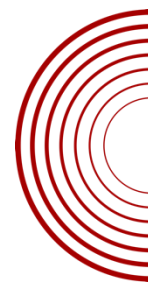


Totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig



Sikring av havner

Felles presentasjon for pressen 20.05.2025

Da Russland gikk inn på Krym i 2014 tilspisset den sikkerhetspolitiske situasjonen seg i Europa. Spenningsnivået økte. Etter tiår med det vi opplevde som varig fred, kom taktskiftet. Og da Russland 24. februar 2022 gikk til fullskalaangrep på Ukraina, var det igjen krig i vårt nærområde.

Det siste tiåret har vi blitt minnet på at sikkerhetspolitikken kan endre seg svært raskt. Det stiller krav til at også de ansvarlige myndighetene er godt forberedt og kan gjøre raske endringer.

Stortinget behandlet for få dager siden regjeringens totalberedskapsmelding. Et enstemmig storting sluttet seg til det som beskrives som et «taktskifte i utviklingen av den sivile delen av totalforsvaret og vår sivile motstandskraft».

Meldingen og justiskomiteens innstilling inneholder en rekke viktige tiltak. På samme måte understreker den nye nasjonale sikkerhetsstrategien viktigheten av at samfunnet blir mer motstandsdyktig.

Undersøkelsen vi presenterer i dag avdekker svakheter som det er helt avgjørende at vi som nasjon evner å utbedre. Gjør vi ikke det, når vi ikke de målene Stortinget og regjeringen har satt.

Forsvar, sikkerhet og beredskap et høyt prioritert område for Riksrevisjonen. Vi skal undersøke det som er viktig for å bidra til forbedringer som betyr noe.

I dag presenterer vi to nye undersøkelser om sikkerhet. Den første handler om totalforsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig. Situasjoner myndighetene hver dag jobber for å unngå, men som vi like fullt må planlegge for.

Den andre undersøkelsen handler om sikring av havner. Norge har verdens nest største samlede kystlinje. 90 prosent av alle varer som går inn og ut landet vårt, har vært innom en havn. Noen av havnene er avgjørende for samfunnssikkerheten.

Riksrevisjonens utgangspunkt er alltid at våre undersøkelser skal være så åpne som mulig, men det er en balansegang når det gjelder sikkerhet og forsvar. Ulike hensyn må veies mot hverandre og sikkerhetsloven gir klare føringer.

Det jeg presenterer i dag er offentlige oppsummeringer av de to undersøkelsene. Deler av rapportene er gradert etter reglene i sikkerhetsloven. De ble levert til Stortinget i dag tidlig.

De offentlige oppsummeringene er så fullstendige som mulig. Sikkerhetsgraderte opplysninger er fjernet og en del informasjon er skrevet om slik at de kan offentliggjøres.

Totalforsvaret er avgjørende for Norges forsvarsevne, men hva er det egentlig og hvem har ansvar for det?

Totalforsvaret er summen av Norges militære forsvar og sivilsamfunnets beredskap. Det består av mange ulike militære og sivile aktører på alle nivåer i forvaltningen og privat sektor. De skal støtte og hjelpe hverandre i en krisesituasjon.

Sentrale sivile aktører i denne undersøkelsen er Justis- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, statsforvalterne, fylkeskommunene og kommunene.

De sentrale forsvarsaktørene er Forsvarsdepartementet, Forsvarets operative hovedkvarter og Heimevernet.

Til sammen utgjør disse kjernen i totalforsvaret. Et komplekst system som er avgjørende for Norges sikkerhet og forsvarsevne.

I 2016 bestemte Stortinget at totalforsvaret skulle videreutvikles og styrkes. I 2023 kom to store rapporter om tilstanden. Både totalberedskapskommisjonen og forsvarskommisjonen pekte på systemiske svakheter og utfordringer.

Vi har sett på totalforsvaret på lokalt og regionalt nivå. Det er i kommunene og fylkene mye av det operasjonelle arbeidet må skje.

Vi har sett på perioden fra 2020 til 2024 og spør om sivilsamfunnet er forberedt på å støtte militære behov i en sikkerhetspolitisk krise eller krig?

Vi spør også om Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet samordner de ulike aktørene i totalforsvaret godt nok?

Undersøkelsen viser at totalforsvaret på lokalt og regionalt nivå fortsatt ikke er på det nivået det skulle og burde vært. De sivile aktørene skal støtte militære behov i en krisesituasjon. Samtidig skal de så langt som mulig bidra til å opprettholde et velfungerende sivilsamfunn.

Men de sivile aktørene er fortsatt ikke godt nok forberedt på krise og krig. Ikke godt nok forberedt på å støtte Forsvaret og allierte styrker.

Verken Justis- og beredskapsdepartementet eller Forsvarsdepartementet har sørget for at sentrale forutsetninger for et velfungerende totalforsvar er på plass. I dagens sikkerhetspolitiske situasjon kan det få alvorlige konsekvenser.

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging ikke har vært tilstrekkelig for å løse utfordringer som har vært kjent over lang tid.

Vi mener også at det er kritikkverdig at Forsvarsdepartementet ikke har gjort nødvendige endringer i virkemidler og tiltak.

Svakhetene vi peker på i denne undersøkelsen er kjent. Det som er oppsiktsvekkende er at de ikke er håndtert.

Etter at Russland gikk inn på Krym stilte NATO høyere krav til sivil beredskap. Og som nevnt bestemte Stortinget allerede i 2016 at det norske totalforsvaret skulle styrkes.

Planer ble lagt og mål ble satt. Men det er ni år siden. Ni år. Det er lang nok tid til at vi bør kunne forvente reell endring.

De ansvarlige departementene har gjort viktig arbeid på nasjonalt nivå. Men det har hatt liten effekt på totalforsvaret lokalt og regionalt. Det er svært viktig å få dette på plass fordi mye av det operasjonelle arbeidet skal gjøres der.

Det er viktig å presisere at Norge er på vei mot et bedre totalforsvar. Både langtidsplanen for forsvarssektoren og totalberedskapsmeldingen som Stortinget behandlet tidligere denne måneden, trekker fram viktige tiltak. Det er positivt. Det vi presenterer i dag har imidlertid betydning uavhengig av de planene som nå er behandlet.

Vi har ikke lenger tid til tregheten vi har sett det siste tiåret. Planene Stortinget nå har vedtatt må forplikte. For er det noe Riksrevisjonens undersøkelser

gjentatte ganger viser så er det at planer ikke løser problemer alene. Planer må følges - og de må ikke minst følges opp for å ha effekt.

Så er målet alltid å ta vare på freden. Men like fullt må vi ta den sikkerhetspolitiske situasjonen på alvor og planlegge for krise og krig.

Et moderne og velfungerende totalforsvar er avhengig av at sivile aktører er godt forberedt på å kunne støtte militære behov. Det er vår felles forsikring.

Forberedelser må gjøres i fredstid. Det er en grunnleggende forutsetning for at totalforsvaret skal fungere i krise og krig. Beredskapsplaner må legges, øvelser må gjennomføres. I tillegg er det svært viktig å evaluere og lære løpende. Og selvfølgelig å justere planene deretter.

Undersøkelsen viser likevel at planer og øvelser i for liten grad forbereder de sivile aktørene i kommuner og regioner på å støtte Forsvaret.

De planlegger i liten grad for krise og krig. På nasjonalt nivå gjør man det, men kommuner og fylker gjør det i svært liten grad. Det er et problem når sentrale deler av det sivil-militære samarbeidet skjer nettopp lokalt og regionalt. Sivile aktører må også planlegge for, og øve på, det utenkelige.

I fylkene har statsforvalterne ansvar for å samordne arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det inkluderer totalforsvaret og sivil støtte til Forsvaret.

Statsforvalterne vi har snakket med sier at manglende samordning på nasjonalt nivå gjør beredskapsarbeidet deres krevende.

Ett eksempel er planene for å evakuere sivilbefolkningen i en nødsituasjon. Her mangler det felles planer. Det har blitt utredet siden 2016 og utredes fortsatt. Igjen ser vi at ting tar alt for lang tid.

I en krisesituasjon skal kommunene sikre og trygge innbyggerne sine. Samtidig skal de opprettholde tjenester som skole, helsevesen og eldreomsorg. I dette ligger en klar forventning om at kommunene må jobbe aktivt med samfunnssikkerhet og beredskap.

Men kommunene som har deltatt i vår undersøkelse opplever at forventningene er uklare til deres rolle i krise og krig. De etterlyser tydelige føringer om hva de skal forberede seg på, hvordan de skal planlegge, og hvilke ressurser de kan regne med.

Alle kommuner har de samme oppgavene, men statsforvalterne mener at størrelsen på kommunene påvirker muligheten til å løse beredskapsoppgavene. Det er også en utfordring at kommunene må ta vare på stadig flere eldre, samtidig som kommuneøkonomien er presset. Oppgavene er mange og ressursene begrensede. Det kan føre til at viktig beredskapsarbeid blir nedprioritert.

Kun én av kommunene vi har snakket med har oppdaterte analyser av risiko og sårbarhet som inkluderer scenarioer for krise og krig.

Det er et problem når kommunene har en avgjørende rolle i totalforsvaret. Derfor må Justis- og beredskapsdepartementet tydelig kommunisere hva de forventer.

Forventningene er tydeligere i den nye totalberedskapsmeldingen. Det er positivt, men som allerede nevnt er det den videre oppfølgingen som betyr noe.

Også Forsvaret må kommunisere sine behov og prioriteringer tydeligere. Alle sivile aktører Riksrevisjonen har snakket med, sier at det er uklart hva Forsvaret vil trenge fra dem i en krise eller krig. For eksempel sier kommunene at de har svært lite informasjon om dette. De vet altså ikke hva de må forberede seg på for å kunne støtte Forsvaret i en krisesituasjon.

I en sikkerhetspolitisk krise vil det også være knapphet på ressurser. Alle må ha mer kunnskap om hvordan for eksempel helsepersonell kan bli prioritert og hva prioriteringene kan bety for sykehus og eldreomsorg. Når har Forsvaret og allierte styrker fortrinnsrett på leger og sykepleiere, og når skal de brukes til vanlige helsetjenester? Det vil avhenge av situasjonen. Derfor må systemet være fleksibelt.

Men de overordnede prioriteringene og konsekvensene av disse må være godt kjent for sivile aktører i kommuner og fylker. Det er avgjørende for å sikre at ressursene prioriteres effektivt.

Derfor må Forsvarsdepartementet følge opp at Forsvarets behov kommuniseres tydeligere. Det er en forutsetning for arbeidet som nå må gjøres på sivil side.

Vi merker oss derfor at regjeringen har varslet at den vil etablere faste rutiner som gjør at behov for sivil støtte til militær innsats formidles mer systematisk og konkret.

Med så mange ulike aktører på alle nivå i forvaltningen er god koordinering avgjørende. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å samordne det sivile arbeidet i totalforsvaret. De skal være en pådriver.

Men også de andre fagdepartementene har ansvar for sikkerhet og beredskap på sitt område. Alle departementene må derfor ta et selvstendig ansvar for at totalforsvaret og vår felles beredskapsevne blir styrket.

Her har vi merket oss at det etableres en ny rådsstruktur som skal bidra til å styrke koordineringen.

I denne undersøkelsen ser vi imidlertid at samordningen er for dårlig. Det er et problem Riksrevisjonen ser på mange ulike områder. Digitalisering. Klima. Sårbare grupper. Sikkerhet.

La meg gjenta det jeg sa på Riksrevisjonens forbedringskonferanse i fjor høst: Alvoret i manglende samordning øker, når konsekvensene av manglende samordning øker.

Derfor må Justis- og beredskapsdepartementet fylle den rollen de er gitt og samordne utviklingen av den sivile delen av totalforsvaret bedre. De må være en pådriver og sørge for at også de andre departementene tar ansvar for å samordne egen sektor.

Denne undersøkelsen viser at utfordringene i totalforsvaret har vært godt kjent. Likevel har de vedvart.

Viktige tiltak er satt i gang. Det viktigste er at Stortinget har vedtatt nye planer for å styrke totalforsvaret.

Totalberedskapsmeldingen er en overordnet plan for å styrke den sivile beredskapen. Også langtidsplanen for forsvarssektoren understreker betydningen av dette. Det er svært viktig! Men denne undersøkelsen viser at tidligere planer bare i begrenset grad er fulgt. Nå må planene følges. Og ikke minst følges opp. Det er det som betyr noe i en urolig tid.

Den andre rapporten vi legger frem i dag, handler også om sikkerhet. Og om en sivil del av samfunnet. Om norske havner.

Norge er en stor kystnasjon. Med over 600 havneanlegg som håndterer skip i internasjonal trafikk.

Vi er også avhengige av forsyninger fra utlandet. Og vi eksporterer viktige

varer som omverdenen trenger. Her spiller havneanleggene en avgjørende rolle.

Havneanleggene er også viktige for fiskerinæringen og innenriks trafikk. Og flere av havnene har også fått økt militær betydning. Denne undersøkelsen er imidlertid avgrenset til den sivile bruken av havner i fredstid. Den økte sikkerhetspolitiske spenningen gjør at havnene også blir mer sårbare for uønskede handlinger.

Og en trussel mot et samfunnsviktig havneanlegg som ikke er godt nok sikret, kan true samfunnssikkerheten.

Riksrevisjonen har undersøkt hva myndighetene gjør for å sikre norske havner mot handlinger som kan true samfunnssikkerheten.

Undersøkelsen viser at myndighetene ikke har oversikt over hvilke havneanlegg som har betydning for samfunnssikkerheten og at de ikke har sørget for at havner av samfunnsviktig betydning er tilstrekkelig sikret. Det er kritikkverdig.

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede ansvaret for sikringen av norske havner.

Undersøkelsen viser at departementet har kjent til sårbarheter i viktige havner. Men at de har kommet sent i gang med å kartlegge havneanleggene. Altså å skaffe seg en oversikt over hvilke deler av anleggene som kan være viktige for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Det betyr at norske myndigheter ikke vet om det finnes verdier i norske havner som burde vært beskyttet av hensyn til Norges sikkerhetsinteresser.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) mener også at kartleggingen burde kommet lengre.

Dagens sikkerhetssituasjon tilsier at departementet burde vært på ballen tidligere.

Undersøkelsen viser at Nærings- og fiskeridepartementet heller ikke har undersøkt om det finnes alternative løsninger hvis sentrale havneanlegg blir satt ut av spill.

Eller sørget for at Kystverket fører oversikt over hvilke alternativer som kan brukes hvis samfunnsviktige havneanlegg skulle bli utilgjengelige.

Departementet viser selv til at hele transportsektoren er viktig for samfunnssikkerheten. Og at det er summen av sikringsarbeidet på hver enkelt del som bidrar til å styrke samfunnssikkerheten.

Dette mener vi er for passivt. For noen havner finnes det neppe alternativer. Vi mener at en oversikt over hvilke havner som er strategisk viktige for samfunnet, ville gitt departementet viktig informasjon når de skal vurdere hvilke havneanlegg de skal prioritere fremover.

Samfunnsviktige funksjoner og kritisk infrastruktur er helt sentralt for myndighetenes arbeid med å sikre transportsektoren mot trusler og angrep.

Men regelverket som skal ivareta sikringen av havner og skip, er ikke innrettet for å sørge for at havneanleggene ivaretar samfunnssikkerheten.

Enkelte havner har stor betydning for forsyninger som er viktige for samfunnet. Det maritime sikringsregelverket ivaretar sikringen av havnene, men det er ikke nok til å sikre at samfunnet får dekket sitt behov for varer.

Dette betyr at myndighetene må få på plass andre tiltak. Det viser undersøkelsen at de ikke har gjort.

Vi har også funnet at

- Kystverket ikke får havneanleggene til å gjøre nye sikkerhetsvurderinger når trusselbildet endrer seg
- og at Nærings- og fiskeridepartementet og Kystverket har for liten oppmerksomhet på hvor viktig cybersikring er for havneanleggene
- Nærings- og fiskeridepartementet har heller ikke avklart om havneanlegg med innenriks passasjertrafikk skal pålegges sikringstiltak.

Konsekvensen av disse svakhetene er at myndighetene ikke har sørget for god nok sikring av norske havner.

Samlet sett mener vi at også dette er kritikkverdig.

Takk for oppmerksomheten!