikkerheten. Det har i langtidsplanperiodene 2016–2020 og 2021–2025 vært iverksatt tiltak og aktiviteter for å nå målsettingen om utvikling og forbedringer i totalforsvaret. I innstillinger til samfunnssikkerhetsmeldinger og langtidsplaner for forsvarssektoren for de to periodene har Stortinget lagt til grunn flere forutsetninger for et velfungerende totalforsvar, blant annet at

- Forsvaret identifiserer og kommuniserer sitt behov for sivil støtte
- sivile totalforsvarsaktører planlegger med tanke på å støtte Forsvaret
- det finnes gode mekanismer og beslutningsgrunnlag for å prioritere og disponere ressurser mellom totalforsvarsaktørene
- sivile og militære aktører øver sammen på sivil støtte til Forsvaret

Denne undersøkelsen viser at noen sentrale forutsetninger for et velfungerende totalforsvar på regionalt og lokalt nivå fortsatt ikke er på plass. Dette gir risiko for at både Forsvaret og allierte forsterkningsstyrker i krise og krig ikke får den sivile støtten som vårt forsvarskonsept forutsetter.

4.1 Totalforsvarsaktører på regionalt og lokalt nivå har behov for tydeligere behovsbeskrivelser og prioriteringer fra Forsvaret

I *samfunnssikkerhetsmeldingen* for perioden 2020–2021 legges det til grunn at Forsvaret må beskrive sine behov for å få den sivile støtten det trenger. Alle totalforsvarsaktørene som er omfattet av denne undersøkelsen, etterlyser en tydeligere beskrivelse og prioritering av behov fra Forsvaret.

I behandlingen av langtidsplanen for forsvarssektoren i perioden 2015–2016 viser utenriks- og forsvarskomiteen til at prosessen med revidering og oppdatering av beredskapsplaner og operative planer er et viktig element i arbeidet med å legge fornyet vekt på sivil støtte til Forsvaret. Komiteen viser til betydningen av at planverket, så langt det er mulig og hensiktsmessig, fastslår omfanget av sivil understøttelse til nasjonale og allierte styrker med en rimelig grad av nøyaktighet.

Forsvarets behov for sivil støtte deles inn i tre kategorier:

- **Behov i daglig drift og styrkeoppbygging** er knyttet til Forsvarets daglige drift og hva som trengs for at Forsvaret skal kunne bygge opp sine styrker til å være klar til operasjoner.
- **Operative behov for nasjonale styrker** er de behovene Forsvaret har i et krigsscenario. Disse kommer i tillegg til behov i daglig drift og styrkeoppbygging.
- **Behov i forbindelse med mottak av allierte forsterkningsstyrker** kommer i tillegg til Forsvarets behov i daglig drift og styrkeoppbygging, og Forsvarets operative behov.

Forsvarets forsyningsbehov deles videre inn i ulike klasser, som vist i Figur 2.



Styrkeoppbygging

Styrkeoppbygging innebærer at Forsvaret øker sin militære kapasitet og beredskap, for eksempel gjennom mobilisering av personell. Dette kan skje som en respons på økt spenning, en oppfattet trussel eller som en del av en planlagt strategi.

Figur 2 Forsvarets forsyningsklasser



Kilde: Riksrevisjonen

I daglig drift og styrkeoppbygging trenger Forsvaret sivil støtte i form av varer og tjenester for å dekke sine behov i de ulike forsyningsklassene. Behovet dekkes i hovedsak gjennom avtaler som Forsvaret har inngått med kommersielle aktører.

Med utgangspunkt i Joint Guard, som er Forsvarets operative planer for forsvaret av Norge, har Forsvarets operative hovedkvarter analysert og beregnet hvilke operative behov som må dekkes for at man skal kunne gjennomføre forsvarsplanene i et definert krigsscenario. Beregningen av operative behov er gjort med utgangspunkt i et verstefallscenario som beskriver et høyintensivt russisk angrep mot Norge. Beregningene omfatter deler av forsyningsklassene og behov for andre tjenester fra totalforsvaret som transporttjenester og medisinsk kapasitet med videre.

Alliert mottak er i stor grad avhengig av sivil understøttelse til militære styrker, og Forsvaret skal koordinere allierte styrkers behov med det norske totalforsvaret.¹ Allierte styrker har med alt personell og mesteparten av det materiellet de trenger, men er avhengige av vertsnasjonen for å få en del av forsyningene (særlig mat og vann). Vertsnasjonen må også sørge for tilgang til infrastruktur, blant annet luft- og sjøhavner og transportinfrastruktur som vei og jernbane.

NATO og allierte har beregnet hva deres styrker vil ha behov for av støtte ved operasjoner i Norge. Behovene er meldt inn til Forsvaret på samme måte som for de nasjonale styrkene. Forsvaret opplever å ha god oversikt over hva NATO og andre allierte vil ha behov for dersom de skal til Norge i en eventuell sikkerhetspolitisk krise og krig.

¹ Sjef Forsvarets operative hovedkvarter (2022), *Norsk vertslandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret*. (UGRADERT).

Forsvarsbygg er ansvarlig for å levere EBA og infrastruktur til Forsvaret, og er avhengige av at Forsvaret kommuniserer sine behov. Forsvarets totalbehov for eiendommer, bygg, anlegg og infrastruktur er ikke fullstendig kartlagt.

I *Totalforsvarsprogrammet 2016–2020* ble identifisering og kommunikasjon av Forsvarets behov for sivil støtte beskrevet som en nødvendig forutsetning for å oppnå målet om et videreutviklet og moderne totalforsvar. I forbindelse med arbeidet i *Totalforsvarsprogrammet* ble det rapportert fra flere beredskapsaktører at de var avhengige av å få kjennskap til Forsvarets behov i krise og krig, for å kunne innarbeide dette i sine beredskapsplaner. Dette gjaldt områder som drivstofforsyning, elektronisk kommunikasjon, transportinfrastruktur og kraftforsyning.

I denne undersøkelsen har vi intervjuet et lite utvalg kommuner som er eiere av kritisk infrastruktur og har en viktig militærstrategisk beliggenhet. Disse oppgir at de har svært lite informasjon om hvilke behov Forsvaret har for sivil støtte i deres kommune, eller hvilke konsekvenser Forsvarets operasjonsplaner har for kommunen. Noen av kommunene trekker fram at de har etterspurt konkret informasjon fra Forsvaret, men at de ikke har fått den informasjonen de er avhengige av for å kunne planlegge egen beredskap og utvikle arealer og infrastruktur som imøtekommer Forsvarets og allierte styrkers behov. Dette gjelder særlig behov for infrastruktur, for eksempel havneinfrastruktur. Kommunene viser også til at Forsvaret og Forsvarsbygg i liten grad involverer seg i kommunale arealplaner. Mangelen på informasjon om Forsvarets behov fører til en risiko for at viktig areal og infrastruktur blir regulert og utnyttet til formål som i krise og krig gjør dem uegnet til bruk for Forsvaret og mottak av allierte styrker.

Undersøkelsen omfatter også offentlige virksomheter med ansvar for samfunnskritiske funksjoner, innenfor veiinfrastruktur, transportberedskap og helsesektoren. Samtlige viser til at de har god dialog og godt samarbeid med Forsvaret, men etterlyser mer konkrete behovsbeskrivelser og en prioritering av hvilke behov som er viktigst for Forsvaret for at de skal kunne yte sine tjenester. Dette omfatter blant annet hvilke veistrekninger som er viktige å holde åpne, og som det dermed er ekstra viktig å vedlikeholde og brøyte, hvilken transportkapasitet Forsvaret vil ha behov for i ulike deler av landet, og hvor helseforetakene må forberede seg på å ta imot pasienter. Forsvaret bemerker på sin side at det kan være vanskelig å være veldig konkret i behovsbeskrivelsen fordi behovet vil være situasjonsavhengig. Det må derfor være en fleksibilitet i planverkene som gjør det mulig å håndtere ulike situasjoner og hendelsesforløp.

Riksrevisjonen mener det er viktig at beredskapsplanleggingen ikke blir for statisk opp mot forhåndsdefinerte hendelser. Samtidig er det en utfordring for effektiviteten i totalforsvaret at sivile aktører opplever å få for lite informasjon fra Forsvaret om behov for sivil støtte og hvordan disse behovene bør prioriteres. Uten noen nærmere beskrivelse av behov og prioriteringer mener Riksrevisjonene at sivile aktører ikke vil kunne planlegge hvordan de skal dekke Forsvarets behov, og risikoen vil være stor for at ressursene derfor ikke vil være tilgjengelige når Forsvaret har behov for dem.

4.2 Det er ikke avklart i hvilket omfang totalforsvarets ressurser er tilgjengelige for og prioritert til Forsvaret i krise og krig

Norske og allierte styrker er avhengige av sivil støtte for å kunne gjennomføre operasjoner i Norge av større omfang og lengre varighet. Sivil støtte til militære styrker er avgjørende for landets forsvarsevne. Den nasjonale styrkestrukturen og allierte forsterkninger må derfor kunne understøttes samtidig.² Ved utarbeidelse av planverk, inkludert disponering av personell, må det klargjøres hva det sivile samfunnet trenger for å kunne fungere, og hvilke konsekvenser det har at det sivile samfunnet avgir kapasitet til Forsvaret.³

I *samfunnssikkerhetsmeldingen* for 2020–2024 påpekes det at 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 i form av materiell, personell, infrastruktur, logistikk og forsyninger. Hensiktsmessige prioriteringer fordrer en helhetlig oversikt over avhengigheter.

4.2.1 Det mangler en helhetlig oversikt over sivile ressurser

Undersøkelsen viser at sivile totalforsvarsaktører i varierende grad har kartlagt hvilke ressurser de er avhengige av for å opprettholde tjenesteproduksjon i krise og krig. Videre har aktørene i svært liten grad oversikt over hvilke konsekvenser det vil ha for deres evne til å opprettholde egen tjenesteproduksjon dersom en del av personellet eller materiellet de er avhengige av, blir mobilisert eller rekvirert av Forsvaret. Det mangler med andre ord en helhetlig oversikt over hvilke totalberedskapsaktører som er avhengige av de samme ressursene.

Forsvaret kan under gitte forutsetninger rekvirere ressurser fra sivilsamfunnet ved krise og krig. For at Forsvaret skal kunne benytte denne muligheten, er det etablert en egen ordning for forberedt rekvisisjon gjennom *Forsvarets rekvisisjonssystem*. Forsvarets rekvisisjonssystem bygger på Forsvarets nasjonale ressursdatabase, hvor det er samlet en rekke nasjonale registre over kjøretøy, eiendommer, virksomheter med videre. Gjennom databasen kan Forsvaret få oversikt over tilgjengelige sivile ressurser og utstede varsel om forberedt rekvisisjon av disse. Foreløpig har Forsvaret bare forhåndsrekvirert kjøretøy. Forsvarets database kan også være en kilde til informasjon og en samlet oversikt over ressurser for sivile aktører, men den er i liten grad tilgjengeliggjort for disse.

For at Forsvaret ikke skal mobilisere personer med viktige sivile arbeidsoppgaver til militærtjeneste, er det etablert en fritaksordning for sivilt nøkkelpersonell. Dette kan for eksempel være helsepersonell på sykehus, ansatte i brann- og redningstjenesten, driftspersonell i strøm- eller vannforsyning og så videre. Undersøkelsen viser at det er ulik kjennskap til hvordan fritaksordningen fungerer blant totalforsvarsaktørene. Dette gir en

² Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til Forsvar – vilje til beredskap*.

³ Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*.

risiko for at det ikke er søkt om fritak for ansatte i virksomheter med samfunnskritiske funksjoner, og at disse derfor ikke vil være tilgjengelige for disse virksomhetene i en situasjon hvor Forsvaret har mobilisert. Det er positivt at Forsvaret har satt i gang et arbeid for å gjøre ordningen mer kjent hos totalforsvarsaktørene ved blant annet utveksling av lister over styrkedisponert personell.

Det mangler en helhetlig oversikt over tilgjengelige ressurser og ressursbehov på sivil side. Det ligger til det enkelte departement å ha oversikt over ressurser i sektoren de har ansvar for. Denne undersøkelsen viser at enkelte sektorer har startet på dette arbeidet, for eksempel er det påbegynt en kartlegging av kapasitet i helsesektoren. Statsforvalterne som omfattes av undersøkelsen, har ikke laget en oversikt over tilgjengelige sivile ressurser i fylkene. Hverken sivil eller militær side har gjort en helhetlig vurdering av gapet mellom sivil kapasitet og Forsvarets behov. Riksrevisjonen mener det derfor ikke er mulig å konkludere om Forsvarets behov i krise og krig vil kunne dekkes av tilgjengelige sivile ressurser. Det vil også være vanskelig å se konsekvenser av ulike alternativer for prioritering av ressursene. Dette svekker myndighetenes beslutningsgrunnlag for prioritering og disponering av ressurser mellom sektorer og aktører i en situasjon hvor raske beslutninger kan være viktig.

4.2.2 Det vil kunne være utfordringer med Forsvarets beredskapsavtaler med sivile leverandører for sikkerhetspolitisk krise og krig

Forsvaret baserer i stor grad tilgangen på ressurser som varer, tjenester og infrastruktur på leveranser fra det sivile markedet, og har inngått avtaler med norsk næringsliv og eiere av infrastruktur som skal gi Forsvaret nødvendig forsyningsikkerhet og logistikkunderstøttelse i fred, krise og krig. En del av disse avtalene har beredskapsklausuler som skal sikre Forsvaret leveranser av varer og tjenester, og tilgang til infrastruktur i sikkerhetspolitisk krise og krig. Disse er særlig viktige for Forsvarets økte behov for varer, tjenester og tilgang til infrastruktur i en eskalerende sikkerhetspolitisk krise fram til rekvisisjonsinstituttet og før sentrale prioriteringsmekanismer trer i kraft.

Etter at det ble avdekket flere utfordringer med Forsvarets forvaltning av slike avtaler, etablerte Forsvaret i 2021 en tiltaksplan og en risikoanalyse for videre oppfølging av forvaltningen av slike avtaler. Det hadde blant annet blitt avdekket flere avvik fra gjeldende regler for offentlige anskaffelser.

I undersøkelsesperioden for denne revisjonen har flere store avtaler med kommersielle leverandører av ulike årsaker blitt sagt opp eller utløpt uten at det er etablert nye avtaler. Undersøkelsen viser at det innad i Forsvaret er ulike oppfatninger av den operative konsekvensen av dette, men at Forsvaret har rapportert risikoen som akseptabel.

For å bedre forvaltningen av beredskapsavtalene fikk Forsvaret i oppdrag i tildelingsbrevene for 2022, 2023 og 2024 å videreutvikle prosessen for inngåelse, bruk og forvaltning av slike avtaler. Forsvaret rapporterte imidlertid for alle tre årene at det fortsatt var høy risiko for at lover og regler ikke ble overholdt ved inngåelse av nye avtaler, og at viktige avtaler utløp uten at de ble forlenget eller at det forelå alternative løsninger.

Forsvarets avtaler med sivile leverandører som har beredskapsklausuler skal sikre leveranser i krise og krig. Disse leverandørene kan, gjennom sivil beredskapslovgivning, bli pålagt å prioritere leveranser til sivil sektor framfor Forsvaret i kritesituasjoner og væpnet angrep. Dette fordrer en helhetlig vurdering av om samfunnets behov tilsier at dette er nødvendig og fordelaktig. En slik prioritering må imidlertid vurderes i lys av nasjonal sikkerhet, beredskapshensyn og gjeldende lover og forskrifter.

Dersom Forsvaret ikke får levert varer og tjenester gjennom inngåtte avtaler, vil dette kunne få store konsekvenser for Forsvarets operative evne i krise og krig. Det er også viktig at kritiske avtaler løpende fornyes eller erstattes av avtaler med andre aktører, slik at Forsvaret til enhver tid får dekket sine behov. Forsvaret er også en stor og viktig samfunnsaktør som forvalter betydelige deler av felleskapets midler. Riksrevisjonen forutsetter at det følges opp at lover og regler overholdes ved inngåelse av nye avtaler.

4.2.3 Det er uklart for totalforsvarsaktørene hvordan ressurser vil prioriteres ved sikkerhetspolitisk krise og krig

Forsvarets behov for sivil støtte i en krise- og krigssituasjon vil være så stort at det trolig vil gå ut over sivile samfunnskritiske funksjoners evne til å samtidig kunne utføre sine primæroppgaver i sivilsamfunnet. Mottak av allierte styrker vil også båndlegge sivile ressurser i betydelig omfang i en begrenset periode. Det må derfor være klare mekanismer for å prioritere ressurser mellom sivil og militær sektor for å kunne opprettholde sivil sektors funksjonsevne, selv om ressurser og kapasitet også skal avsettes til Forsvaret.

Det er regjeringen som bestemmer den overordnede prioriteringen av ressurser mellom totalforsvarsaktørene. Videre har statsrådene prioriteringsmyndighet innenfor sitt konstitusjonelle ansvarsområde. De forskjellige etatene er gitt ulik myndighet innen sine områder i lover, instruksjoner eller annet regelverk. I tillegg finnes det egne beredskapsråd i enkelte sektorer, for eksempel for drivstoff, bygg- og anleggsberedskap og forsyninger, som vil kunne gi råd om hvem som skal bli prioritert ved ressursknapphet. Utfordringer med at disse prioriteringsmekanismene er uklare for totalberedskapsaktørene, har vært kjent over lang tid, både gjennom *Totalforsvarsprogrammet* og fra erfaringer etter øvelsen Trident Juncture i 2018. Denne undersøkelsen viser at utfordringene i begrenset grad har blitt fulgt opp. Dette gjør at totalforsvarsaktørene på regionalt og lokalt nivå er usikre på hvordan slike prioriteringer vil påvirke deres ressurstilgang i en krise.

Etter den kalde krigens slutt ble Forsvarets rekvisisjonssystem bygget ned, men i 2022 ble det besluttet at revisjonssystemet skulle bygges opp igjen. Arbeidet med reetableringen av rekvisisjonssystemet har startet med Forsvarets behov for kjøretøy, og på dette området er det gjort et arbeid for å avstemme behov mellom totalforsvarsaktørene på regionalt og lokalt nivå. Når det gjelder andre rekvirerbare ressurser, for eksempel eiendommer, drivstoff og bygg- og anleggsressurser på både sivil og militær side, viser undersøkelsen at det ikke er avstemt mellom viktige aktører hvordan disse ressursene vil fordeles i en gitt situasjon. Forsvarsbygg og sivile aktører med ansvar for vei- og transportberedskap i denne undersøkelsen vil alle ha

behov for drivstoff, anleggsmaskiner med videre for å ivareta egne beredskapsoppgaver og for å kunne yte støtte til Forsvaret i krise og krig. Disse aktørene opplyser at det ikke er avklart hvordan bygg- og anleggsressurser og drivstoff skal disponeres i en krise eller krig, hverken dem imellom, med Forsvaret eller med Nærings- og fiskeridepartementet. Det bringer usikkerheter inn i beredskapsplanleggingen til virksomhetene.

Statsforvalterne har i krise og krig blant annet ansvar for å samordne og prioritere mellom sivile behov og bidra til framskaffelse, samordning og prioritering av sivil støtte til Forsvaret. Statsforvalterne i denne undersøkelsen opplever å ikke ha tilstrekkelig mandat og myndighet til å ivareta dette ansvaret. Fylkesberedskapsrådene, som ledes av statsforvalterne, er den arenaen som brukes for å diskutere fordeling av beredskapsressurser i regionen med de andre ansvarlige totalforsvarsaktørene. Riksrevisjonen merker seg at statsforvalterne opplever at beslutninger i fylkesberedskapsrådene er basert på konsensus mellom deltakerne, og at statsforvalterne ikke har instruksjonsmyndighet over representanter fra andre sektorer om hvordan de skal disponere sine ressurser.

Riksrevisjonen har forståelse for at det er behov for en viss fleksibilitet i ressursdisponering for å kunne håndtere ulike typer krisesituasjoner, og at alle prioriteringer ikke kan avklares på forhånd. Usikkerhet rundt hvem som har tilgang til ressursene i en gitt situasjon, gjør beredskapsplanleggingen krevende for aktørene. Riksrevisjonen mener det vil kunne påvirke reaksjonstiden i håndteringen av en situasjon dersom slike avklaringer må foretas som en del av hendelseshåndteringen.

4.3 Sivile totalforsvarsaktører på regionalt og lokalt nivå planlegger i liten grad for sikkerhetspolitisk krise og krig

En forutsetning for at sivile totalforsvarsaktører ved krise og krig skal kunne yte støtte til Forsvaret og samtidig opprettholde livs- og samfunnskritiske funksjoner og tjenester, er at aktørene har planlagt for dette i fredstid.

I *Meld. St. 5 (2020–2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden* påpekes det at sivile og militære totalforsvarsaktører bør bidra aktivt i hverandres planprosesser, på både lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, slik at de kan etablere en gjensidig forståelse for hverandres behov, kapasiteter og evne til understøttelse. Justiskomiteen understreket også i *Innst. 326 S (2016–2017)* til *Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn* hvor viktig det er at det utarbeides gode planer for etablering av sivil støtte til Forsvaret i krise og væpnet konflikt, også til allierte forsterkninger.

Sentrale deler av det sivil-militære samarbeidet og totalforsvaret foregår på regionalt og lokalt nivå. I *Meld. St. 5 (2020–2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden* vises det til at det å bedre statsforvalternes og kommunenes evne til å ivareta sin rolle i totalforsvaret vil være viktig i det videre arbeidet med totalforsvaret. Det blir satt som et mål at både statsforvaltere og kommuner skal inkludere hendelser fra hele krisespekteret i sitt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, herunder i risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner og øvelser. Denne undersøkelsen viser at målet ikke er oppnådd.

Det gjenstår fortsatt arbeid hos statsforvaltere og kommunene med å utvikle planverk for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner ved sikkerhetspolitisk krise og krig. Dette inkludere utarbeidelse av planverk for sivil støtte til Forsvaret.

4.3.1 Mangel på nasjonale føringer og ulik takt i utviklingen av totalforsvaret på nasjonalt nivå forsinker og gjør beredskapsarbeidet på regionalt nivå krevende

Statsforvalterne har samordningsansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og totalforsvaret i fylket, inkludert planer for sivil støtte til Forsvaret. I tillegg skal statsforvalterne veilede og føre tilsyn med kommunenes beredskapsarbeid, jf. *Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*.

Statsforvalterne som har deltatt i undersøkelsen peker på manglende samordning mellom departementene i beredskapsarbeidet, og at det er ulikt hvor langt de forskjellige departementene har kommet i arbeidet med å utvikle og styrke totalforsvaret på nasjonalt nivå. Dette gjør beredskapsarbeidet på regionalt nivå krevende.

Statsforvalteren skal utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse (fylkesROS) for fylket, i nært samarbeid med regionale aktører. FylkesROS skal danne et felles grunnlag for å forebygge uønskede hendelser og styrke samordningen av det regionale arbeidet med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Det er Riksrevisjonens vurdering at fylkesROS vil ha begrenset verdi dersom arbeidet med analysen ikke følges opp gjennom risikoreduserende tiltak. Basert på analysen må det også utarbeides et samordnet, regionalt beredskapsplanverk for å håndtere hendelser i øvre del av krisespekteret.

Videre etterlyser statsforvalterne et felles nasjonalt plangrunnlag som regionalt og lokalt nivå kan legge til grunn i beredskapsplanleggingen. Som eksempel viser statsforvalterne til at det mangler et plangrunnlag for evakuering av sivilbefolkningen i krise og krig. Riksrevisjonen konstaterer at felles planforutsetninger og et nytt konsept for beskyttelse av sivilbefolkningen har vært under utredning siden oppstarten av *Totalforsvarsprogrammet* i 2016.

Gjennom et fellesprosjekt mellom alle statsforvalterembetene i 2023, som handlet om operasjonalisering av tiltak i *Sivilt beredskapssystem*, ble det identifisert en rekke områder der det er behov for nasjonale føringer og



Krisespekteret

Med *krisespekteret* refereres til spennet av ulike uønskede hendelser som kan ramme samfunnet. Uønskede hendelser kan ha ulik alvorlighetsgrad, og inntreffe i fred, krise og krig. Væpnet konflikt og krig er øverst i krisespekteret.



Nasjonalt beredskapssystem

Et nasjonalt rammeverk for statlige myndigheters beredskapsplanlegging og håndtering av sektorovergripende kriser i fredstid og kriser med en sikkerhetspolitisk dimensjon og væpnet konflikt, eller trusler om slike. Består av de to manualene: *Beredskapssystem for forsvarssektoren* og *Sivilt beredskapssystem*.

avklaringer for å komme videre med beredskapsarbeidet for sikkerhetspolitisk krise og krig på regionalt og lokalt nivå.

I henhold til *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og ansvarsprinsippet* har hvert enkelt departement et selvstendig ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor. Justis- og beredskapsdepartementet er gitt hovedansvaret for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor. I tillegg har Justis- og beredskapsdepartementet også en generell pådriver- og samordningsrolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Departementet skal ivareta samordningsrollen blant annet ved å sørge for at problemstillinger på tvers av flere sektorer og kritiske samfunnsfunksjoner blir håndtert. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap støtter departementet i dette arbeidet. Departementet har også delegert etatsstyringen av statsforvalterne på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet til direktoratet.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er kjent med at manglende samordning på nasjonalt nivå gir utfordringer for det regionale beredskapsarbeidet. Direktoratet har derfor meldt om et behov for økt samordning til både Justis- og beredskapsdepartementet og de øvrige departementene. Videre vises det til at behovet for nasjonale føringer og avklaringer på regionalt nivå følges opp i styringsdialogen med både statsforvalterne og Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet vil også ta med seg innspill fra statsforvalternes fellesprosjekt i 2023 i den forestående revisjonen av *Nasjonalt beredskapssystem* i 2025.

4.3.2 Kommunene opplever forventningene til beredskapsplanlegging i øvre del av krisespekteret som uklare

Kommunen har et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet og bidra til opprettholdelsen av samfunnets kritiske funksjoner i fred, krise og krig. For å kunne ivareta sitt ansvar som lokal samordningsmyndighet har kommunene ansvar for et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid. En helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (helhetlig ROS) er et plan- og kunnskapsgrunnlag for dette og kommunens beredskapsplanverk. Gjennom sektorlovgivningen følger det også beredskapskrav til de aller fleste av kommunenes funksjoner og tjenester, for eksempel havne- og veiinfrastruktur, helse- og omsorg og plan og bygg.

Til tross for en positiv utvikling de siste årene er det ifølge statsforvalterne som har deltatt i undersøkelsen, fortsatt store utfordringer knyttet til kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Disse trekker fram at et høyt antall små kommuner utgjør en utfordring for arbeidet. Alle kommuner har i utgangspunktet de samme lovpålagte oppgavene, men statsforvalterne mener at kommunestørrelsen påvirker kommunenes muligheter til å håndtere dem. For mange kommuner medfører også demografiske endringer i befolkningen at eldreomsorg i stadig større grad beslaglegger en allerede anstrengt kommuneøkonomi. I tillegg sliter mange kommuner med å rekruttere og beholde personell med kompetanse på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Avvik som går igjen ved statsforvalternes tilsyn med kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid er at kommunen mangler et helhetlig system for beredskapsarbeidet, kommunene

ikke har en oppdatert ROS-analyse og beredskapsplanverk og at kommunenes beredskapsplanverket ikke er øvet.

Det er kun én av kommunene i undersøkelsen som har en oppdatert risiko- og sårbarhetsanalyse som inkluderer et scenario om sikkerhetspolitisk krise og krig, og som har startet arbeidet med å planlegge for øvre del av krisespekteret. Kommunene som mangler dette, forklarer mangelen med at det har vært regnet som usannsynlig med krig i Norge. Kommunene har derfor ikke vurdert det som relevant å inkludere et scenario i øvre del av krisespekteret i risiko- og sårbarhetsanalysen.

Kommunene etterlyser tydelige nasjonale føringer for hva de skal forberede seg på, hvordan de skal planlegge, og hvilke ressurser de kan ta med i beregningen. Dette begrunnes blant annet ved at tilgangen på ressurser og infrastruktur ikke er lik over hele landet. Kommunene som har deltatt i undersøkelsen, har lite informasjon om nasjonale planer for fordeling og prioritering av ressurser, og de vet ikke hva de selv skal planlegge med, og hvilken bistand de kan forvente å få fra sentrale eller regionale myndigheter. Ifølge disse kommunene er tydeligere nasjonale føringer på dette området en forutsetning for å ivareta kommunenes egenberedskap og opprettholde sivilsamfunnet i krise og krig.

Også flere av statsforvalterne som har deltatt i vår undersøkelse, mener at lovkravene til kommunenes beredskapsarbeid i øvre del av krisespekteret burde vært tydeligere. I en tid der den økonomiske situasjonen er krevende for mange kommuner, peker flere på at dagens lovgivning i for stor grad gir kommunene mulighet til å velge bort beredskap for øvre del av krisespekteret.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap viser til at de ikke har myndighet til å pålegge kommunene å planlegge for sikkerhetspolitisk krise og krig. For å tydeliggjøre kommunens ansvar og oppgaver i øvre del av krisespekteret har direktoratet siden 2018 flere ganger oppdatert veiledningsmateriellet for kommunal beredskapsplikt. I siste versjon fra 2022 anbefaler direktoratet at sikkerhetspolitisk krise og krig inkluderes i helhetlig ROS, men understreker samtidig at det er kommunen selv som velger hvor mange og hvilke hendelser som skal vurderes i analysen.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at kommunene i krise og krig skal sikre at lovpålagte oppgaver og tjenester ivaretas. Disse forventningene til kommunal beredskap har ligget fast over tid. Videre bemerkes at det ikke *kun* er sivilbeskyttelsesloven, men også en rekke andre lover som stiller krav om at kommunene skal ha beredskapsplaner. I noen av disse lovene presiseres også særskilt at de gjelder i hele krisespekteret. Departementet mener derfor at beredskapskravene er tydelige på at kommunene skal opprettholde sin ledelse, tjeneste og funksjoner i fred, krise og krig, uavhengig av hvilke hendelser som analyseres i helhetlig ROS. Med henvisning til den nye totalberedskapsmeldingen erkjenner imidlertid departementet at det fortsatt er behov for å gjøre kommunens rolle i krig tydeligere. Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap vil derfor bli gitt et oppdrag om å utarbeide en ny tverrsektoriell veileder på området.

Ved sikkerhetspolitisk krise og krig er Forsvaret og allierte styrker avhengig av opprettholdelse av sivilsamfunnet og samfunnets kritiske funksjoner. Kommunene har en helt sentral rolle i å sikre dette. Det tar tid å bygge beredskap for øvre del av krisespekteret og dette må derfor gjøres i fredstid. Riksrevisjonen mener at det i større grad må tydeliggjøres hvilke forventninger som gjelder for kommunene ved sikkerhetspolitisk krise og krig, og hvordan kommunene skal planlegge for å innfri dette.

4.3.3 Kommunene har ikke tilgang på informasjon som muliggjør god planlegging for sikkerhetspolitisk krise og krig

For at kommunene skal kunne utarbeide beredskapsplaner som sikrer opprettholdelse av sivilsamfunnet og samfunnets kritiske funksjoner i øvre del av krisespekteret, er de avhengig av tilgang på relevant informasjon fra både sivile og militære myndigheter som de kan basere sine analyser og beredskapsplaner på. Dette gjelder særlig kommuner i militærstrategisk viktige områder med ansvar for samfunnskritiske funksjoner som Forsvaret og allierte styrker er avhengig av.

Få kommuner har mulighet til å motta og behandle sikkerhetsgradert informasjon. Dette skyldes at kommunene mangler godkjente informasjonssystemer for behandling av sikkerhetsgradert informasjon, og at få personer i kommunene er sikkerhetsklarert. Det er derfor en utfordring at dokumenter som omhandler nasjonale eller regionale myndigheters risiko- og sårbarhetsanalyser og planer knyttet til øvre del av krisespekteret, i stor grad er sikkerhetsgradert.

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap har siden 2010 gjennomført risikoanalyser av alvorlige hendelser som kan ramme Norge. Disse analysene er offentlige og dermed tilgjengelige for kommunene. Analysene er definert som et av flere nasjonale plangrunnlag og skal inngå i kunnskapsgrunnlaget for både fylkesROS og helhetlig ROS i kommunene. Den siste ugraderte samlerapporten med direktoratets krisescenarier ble utgitt i 2019. Rapporten inneholder *ikke* et eget scenario som omhandler sikkerhetspolitisk krise, slik tidligere samlerapporter fra direktoratet har gjort (2012, 2013 og 2014).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har i undersøkelsesperioden gjennomført analyser av flere scenarioer som omhandler svikt i samfunnskritisk infrastruktur i øvre del av krisespekteret. Direktoratet har også analysert et scenario hvor Norge tar imot allierte forsterkningsstyrker i en sikkerhetspolitisk tilspisset situasjon.. Samtlige av de sikkerhetsgraderte analysene har vært særlig rettet mot hvilke konsekvenser scenarioene kan få for befolkningen. Analysene er delt med statsforvalterne, men grunnet sikkerhetsgradering har analysene ikke vært tilgjengelig for kommunene.

Et annet viktig kunnskapsgrunnlag for kommunenes helhetlige ROS er fylkesROS. I tildelingsbrev for 2020 fikk statsforvalterne i oppdrag å inkludere et scenario som omhandler sikkerhetspolitisk krise og krig, i den regionale risiko- og sårbarhetsanalysen. Ved utgangen av 2024 hadde samtlige statsforvalterembeter ferdigstilt arbeidet med et slikt scenario. Vurderingen av scenarioet inngår som et sikkerhetsgradert vedlegg til

fylkesROS. Dette medfører at kommunene ikke har tilgang til denne delen av analysen, og ikke kan bruke den i sin beredskapsplanlegging.

Videre er det på sentralt nivå besluttet hvilke offentlige totalforsvarsaktører som skal ha tilgang til *Sivilt beredskapssystem*. Tilgangen korresponderer med hvilke aktører som skal ha direkte handlingsansvar i systemet. De offentlige aktørene i denne undersøkelsen som er indirekte involvert i handlinger og tiltak opplever det som utfordrende å ikke ha tilgang til systemet.

Flere av HV-distriktene som har deltatt i undersøkelsen, viser til at mangel på graderte informasjonssystemer gjør at kommuner i militærstrategisk viktige områder ikke er i stand til å motta informasjon om hva Forsvaret trenger av sivil støtte, og hva Forsvaret planlegger for i den aktuelle kommunen. Samtidig understrekes det at ikke alle kommuner har samme behov for tilgang på sikkerhetsgradert informasjon

Manglende tilgang på relevant underlagsinformasjon svekker kommunenes muligheter til å gjøre gode risiko- og sårbarhetsvurderinger i øvre del av krisespekteret, og gjør det vanskeligere å utarbeide beredskapsplanverk. Riksrevisjonen mener det er avgjørende at relevant underlagsinformasjon i større grad gjøres tilgjengelig for kommunenes beredskapsarbeid, enten ved utvidet tilgang på graderte kommunikasjonsløsninger eller ved at særlig Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Forsvaret på en egnet måte får kommunisert sine analyser og behov ugradert til kommunene.

4.4 Øvelser bidrar i liten grad til å forberede sivile aktører på å yte støtte til Forsvaret i krise og krig

4.4.1 Sivile aktører øver i liten grad på sivil støtte til Forsvaret

Øvelser er et virkemiddel for å styrke virksomhetens evne til både krisehåndtering og samordning med andre beredskapsaktører. I behandlingen av samfunnssikkerhetsmeldingen og langtidsplanene for forsvarssektoren har både justiskomiteen og utenriks- og forsvarskomiteen pekt på betydningen av øvelser for å styrke samarbeidet og bygge kompetanse mellom sivil og militær sektor. Justiskomiteen har også framhevet at sivil støtte til Forsvaret i større grad skal bli en integrert del i øvelser og inkluderes i øvingsprogram og beredskapsplanverk på sivil og militær side.

Det skal øves annethvert år på kommunens beredskapsplaner. Scenarioene for øvelsene bør hentes fra kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Tre av de fire kommunene som inngår i denne undersøkelsen, mangler et scenario for krise eller i krig i sin ROS-analyse. Det innebærer at de heller ikke har et eget beredskapsplanverk for krise og krig som de kan øve på.

De sivile totalforsvarsaktørene i undersøkelsen deltar i sivile beredskapsøvelser på regionalt og lokalt nivå, men disse øvelsene har ikke omfattet scenarioer for sikkerhetspolitisk krise og krig. Det er heller ikke planlagt for slike øvelser.

Det er ikke stilt eksplisitte krav til at sivile øvelser på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå skal omhandle sikkerhetspolitisk krise og krig, men det er krav til at samfunnssikkerhetsarbeidet skal være tilpasset risikobildet og i større grad omfatte sivil beredskapsplanlegging til støtte for Forsvaret.

Flere av totalforsvarsaktørene mener at de sivile beredskapsøvelsene som gjennomføres, vil kunne ha overføringsverdi til en situasjon i krig selv om de ikke eksplisitt omhandler sikkerhetspolitisk krise og krig. Dette gjelder for eksempel øvelser med bortfall av kritisk infrastruktur som strømforsyning, vann- og avløp og cyberangrep.

Både sivile og militære aktører som er intervjuet i denne undersøkelsen, opplyser at det i liten grad øves på svikt eller bortfall av sivile ressurser i øvelser som omfatter både sivile og militære aktører. De sivile totalforsvarsaktørene på regionalt nivå har for eksempel i ulik grad øvd på svikt eller bortfall av avhengigheter når de deltar i Forsvarets øvelser, og flere av aktørene som inngår i dybdeundersøkelsen, etterlyser flere øvelser med militær og sivil deltakelse som inkluderer scenarioer med svikt eller bortfall av sivile ressurser. Aktørene sier at det er viktig å øve på slike for å få et så realistisk øvingsbilde som mulig.

Selv om flere totalforsvarsaktører som inngår i denne undersøkelsen, ikke har deltatt i øvelser med svikt eller bortfall av ressurser, viser Forsvarsstaben til at det har vært øvd med svikt eller bortfall av sivile aktørers evne til å støtte Forsvaret blant annet i enkelte militære øvelser. Forsvarsstaben presiserer at hovedmålet med dette er å trene militær beslutningsevne, ikke å trene de sivile hovedaktørene. Det er med andre ord øvd på bortfall eller svikt i sivil støtte, men med et militært fokus. Forsvarsdepartementet mener det vil kunne gi enkelte deltakere stort øvingsutbytte å øve på bortfall og svikt i samfunnskritiske funksjoner, men at dette også kan bidra til redusert mulighet for at Forsvaret og andre deltakere oppnår sine øvingsmål på andre områder.

Å øve på svikt eller bortfall av kritiske samfunnsfunksjoner kan gå ut over andre øvingsmål. Det vil derfor ikke alltid vil være hensiktsmessig å øve på slike elementer. Etter Riksrevisjonens vurdering fører likevel mangel på øvelser med svikt eller bortfall av ressurser til at totalforsvarsaktører på både sivil og militær side ikke får testet sin evne til å håndtere sikkerhetspolitisk krise og krig på en realistisk måte. Riksrevisjonen mener at mangel på realistiske øvelser svekker totalforsvarets samlede beredskapsevne.

4.4.2 Øvelser evalueres i liten grad systematisk på regionalt og lokalt nivå

Justiskomiteen understreket allerede i forbindelse med behandlingen av samfunnssikkerhetsmeldingen i 2017 at læring etter øvelser er viktig for å forbedre evnen til å håndtere hendelser. Komiteen pekte videre på at øvelser må ha grundige evalueringer.

Totalforsvarsaktører på både lokalt og regionalt nivå skal evaluere øvelser for å avdekke svakheter i beredskapen og for å sikre læring. Statsforvalterne er tildelt et ansvar for å sikre læring og utvikling av samfunnssikkerhets- og

beredskapsarbeidet på lokalt og regionalt nivå. Statsforvalterne skal blant annet ta initiativ til og å følge opp evalueringer etter øvelser og hendelser.

De tre statsforvalterne som inngår i undersøkelsen, peker på at det er flere utfordringer og mangler i arbeidet med evalueringer etter lokale og regionale øvelser. De opplyser at flere øvelser ikke evalueres, eller at aktørene evaluerer hver for seg, og at evalueringer ofte heller ikke dokumenteres. Flere av de samme utfordringene blir pekt på av heimevernsdistriktene i denne undersøkelsen. Aktørene på både sivil og militær side oppgir mangel på tid og ressurser til oppgaven som en viktig årsak til manglene.

Et sentralt funn i *Dokument 3:7 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap* var at det ikke ble gjennomført systematisk evaluering etter øvelser og hendelser. I forbindelse med oppfølgingen av undersøkelsen to år etter viste Justis- og beredskapsdepartementet til at det var igangsatt flere tiltak for å styrke læring fra øvelser og hendelser. Riksrevisjonen konstaterer at aktører som er omfattet av denne undersøkelsen peker på at øvelser på regionalt og lokalt nivå ikke evalueres systematisk på hverken sivil eller militær side. Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette føre til at svakheter som avdekkes under øvelser og sårbarheter i samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur på regionalt og lokalt nivå, ikke blir avdekket og fulgt opp godt nok. Riksrevisjonen mener at dette reduserer effekten av ressursene som benyttes til å gjennomføre øvelser, og øvelsenes betydning som virkemiddel for å utvikle totalforsvaret.

4.5 Sentrale utfordringer i totalforsvaret har vedvart over lang tid uten at iverksatte tiltak har hatt effekt

Undersøkelsen viser at flere av utfordringene i totalforsvaret har vært kjent over lang tid. Dette omfatter mangler ved Forsvarets kommunikasjon av behov for sivil støtte, uklarheter rundt disponering og prioritering av ressurser, liten grad av etablering og samordning av planverk for krise og krig og liten grad av systematisk evaluering og læring fra øvelser. De vedvarende manglene og svakhetene i totalforsvaret viser at oppfølgingen fra Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ikke har bidratt til å løse kjente utfordringer.

Riksrevisjonen registrerer at det fra 2025 er foreslått og satt i verk ytterligere tiltak og aktiviteter, og at det er en økt satsing på totalforsvarsarbeidet gjennom både totalberedskapsmeldingen og den nye langtidsplanen for forsvarssektoren. I lys av at det også tidligere har vært satt mål om forbedringer og utvikling av totalforsvaret, men uten at dette har medført tilstrekkelige resultater, vil det være avgjørende med tett oppfølging av tiltakene framover. Endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen underbygger viktigheten av arbeidet med å få på plass nødvendige forbedringer i totalforsvaret.

4.5.1 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging har ikke bidratt til å løse vedvarende utfordringer i totalforsvaret

Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet ansvar for å koordinere arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor. Departementet har ansvar for etatsstyringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Det følger av styringsansvaret at departementet skal følge opp at direktoratet opptre i samsvar med formål som er fastlagt gjennom instruks, og i samsvar med hva Stortinget forutsetter og vedtar.

Vår gjennomgang av Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap viser at direktoratet har fått i oppdrag å gjennomføre aktiviteter som i stor grad skal løse de kjente utfordringene i totalforsvaret. Dette omfatter blant annet oppdrag om å videreutvikle det sivile beskyttelseskonseptet og nasjonale planleggingsgrunnlag og følge opp kvaliteten på statsforvaltnes og kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid.

Oppdragene er for undersøkelsesperioden i hovedsak aktivitetsstyrt, og det rapporteres om status for gjennomføring av oppdragene. Det framgår i liten grad hvilke resultater som er oppnådd, eller hvordan direktoratet vurderer måloppnåelse på området. Rapporteringen gir også lite grunnlag for å vurdere den sivile sidens evne til å understøtte Forsvaret i krise og krig på regionalt og lokalt nivå.

Statsforvalterne som har deltatt i vår undersøkelse, viser til at det er knapphet på ressurser til å håndtere et stadig mer sammensatt og komplekst utfordringsbilde som følge av en tilspisset sikkerhetspolitisk situasjon. Riksrevisjonen mener det er positivt at regjeringen gjennom statsbudsjettet for 2025 har styrket statsforvaltnes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap med 34 millioner kroner.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap rapporterte flere ganger i perioden 2017–2020 at ulike fagdepartementer påpekte mangel på prioriteringsmekanismer i krise og krig, særlig knyttet til prioritering av drivstoff mellom nødetater, andre samfunnskritiske funksjoner og Forsvaret. Denne undersøkelsen viser at utfordringene i begrenset grad er fulgt opp i løpet av undersøkelsesperioden.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utarbeidet i 2018 en egen veileder om kommunal beredskapsplikt. Veilederen gir kommunene stort handlingsrom i å bestemme hvilke risikoer de legger til grunn for sine beredskapsplaner, og denne undersøkelsen viser at de i liten grad planlegger for krise og krig. Justis- og beredskapsdepartementet erkjenner at det fortsatt er behov for å gjøre kommunens rolle i krise og krig tydeligere, og opplyser at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap derfor har fått i oppdrag å utarbeide en ny oppdatert veileder for kommunenes rolle i krig fra 2025.

I 2016 fikk Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i oppdrag å utrede hvilke sivile beskyttelsestiltak Norge skulle ha i framtiden. Først i 2022 ga Justis- og beredskapsdepartementet direktoratet i oppdrag å starte

arbeidet med å videreutvikle det sivile beskyttelseskonseptet, inkludert evakuering ved sikkerhetspolitisk krise og krig. Ifølge Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er det et mål at det nye sivile beskyttelseskonseptet skal være ferdig i 2028. For utvalgte deler av Norge forventes det imidlertid at planene for evakuering ved krise og krig blir ferdige noe tidligere, slik at det kan øves i forbindelse med *Totalforsvarsåret 2026*.

Det har i en årrekke vært et mål å utvikle og drifte et Nasjonalt BEGRENSET nett for lavgradert kommunikasjon og et Nasjonalt HEMMELIG nett for høygradert kommunikasjon. Opprinnelig skulle løsningene være ferdige i 2019. Undersøkelsen viser at Nasjonalt BEGRENSET nett var etablert og tatt i bruk i 2023. Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet har dette de siste årene fått mange flere brukere på sivil side, men det er fortsatt mange totalforsvarsaktører som etterlyser tilgang til kommunikasjonsløsninger for gradert informasjon. Nasjonalt HEMMELIG nett er fortsatt under utvikling. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fikk i mars 2024 i oppdrag å gjøre en strategisk vurdering av behovet for Nasjonalt HEMMELIG nett på sivil side, og sendte over sin vurdering til departementet i april 2024.

Flere av utfordringene som framkommer i denne undersøkelsen, er tverrsektorielle. Det følger av ansvarsprinsippet at alle departementer har et ansvar for å følge opp samfunnssikkerhet og beredskap innenfor egen sektor, også når det gjelder planlegging for krise og krig. Justis- og beredskapsdepartementet har ikke myndighet til å instruere andre departementer i hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet skal følges opp. Like fullt har Justis- og beredskapsdepartementet en samordnings- og pådriverrolle. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementet innenfor sitt mandat ikke gjort et tilstrekkelig arbeid med å ta opp tverrsektorielle problemstillinger som berører totalforsvaret, og departementet har ikke vært en god nok pådriver for at utfordringene løses.

Basert på funn i undersøkelsen konkluderer Riksrevisjonen med at sentrale forutsetninger for at sivile aktører skal kunne yte støtte til militære behov innenfor rammen av totalforsvaret, ikke har kommet på plass, til tross for at Justis- og beredskapsdepartementet har vært kjent med dette over lang tid. Det har i foregående samfunnssikkerhetsmeldinger vært mål om å få på plass disse forutsetningene. Riksrevisjonen mener det er *kritikkverdig* at departementets oppfølging på området ikke har vært tilstrekkelig til å løse de kjente utfordringene.

4.5.2 Forsvarsdepartementets oppfølging av totalforsvarsarbeidet har ikke sikret viktige forutsetninger for sivil støtte til militære behov

Forsvarsdepartementet har ansvar for å utforme og ivareta Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk, som har som mål å verne om norsk suverenitet, territoriell integritet, vårt demokratiske styresett og vår handlefrihet mot politisk, militært og annet press. Videre har departementet det overordnede ansvaret for at underliggende etater, i dette tilfellet Forsvaret og Forsvarsbygg, gjennomfører aktiviteter i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Forsvarsdepartementet har i de årlige tildelingsbrevene gitt Forsvaret resultatmål om å ha evne til daglige operasjoner og evne til beredskap. Forsvaret har i undersøkelsesperioden rapportert på lav måloppnåelse på oppgaver som angår totalforsvarsarbeidet. Dette omfatter blant annet forvaltning av beredskapsavtaler med sivile leverandører, etablering av graderte systemer hos sivile aktører, og tilgang på eiendommer, bygg, anlegg og infrastruktur

Som vist i kapittel 4.1 etterlyser også sivile totalberedskapsaktører en tydeligere beskrivelse og prioritering av Forsvarets behov for støtte. Dette har vært etterlyst fra sivile aktører i flere år, men Forsvarsdepartementet har i undersøkelsesperioden ikke fulgt opp dette i styringsdialogen med Forsvaret. Først i tildelingsbrevet for 2025 har departementet gitt tydeligere føringer om hvordan Forsvaret skal formidle sine behov.

Undersøkelsen viser at det er svakheter knyttet til Forsvarets identifisering av behov for støtte når det gjelder eiendommer, bygg, anlegg og infrastruktur. Dette medfører at de aktørene som skal støtte Forsvarets og allierte styrkers behov for dette, ikke har tilstrekkelig informasjon til å planlegge på en god måte.

Forsvarets totalbehov for eiendommer, bygg, anlegg (EBA) og infrastruktur er ikke fullstendig kartlagt. Det er Forsvarsbygg som skal levere EBA og infrastruktur til Forsvaret. Departementet har i liten grad fulgt opp risikoen for mangelfull kartlegging av EBA og infrastruktur i styringsdialogen med Forsvaret.

Videre framkommer det i undersøkelsen at aktørene på regionalt og lokalt nivå i varierende grad kjenner til ordningen for fritak fra militærtjeneste for nøkkelpersonell i samfunnskritiske virksomheter. Dette medfører risiko for at personer som er viktige for å opprettholde samfunnskritiske funksjoner i sivilsamfunnet, også blir mobilisert av Forsvaret ved krise eller krig. Samfunnskritiske virksomheter har et ansvar for å søke om fritak for sitt nøkkelpersonell, men forsvarssektoren har også et ansvar og en egeninteresse av å informere om fritaksordningen.

Forsvarsdepartementet har fulgt opp en del av de rapporterte risikoene med konkrete tiltak, særlig gjennom den nye langtidsplanen for sektoren, som gjelder fra 2025, og i tildelingsbrev til Forsvaret for 2025. For eksempel er ansvaret for å etablere og drifte graderte systemer overført til en ny etat under departementet for å styrke kapasiteten til å håndtere et økt behov for slike løsninger, blant annet i totalforsvaret. Forsvaret har også styrket heimevernsstabene med flere årsverk for å gjøre dem bedre i stand til å ivareta koordinatrollen på regionalt nivå, og det er gitt føringer om at Forsvaret skal bistå sivile aktører i utarbeidelsen av beredskapsplaner. Høsten 2024 overførte Forsvarsdepartementet ansvaret for inngåelse og forvaltning av beredskapsavtaler fra Forsvarets logistikkorganisasjon til Forsvarsmateriell, som ifølge departementet vil ha større kapasitet og tilgang til et større kompetansemiljø på området.

Forsvarsdepartementet har i mindre grad fulgt opp risikoer knyttet til prioritering og disponering av ressurser i samarbeid med de øvrige departementene. Undersøkelsen viser at det fortsatt er uklarheter rundt

ressursbehov og prioritering mellom sivil og militær sektor. Dialogen mellom departementene har i hovedsak omfattet omfanget av behovene for sivil støtte, og i liten grad avklaringer om disponering av ressurser. Prioritering av ressurser i beredskapssituasjoner skjer innenfor rammen av Nasjonalt beredskapssystem og gjeldende lovverk. Statsrådene har et klart sektoransvar, men overordnede prioriteringer avklares på regjeringsnivå. Selv om det i krise og krig vil være behov for fleksibilitet i disponering av ressurser, vil det etter Riksrevisjonens vurdering i mange sammenhenger være formålstjenlig for både Forsvaret og sivile aktører at ressursdisponeringen er mer avklart.

De to foregående langtidsplanene for Forsvaret har understreket viktigheten av sivile aktørers understøttelse av militære behov, og at det har vært satt mål om å videreutvikle og styrke dette arbeidet. Riksrevisjonen mener det er *kritikkverdig* at Forsvarsdepartementet ikke har gjort nødvendige endringer i virkemidler og tiltak for å sikre sentrale forutsetninger for et velfungerende totalforsvar.

5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet

- tydeligere kommuniserer forventningene til kommunenes beredskapsarbeid for sikkerhetspolitisk krise og krig
- i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og statsforvalterne sørger for at kommunene har tilgang til relevant informasjon for å kunne planlegge for øvre del av krisespekteret
- tar initiativ til en mer samordnet utvikling av totalforsvaret i sivil sektor for å bedre forutsetningene for beredskapsarbeidet på regionalt og lokalt nivå
- tar initiativ til å forbedre oversikten over ressurser og avhengigheter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, samt gjør tiltak for å sikre effektiv prioritering av ressurser mellom totalforsvarsaktører i sikkerhetspolitisk krise og krig

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet

- følger opp at Forsvaret identifiserer og kommuniserer behov for sivil støtte til alle relevante totalforsvarsaktører i tråd med forventninger i den nye langtidsplanen
- følger opp at Forsvaret kommuniserer behov for eiendom, bygg, anlegg og infrastruktur i krise og krig til Forsvarsbygg
- i samarbeid med andre relevante departementer tydeliggjør bruken av Forsvarets beredskapsavtaler og hvordan eventuelle prioriteringsdilemmaer mellom sivil og militær sektor skal håndteres i krise og krig.
- sørger for at kritiske beredskapsavtaler ikke utløper uten at erstatningsløsninger foreligger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet

- i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, statsforvalterne og Forsvaret følger opp at man i større grad øver på og evaluerer sivil støtte til militære behov på regionalt og lokalt nivå

6 Svar fra statsråden i Forsvarsdepartementet

Dokument 3:11 (2024–2025) *Totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig* ble sendt til statsråden i Forsvarsdepartementet til uttalelse. Statsrådens svar følger som vedlegg.

7 Svar fra statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

Dokument 3:11 (2024–2025) *Totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig* ble sendt til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet til uttalelse. Statsrådens svar følger som vedlegg.

8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. mai 2025

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Heidi Grande Røys

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

9 Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Forsvarsdepartementet

Vår saksbehandler

Morten Fosaas

Vår dato

24.04.2025

Deres dato

Vår referanse

2025/00014-1

Deres referanse

U. off. jf. Sikkerhetsloven § 5-3 jf offentleglova § 13

FORSVARSDEPARTEMENTET

Postboks 8126 Dep,

0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:11 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Forsvarsdepartementet ved vårt brev 28. februar 2025, og på departementets svar 26. mars 2025.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Statsrådens svar vil i sin helhet bli lagt ved dokumentet.

Stortinget vil også motta en ugradert versjon av dokumentet. Vi ber departementet vurdere om det kan utarbeides et svar som også kan følge den ugraderte versjonen av dokumentet, alternativt at det utarbeides et eget ugradert svarbrev som kan følge den ugraderte versjonen av dokumentet. Det bes om at svaret som skal følge ugradert versjon oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Likelydende brev er sendt Justis- og beredskapsdepartementet.

Svarfrist: 8. mai

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Vedlegg:

- Utkast til Dokument 3:11 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig* (BEGRENSET)
- Utkast til Dokument 3:11 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig* (Ugradert versjon)

Uten vedlegg er dokumentet ugradert.

Brevet er digitalt godkjent og har derfor ingen håndskreven signatur

BEGRENSET

iht sikkerhetsloven §5-3og 5-4
jf offentleglova §13

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



Statsråden

RIKSREVISJONEN

Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
offl. § 5.2.1

Deres ref

Vår ref

Dato

23/10362-11

09.05.2025

Oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret – statsrådets svar

1. Innledning

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 25. april 2025 vedrørende utkast til Dokument 3:11 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig*. Jeg er bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen konkluderer med at Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ikke har sørget for å etablere sentrale forutsetninger for et velfungerende totalforsvar til tross for en vedtatt satsing på videreutvikling og forbedring av totalforsvaret siden 2016.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Forsvarsdepartementet ikke har gjort nødvendige endringer i virkemidler og tiltak for å sikre nødvendige forutsetninger for et velfungerende totalforsvar. Dette gjelder oppfølgingen av mangler ved Forsvarets kommunikasjon av behov for sivil støtte, uklarheter rundt disponering og prioritering av ressurser mellom sivil og militær sektor og evalueringer av øvelser på regionalt og lokalt nivå.

Jeg merker meg Riksrevisjonens vurderinger, og tar disse på største alvor. Riksrevisjonens overordnede funn og konklusjoner er i stort i tråd med utfordringer som er trukket frem av både Forsvarskommisjonen og Totalberedskapskommisjonen. Jeg deler vurderingen av viktigheten av tydeligere styring, bedre samordning og økt fremdrift i totalforsvarsarbeidet. Sentrale utfordringer og de anbefalinger som er gitt til Forsvarsdepartementet følges i store

trekk allerede opp og adresseres i Prop. 87 S (2023–2024) Forsvarsløftet, Langtidsplanen for Forsvarssektoren (LTP), og i Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025)).

2. Riksrevisjonens konklusjoner

Totalforsvarsaktører på regionalt og lokalt nivå etterlyser tydeligere behovsbeskrivelser og prioriteringer fra Forsvaret.

Forsvaret har beregnet behovet for forsyninger, tjenester og leveranser i krise og krig for egne og allierte styrker. Beregningene omfatter deler av forsyningsklassene, blant annet proviant og vann, drivstoff og stridsviktig ammunisjon. I tillegg har Forsvarets operative hovedkvarter beregnet operative behov for andre tjenester som transporttjenester, medisinsk kapasitet, karttjenester, elektronisk kommunikasjon. I Riksrevisjonens undersøkelse er utfordringene oppgitt å være på regionalt og lokalt nivå, i et lite utvalg kommuner som er eiere av kritisk infrastruktur og har en viktig militærstrategisk beliggenhet. Disse oppgir at de har svært lite informasjon om hvilke behov Forsvaret har for sivil støtte i deres kommune, eller hvilke konsekvenser Forsvarets operasjonsplaner har for kommunen. Det er dermed tydelig at samhandlingen ikke har vært som ønsket og forventet i disse kommunene. Det har samtidig vært slik, som også forsvarskommisjonen anfører, at det lokale og regionale beredskapssamarbeidet har vært varierende og mer velfungerende i noen kommuner enn i andre. Forsvarskommisjonen indikerte at situasjonen har vært preget av ulik praksis og det ble helt klart påpekt forbedringspotensial når det gjelder dialog, informasjonsdeling og felles planlegging. Som en del av implementeringen av LTP har Forsvaret utarbeidet en gjennomføringsplan som skal sikre en helhetlig og koordinert utvikling av forsvarssektoren. Denne planen legger til rette for bedre kommunikasjon og samarbeid med sivile beredskapsaktører, herunder på regionalt og lokalt nivå. Forsvarsdepartementet forventer at Forsvaret formidler og synliggjør militære behov for sivil støtte i henhold til militært planverk overfor relevante sivile aktører på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå og å tilrettelegge for militær mobilitet i Norden. Forsvaret skal utarbeide oversikter over estimerte militære behov (tjenester og/eller fysiske ressurser) for støtte til militær innsats (nasjonal struktur og allierte samlet) i henhold til militært planverk. Forsvaret forventes å utarbeide oversiktene i samråd med relevante sivile virksomheter slik at oversiktene, så langt som mulig, svarer ut sivil sides informasjonsbehov og tilrettelegger for at relevante sivile virksomheter kan utarbeide planer for understøttelse av militært planverk. Det inkluderer konkrete beskrivelser av de oppgavene de sivile sektorene, herunder eventuelt sivile enkeltvirksomheter, må løse hva gjelder støtte til militær innsats i en krigssituasjon.

Det er ikke avklart om totalforsvarets ressurser er tilgjengelige for og prioritert til Forsvaret i krise og krig.

Prioritering av ressurser i beredskapssituasjoner må skje innenfor rammen av nasjonalt beredskapssystem og gjeldende lovverk. Statsrådene har et klart sektoransvar. Så langt som mulig vil prioriteringsspørsmål søkes løst på lavest mulig nivå basert på nærhetsprinsippet. I situasjoner der flere sektorer trenger de samme ressursene vil det kunne være situasjoner hvor tverrprioriteringer må avklares på høyere nivå eller på regjeringsnivå. I krise og krig vil understøttelse av militær innsats normalt ha høyeste prioritet, herunder tilgang på ressurser, hvor blant annet strategiske avtaler for forhåndsprioriterte leveranser til forsvarssektoren

normalt vil utløses. Likevel må prioritering av ressurser vurderes i en helhetlig beredskapskontekst basert på hva som er nødvendig og gir best uttelling for samfunnet ved forsvaret av landet gitt det konkrete scenarioet som utspiller seg.

Øvelser er det erfart at ressursprioritering kan foregå raskt og målrettet, både sivil-militært på myndighetsnivå og tverrdepartementalt mellom sektorer. Regjeringens beredskapsorganisering fungerer etter mitt syn i øvelser tilfredsstillende i scenarier med krise og krig. Videre har Heimevernet, statsforvaltere og politi etablerte samvirkefora på regionalt og lokalt nivå som i beredskapsarbeid blant annet adresserer ressursprioriteringer i praksis. Etter mitt syn kan det derfor være grunn til å anføre at det ikke er et entydig bilde av svakheter ved nasjonal prioriteringsevne.

Øvelser bidrar i liten grad til å forberede sivile aktører på å yte støtte til Forsvaret i krise og krig.

De fleste av øvelsene som omtales av Riksrevisjonen er militære øvelser primært rettet mot øving av militære styrker og deres behov sett opp mot Forsvarets kjernefunksjoner i et høyintensitetsscenario, der sivile sektorer innenfor sine respektive ansvarsområder bidrar til faktisk planlegging og gjennomføring av øvelsen med ivaretagelse av egne samfunnsoppdrag. I tillegg deltar flere sivile sektorer i simulerte øvelser i form av målrettet øving/scenario i krise- og krigsscenario, der de spiller og samhandler i rammen av totalforsvaret. Slike simulerte øvelser er kostnadseffektive og har ingen negative følger for samfunnet eller miljøet. Disse er derfor godt egnet til å øve en beredskapssituasjon hvor Forsvaret og allierte styrker må understøttes, samtidig som grunnleggende samfunnsfunksjoner søkes opprettholdt. Forsvarsdepartementet forutsetter at Forsvaret involverer sivile aktører i Forsvarets øvingsplanlegging på et tidlig tidspunkt for å avstemme forventninger til sivil deltakelse, ressurspådrag for sivile aktører, samt tilrettelegger for øvingsutbytte også for sivile aktører. Vi vil fra forsvarssektorens side jobbe mer med å forankre formålet med øvelsene, og samarbeide tettere om forberedelsene med deltagere fra sivil side. Samtidig er vår erfaring gjennom flere år med Forsvarets øvelser at sivile sektorer i mange tilfeller har hatt læringsutbytte fra disse øvelsene, og særlig dersom de har deltatt i planlegging og investert i egen deltagelse og evaluering.

Sentrale utfordringer i totalforsvaret har vedvart over lang tid uten at iverksatte tiltak har hatt tilstrekkelig effekt.

Det er riktig at enkelte utfordringer i totalforsvaret har vedvart over tid, men jeg mener det gir et noe ufullstendig bilde å hevde at tiltakene fra 2016 til 2024 ikke har hatt tilstrekkelig effekt. I denne perioden har det skjedd en markant vitalisering og modernisering av totalforsvaret – både politisk, administrativt og operativt. Etter behandlingen av Innst. 326 S (2016–2017) til Meld. St. 10 (2016–2017) «*Risiko i et trygt samfunn*», ble det tatt initiativ til å styrke totalforsvaret som en helhetlig samfunnsoppgave. Dette ble fulgt opp gjennom Forsvarssjefens fagmilitære råd i 2019, og av den påfølgende langtidsplanen for forsvarssektoren (2020–2024), Prop. 14 S (2020–2021), hvor tverrsektorielt samarbeid og understøttelse av Forsvaret i krise og krig ble løftet frem som kjerneelementer. I praksis førte dette til en rekke konkrete tiltak:

- Oppbygging av sivil-militære samhandlingsarenaer, særlig via Heimevernet og statsforvalternivået, som har forbedret den operative dialogen med kommuner og fylkene.
- Modernisering av regelverk og beredskapsplaner, inkludert nytt sivilbeskyttelsesdirektiv.
- Etablering av nasjonale beredskapsråd i 2018 og fylkesvis beredskapsråd, supplert av sektor-, og fagspesifikke samarbeidsfora som Beredskapsrådet for elektronisk kommunikasjon (EKOM), Helseberedskapsrådet, og Beredskapsforum for forsyningssikkerhet som har bidratt til bedre koordinering.
- Styrking av Host Nation Support-planverk og evne til alliert mottak, noe som er testet og bekreftet i øvelser som Trident Juncture (2018) og Nordic Response (2024).

Samtidig har perioden vært preget av eksterne faktorer som koronapandemien, strømkrisen og økt geopolitisk spenning, som har satt totalforsvaret på prøve. At systemene har fungert under slike forhold, indikerer at tiltakene har hatt målbar effekt i økt robusthet og samordning, selv om behovet for videre utvikling er erkjent av regjeringen, både gjennom Prop. 87 S (2023–2024) og Meld. St. 9 (2024–2025).

3. Riksrevisjonens anbefalinger til Forsvarsdepartementet

Følge opp at Forsvaret identifiserer og kommuniserer behov for sivil støtte til alle relevante totalforsvarsaktører i tråd med forventninger i den nye langtidsplanen.

Regjeringen har varslet konkrete tiltak for å styrke beredskapsarbeidet gjennom Totalberedskapsmeldingen, som er nært knyttet til Forsvarsløftet. Et sentralt tiltak er å lovfeste at kommunene etablerer eller er tilknyttet kommunale beredskapsråd. På nasjonalt nivå vil regjeringen etablere ett råd for hvert kritisk samfunnsområde, ledet av ansvarlig departement. Her skal også næringslivet, frivilligheten og andre offentlig aktører bidra. Målet med disse beredskapsrådene er å etablere en enhetlig struktur på alle nivåer i hele landet. Dette skal sikre at lokale og regionale myndigheter er bedre informert om Forsvarets behov og planer, og at det legges til rette for en helhetlig tilnærming til beredskap og forsvar.

Følge opp at Forsvaret kommuniserer behov for eiendom, bygg, anlegg og infrastruktur i krise og krig til Forsvarsbygg.

Forsvarsløftet varsler flere tiltak som direkte styrker kommunikasjonen og koordineringen mellom Forsvaret (som bruker) og Forsvarsbygg (som forvalter og utvikler av eiendom, bygg, anlegg og infrastruktur):

- Forsvarsløftet varsler en kraftig økning i investeringstakten for eiendom, bygg, anlegg og infrastruktur for å møte operativt behov, blant annet knyttet til:
 - Mottak av allierte (Host Nation Support).
 - Mobiliseringspunkter og øvingsområder.
 - Forsyningspunkter og beskyttet infrastruktur.
- Det legges opp til tettere integrasjon av operative behov i EBA-planleggingen, og at Forsvarsbygg blir involvert tidligere i planfasen.

- LTP varsler også en ny metode for helhetlig EBA-planlegging, hvor Forsvaret og Forsvarsbygg skal samarbeide om å utvikle langsiktige investeringsplaner, basert på operative scenarier, herunder krise og krig.
- Det etableres en forbedret styringsmodell, der det eksplisitt kreves at Forsvaret dokumenterer og kommuniserer behov for infrastruktur som understøtter mobilitet, beredskap og alliert forsterkning. Dette skal skje gjennom operative krav og behovsanalyser som Forsvarsbygg må følge opp i sine prosjekter.

I samarbeid med andre relevante departementer tydeliggjøre innretningen på Forsvarets beredskapsavtaler og hvordan eventuelle prioriteringsdilemmaer mellom sivil og militær sektor skal håndteres i krise og krig.

I Forsvarsløftet omtales sivilt-militært samarbeid og prioritering som en forutsetning for operativ evne i krise og krig. Dokumentet anerkjenner at Forsvarets gjennomføringsevne er avhengig av støtte fra sivile aktører, både offentlige og private. Regjeringen vil derfor etablere faste rutiner som gjør at militære behov for sivil støtte formidles så konkret som mulig til departementer med sektoransvar i totalforsvaret. Forsvarsdepartementet fastslår hvordan denne rutinen skal være. På etatsnivået er Forsvaret i tildelingsbrevet til Forsvaret for inneværende år gitt pålegg om å intensivere dette arbeidet.

Regjeringen har styrket samordningen på departementsnivå knyttet til totalforsvaret. Møter i Kontaktgruppen for totalforsvaret, som ledes på omgang av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, har bidratt til økt felles situasjonsforståelse og bedret tverrsektoriell informasjonsutveksling på departementsnivå. Et totalforsvar forberedt på krig forutsetter at arbeidet med støtte til militær forsvarskamp prioriteres og ressursettes i fredstid av alle sektorer med ansvar i totalforsvaret. Regjeringen tar derfor sikte på å årlig fastsette felles prioriteringer for dette arbeidet på tvers av sektorene.

En strategisk avtale er en avtale om et langsiktig og gjensidig forpliktende samarbeid mellom forsvarssektoren og aktører i industri og næringsliv for å øke forsvarsevnen i fred, krise, krig. Inngåelse av strategiske avtaler med industri og næringsliv skal i størst mulig grad supplere forsvarssektorens egen kompetanse og virksomhet - ikke erstatte denne. De strategiske avtalene kan blant annet bidra til å sikre fleksibel supplerende kapasitetsøkning i perioder der Forsvarets behov overgår Forsvarets egen kapasitet. Når forsvarssektoren inngår strategiske avtaler med industri og næringsliv, kan langsiktig nasjonal kontroll av verdikjeden, kompetanse eller produksjonsmidler være en del av avtalens intensjon. For å kartlegge og bidra til å unngå eventuell samtidighetsproblematikk for samfunnets samlede ressurser i krise, konflikt og krig, er det viktig at forsvarssektoren ser de strategiske avtalene i sammenheng med fullmaktene den militære myndigheten har til å rekvirere eller på annen måte styre ressurser med hjemmel i bredden av nasjonal beredskapslovgivning.

Sørge for at kritiske beredskapsavtaler ikke utløper uten at erstatningsløsninger foreligger. Forsvarsløftet understreker behovet for langsiktig forvaltning av avtaler for forsyning og infrastruktur, inkludert leveranser av materiell, transport, kommunikasjonstjenester og andre

støttefunksjoner. Strategisk samarbeid med norsk industri og næringsliv skal bidra til forsyningssikkerhet og styrket beredskap gjennom nasjonal langsiktig tilgang til nødvendige varer og tjenester. Der Forsvarets behov ikke kan ivaretas av Forsvaret selv, kan strategiske avtaler med næringslivet bidra til fleksibel kapasitetsøkning. For at dette skal være mulig, forutsetter det at relevante næringslivsaktører opprettholder relevant kompetanse. Derfor er det viktig at aktører som skal være tilgjengelig i krise og krig, også benyttes i fredstid. Strategisk samarbeid med norsk industri og næringsliv skal gjøres på en måte som gir en felles forståelse for roller, ansvar og plikter.

4. Riksrevisjonens anbefaling til Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet

I samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, statsforvalterne og Forsvaret følger opp at man i større grad øver på og evaluerer sivil støtte til militære behov på regionalt og lokalt nivå

Forsvarsdepartementet vil arbeide for at øvelse av sivil støtte til militær innsats i større grad legges inn som del av Forsvarets øvelser på regionalt og lokalt nivå, og at den sivile støtten evalueres som del av den samlede evalueringen av slike øvelser.

5. Avslutning

Jeg har i det ovenstående redegjort for hvordan Forsvarsdepartementet vurderer Riksrevisjonens funn knyttet til totalforsvar i forsvarssektoren. De påpekte utfordringene følges opp i gjennomføringen av langtidsplanen for forsvarssektoren, reformprogrammet Forsvarssektoren 24, etatsstyring i sektoren og styrket fokus på tverrsektorielt samarbeid på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Dessuten er det betydelig satsning på sivil understøttelse av militær innsats i nordisk og NATO-rammen. Riksrevisjonens funn og anbefalinger er viktige og vil bli tatt inn i det videre forbedringsarbeidet.

Med hilsen

Tore O Sandvik

Brevet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet signatur

Vedlegg 3:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

Vår saksbehandler

Morten Fosaas

Vår dato

24.04.2025

Deres dato

Vår referanse

2025/00014-2

Deres referanse

U. off. jf. Sikkerhetsloven § 5-3 jf offentleglova § 13

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Postboks 8005 Dep.,

0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:11 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 28. februar 2025, og på departementets svar 26. mars 2025.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Statsrådens svar vil i sin helhet bli lagt ved dokumentet.

Stortinget vil også motta en ugradert versjon av dokumentet. Vi ber departementet vurdere om det kan utarbeides et svar som også kan følge den ugraderte versjonen av dokumentet, alternativt at det utarbeides et eget ugradert svarbrev som kan følge den ugraderte versjonen av dokumentet. Det bes om at svaret som skal følge ugradert versjon oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Likelydende brev er sendt Forsvarsdepartementet.

Svarfrist: 8. mai

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Vedlegg:

- Utkast til Dokument 3:11 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig* **BEGRENSET**
- Utkast til Dokument 3:11 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig* (Ugradert versjon)

Uten vedlegg er dokumentet ugradert.

Brevet er digitalt godkjent og har derfor ingen håndskreven signatur

BEGRENSET

iht sikkerhetsloven §5-3og 5-4
jf offentleglova §13

Vedlegg 4:

Statsrådets svar

Justis- og beredskapsministeren

Riksrevisjonen

Unntatt offentlighet,
offl. § 5.2.ledd, 1. punktum

Deres ref.

Vår ref.
24/8009 - HMO

Dato
08.05.2025

Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krigstatsrådets svar

1. INNLEDNING

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 24.04.2025, vedlagt utkast til Dokument 3:11 (2024-2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig*.

Riksrevisjonens undersøkelse gjelder et svært viktig område i den sikkerhetspolitiske situasjonen vi er i. Justis- og beredskapsdepartementet har gitt innspill underveis i prosessen, og Riksrevisjonen har tatt hensyn til flere av departementets innspill. Riksrevisjonens rapport vil være et viktig bidrag i det videre arbeidet med oppfølging av Totalberedskapsmeldingen.

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

2. GENERELT OM RIKSREVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Riksrevisjonens undersøkelser gir etter mitt syn en god fremstilling av den delen av saksområdet som faller inn under mine ansvarsområder.

Riksrevisjonens undersøkelse gjelder primært for perioden 2021-2024. Som Riksrevisjonen skriver i sin rapport, ble det iverksatt en forsterket oppfølging av totalforsvarsarbeidet gjennom *Totalforsvarsprogrammet* i perioden 2016-2020. Som Riksrevisjonen også skriver i rapporten ble målet om å videreutvikle og styrke totalforsvaret videreført i Langtidsplanen for forsvarssektoren for 2021-2024 og i

samfunnssikkerhetsmeldingen fra 2020. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at arbeidet gjerne skulle blitt prioritert høyere etter at Totalforsvarsprogrammet ble avsluttet i 2020. Samtidig vil jeg understreke at departementet i perioden 2020-2022 prioriterte håndteringen -av covid 19 pandemien. Det var en nødvendig prioritering. Etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina 24. februar i 2022 har det etter mitt syn blitt iverksatt mange tiltak som bidrar til videreutviklingen og styrkingen av totalforsvaret. Tiltak i Langtidsplanen for Forsvaret (2025-2036) og Totalberedskapsmeldingen er et stort løft for totalforsvaret.

Det er mange tiltak i Langtidsplanen for Forsvaret og i Totalberedskapsmeldingen som adresserer de utfordringene som Riksrevisjonen beskriver. Jeg er glad for at det er bred enighet på Stortinget om hovedretningene som angis i Totalberedskapsmeldingen. Den viktigste oppfølgingen av funnene som Riksrevisjonen har avdekket, er derfor å følge opp tiltakene i disse dokumentene og Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av totalberedskapsmeldingen.

Etter den kalde krigen har sivile aktører i liten grad drevet med såkalt krigsplanlegging innen samfunnssikkerhetsområdet. Dette gjelder på alle nivåer, også lokalt og regionalt nivå. Dette har vært en villet politikk på tvers av ulike regjeringen og Stortingsperioder. Ressurser har blitt benyttet på fredstidsbehov. Under den kalde krigen var fokuset på sivil sides støtte til Forsvaret i situasjoner høyt i krisespekteret. Etter den kalde krigen skiftet fokuset i totalforsvarsarbeidet til Forsvarets bistand til det sivile samfunnet i fredstid. I Totalberedskapsmeldingen er regjeringen tydelig på at arbeidet med krigsplanlegging innen samfunnssikkerhetsområdet skal styrkes. Regjeringen har lagt til rette for økt prioritering av dette arbeidet på lokalt og regionalt nivå blant annet gjennom en styrking av statsforvalterne fra og med budsjettåret 2025.

Samtidig som vi styrker arbeidet med krigsplanlegging på sivil side, er det svært viktig at dette ikke går på bekostning av beredskapsarbeidet for de mer sannsynlige hendelsene lavere i krisespekteret.

3. KOMMUNENES ROLLE I KRISE OG KRIG

Totalberedskapsmeldingen vektlegger motstandskraft og totalforsvar høyt i krisespekteret. Samtidig påpekes det at «Arbeidet med motstandskraft og beredskap favner langt bredere» og at «Å styrke det brede beredskapsarbeidet sikrer grunnberedskapen i samfunnet» (kap 2 s. 20). Videre påpekes det at kommunene er en av bærebjelkene i grunnberedskapen. Det understrekes at «Regjeringen gjennomfører en rekke grep for å styrke bredden av kommunenes beredskapsarbeid. Det gjelder både i det forebyggende arbeidet og for å bedre evnen til å håndtere større uønskede hendelser, kriser og i verste fall krig» (kap 2.1 s. 29). Et tiltak er å innføre en plikt til å ha kommunale i beredskapsråd.

Et annet tiltak er bedre veiledning og støtte fra nasjonale myndigheter.

Departementet har nylig gitt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å utarbeide en tverrsektoriell veileder for kommunenes rolle og ansvar under væpnet konflikt, krigsfare og liknende forhold. Målet med veilederen er blant annet at den skal bidra til å styrke totalforsvarsarbeidet på lokalt og regionalt nivå, og DSB skal involvere kommunene og fylkeskommunene i arbeidet. I oppdraget til DSB har

departementet vært tydelig på at kommunene må prioritere ned en del oppgaver i en slik situasjon.

Det er også et tiltak i Totalberedskapsmeldingen å klargjøre hvem som bør sikkerhetsklareres i en kommune. Sivil klareringsmyndighet (SKM) har i tildelingsbrevet for 2025 fått i oppdrag å utarbeide veileder for sikkerhetsklarering av personell på regionalt og lokalt nivå.

NATOs nye konsept for vertslandsstøtte (HNS), fokuserer på å sikre at medlemslandene kan gi nødvendig støtte til allierte styrker som opererer på deres territorium. Dette inkluderer blant annet infrastruktur, logistikk, og andre ressurser som er nødvendige for å støtte militære operasjoner. Som del av implementeringen av det nye konseptet, pågår det arbeid med å utvikle minimum operational requirements (MOR) til hvert enkelt medlemsland. Dette arbeidet pågår i Norge. Norge er pilotland sammen med Nederland og Tyskland. Gjennom prosessen med MOR vil relevant infrastruktur identifiseres, hvilke funksjoner som er nødvendig for at infrastrukturen skal fungere og hvilke varer og tjenester det er behov for. Denne prosessen vil også bidra til at forventningene fra Forsvaret til sivil side på tvers av sektorer og nivå, kan konkretiseres og tydeliggjøres. Regjeringens styrking av statsforvalterne og Heimevernet er også viktige tiltak for å øke den gjensidige forståelsen for behov, kapasiteter og evne til understøttelse på regionalt og lokalt nivå.

4. PRIORITERINGSMEKANISMER

Jeg mener Riksrevisjonens anbefalinger relatert til prioriteringsmekanismer kan ivaretas gjennom at vi tydeliggjør og tilgjengeliggjør informasjon om hvordan roller, ansvar og fullmakter faktisk er eller kan tenkes utnyttet.

Langtidsplanen for Forsvaret og Totalberedskapsmeldingen inneholder flere tiltak. Jeg viser blant annet til illustrasjonen av organiseringen av beredskapsarbeidet i Totalberedskapsmeldingen kap 3, figur 3.1. Her fremkommer ansvarsdelingen i kriseledelse, samordning og fagkanal. Blant annet skal Justis- og beredskapsdepartementet være fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser.

For å styrke totalforsvarsevnen må en regjering kunne ta beslutninger og foreta prioriteringer av tiltak på tvers sektorer. Departementer som har ansvar for samfunnskritiske områder skal ha beredskapsråd med deltakere fra offentlige myndigheter, næringsliv og frivillige. Samfunnskritiske områder er blant annet energi, helse og transport. Formålet med beredskapsrådene er å bidra til bedre og mer samordnet beredskapsplanlegging og tilstandsvurderinger i sivile sektorer. Justis- og beredskapsdepartementet har en viktig samordningsfunksjon, og er i gang med oppfølgingen, blant annet å etablere et rammeverk for rådene.

Jeg vil også trekke frem rapporten «Nasjonal sikkerhetsmyndighet – oppgaver og styring» som et utvalg ledet av tidligere sentralbanksjef Svein Gjedrem nylig la frem. Utvalget anbefaler at et klarere grensesnitt mellom blant annet Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og DSB. Jeg støtter anbefalingen om at kjernen i NSMs

virksomhet skal være nasjonal sikkerhet, som etter min mening vil bidra til et klarere skille mellom DSBs ansvar for samfunnssikkerhet.

Jeg vil også nevne lovforslaget om sivil arbeidsplikt. Forslaget skal gi rammer for regulering av det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise eller krig. Hensikten med lovforslaget er å gi regjeringen de fullmaktene som er nødvendige i en slik situasjon. Forslaget er til behandling i Stortinget.

5. TOTALFORSVARSÅRET 2026

Arbeidet med Totalforsvarsåret 2026 er et viktig tiltak for å adressere flere av Riksrevisjonens funn og anbefalinger. DSB, i samarbeid med Forsvaret og andre relevante aktører, jobber med forberedelser av Totalforsvarsåret 2026. Det er et mål at flere sektorer og forvaltningsnivå på sivil side skal øve innen rammen av totalforsvaret. Arbeidet skal evalueres og læringspunkter vil bli fulgt opp i arbeidet med å videreutvikle og forbedre totalforsvarsarbeidet.

6. AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Jeg vil følge opp de konkrete anbefalingene Riksrevisjonen har til Justis- og beredskapsdepartementet. Flere av tiltakene i Totalberedskapsmeldingen vil bidra til oppfølging av Riksrevisjonens funn og anbefalinger.

Med hilsen

Astri Aas-Hansen

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur