



Rapport

Evaluering av forsvarssektorens håndtering av korona- pandemien

11. desember 2020

Innhold

1	Innledning.....	5
1.1	Bakgrunn	5
1.2	Gjennomføring av evalueringen	5
1.3	Sikkerhetsgradering.....	6
1.4	Oppfølging av rapporten	6
2	Sammendrag	7
3	Erfaringspunkter og oppfølgingstiltak	9
3.1	Sikkerhetspolitiske og strategiske konsekvenser	9
3.2	Operativ evne, krisehåndtering og daglig drift.....	9
3.3	Forebygging av smittespredning og ivaretagelse av smittet personell.....	12
3.4	Gjensidig støtte og samarbeid mellom aktører i forsvarssektoren og aktører utenfor forsvarssektoren.....	13
3.5	Norske styrker og annet personell fra forsvarssektoren i utlandet	15
3.6	Særsilt om samarbeidet mellom forsvarssektoren og norsk forsvarsindustri	16
3.7	Forsvarssektorens kommunikasjon og omdømme	16
4	Sikkerhetspolitiske og strategiske konsekvenser	18
4.1	Pandemien forsterker utviklingstrekk	18
4.2	Stormaktsrivalisering.....	18
4.3	Kina	18
4.4	Russland.....	18
4.5	Bruk av sammensatte virkemidler.....	18
4.6	Vestlig samhold og en multilateral verdensorden	19
4.7	Pandemiens konsekvenser for verdensøkonomien	19
4.8	Multinasjonalt forsvarssamarbeid.....	20
4.9	Bilateralt forsvarssamarbeid	20
4.10	Noen positive utviklingstrekk	20
5	Operativ evne, krisehåndtering og daglig drift under pandemien.....	22
5.1	Generelt om forsvarssektorens operative evne, krisehåndtering og daglige drift	22
5.2	Forsvarsdepartementets operative evne, krisehåndtering og daglige drift under pandemien	22
5.3	Forsvarets operative evne, krisehåndtering og daglige drift.	23
5.4	Forsvarsbyggs operative evne, krisehåndtering og daglige drift	23
5.5	Forsvarsmateriells operative evne, krisehåndtering og daglige drift.....	24
5.6	Forsvarets forskningsinstituttets operative evne, krisehåndtering og daglige drift	24
5.7	Personellmessige forhold knyttet til krisehåndteringen for sektoren generelt.....	24

5.8	Personellmessige utfordringer for Forsvarets krisehåndtering generelt	25
5.9	Personellmessige utfordringer knyttet til Forsvarets sanitet.....	25
5.10	Erfaringer med hjemmekontor.....	25
5.11	Planverk for beredskap og krisehåndtering	26
5.12	Lov- og forskriftsverk knyttet til operativ evne, krisehåndtering og daglig drift	27
5.13	Materielle ressurser for å håndtere pandemien.....	28
5.14	Samhandling og kommunikasjon i krisehåndteringen	28
6	Forebygging av smittespredning og ivaretagelse av smittet personell.....	30
6.1	Generelt om smittevern i forsvarssektoren	30
6.2	Særskilte problemstillinger for smittevernet i Forsvaret	31
7	Gjensidig støtte og samarbeid mellom aktører i forsvarssektoren og aktører utenfor forsvarssektoren.....	33
7.1	Generelt om Forsvarets støtte til sivile myndigheter under pandemien.....	33
7.2	Forsvarets bistand til andre enn politiet	34
7.3	Forsvarets bistand på Gardermoen.....	34
7.4	Øvrige etaters støtte til sivile myndigheter under pandemien.....	34
7.5	Leveringssikkerhet for Forsvaret og totalforsvaret forøvrig	35
7.6	HV-tjeneste for personer i kritiske samfunnsfunksjoner	35
7.7	Samhandling og kommunikasjon i forbindelse med gjensidig støtte og samarbeid.....	36
8	Norske styrker og annet personell fra forsvarssektoren i utlandet	37
8.1	Forsvarssektorens personell ved internasjonale staber, skoler og utenriksstasjoner	37
8.2	Forsvarets personell i internasjonale operasjoner.....	37
8.3	Nærmere om operasjoner i utlandet	38
8.4	Øvrige etaters personell i utlandet.....	38
8.5	Medisinsk flyevakuering.....	38
9	Særskilt om samarbeidet mellom forsvarssektoren og norsk forsvarsindustri	39
10	Forsvarssektorens kommunikasjon og omdømme	41
10.1	Forsvarssektorens kommunikasjonsarbeid	41
10.2	Vurdering av Forsvarets omdømme.....	42
10.3	Vurdering av øvrige etaters omdømme	43
11	Økonomiske konsekvenser av koronapandemien	45
11.1	FD.....	45
11.2	Forsvaret.....	45
11.3	FB.....	45
11.4	FMA	45
11.5	FFI	46

11.6 Oppsummering.....	47
1. VEDLEGG: Mandat for evaluering av forsvarssektorens håndtering av COVID-19 krisen (UGRADERT).....	48
2. VEDLEGG: HENDESESLOGG FORSVARSSEKTORENS HÅNDTERING AV KORONAPANDEMIEN 2020 (UGRADERT).....	51

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

(U) Etter at Norge senvinteren 2020 ble rammet av koronapandemien, har alle samfunnssektorer blitt sterkt påvirket. I tillegg til de direkte konsekvensene for liv og helse, har krisen medført de mest inngripende tiltak i samfunnet som Norge har hatt i fredstid.

(U) Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav til departementene om evaluering av hendelser. Funn og erfaringspunkter skal følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan. Nasjonal beredskapsplan pandemisk influensa har et tiltak om å gjennomgå erfaringer og eventuelt oppdatere planverk og veiledere. Forsvarsdepartementet (FD) besluttet i mai 2020 å gjennomføre en evaluering av forsvarssektorens håndtering av koronapandemien. Formålet er å trekke lærdom fra håndteringen av krisen og dens innvirkning på forsvarssektoren med sikte på å gjennomføre forbedringer slik at sektoren står best mulig rustet til å håndtere kommende kriser. Formålet er videre å gi bidrag til andre sektorvise og sektorovergripende evalueringer av krisehåndteringen. Mandatet for evalueringen følger som vedlegg til denne rapporten.

(U) Regjeringen har nedsatt en kommisjon for å få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes beredskap for, og håndtering av, pandemien. Koronakommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved håndteringen av krisen, både den helsemessige og den videre samfunnsmessige håndteringen, samt de økonomiske og sosiale konsekvensene. Kommisjonen har frist innen utgangen av mars 2021. Departementene skal sende sine innspill til kommisjonen innen midten av desember 2020. Arbeidsgruppen anbefaler at denne rapporten benyttes som FDs innspill.

(U) I brev av 29. september 2020 skriver Justis- og beredskapsdepartementet (JD), i rollen som samordningsdepartement for samfunnssikkerhet, at samtlige departementer høsten 2020 skal gjennomføre en underveisevaluering av håndteringen av pandemien. Formålet er å identifisere foreløpige læringspunkter for å bedre den videre håndteringen. Det må særlig fokuseres på forbedringsområder og hvordan funn skal følges opp. Evalueringen bør også omfatte det som har fungert godt, og hvordan dette kan videreføres og eventuelt forbedres.

Departementene er ansvarlige for innretning og gjennomføring innenfor sitt ansvarsområde, og vurderer selv i hvilken grad det skal gjennomføres evaluering i egen sektor.

(U) Siden forsvarssektorens egen evaluering allerede var godt i gang da JDs brev om underveisevaluering kom, har arbeidsgruppen valgt å videreføre arbeidet iht strukturen i mandatet fra FD. Det legges til grunn at denne rapporten i hovedsak vil svare ut også de forhold som JD nevner i sitt brev om underveisevaluering.

1.2 Gjennomføring av evalueringen

(U) I samsvar med mandatet ble det etablert en arbeidsgruppe med en representant fra hver av avdelingene i FD samt fra Kommunikasjonsenheten. FD II har ledet arbeidsgruppen, og stilt med sekretær. Forsvaret, Forsvarsbygg (FB), Forsvarsmateriell (FMA) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har hatt en representant hver i arbeidsgruppen.

(U) Arbeidsgruppen har bestått av:

- Børre Rikardsen, oberst, Forsvarsdepartementet, FD II Avd. for sikkerhetspolitikk og operasjoner, leder av arbeidsgruppen
- Kjersti Mostue, underdirektør, Forsvarsdepartementet, FD I Avd. for utvikling, administrasjon og intern sikkerhet
- Harald Feed, fagdirektør, Forsvarsdepartementet, FD III Avd. for økonomi og styring
- Inga Nesheim, rådgiver, Forsvarsdepartementet, FD IV Avd. for forsvarspolitik og langtidsplanlegging
- Hanna Helene Syse, seniorrådgiver, Forsvarsdepartementet, FD V Avd. for personellpolitikk, kompetanse, integritet og felles juridiske tjenester
- Trond Nicolai Heimvik, underdirektør, Forsvarsdepartementet, FD VI Avd. for investeringer
- Marita Isaksen Wangberg, seniorrådgiver, Forsvarsdepartementet, FD Kommunikasjonsenheten
- Bjørn Robert Dahl, oberstløytnant, Forsvarsstaben, Operasjonsavdelingen
- Tod Faye-Schjøll, seniorrådgiver, Forsvarsbygg, Stab, Plan og analyse
- Tora Fæste, advokatfullmektig, Forsvarsmateriell, Materiellavdelingen
- Hanne Breivik, forskningsleder, Forsvarets forskningsinstitutt, Avdeling Totalforsvar

(U) Torbjørn B. Tynning, seniorrådgiver i Forsvarsdepartementet, FD II Avd. for sikkerhetspolitikk og operasjoner, har vært sekretær for arbeidsgruppen.

(U) Med grunnlag i mandatet ba FD i brev av 12. juni 2020 etatene i forsvarssektoren om å gjennomføre en evaluering av hvordan de har blitt påvirket av koronapandemien og hvordan den har blitt håndtert. Det ble gitt en mal for rapporteringen basert på arbeidsgruppens mandat. Tilsvarende anmodninger om innspill ble gitt til FDs avdelinger via deres representanter i arbeidsgruppen.

(U) De mottatte innspillene fra etatene og avdelingene har utgjort hovedgrunnlaget for denne rapporten. Gruppemedlemmene har bidratt med utfyllende informasjon og vurderinger på vegne av sine respektive etater og avdelinger. Arbeidsgruppen har i mindre grad innhentet informasjon utenom dette.

(U) Rapporten er utarbeidet i en periode med utstrakt bruk av hjemmekontor, og det meste av samarbeidet i gruppen har foregått ved sammenstilling og bearbeiding av de mottatte innspillene i et felles dokument på SharePoint. Det er gjennomført fire fysiske møter og ett digitalt møte i arbeidsgruppen.

(U) Rapporten er utarbeidet med grunnlag i innholdet og strukturen i mandatet. Det er valgt å benytte begrepet erfaringspunkter fremfor læringspunkter, siden dette er mer dekkende for den fasen vi er i nå.

1.3 Sikkerhetsgradering

(U) Hovedrapporten er BEGRENSET, mens dette er en UGRADERT versjon av den. I denne versjonen er de sikkerhetsgraderte avsnittene tatt ut.

1.4 Oppfølging av rapporten

(U) Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav om at funn og læringspunkter fra departementenes evaluering av hendelser skal følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan. Arbeidsgruppen anbefaler at det utarbeides en tiltaksplan basert på oppfølgingstiltakene i denne rapporten. Forslag til tiltaksplan må sendes på høring til etatene, og forankres på ordinær måte i departementet.

2 Sammendrag

(U) Dette sammendraget fokuserer på forsvarssektorens håndtering av pandemien. Det er identifisert behov for en rekke oppfølgingstiltak både for den videre håndteringen av koronapandemien og for å forbedre beredskapen for fremtidige kriser. For disse oppfølgingstiltakene viser vi til kapittel 3.

(U) Pandemien har forsterket elementer i en utfordrende sikkerhetspolitisk situasjon, og viser hvordan globale smitteutbrudd kan få sikkerhetspolitiske følger. På det overordnede internasjonale nivået har vi sett at internasjonale logistikk- og forsyningskjeder er utfordrende i en krise og beredskapssituasjon. Pandemien har også økt sårbarhetene knyttet til digitalisering, utenlandsk oppkjøp og desinformasjon. Færre arenaer for dialog med Russland under pandemien kan føre til mer krevende samarbeidsforhold mellom Russland og Norge.

(U) Kort tid etter pandemiens utbrudd ga FD tre prioriteringer for forsvarssektorens virksomhet under pandemien.

(1) Opprettholde skarpe oppdrag, operativ evne og beredskap nasjonalt og sammen med allierte.

(2) Redusere smittefare i sektorens etater og dermed også bidra til å redusere risiko for smitte i samfunnet generelt. Ta vare på syke personer i etatene.

(3) Støtte sivile myndigheter etter anmodning.

(U) Hovedkonklusjonen i denne evalueringen er at alle de tre prioriteringene har blitt godt ivaretatt.

(U) For FD, Forsvaret, FB, FMA og FFI har pandemien preget den daglige virksomheten siden mars i år. Noen oppgaver har tatt lenger tid å løse i denne perioden. Totalt sett synes det likevel å ha vært god aktivitet, og en hensiktsmessig balanse mellom smittevern og oppgaveløsning. Det er gjennom denne evalueringen ikke avdekket nye alvorlige svakheter eller mangler som krever akutte tiltak.

(U) Forsvarets fokus gjennom pandemien har vært å løse primæroppdraget, som er å beskytte landets sikkerhet og selvstendighet gjennom å opprettholde daglige operasjoner, operativ evne og beredskap. Som følge av krisen har deler av driften i Forsvaret blitt justert og tilpasset, øvelser kansellert og seilingsprogram endret.

(U) Selv om enkelte avdelinger har opplevd noe redusert aktivitet, har ikke dette påvirket klartider og evnen til mobilisering. Daglige operasjoner har gått som normalt. En viktig grunn til dette er at sektoren har hatt tilstrekkelig fleksibilitet til å balansere hensynet til smittevern med hensynet til å løse kritiske oppgaver. Som et resultat av reiserestriksjoner i starten av pandemien opplevde deler av Forsvaret en økning i operativ evne fordi avdelingene var samlet i sine respektive garnisoner der de kunne konsentrere seg om utdanning og trening. Hvis pandemien blir langvarig kan den på sikt likevel påvirke operativ evne negativt og dermed Forsvarets funksjonsevne.

(U) Pandemien indikerer en viss sårbarhet for Forsvaret på flere områder. Dette gjelder avhengigheten av sivil personell, tynn bemanning på visse fagområder, behovet for spesifikke lagerbeholdninger og vare- og tjenesteleveranser.

(U) Med unntak for i FB var det før pandemien inntraff ikke utarbeidet kriseplaner i forsvarssektoren som var spesielt innrettet mot å håndtere en pandemi eller epidemi. Det var heller ikke gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for et slikt scenario. Den vellykkete håndteringen synes derfor å skyldes et godt generelt kriseplanverk og generelt god krisehåndteringskompetanse heller enn målrettet beredskapsplanlegging. Sektoren er en beredskapsorganisasjon og vant til å håndtere oppdukkende utfordringer. Det virket også positivt at krisehåndteringen kom i gang raskt. Tidlig fastsetting av nødvendige lover, forskrifter og retningslinjer ga bedre forutsetninger for god håndtering. Men det er et åpent spørsmål om pandemien hadde blitt håndtert like godt dersom den hadde rammet sektoren hardere enn hva den har gjort.

(U) Økt bruk av digitale verktøy har bidratt til å opprettholde den daglige aktiviteten i sektoren. Det er imidlertid behov for ytterligere tilrettelegging for hjemmekontor og digitale møter. Forsvarssektorens særskilte behov for skjerming av sikkerhetsgradert informasjon gjør dette ekstra krevende, og store deler av sektorens personell har fremdeles ikke mulighet til hjemmekontor pga. manglende tekniske løsninger. Til tross for kommunikasjonstekniske utfordringer har samhandlingen internt i forsvarssektoren og med aktører utenfor sektoren vært god under pandemien.

(U) En av forsvarssektorens viktigste oppgaver har vært å ivareta eget personell. En lang rekke smitteverntiltak er innført, minst på nivå med retningslinjene fra helsemyndighetene og noen ganger også strengere. Forsvaret har gjennomført innrykk av rekrutter, der smitteverntiltak har blitt særlig vektlagt. Samlet sett synes det å ha vært en god balanse mellom smittevern og oppgaveløsning.

(U) Smittevern har også medført restriksjoner for sektorens personell i utenlandstjeneste, men oppgavene har likevel stort sett blitt ivaretatt. Selv om personellet i mange tilfeller har vært utsatt for høyere smittefare enn i Norge, har det vært relativt lite koronasyke også blant dette personellet. Det relativt store antallet norsk personell i utlandet stiller krav til robuste evakueringsordninger.

(U) Helsevesenet har vært under et visst press under pandemien. Med unntak for noe transportkapasiteter og teltmateriell o.l. har det likevel i liten grad vært behov for militær bistand på helseområdet. Det viktigste bidraget til sivil krisehåndtering har vært relativt omfattende HV-bistand til politiets grensekontroll. Forsvaret har opprettholdt sin evne til å bistå sivilsamfunnet gjennom hele pandemien.

(U) Arbeidsgruppen skulle i henhold til mandatet som en av sine oppgaver vurdere om samfunnssikkerhetsbehov i sivilsamfunnet bør være styrende for Forsvarets rolle og ansvar på ulike beredskapsområder, samt hvilke konsekvenser dette bør få for innretning og dimensjonering av ulike kapabiliteter i Forsvaret. Det har under evalueringen ikke fremkommet at det er noen områder der det er aktuelt å gjøre slike tilpasninger.

(U) Det har vært tett dialog mellom forsvarssektoren og forsvars- og sikkerhetsindustrien gjennom pandemien. Ulike tiltak og økte budsjettbevilgninger har kommet på plass for å imøtekomme Forsvarets materiellbehov, og dette har også hatt en positiv effekt for industrien.

(U) Forsvarssektorens relativt beskjedne rolle i koronakrisen har medført at sektoren står for en liten andel av den totale mediedekningen av norsk koronahåndtering. En undersøkelse viser at Forsvarets omdømme er bedret kraftig i første halvår 2020. Håndteringen av pandemien og støtten til det sivile samfunnet er trolig en del av årsaken. Det er registrert få tilfeller av desinformasjon o.l. i forbindelse med forsvarssektorens håndtering av pandemien.

(U) Et foreløpig anslag viser at pandemien har påført sektoren merutgifter på om lag 286 mill. kroner. Det er imidlertid grunn til å tro at blant annet lavere reiseaktivitet vil kunne redusere dette beløpet – muligens i betydelig grad.

3 Erfaringspunkter og oppfølgingstiltak

(U) Nedenfor følger de erfaringspunkter og oppfølgingstiltak som arbeidsgruppen har kommet frem til. Erfaringspunktene fungerer også som en oppsummering av rapporten. Oppfølgingspunktene bør danne grunnlaget for en fremtidig tiltaksplan.

3.1 Sikkerhetspolitiske og strategiske konsekvenser

Erfaringspunkter

(U) Koronapandemien har forsterket flere elementer i den alvorlige sikkerhetspolitiske utviklingen som vi så før pandemiens utbrudd, og vist hvordan globale smitteutbrudd kan få følger for norsk og alliert sikkerhet.

(U) I innledende faser av pandemien vendte mange land blikket innover heller enn å søke mot flernasjonalt samarbeid. Det har også vært lite fokus på fellesskapsløsninger og koordinering mellom stormaktene.

(U) Statsbærende partier har styrket seg i flere land siden krisen begynte. Man kan ikke utelukke at nasjonalistiske og populistiske strømninger kan styrke seg på sikt.

(U) Pandemien har lagt noe begrensninger på de utsendte forsvarsattachéene og forsvarsrådenes gjennomføring av oppdrag, dette gjelder spesielt møtevirksomhet på deres respektive tjenestesteder.

(U) I senere faser av pandemien har vi sett et økende samarbeid mellom europeiske land. Et tettere internasjonalt samarbeid mot smittsomme sykdommer kan få positiv effekt også på andre områder.

Oppfølgingstiltak

(U) Endringer i verdikjeder og diversifisering av produksjon, samt større kontroll med kinesiske investeringer og aktører i Norge, må på plass for å sikre mer robust norsk beredskap og krisehåndtering.

(U) Norge bør vektlegge kontakten med Russland på militære kanaler, samt at embetsdialogen med russisk FD tas opp igjen på samme nivå som før pandemien inntraff. Hvis mulig og nødvendig, bør digitale møter vurderes.

(U) NATO, EU, og WHO har uttrykt bekymring for påvirkning og desinformasjon i forbindelse med koronapandemien. Norge bør følge nøye med på den videre utviklingen i trusselbildet.

(U) De økonomiske konsekvensene av pandemien for næringslivet kan gjøre utenlandske oppkjøp av norske virksomheter mer aktuelt. Vi må sikre at virksomheter med betydning for kritiske samfunnsfunksjoner ikke blir kjøpt opp av utenlandske interesser.

3.2 Operativ evne, krisehåndtering og daglig drift

3.2.1 Sektorens operative evne, krisehåndtering og daglige drift generelt under pandemien

Erfaringspunkter

(U) FD ga tidlig i pandemien ut tre prioriteringer for forsvarssektorens virksomhet, noe som bidro til å fokusere Forsvarets og hele sektorens aktivitet. En tydelig prioritering medvirket til felles forståelse av hovedretningen og hvordan hensyn skulle veies opp mot hverandre.

(U) Tidlig kriseorganisering medvirket til at sektoren klarte å holde tritt med utviklingen i krisen, og i liten grad kom på etterskudd. Krisens særskilte behov for tverrfaglig kompetanse (blant annet innen personell- og helseområdet) ble også ivaretatt, og medvirket til god håndtering.

(U) Tidlig innføring av gode rapporteringsrutiner ga statusbilde som grunnlag for iverksetting av tiltak og for informasjon til ledelsen og andre sektorer.

(U) Økt bruk av digitale verktøy har bidratt til å opprettholde den daglige aktiviteten i forsvarssektoren, og redusert pandemiens negative virkninger for opprettholdelse av virksomheten.

(U) Selv om Cold Response (CR 20) og en rekke andre øvelser har blitt kansellert, og smitteverntiltak har hatt vesentlig innvirkning på den daglige styrkeproduksjonen, har Forsvarets operative evne ikke blitt særlig redusert som følge av pandemien. Daglige operasjoner har gått som normalt. Dette viser god tilpasning og balanse mellom ivaretagelse av operativ evne og smittevern. Fremtidig utvikling i operativ evne vil avhenge av i hvilken grad pandemien legger begrensninger på øvelser og annen aktivitet.

(U) Tidlig engasjement og utstrakt dialog med samarbeidspartnere medvirket til at heller ikke FB, FMA eller FFI opplevde vesentlig svikt i saksbehandling og leveranser, selv om det har vært visse forsinkelser i mange

av prosjektene. Også for disse etatene har det vært en hensiktsmessig balanse mellom smittevern og oppgaveløsning.

Oppfølgingstiltak

(U) Forsvaret bør vurdere hvilke tiltak som må gjøres for å redusere konsekvensene for operativ evne dersom pandemien blir langvarig og den går mer vesentlig ut over treningsnivået og den operative evne.

(U) Hele sektoren bør ha et kriseplanverk som dekker de utfordringer som en pandemi eller epidemi kan medføre. Disse planene må øves jevnlig, både internt og tverrsektorielt, så krisestabene og ledelsen er så godt forberedt som mulig ved fremtidig krisehåndtering. Krisestabene bør ledes og bemannes av personell med relevant sivil-militær krisehåndteringserfaring.

(U) Sektorens kriseplanverk bør ha tiltak for om nødvendig også å kunne etablere krisestab (kriseorganisasjon) et annet sted enn på den ordinære arbeidsplassen. Kriseorganisasjonen må ha tilgang på graderte plattformer og andre nødvendige hjelpemidler fra starten, herunder også på hjemmekontor eller annet sted utenfor den ordinære arbeidsplassen.

(U) Det bør sikres at også avdelinger og personell som vanligvis ikke deltar i øvelser og krisehåndtering også har en viss kompetanse i krisehåndtering i tilfelle det oppstår kriser som krever håndtering på deres fagområder. Kriseplanverket bør ta høyde for at også uerfarne medarbeidere kan få oppgaver innen krisehåndteringen.

(U) Det bør sikres tilstrekkelig beredskap for å håndtere informasjonsstrømmen. Krisestabene må ha personell som er forberedt på informasjonshåndtering (IM, information management). Dette er spesielt viktig når krisestaber ikke sitter fysisk sammen, slik som under denne krisen.

3.2.2 Personellmessige forhold knyttet til krisehåndteringen generelt

Erfaringspunkter

(U) Følgende tre erfaringspunkter er sentrale for at håndtering av den personellmessige dimensjonen knyttet til operativ evne, krisehåndtering og daglig drift har gått bra:

1. Tidlige avklaringer av personellmessige forhold i form av avtaleverk.
2. Tilrettelegging for bruk av hjemmekontor.

3. Tilstrekkelig informasjon til de ansatte.

Oppfølgingstiltak

(U) Det bør være forberedte tiltak som sikrer hurtig i iverksetting av nødvendige personellmessige tiltak dersom det skulle være nødvendig i en krise.

3.2.3 Personellmessige forhold knyttet til Forsvarets krisehåndtering

Erfaringspunkter

(U) Til tross for noen smitteutbrudd blant ansatte og vernepliktige har systematisk smittevernarbeid samlet sett bidratt til å redusere smitte. Ved innrykk av nye vernepliktige har høy prioritering av smitteverntiltak hatt særlig god effekt.

Oppfølgingstiltak

(U) Forsvaret bør sikre at de gode erfaringene fra innrykk av rekrutter reflekteres i planverk og andre beredskapsforberedelser slik at det skapes gode forutsetninger for å håndtere lignende fremtidige situasjoner på en god måte.

(U) Forsvaret bør vurdere om det er fagområder som har vært særlig berørt i pandemien, og som har vært hemmet av svak bemanning. Slike områder bør vurderes styrket på permanent basis eller i form av tiltak som kan settes i verk ved særskilte behov.

3.2.4 Bruk av hjemmekontor

Erfaringspunkter

(U) Erfaringene med hjemmekontor er at det holder virksomheten i gang, og at produktiviteten ikke reduseres vesentlig. Effektiv bruk av hjemmekontor forutsetter tilgang også på informasjon på graderte plattformer, og dette har vært mangelfullt på etatsnivået. Hjemmekontor kan medføre ulemper for det fysiske og sosiale arbeidsmiljøet.

(U) Den utstrakte bruken av hjemmekontor, samt økt bruk av digitale møter, har fremskyndet digitaliseringen i hele sektoren. Dette har medført innsparinger i tidsbruk og reiser, som har frigjort store budsjettmidler. Redusert reising og økt bruk av digitale møter er blitt den nye hverdagen. Dette vil bli videreført også etter covid-19, men det gjenstår å se i hvor stor grad.

(U) De ulike aktørene i sektoren har under pandemien selv valgt hvilke ugraderte kommersielle kommunikasjonsverktøy de skal benytte. Dette har resultert i bruk av ulike

apper og plattformer, noe som har medført praktiske utfordringer og trolig redusert kommunikasjonen internt i sektoren.

Oppfølgingstiltak

(U) Sektoren bør tilrettelegge for mulighet for økt bruk av hjemmekontor også etter at pandemien er over. Det er en rekke gode argumenter for dette, mens ulempene trolig vil kunne reduseres med ulike tiltak.

(U) Det bør i større grad benyttes digitale plattformer for avvikling av møter. Dette gjelder særlig når bruk av slike plattformer kan erstatte lange og dyre reiser.

(U) Det bør gis økt prioritet til innføring av nødvendige kommunikasjonsplattformer. Det bør sikres så hurtig som mulig utrulling av lavgraderte plattformer til de som er avhengig av dette i daglig arbeid og ved krisehåndtering. Det bør vurderes ytterligere forsering av utrulling av Forsvarssektorens Office 365 for ugradert skybasert kommunikasjon og av MAST¹ for graderte løsninger. Nettverkene må ha god driftssikkerhet og høy opptid.

(U) Det bør gis sentrale føringer fra FD for å unngå at aktørene i sektoren tar i bruk ulike kommunikasjonsverktøy som ikke er kompatible med hverandre.

3.2.5 Planverk for beredskap og krisehåndtering

Erfaringspunkter

(U) Selv om pandemi er vurdert til å ha størst konsekvens av de tre mest sannsynlige hendelsene i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) Analyse av krisescenarioer 2019 (AKS 2019), var det kun FB som hadde en plan for pandemiberedskap i forsvarssektoren. FBs plan ble iverksatt, og ga etaten bedre forutsetninger for å komme hurtig i gang med krisehåndteringen. Ulike smittevernplaner og -veiledere ble utarbeidet i sektoren etter at pandemien satte inn, og var nyttige for ivaretagelsen av disse hensynene. Det er ikke avdekket at FD eller etatene har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser som dekker pandemi eller epidemi. Det er heller ikke avdekket at det er gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for andre krisescenarioer forårsaket av utilsiktede hendelser.

(U) Generelt er hendelser av ikke-militær eller ikke-sikkerhetspolitisk karakter mangelfullt dekket i Forsvarets planverk.

(U) Et godt generelt kriseplanverk, bred erfaring i krisehåndtering og godt innarbeidet kriseorganisering synes å ha kompensert for manglende særskilt planverk.

Oppfølgingstiltak

(U) Forsvarssektoren bør gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse i tilfelle koronapandemien blir langvarig.

(U) Forsvarssektoren bør gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser for alle utilsiktede hendelser som er beskrevet i DSBs AKS 2019, inkludert pandemisk influensa, og etablere beredskapsplaner og tiltak der dette er relevant.

(U) Pandemier bør inngå i sektorens øvingsopplegg. Samøving og erfaringsutveksling med aktører utenfor sektoren må også gis nødvendig prioritet.

3.2.6 Lov- og forskriftsverk knyttet til operativ evne, krisehåndtering og daglig drift

Erfaringspunkter

(U) Rask saksbehandling av lover, forskrifter og avtaleverk i pandemiens innledende fase var en suksessfaktor for å kunne opprettholde den operative evnen. Dette gjelder bl.a. lov om forvaltning av personell i Forsvaret og forskriften om Forsvarets operative virksomhet.

(U) Erfaringen fra pandemien så langt er at regelverk for håndtering av innrykk, sesjon og bruk av personell under førstegangstjeneste er godt nok.

Oppfølgingstiltak

(U) Basert på erfaringene fra pandemien bør det gjøres en særskilt gjennomgang av de mest aktuelle lovene, forskriftene og avtalene for å se om det er behov for å gjøre endringer.

(U) Som del av en slik gjennomgang bør det vurderes å gjøre hele eller deler av den midlertidige loven om forvaltning av personell i Forsvaret permanent. Det kan være en aktuell løsning at regjeringen i en konkret krisesituasjon har myndighet til å fastsette ved forskrift hvorvidt de aktuelle bestemmelsene i loven skal gjelde.

¹ Militær Anvendelse Av Skytjenester

(U) Det bør også vurderes om Forsvarets koronaforskrift knyttet til Forsvarets bevegelsesfrihet over kommunegrenser bør gjøres permanent.

3.2.7 Samhandling og kommunikasjon i krisehåndteringen

Erfaringspunkter:

(U) Krisehåndtering fordrer tydelig kommunikasjon, og en jevnlig dialog som gjør at samarbeidspartene er kjent med hverandres arbeid, og herunder hverandres informasjonsbehov og evne til å gi informasjon.

(U) Til tross for dette har de ulike aktørene i sektoren erfart at dialogen internt i egen etat, i sektoren og med samarbeidspartnere utenfor sektoren har vært god. Særlig FB og FMA var nødt til å prioritere dialog med sine samarbeidspartnere for å ivareta forpliktelser og kommersielle hensyn.

(U) Kommunikasjonen har til dels vært hemmet av svakheter og mangler innenfor tilgang på kommunikasjonsverktøy. Dette gjelder på hjemmekontor, i møter og øvrig dialog. Dialog på digitale plattformer har også sine svakheter, bl a når det gjelder relasjonsbygging og samvirke. Dette kan få negative konsekvenser på sikt.

(U) Regelmessige møter har medvirket til strukturert samarbeid, felles situasjonsforståelse og dermed grunnlag for effektiv håndtering av saker.

(U) Rapporteringsregimene har vært nyttige, men rapporteringstretthet har tidvis gitt manglende oppdatering av innrapporteringene.

(U) Liaisoner har i noen grad blitt benyttet. Nytteverdien var større på etatsnivået enn på departementsnivået.

Oppfølgingstiltak

(U) Det bør sikres velfungerende kommunikasjons for sektoren, slik at disse i størst mulig grad virker der personellet befinner seg både i normalsituasjon og i krisesituasjon.

(U) Lavgraderte hjemmekontorløsninger bør gjøres tilgjengelig for flere brukere enn i dag.

(U) Forsvarets Office 365 (FO365) bør vurderes innført tidligere, og til flere brukere enn planlagt, for å få bedre forutsetninger for samhandling i sektoren. FO365 er en skybasert løsning for ugradert informasjonslagring og -kommunikasjon.

(U) Kriseledelsen i alle relevante deler av forsvarssektoren bør ha tilgang på høygraderte plattformer fra første dag i en krise.

3.3 Forebygging av smittespredning og ivaretagelse av smittet personell

3.3.1 Generelt om smittevern i forsvarssektoren

Erfaringspunkter

(U) FD og etatene har satt i verk en rekke tiltak for smittevern og for å ivareta personellet. Dette har medvirket til at operativ evne har blitt opprettholdt, arbeidsgiveransvaret overfor personellet har blitt ivaretatt og smittespredningen har blitt redusert. Det har vært relativt lite smitte i forsvarssektoren.

(U) Med unntak for FB var det ikke pandemiplaner i forsvarssektoren før koronapandemien brøt løs. I løpet av pandemien har Forsvaret, FB, FMA og FFI utarbeidet smittevernplaner/smittevernveiledere. FMA og FFI har også gjennomført risikovurdering og iverksatt oppfølgende tiltak.

(U) Personlig helserisiko bør minimeres ytterligere. Dette gjelder blant annet ved å få på plass planverk som kan settes i verk ved en smittesituasjon, og forberede tiltak for å motvirke smitte. Siden det sjelden oppstår behov for smittevernutstyr, og at dette utstyret ofte har begrenset holdbarhet, må det vurderes nærmere hvor hensiktsmessig det er å etablere lagre for dette i FD og etatene.

Oppfølgingstiltak

(U) FD og de etater som ikke har gjort det, bør gjennomføre risikovurderinger knyttet til smitte av alvorlige sykdommer og iverksette tiltak på bakgrunn av dette. Som et minimum må hele forsvarssektoren dekkes av smittevernplaner.

(U) Det bør vurderes nærmere hvilke deler av forsvarssektoren som bør etablere et beredskapslager av smittevernutstyr, eller eventuelt styrke sine lagre. Deretter må lagrene etableres eller styrkes.

3.3.2 Særskilte problemstillinger for smittevernet i Forsvaret

Erfaringspunkter

(U) Forsvaret har iverksatt en rekke smitteverntiltak som har medvirket til å begrense smitten blant personellet. Forsvarets tydelige definering av roller, ansvar og

myndighet antas å ha medvirket til god oppfølging av de føringer som har blitt gitt.

(U) Smittevernplaner og FSANs faglige meddelelser vurderes å ha hatt god oppfølging og effekt. De faglige meddelelsene har hatt god distribusjon og oppmerksomhet i Forsvaret, men har ikke blitt distribuert til øvrige etater.

(U) Det strenge smittevernregimet ved innrykk av nye rekrutter har vært effektivt, og det er registrert minimalt med smitte i denne sammenhengen.

(U) FSANs teststasjon ved Akershus festning har opplevd stor pågang, og hadde innledningsvis utfordringer med kapasitet og smittevern.

Oppfølgingstiltak:

(U) Det bør vurderes om Sjef FSAN skal ha fullmakt til å gi føringer i form av faglige meddelelser også til øvrige etater i forsvarssektoren i situasjoner som pandemier.

(U) Det bør gis tydelige føringer for hvilke grupper som skal testes ved FSANs teststasjon ved Akershus festning dersom testbehovet for kritisk personell ikke kan dekkes av det sivile helsevesen. Teststasjonen bør også innarbeides i kriseplanverket.

(U) Smittevernplanene bør gis en egen evaluering og oppdatering når koronapandemien er over.

3.3.3 Samhandling og intern kommunikasjon i sektoren om smittevern

Erfaringspunkter

(U) Intern informasjon om smittevern i sektoren har i all hovedsak blitt holdt oppdatert, og det er ikke registrert vesentlige uklarheter om hva som er gjeldende føringer. Manglende uklarheter omkring dette kan også skyldes tydelig informasjon fra regjeringen og helsemyndighetene, og at forsvarssektoren i stor grad har lagt seg på de samme retningslinjene. Dermed ble informasjonen mest mulig enhetlig.

(U) Forsvaret erfarte innledningsvis ressursmangel i kommunikasjonsarbeidet rettet mot personell i egen etat.

Oppfølgingstiltak

(U) Forsvaret bør vurdere om det er forberedt tilstrekkelig ressurser til å kommunisere viktige budskap til eget

personell i en krisesituasjon. Eventuelle forbedringsbehov må følges opp.

3.4 Gjensidig støtte og samarbeid mellom aktører i forsvarssektoren og aktører utenfor forsvarssektoren

3.4.1 Generelt om Forsvarets støtte til sivile myndigheter under pandemien

Erfaringspunkter

(U) Forsvarets evne til å bistå det sivile samfunnet har vært opprettholdt gjennom pandemien.

(U) Selv om landet har opplevd den verste helsekrisen i moderne tid, har det knapt vært etterspurt bistand fra Forsvaret på helse- og sanitetsområdet. Forsvaret har heller ikke store ressurser å tilby på dette feltet. Etter-spørselen på helseområdet har i hovedsak vært telt og lufttransport.

(U) Forsvarets mest omfattende bidrag til sivil krisehåndtering under pandemien har vært HV-bistand til politiets grensekontroll. I vårhalvåret ble det utført 14 500 dagsverk i slik bistand, og i høst har bistanden på grensen blitt startet opp igjen. Det er viktig med en omforent forståelse av hvordan Forsvarets merutgifter skal dekkes i slike tilfeller.

(U) Koronapandemien har ytterligere bekreftet behovet for et entydig regelverk for Forsvarets bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet og til andre beredskapsaktører, samt at en myndighet på sivil side gis ansvaret med å koordinere og prioritere bistandsanmodningene før de sendes til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Det pågår arbeid med lov og forskrift for slikt regelverk.

(U) HV ble brukt som vaktmannskaper på Gardermoen for å løse oppgaver som det i ettertid har blitt påpekt at kunne vært løst av de ordinære vekterselskapene på flyplassen. I en presset krisesituasjon har både anmodende myndighet og Forsvaret et ansvar for at det blir vurdert om de sivile ressursene rent faktisk er utilstrekkelige.

(U) I tillegg til Forsvaret har også FMA og FFI støttet sivile myndigheter under pandemien. Støtten har i hovedsak omfattet testing, rådgiving og kvalitetssikring knyttet til medisinsk materiell. For FFIs del har det også vært snakk om støtte til utvikling av slikt materiell. Støtten har vært

viktig for helsevesenets tilgang på smittevernutstyr i en kritisk situasjon.

(U) Det er behov for å se helhetlig på hvordan de nasjonale løsningene for teknisk kontroll av smittevernutstyr og medikamenter skal organiseres og fungere.

Oppfølgingstiltak

(U) Det må sikres god dialog mellom justis- og forsvarssektoren slik at det ikke er tvil om hvordan Forsvarets merutgifter skal dekkes, og at bistandsinstruksens bestemmelser legges til grunn.

(U) Det pågående arbeidet med regulering av Forsvarets bistand til andre beredskapsaktører må videreføres og gis nødvendig prioritet. Det må sikres at erfaringene fra koronapandemien tas hensyn til i arbeidet med forskrift i 2021.

(U) Forsvaret bør gå i dialog med politiet for å evaluere bistanden på Gardermoen. Identifiserte forbedringspunkter må følges opp for å sikre en praksis der det gjøres vurderinger av om de sivile ressursene er utilstrekkelige før det er aktuelt med militær bistand.

(U) Forsvaret, FMA og FFI bør gå i dialog med helse for å vurdere hvilken rolle forsvarssektoren bør ha innenfor kvalitetskontroll og tilsvarende virksomhet for smittevern og annet medisinsk materiell. Det bør vurderes hvordan Forsvarets, totalforsvarets og helsesektorens behov i hele kriseskalaen skal oppfylles og prioriteres og hvor ulike roller skal ligge. FD må følge opp tiltaket på departementalt nivå.

3.4.2 Leveringssikkerhet for Forsvaret og totalforsvaret forøvrig

Erfaringspunkter

(U) Koronapandemien er et eksempel på en krise der Forsvaret kan oppleve vanskeligheter med den avtalte leveringen av varer og tjenester, samtidig med at rekvisisjonsloven ikke kan benyttes siden landet ikke er i en sikkerhetspolitisk krisesituasjon.

(U) Koronapandemien har vist at det kan oppstå knapphet på visse varer, og at Forsvaret og samfunnet for øvrig er svært avhengige av at leverandører i visse land kan levere og at forsyningslinjene fungerer. Dette kan være kritisk dersom det er snakk om varer som er nødvendige for å ivareta liv, helse og andre formål som er samfunnskritiske.

Oppfølgingstiltak

(U) FD og Forsvaret må gjøre nærmere vurderinger av eventuelle juridiske tomrom mellom kommersielle avtaler og rekvisisjonsloven, og hvordan disse bør følges opp.

(U) Forsvarssektoren bør sørge for å ha en oppdatert vurdering av hvilke varer og tjenester som er kritiske for sektoren, og som kan bli mangelvare i en krisesituasjon. Arbeidet må bygge på foreliggende vurderinger av dette, og også se hen til erfaringene fra koronapandemien. Det bør også vurderes hvordan disse utfordringene kan møtes, herunder økt kapasitet på lagre og eventuelt egenproduksjon i sektoren eller det norske samfunnet for øvrig.

3.4.3 Samhandling og kommunikasjon i forbindelse med gjensidig støtte og samarbeid

Erfaringspunkter

(U) De ulike arenaene for dialog og koordinering mellom Forsvaret og sivil del av totalforsvaret under pandemien har fungert godt. Dette gjelder DSBs samvirkekonferanser samt den kontakten som har foregått i mindre formater. Et tidlig møte i Sentralt totalforsvarsforum (STF) ga god forankring og koordinering på ledernivå av innsatsen. Det relativt nyopprettede Beredskapsutvalget for biologiske hendelser fikk vist sin relevans i denne krisen.

(U) Det har vært relativt få liaisoner i virksomhet mellom forsvarssektoren og sivil side. De som har vært utplassert har vært nyttige, bl.a for samarbeidet med helsemyndighetene og med politiet (grensekontroll). Det er avdekket behov for liaison fra Forsvaret hos FHI.

(U) Forsvaret hadde mangelfull oppfølging av bestemmelsene om at FD skal ha gjenparter av anmodninger og beslutninger om bistand. Dette gjør det vanskelig for departementet å utøve sin reaktive styringsrett iht regelverket.

Oppfølgingstiltak

(U) Forsvaret bør gå i dialog med FHI om etablering av eventuell avtale om fast eller behovsmessig liaison eller kontaktpunkt fra Forsvaret.

(U) Forsvaret og de øvrige etatene bør i lys av pandemien vurdere om det bør opprettes flere avtaler med sivile myndigheter om faste eller tidvise liaisoner.

(U) Forsvaret må forbedre sin praksis for å sende gjenpart av anmodninger og beslutninger om bistand til departementsnivået.

3.5 Norske styrker og annet personell fra forsvarssektoren i utlandet

3.5.1 Forsvarssektorens personell ved internasjonale staber, skoler og utenriksstasjoner

Erfaringspunkter

(U) FDs tidlige og tydelige instruks og retningslinjer for personell og avdelinger i utlandet bidro til å skape situasjonsforståelse og klarhet i hvordan personellet skulle forholde seg. Rutiner for faste innrapporteringer ga FD oversikt over personell og avdelingenes situasjon.

(U) Pandemien har hemmet arbeidet til norsk personell stasjonert ved utenriksstasjoner, staber og skoler, og særlig pga de reduserte mulighetene for reiser og direkte kontakt med samarbeidspartnere. Til tross for dette bidro personellet ved utenriksstasjonene med nyttige rapporter om utviklingen i sine respektive tjenesteland.

Oppfølgingstiltak

Ingen

3.5.2 Forsvarets personell i internasjonale operasjoner

Erfaringspunkter

(U) FDs tidlige instruks til norske styrker i utlandet om forholdsregler skapte tydelighet om å videreføre operasjoner og annen virksomhet, men innenfor smittevernregler. Det har likevel vært krevende for personell i utlandet å forholde seg til norske og lokale smittevernregler. Personellet fra Forsvaret ble fortløpende holdt orientert om viktige forhold. Rapporteringsrutiner fra Forsvaret til departementet har sikret oppdatert situasjonsbilde i FD.

(U) Antallet smittetilfeller blant forsvarspersonell i utlandet har vært lavt, og styrkene har løst sine oppgaver stort sett i henhold til mandatene. Forsvarets tidlige identifisering av personell i risikogruppen antas å ha hatt positiv effekt, selv om slikt personell i liten utstrekning ble evakuert til Norge.

(U) Forsvaret har ikke identifisert vesentlige svakheter i sitt planverk, regelverk og beredskapssystem knyttet til

ivaretagelse av personellet i utlandet. Manglende tiltak har blitt kompensert gjennom ad hoc løsninger tilpasset situasjonen og behovene.

(U) Det var utfordringer i forbindelse med rotasjoner og permisjonsavvikling, men dette ble håndtert i samarbeid med tredjeland og/eller operasjonen/organisasjonen personellet var tilknyttet. Det bidro også til god situasjonshåndtering at forsvarssjefen ga utvidet myndighet til FOH og styrkesjefer til å håndtere stengte landegrenser og flyplasser mv for personell som ikke fikk rotert ut eller inn iht plan.

(U) Bruken av veteransenteret Bæreia som skjermingssted for personell som skulle deployere blir vurdert som vellykket. Det samme gjelder innlemmelsen av personell fra UD i denne skjermingen.

(U) FSANs faglige føringer for medisinsk dimisjon av personell fra internasjonale operasjoner var i utgangspunktet ikke compatible med FHIs føringer for kontakten mellom lege og dem som kom fra de ulike misjonsområdene. Det ble funnet løsninger på dette.

Oppfølgingstiltak

(U) Samarbeidet med UD om forberedelser til eventuell evakuering av personell fra utlandet, både ved sykdom eller ved tilbakeføring av personellet, bør videreføres.

(U) Forsvaret bør formalisere hvordan medisinsk kontroll etter hjemkomst fra utenlandstjeneste skal gjennomføres i slike situasjoner som koronapandemien. Målet må være at personellet får den oppfølging som de har krav på også under en pandemi eller tilsvarende vanskelig situasjon.

3.5.3 Øvrige etaters personell i utlandet

Erfaringspunkter

(U) Utenlandsansatt personell i FFI og FMA ble ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Det var god dialog. FFI har under pandemien registrert alle ansatte med mobilnummer i Agresso, slik at det blir enklere å få tak i medarbeidere på tjenestereise. FMA-personell stasjonert i utlandet ble ivaretatt igjennom linjen, og personellstatus ble rapportert jevnlig. Ansvarslinjer som gjelder normalt ble vedlikeholdt igjennom Forsvarets personell- og vernepliktsenter (FPVS).

Oppfølgingstiltak

(U) Alle ansatte i forsvarssektoren bør få registrert seg med mobilnummer hos sin arbeidsgiver. Oversikter over de ansattes mobilnummer gjør det enklere å få gitt informasjon i en krise.

3.5.4 Medisinsk flyevakuering

(U) Det må gis nødvendig prioritet til å finne en ny løsning for medisinsk flyevakuering fra utlandet når SAS-avtalen går ut i 2021. Forsvaret må ha sikker tilgang på en evakueringsløsning som omfatter pasienter med smittsomme sykdommer, og som kan fly til de mest aktuelle destinasjonene som Forsvaret oppholder seg på i utlandet.

3.6 Særskilt om samarbeidet mellom forsvarssektoren og norsk forsvarsindustri

Erfaringspunkter

(U) Det er viktig at det er en tett dialog med Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening (FSi) når en slik krisesituasjon oppstår. I en slik dialog kan FD motta gode og omfattende innspill til det løpende arbeidet, og gjennom FMA og andre etater iverksette så treffsikre og fremtidsrettede tiltak som mulig for å bistå forsvarsleverandørene.

Oppfølgingstiltak

(U) Legge frem en melding for Stortinget om videreutvikling av Nasjonal forsvarsindustriell strategi våren 2021 (Ikke besluttet ennå). Tiltaket er uavhengig av koronapandemien.

(U) Øke bevilgningene til industriell forskning og utvikling som imøtekommer Forsvarets og alliertes behov i 2021.

(U) Følge opp og videreutvikle leveransesikkerhetsavtaler med nære allierte og partnere.

3.7 Forsvarssektorens kommunikasjon og omdømme

3.7.1 Forsvarssektorens kommunikasjonsarbeid

Erfaringspunkter

(U) FDs tidlige utarbeidelse av en budskapsplattform for å understøtte de tre hovedprioriteringene for sektorens håndtering av pandemien medvirket til å gjøre disse kjent i og utenfor sektoren. Det har blitt lagt stor vekt på koordinering internt i forsvarssektoren av kommunikasjonen.

(U) Siden forsvarssektoren ikke har vært den hardest rammede i denne krisen, har FDs kommunikasjonsenhet hatt tilstrekkelig kapasitet.

(U) FDs kommunikasjonsenhets deltakelse i FDs Intern beredskapsgruppe (IBG) og Analyse- og koordineringsgruppe (AKG) har medført at kommunikasjon har blitt godt integrert i krisehåndteringen.

(U) Det har vært noen tilfeller av desinformasjonsaksjoner mot forsvarssektoren. Feilinformasjon på nett og i sosiale medier medførte 800 høringsvar i en lovsak, og et nett-event hos Forsvaret ble forsøkt kapret på samme tid. Dette har bidratt til å undergrave tilliten til Forsvaret og myndighetene blant en mindre del av befolkningen og har medført merarbeid for departementet.

(U) FD har ledet departementenes Depstrat-gruppe for å motvirke stratkom, desinformasjon og påvirkning. Denne gruppen trenger å bli videreutviklet.

Oppfølgingstiltak

(U) Den tverrdepartementale Depstrat-gruppen bør utvikles videre, bl.a basert på erfaringene fra arbeidet under koronapandemien. Gruppen må sikres tydelige rammer og et klart definert mandat.

(U) Det er behov for økt oppmerksomhet rundt slik spredning av feilinformasjon. Det ville vært nyttig med en felles rutine for hvor og hvordan man skal melde ifra om slike saker, slik at de som jobber med dette blir kjent med det og kan se sammenhenger. Hver etat og avdeling sitter gjerne kun med kjennskap til de saker de jobber med, og det er vanskelig å se om det er en uskyldig spredning av feilinformasjon eller en koordinert fellesaksjon.

3.7.2 Vurdering av forsvarssektorens omdømme

Erfaringspunkter

(U) Forsvarets relativt beskjedne rolle i koronakrisen har medført at Forsvaret kun har en liten andel av den totale mediedekningen. Blant forsvarssakene er derimot korona-relaterte saker blant de aller mest fokuserte i media.

(U) Tall fra Forsvarets innbyggerundersøkelse 2020/Forsvarets mediesenter viser tydelig at Forsvarets omdømme er bedret kraftig i første halvår 2020, og vi kan anta at håndteringen av pandemien og støtten til det sivile samfunnet er en del av årsaken.

(U) Blant de mest omtalte sakene er HVs bistand til grensekontroll, øvelse CR 20 og innrykket av nye rekrutter i vår. Totalt sett er vurderingen av disse, og noen av de andre profilerte sakene, at de er informativt eller positivt omtalt. Det er lite debatt og kritikk knyttet til Forsvarets håndtering av krisen.

(U) FB opplevde negativt fokus i media på sivile leietakere ved festningene sine økonomiske vanskeligheter. For FFI var det mye både positiv og negativ oppmerksomhet om nødrespirator. Disse sakene har stilnet, og det forventes ikke at de påvirket omdømmet over tid.

Oppfølgingstiltak

(U) Kommunikasjonsapparatet bør bruke erfaringene fra krisen til å vurdere om de er godt nok satt opp dersom det inntreffer en krise der forsvarssektoren er en mer sentral aktør.



HV bistår med grensekontroll. Foto: Samuel Andersen Forsvaret.no

4 Sikkerhetspolitiske og strategiske konsekvenser

4.1 Pandemien forsterker utviklingstrekk

(U) Norsk sikkerhet var allerede før koronapandemiens utbrudd inne i en krevende periode. I ny langtidsplan for forsvarssektoren Prop. 14 S (2020-2021) pekes det på flere alvorlige utviklingstrekk. Stormaktsrivalisering, press på en regelstyrt verdensorden, utfordrende rask teknologisk utvikling, sammensatte trusler og en krevende militærstrategisk utvikling er sentrale drivkrefter. Koronapandemien har forsterket flere av utviklingstrekkene, og vist hvordan globale smitteutbrudd kan få følger for norsk og alliert sikkerhet. Det er for tidlig å trekke konklusjoner om sikkerhetspolitiske og strategiske konsekvenser på sikt. Det er likevel tydelig at den uforutsigbare dynamikken som forsterkes av pandemien påvirker norsk sikkerhet.

4.2 Stormaktsrivalisering

(U) Stormaktsrivaliseringen har blitt enda tydeligere. Det var tidlig i utbruddet et håp om at pandemien ville føre til økt samhandling mellom stormaktene. Fellesskapsløsninger og koordinering kunne fått positive ringvirkninger. I stedet har det vært lite samarbeid mellom stormaktene og få koordinerte tiltak for å bremse pandemien globalt. Et allerede spent bilateralt forhold mellom Kina og USA har blitt forverret. USA har i økende grad vektlagt oppdemning mot Kina på en rekke politikkområder. Ordsiftet mellom USA, Kina og Russland har tilspisset seg.

4.3 Kina

(U) Utviklingen internasjonalt påvirker Norges politikk overfor Kina. Covid-19-krisen har understøttet tidligere advarsler om at Norge har gjort seg for avhengig av medisiner og medisinsk utstyr fra Kina. Endringer i verdikjeder og diversifisering av produksjon, samt større kontroll med kinesiske investeringer og aktører i Norge, må på plass for å sikre mer robust norsk beredskap og krisehåndtering.

4.4 Russland

(U) Det russiske forsvarets økonomiske utvikling virker foreløpig ikke å være rammet av den pågående pandemien. Forsvarsutgiftene fortsetter på et avflatet, men høyt nivå, og investeringstakten er fortsatt betydelig.

(U) Det russiske forsvaret har opprettholdt et relativt høyt aktivitetsnivå gjennom pandemien, også i norske nærområder. Den russiske kritikken av den økende allierte aktiviteten i Barentshavet, og Norges medvirkning til denne, er økende. Dette skjer uavhengig av pandemien. Imidlertid medfører pandemien at de ordinære flatene for kontakt med Russland, herunder de årlige embets-samtalene og protokollmøtet innenfor INCSEA-avtalen², samt aktiviteter knyttet til kystvaksamarbeid og øvelser innen søk og redning, er utsatt. Etter 2014 har samvirket på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området vært begrenset, men pandemien innebærer at det er enda færre arenaer for dialog og mindre kontakt. Dette kan over tid påvirke det samarbeidet Norge har valgt å videreføre på det militære området. Det kan ikke utelukkes en utvikling som blir mer krevende for Norge, herunder i nord. Det er ikke sikkert at samvirket og møteplattformer vil gjenetableres på samme nivå etter pandemien.

4.5 Bruk av sammensatte virkemidler

(U) NATO, EU og WHO har uttrykt bekymring for påvirkning og desinformasjon i forbindelse med koronapandemien. Både statlige og ikke-statlige aktører med et spekter av motiver har vært aktive under krisen. EOS-tjenestene har lenge pekt på Kina og Russland som de viktigste aktørene innen påvirkning. Begge gjennomfører påvirkningsoperasjoner med et bredt spekter av virkemidler, men med forskjellige tilnærminger. Kina synes å utnytte situasjonen til å befeste sin status som global stormakt, og benytter avhengighet, politisk og økonomisk press for å påvirke sine omgivelser. Russland bruker i stor grad en splitt og hersk-metodikk med mål om å forsterke interne konflikter. Blant annet har Russland forsøkt å fremstille det som om EU har respondert dårlig på epidemien, synliggjøre USAs mangelfulle nasjonale håndtering av pandemien og nøre opp under indre motsetninger mellom vestlige land. Russland bruker også forskjellige militære styrkedemonstrasjoner for påvirkning.

(U) Norge bør følge nøye med på den videre utviklingen i trusselbildet. Mye oppmerksomhet er fortsatt rettet mot håndtering av pandemien og dens direkte økonomiske og sosiale ringvirkninger. I denne situasjonen må vi ta høyde for at våre sårbarheter vil kunne testes eller utfordres. Økt digitalisering av arbeidslivet og nye plattformer for kommunikasjon som følge av pandemien fører til nye

² Incidents at Sea Agreement

sårbarheter, som igjen kan utnyttes av trusselaktører. Etterretningsaktiviteten mot norske myndigheters håndtering av krisen vil trolig vedvare, og EOS-tjenestene må fortsette å ha økt årvåkenhet på disse områdene. Vi ser en generell økning i digitale trusler mot allierte og Norge, herunder nylige cyberoperasjoner mot norske private og offentlige virksomheter, som blant annet mot Stortinget. Det er ikke nødvendigvis noen kobling mellom truslene og pandemien, men dette reflekterer et vedvarende press som må håndteres i tillegg til pandemien. Det forventes generelt økt fokus på sårbarheter knyttet til cybersikkerhet i NATO fremover.

(U) De økonomiske konsekvensene av pandemien for næringslivet kan gjøre utenlandske oppkjøp av norske virksomheter mer aktuelt. Vi må sikre at virksomheter med betydning for kritiske samfunnsfunksjoner ikke blir kjøpt opp av utenlandske interesser.

4.6 Vestlig samhold og en multilateral verdensorden

(U) Pandemien har lagt ytterligere press på internasjonale institusjoner, og forsterket debatten om balansen mellom nasjonalstatens rolle og multilateralt samarbeid. Krisetiltakene har ført til innskrenkninger i samhandlingen mellom land. WHO har fått skarp kritikk av blant andre USA, som under Trumps ledelse har besluttet å trekke seg ut av organisasjonen. EU var lite synlig i tidlige faser av pandemien. Det europeiske samarbeidet, og solidaritet på tvers av landegrensene, har i en del tilfeller blitt satt på prøve. Utfordringene var størst og tydeligst innledningsvis i pandemien. Etter hvert har EU, og spesielt de vestlige landene i unionen, etablert et mer konstruktivt samarbeid, blant annet knyttet til pasientbehandling, vaksineproduksjon og -distribusjon.

(U) USA har ikke fremstått som det samlende og koordinerende navet i det transatlantiske samarbeidet som vi tidligere har vært vant med ved globale krisesituasjoner. Russlands og Kinas bistand til enkelte allierte kan skape bindinger. Friksjonen mellom USA og Kina setter premisser for både NATOs og europeiske lands forhold til Kina, og gjør det mer krevende å balansere ulike interesser.

(U) Selv om statsbærende partier har styrket seg i flere land siden krisen begynte, er det mye folkelig frustrasjon både mot nasjonale tiltak mot pandemien og mot globalisering. Man kan ikke utelukke at nasjonalistiske og populistiske strømninger kan styrke seg på sikt, slik man så

etter finanskrisen i 2008. Enkelte land kan komme til å videreføre unntakslovgivning på ubestemt tid og bevege seg i en mer autoritær retning. Økt nasjonalisme og manglende samkjøring av tiltak kan få følger for relasjoner mellom stater og regioner. Europeisk integrasjon, transatlantisk samhold og internasjonalt samarbeid kan bli skadelidende.

(U) Uten tilknytning til koronakrisen annonserte USA i mai at de trekker seg fra Open Skies-avtalen. Uttrekket trådte i kraft 22. november, og det er lite sannsynlig at det omgjøres av en ny amerikansk administrasjon. Pandemien kan bidra til ytterligere forvitring av nedrustnings- og rustningskontrollregimene i Europa som allerede er under sterkt press. I mars ble det i OSSE innført en operasjonell pause innenfor Open Skies-avtalen med begrunnelse i pandemien. Denne ble videreført fram til juli. Etter dette har noen få land gjenopptatt flyvninger og også aktivitet innenfor Wien-dokumentet, men de fleste land, inkludert Norge, har fortsatt pause i innkommende og utgående aktivitet. Norge har tatt til orde for behovet for et felles smittevernregime slik at aktiviteter kan finne sted på en forsvarlig måte og på like vilkår for alle, med reell resiprositet mellom landene. Det har imidlertid ikke lyktes å få på plass beslutning om slike felles smittevernsbestemmelser for aktiviteter innenfor Open Skies eller Wien-dokumentet. En lang periode uten inspeksjoner og overflygninger, og eventuelle uenigheter om hvordan aktiviteten gjenopptas og på hvilket grunnlag, kan få en negativ innvirkning på samarbeidet innenfor avtalene.

4.7 Pandemiens konsekvenser for verdensøkonomien

(U) Koronapandemien har ført til økonomisk nedgang globalt, blant annet som følge av smitteverntiltak. Det politiske handlingsrommet for mange stater kan dermed bli mindre og lede til sosiale og politiske utfordringer i lang tid fremover. En økonomisk nedgangstid vil også kunne påvirke investeringer i forsvarssektoren. Pandemien vil kunne forsterke de proteksjonistiske tendensene i markedet for forsvarsmateriell. Dette kan få konsekvenser for norsk eksport og markedstilgang, som igjen kan svekke norsk forsvarsindustri og vår evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Flere land vil trolig nedprioritere forsvarsutgiftene til fordel for blant annet helseberedskap, velferdsutgifter og økonomiske stimuli til næringslivet. Fallende forsvarsbudsjett vil ikke nødvendigvis føre til at forsvarsutgiftenes andel av BNP faller, fordi BNP forventes

å falle i de fleste NATO-land i 2020. Resultatet vil uansett kunne bli at NATO-landenes militære evne svekkes.

(U) Som en konsekvens av koronapandemiens innvirkning på BNP for 2020 står tre nye nasjoner, herunder Norge, nå oppført med et forbruk på over 2% av BNP til forsvar, slik at totalt 10 allierte nå er over denne grensen. Det forventes likevel at USA vil fortsette å understreke budskapet om at alle allierte fortsetter å holde fokus på 2%-målet fremover.

4.8 Multinasjonalt forsvarssamarbeid

(U) Det er lite som tyder på at covid-19 vil få noen avgjørende betydning for NATO på kort sikt. Hvis kanselleringen av øvelser med bred alliert deltakelse vedvarer, kan alliert interoperabilitet og avskrekkingsevne på sikt bli skadelidende.

(U) NATO står ikke i første linje for å bekjempe globale helseutfordringer, men blir som allianse også berørt av hendelser som koronapandemien. Alliansen har en viktig rolle i å støtte sivile myndigheter ved større samfunns-sikkerhetsutfordringer. Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) har fungert som en sentral for henvendelser om støtte fra både partner- og medlemsland, og koordinert slik støtte landene imellom. NATO Support and Procurement Agency (NSPA) har bistått medlemsland som Norge med anskaffelse av smittevernutstyr og transport av dette. Pandemien har også bidratt til å styrke NATOs vektlegging av samfunnsmessig motstandsdyktighet (resilience). NATO har videre etablert et Pandemic Response Trust Fund der Norge har bidratt med 300 000 euro til støtte for NATOs partnere innen internasjonal kapasitetsbygging.

(U) NATOs Science and Technology Organisation (STO) gjennomfører en studie med sikte på å kartlegge «The Future Impact on the Alliance of COVID-19». Arbeidet gjøres distribuert der nasjonale forskningsinstitusjoner så vel som NATO-staber og -institusjoner deltar med forskere. Norge deltar i prosjektet. Arbeidet skal være avsluttet i desember 2020.

(U) NATOs råd har som vanlig møttes ukentlig også under pandemien. Øvrig aktivitet ved hovedkvarteret har vært redusert. NATO har opprettholdt evnen til avskrekking og kollektivt forsvar under pandemien. Styrkenærværet i Øst-Europa, kontinuerlig luftovervåkning og aktiviteten i de stående marinestyrkene er videreført.

(U) Samtidig er en rekke øvelser innstilt, og smittevern vil fortsette å begrense militær aktivitet og mobilitet. I Europa varierer inn- og utreisebestemmelser fra land til

land. Dette skaper et komplekst utgangspunkt for forflytting av større allierte styrker. Krisen har også ført til redusert aktivitet i flere internasjonale militære operasjoner, og smitteverntiltak i felt gjør det vanskeligere å gjennomføre de formål som er satt i mandatene. Alle norske styrkebidrag i utlandet er opprettholdt under pandemien. Vi må imidlertid være forberedt på at operative og helsemessige forhold kan gjøre det nødvendig å justere vårt militære og sivile engasjement i internasjonale operasjoner.

(U) Rotasjoner inn og ut av FN-operasjoner ble gjenopptatt etter å ha vært frosset i en periode.

4.9 Bilateralt forsvarssamarbeid

(U) For et lite land som er avhengig av kontakt og møteplasser for å målbære våre synspunkter, er situasjonen nå mer krevende. Pandemien har begrenset reisevirksomheten og muligheten for fysiske møter med allierte og partnere. Et verktøy for å bøte på dette har vært utstrakt bruk av video telefonkonferanse (VTC) for både politisk nivå og embetsverket, men det har vært utfordringer knyttet til kapasitet på graderte linjer både i FD og hos allierte. Reiserestriksjoner gjør det utfordrende å opprettholde personlige relasjoner etter hvert som personell blir skiftet ut på begge sider.

(U) Forsvarsdepartementet har lagt til rette for å ta imot besøk fra utlandet spesielt for å opprettholde aktiviteten knyttet til alliert øving og trening og ifm annen prioritert aktivitet eller saker. Retningslinjer fra FHI og smittevernregler har i noen tilfeller lagt begrensninger på antall deltagere og opplegg, og gjør avvikling av slike besøk noe mer krevende.

(U) Pandemien har lagt noe begrensninger på de utsendte forsvarsattachéene og forsvarsrådenes gjennomføring av oppdrag, som for en stor del består av møtevirksomhet på deres respektive tjenestested. Sensitive eller graderte tema kan være krevende å diskutere fra hjemmekontor uten gradert samband.

(U) Interessen for å øve og trene i Norge og norske nærområder vedvarer. Nære allierte har i hovedsak gjennomført planlagt trening i Norge under pandemien. Vi vil fortsette å tilrettelegge for at dette kan gjennomføres på en trygg måte.

4.10 Noen positive utviklingstrekk

(U) EU har i senere faser av pandemien kommet sterkere på banen. Vedtaket om den historiske korona-krisepakken

kan være et første skritt mot en bred erkjennelse av behovet for samarbeid for å få fart på økonomien og håndtere fremtidige kriser av dette omfanget. Vi ser nå også et økende samarbeid mellom europeiske land blant annet knyttet til behandling av personer som har blitt alvorlig syke av pandemien. Et tettere internasjonalt samarbeid mer generelt mot smittsomme sykdommer kan også få positiv effekt på andre områder. Balansen mellom nasjonale beredskapsløsninger og styrket internasjonalt samarbeid vil være en sentral problemstilling for de fleste land.

(U) Pandemien kan også lede til økt samordning av tiltak og strategier for å møte/demme opp for Kinas ambisjoner om økt global innflytelse og fremvekst. På forsvarsministermøtet i juni 2020 besluttet medlemslandene i NATO å oppdatere de «sju grunnleggende forventninger» vedtatt i 2016 som grunnlag for utviklingen av medlemslandenes samfunnsmessige beredskap. Oppdateringen var delvis rettet mot å øke oppmerksomheten mot uønskede utenlandske investeringer i kritisk infrastruktur.



HV bistår med grensekontroll Foto: Samuel Andersen Kilde: Forsvaret.no

5 Operativ evne, krisehåndtering og daglig drift under pandemien

5.1 Generelt om forsvarssektorens operative evne, krisehåndtering og daglige drift

(U) Forsvarssektorens rolle i krisehåndteringen har vært begrenset, og først og fremst omfattet ivaretagelse av eget personell samt Forsvarets bistand til grensekontroll og noe materiell til enkelte sykehus. Fokus har vært å løse primæroppdraget, som er å beskytte landets sikkerhet og selvstendighet gjennom å opprettholde daglige operasjoner, operativ evne og beredskap. Som følge av krisen har deler av driften i Forsvaret blitt justert og tilpasset, øvelser kansellert og seilingsprogram endret. Selv om enkelte avdelinger opplevde noe redusert aktivitet i innledende faser av pandemien, har ikke dette påvirket klartider og evnen til mobilisering om situasjonen krever det. Forsvarets operative evne har ikke vært redusert gjennom koronapandemien. Det samme gjelder øvrige deler av forsvarssektorens evne til oppgaveløsning.

(U) FD og etatene startet krisehåndteringen knyttet til koronaviruset medio februar 2020. Da regjeringen presenterte sine omfattende nedstengningstiltak 12. mars hadde forsvarssektoren med varierende grad av intensitet arbeidet med krisen i nesten en måned. Utstrakt bruk av hjemmekontor ble innført fra om lag midten av mars, og etter hvert også videokonferanseløsninger. Forsvaret iverksatte en rekke tiltak for å hindre smitte i egen organisasjon og for å unngå at forsvarspersonell forårsaket smittespredning i samfunnet for øvrig. Det ble også iverksatt ulike former for militær støtte til sivile myndigheters krisehåndtering.

(U) FD ga i brev til etatene 13. mars 2020 tre prioriteringer for forsvarssektorens virksomhet, som siden har vært førende for sektoren:

- (1) Opprettholde skarpe oppdrag, operativ evne og beredskap nasjonalt og sammen med allierte.
- (2) Redusere smittefare i sektorens etater og dermed også bidra til å redusere risiko for smitte i samfunnet generelt. Ta vare på syke personer i etatene.
- (3) Støtte sivile myndigheter etter anmodning.

(U) Antallet smittede og i karantene i forsvarssektoren utviklet seg i takt med resten av samfunnet, dvs med en topp i mars, utflating til et nivå ned mot null i løpet av sommeren for så å nå en ny smittetopp i november.

(U) Tidspunktet for flest nye smittede i Norge som helhet var i vårhalvåret 24. mars med 313 nye smittede og i høsthalvåret 16. november med 720 nye smittede. Tilsvarende tall for forsvarssektoren foreligger ikke, fordi etatenes innrapportering til FD har vært tall smittede akkumulert over de siste 1-2 ukene og det er usikkert i hvilken grad det ble tatt hensyn til friskmeldinger. Høyeste antall personer i karantene i forsvarssektoren var 2 747 personer 20. mars, og de aller fleste av disse var i Forsvaret.

5.2 Forsvarsdepartementets operative evne, krisehåndtering og daglige drift under pandemien

(U) FDs to krisehåndteringsgrupper, analyse- og koordineringsgruppe (AKG) og intern beredskapsgruppe (IBG), har vært i aksjon for løpende håndtering av koronasituasjonen. Departementet har under hele krisen vært i stand til å løse sine oppgaver.

(U) I FD ble AKG etablert fra 9. mars i henhold til gjeldende krisehåndteringsprosedyrer, og ivaretok den daglige krisehåndteringen rettet mot prosesser i regjeringen, øvrige departementer og forsvarssektoren. AKG erstatter ikke det ordinære linjeansvaret, men støtter opp under dette når krisehåndtering krever ressursdisponering eller organisering utover det som følger av daglig drift. AKG ledes av FD II Avdeling for sikkerhetspolitikk og operasjoner, med deltakelse fra andre relevante avdelinger i FD. AKG hadde daglige møter medio mars til primo mai, og deretter redusert møtefrekvens frem til 1. juli. Løpende saker knyttet til covid-19 har i tiden etter vært håndtert i linjen.

(U) Krisen har ikke vært av sikkerhetspolitisk karakter, og mange av AKGs saker har vært av juridisk og personellmessig art, tilhørende ansvarsområdet til FD V Avdeling for personellpolitikk, kompetanse, integritet og felles juridiske tjenester. Dette har understreket behovet for at også andre avdelinger enn FD II og Kommunikasjonsheten (KE) må være forberedt på å bidra i AKGs krisehåndtering.

(U) Informasjonsstrømmen til AKG har vært svært omfattende. Det var derfor nødvendig å sette av tilstrekkelig ressurser til å håndtere og styre informasjonsstrømmen (information management, IM). I en krise som berører så mange ulike forhold, og der personellet

arbeider distribuert, må det være planlagt med en forsterket IM-funksjon.

(U) IBG ble etablert 3. mars. IBG etableres for å fremme anbefalinger til departementsledelsen om iverksetting av forebyggende tiltak, etablering av beredskap eller utløse beredskap relatert forhold som nødvendiggjør tiltak for å opprettholde understøttelsen av regjeringskontorfunksjonen.

(U) IBG utgår fra linjeorganisasjonen i FD I, Avdeling for utvikling, administrasjon og intern sikkerhet, og representerer dermed FD Is ulike fagområder, herunder HR, IKT, sikkerhet, økonomi og drift. IBG hadde daglige møter fra primo mars til primo mai, og deretter redusert møtefrekvens frem til 1. juli. F.o.m. august har ukentlige IBG-møter blitt gjennomført

(U) IBG har med bakgrunn i gjeldende koronasituasjon samt sentrale- og lokale myndigheters påbud, bestemmelser og anbefalinger utviklet og anbefalt som forebyggende tiltak smittevernsbestemmelser gjeldende for FD internt og Forsvarets ledelsesbygg. Avdelingene i FD er pålagt å etablere beredskap i tilfelle midlertidig personellreduksjon som følge av covid-19, og utarbeide og holde oppdatert kontinuitetsplaner.

(U) IBG iverksatte tidlig statusrapportering internt i FD. Det rapporteres daglig på status om operativ evne i kritiske funksjoner samt om avdelingene er informert om, og følger, de interne bestemmelser om smittevern. I tillegg rapporteres det på personellstatus relatert bl.a. til antall medarbeidere i karantene og smittede med covid-19. De gode rapporteringsrutinene har fortløpende gitt oppdatert statusbilde som grunnlag for informasjon og anbefalinger til ledelsen.

5.3 Forsvarets operative evne, krisehåndtering og daglige drift.

(U) Forsvaret har håndtert krisen ved bruk av sin ordinære organisering. Forsvarsstaben (FST) og de 13 DiFene har ivaretatt håndteringen av pandemien i henhold til sine respektive ansvar og oppgaver. I tillegg til de sentrale rollene til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og Situasjonssenteret i FST (Sitsen), har også Sjef Forsvarets sanitet (FSAN) hatt en viktig rolle. Han er forsvarsledelsens rådgiver innen sanitetsvirksomhet, og har koordinerende myndighet for samvirke mellom Forsvaret, den sivile helse- og veterinærtjenesten og Mattilsynet. Sjef FSAN er

også nestleder i Helseberedskapsrådet og deltaker i Sentralt totalforsvarsforum.

(U) Pandemien gjorde det mer ressurskrevende å opprettholde full styrkeproduksjon, ved at det ble mer krevende å rekruttere til og utdanne. Selv om innrykk og rekruttutdanning med normalt volum og i tråd med Forsvarets kompetansebehov har gått bra, har det vært ressurskrevende å gjennomføre samtidig som smittevern har blitt ivaretatt.

(U) Pandemien har gjort det mer krevende å opprettholde studieprogresjon ved Forsvarets skoler. Noen kurs og sertifiseringer er blitt utsatt eller avlyst. Det har vært utstrakt fjernundervisning. En positiv effekt er at den digitale utviklingen i utdanningen har blitt forsert, og har gjort den mer fleksibel og mindre stedbundet. Det gjenstår å se hvordan dette har påvirket læringsutbyttet.

5.4 Forsvarsbyggs operative evne, krisehåndtering og daglige drift

(U) FB har under pandemien hatt visse utfordringer med fremdriften i investeringsprosjektene samt med å levere drifts- og vedlikeholdstjenester. Det ser likevel ikke ut til at pandemien vil ha noen vesentlig påvirkning på FBs prosjektgjennomføring og levering av drifts- og vedlikeholdstjenester. Ca. 90 % av produksjonsvolumet innenfor investeringsvirksomheten har blitt opprettholdt.

(U) Allerede før pandemien inntraff hadde FB som følge av øvelse CR 20 bemannet operasjonssentrene (Ops) sentralt og i tre av fem regioner samt iverksatt døgnvakt. Det var etablert daglige møter (brief) med FOH som ble videreført under pandemien. FB besluttet ikke formelt å sette krisestab, selv om man i realiteten arbeidet etter de samme prosesser. Erfaringene er at FB i en tilsvarende situasjon bør sette krisestab med en gang, og ikke formelt være i en avart som kan skape usikkerhet om ansvar og myndighet.

(U) Utfordringene knyttet til fremdrift i investeringsprosjektene skyldtes i hovedsak:

- Leverandører som hadde ansatte i karantene, eller ble omfattet av «søring-karantene».
- Vareleveranser som ikke kunne leveres i tide fordi de kom fra utlandet eller ble rammet av «søring-karantene».
- Hjemmekontor hemmet bruken av graderte systemer.

(U) FB opplyste tidlig overfor leverandørmarkedet at etaten gjorde det den kunne for å opprettholde fremdriften på prosjekter og ville fortsette med å lyse ut nye anbud. Byggenæringen visste da at de kunne forholde seg til FB på vanlig måte, og man unngikk unødvendig støy.

(U) I region Nord og Hålogaland ble det ekstra krevende å levere drift og vedlikeholdstjenester pga en ekstremt snørik vinter og øvelse CR20. FB prioriterte forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) for leire med betydning for operativ evne, basert på en foreliggende liste. Avklaringene opp mot brukerne gikk da på hvordan de øvrige etablissementene og tjenestene skulle prioriteres både for nasjonale styrker og for det betydelige antall allierte styrker som befant seg i landet som følge av CR20.

(U) Alle FBs kurs, konferanser og samlinger som ikke kan gjennomføres digitalt er avlyst ut året.

5.5 Forsvarsmateriells operative evne, krisehåndtering og daglige drift

(U) Covid-19 har medført visse forsinkelser i gjennomføringen av godkjente prosjekter. Det er sannsynlig at dette også vil gi avvik i årsresultatet for oppnåelse av milepæler, selv om ledere på alle nivåer har fått oppdrag med å iverksette tiltak. Til tross for forsinkelser har FMA opprettholdt produksjon av beslutningsunderlag og leveranser av materiell til Forsvaret på en tilfredsstillende måte.

(U) FMA etablerte umiddelbart kriseledelse, og det ble satt krisestab og etablert beredskapsvakter sentralt i Oslo og lokalt i hver underavdeling. Disse viste seg å virke godt og fungerte som nødvendige koordineringsledd. Etablering av sentral krisestab var positivt for å sikre kommunikasjon med FD, Forsvaret, øvrige etater i sektoren og sivile beredskapsmyndigheter. Underavdelingene var i tett dialog med sine respektive forsvarsgrener og DIFer. Det var behov for mer utstrakt bruk av liaisoner enn planlagt. Det er hensiktsmessig å predefinere deltagerne og trene samhandling internt og eksternt.

(U) FMAs tydelige fokus på smittevern i starten av pandemien medførte noe mangelfull leverandørkontakt i en kortere periode. Dette ble etter hvert forbedret bl.a. ved digitale ugraderte løsninger og økt tilgjengelighet.

(U) FMA er forberedt på å planlegge og gjennomføre noen politiske målrettede enkelttiltak innenfor investeringsområdet, eksempelvis oppdrag knyttet CV-90 og Skjold-klasse korvetter.

Se for øvrig kapittel 9 om samarbeidet mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien for mer utfyllende omtale.

5.6 Forsvarets forskningsinstituts operative evne, krisehåndtering og daglige drift

(U) Generelt ble både forskning og administrative støttefunksjoner ved FFI forsinket pga manglende løsning for å arbeide med gradert materiale hjemmefra. FFIs virksomhet har overordnet sett likevel vært opprettholdt på et tilfredsstillende nivå gjennom pandemien.

(U) Struktur og ansvarsforhold i organisasjonen var som ved vanlig daglig drift. I tillegg ble det også etablert en beredskapsgruppe/krisestab lik den som finnes i et forslag til krisehåndteringssystem som ligger på vent for godkjenning hos ledelsen. Sammensetningen av gruppen viste at det lønner seg å ha muligheten til å trekke på ulike ressurser internt med utgangspunkt i krisens karakter. Alle avdelinger må stille med ressurser avhengig av krisens karakter.

(U) Alle FFIs kurs, konferanser og samlinger som ikke kan gjennomføres digitalt er avlyst ut året.

5.7 Personellmessige forhold knyttet til krisehåndteringen for sektoren generelt

(U) Sektoren har i all hovedsak håndtert merarbeidet som følge av koronakrisen innenfor vanlig arbeidstid og overtid. I FD ble det i en avgrenset periode etablert en vaktordning i AKG utenom arbeidstid, i hovedsak for å håndtere en stor mengde r-notater om covid-19 som ble sendt på høring utenom ordinær arbeidstid.

(U) At det ble inngått en arbeidsavtale mellom de sentrale partene i staten tidlig i pandemien var til god hjelp for forsvarssektoren. Da ble blant annet rammene for overtid utvidet, kjernetiden opphevet og personell i kritiske samfunnsfunksjoner fikk prioritet i barnehage og skole.

(U) Sektoren har i varierende grad lagt til rette for hjemmekontor for ansatte, med varierende grad av tilgang til nødvendig utstyr. Reisevirksomheten ble redusert til det absolutt nødvendige, herunder også pga. geografiske karantenebestemmelser i den tidlige fasen. Personell som var i karantene som følge av smitte, nærkontakt med

smittede eller utenlandsopphold, har til tider medført at viktige ressurspersoner ikke har vært tilgjengelige.

(U) De ansatte i sektoren har blitt holdt løpende oppdatert. De vanligste metodene har vært internett, intranett (herunder egne korona-sider på intranettet), e-post, SMS samt lokale og digitale møter.

5.8 Personellmessige utfordringer for Forsvarets krisehåndtering generelt

(U) Forsvaret har ikke hatt vesentlige personellmessige utfordringer under pandemien. Innrykk av nye rekrutter har fungert bra, til tross for strenge smitteverntiltak. Det har vært noen smitteutbrudd i Forsvarets avdelinger, men disse har blitt håndtert på en god og effektiv måte. Forsvaret har på grunn av pandemien måttet øke antallet årsverk for å håndtere blant annet smittevern.

(U) Det har vært minimalt med smitte i forbindelse med innrykk av nye vernepliktige. Dette skyldes systematisk bevisstgjøring, forebygging og testing, i samarbeid med Folkehelseinstituttet (FHI), kommuneleger og FSAN. Aprilgjennomføringen ble toneangivende for påfølgende innrykk. Dette viser at helse og operativ evne henger nøye sammen.

(U) Vi har sett – og vil trolig se fremover - flere smitteutbrudd i Forsvaret, først og fremst blant ansatte, men også i noen grad blant vernepliktige. Erfaringer så langt er at Forsvaret forebygger potensielle utbrudd og håndterer faktiske utbrudd på en god måte, med informasjon, testing, kohortinndeling, isolasjon, karantene, portforbud, permisjonsnekt osv. Smitteutbrudd i deler av Hæren høsten 2020 har understreket viktigheten av disse tiltakene.

(U) Bemanningen av Forsvaret er sårbar. Funksjonsområder kan ofte være dekt av kun en person. Tynn bemanning, parallelle prosesser, stress og fravær gir reduserte gjennomførings- og samhandlingsevner. Dette ser en også ved innkjøpte tjenester, f.eks. ved at Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) gjennom serviceselskapet ISS vil kunne ha utfordringer med nok personell til renhold. Dette påvirker smittevernet. Antallet årsverk i Forsvaret har blitt økt noe for å håndtere pandemien. Forsvaret har en viss frihet til å gjøre dette.

5.9 Personellmessige utfordringer knyttet til Forsvarets sanitet

(U) Forsvarets bemanning er tynn på enkelte områder, herunder sanitet, noe som har blitt ekstra synliggjort under pandemien når det har vært større etterspørsel etter de aktuelle kategoriene med personell.

5.10 Erfaringer med hjemmekontor

(U) Departementet og etatene innførte med noe varierende praksis hjemmekontor i løpet av de to første ukene i mars. Erfaringene er i hovedsak positive, og særlig for dem som har tilgang på de plattformene som de er avhengige av. Dette kan illustreres ved at FFI forventet en reduksjon i timeføringene i prosjekter og oppdrag som følge av pandemien, noe som viste seg å ikke bli en realitet.

(U) Hjemmekontorløsninger har også en del negative sider, spesielt hva gjelder arbeidsmiljø og den enkeltes trivsel. En ser også at hjemmekontorløsninger kan gå utover den fysiske (typisk rygg- og skulderplager) og psykiske helsen (typisk ensomhet).

(U) Hjemmekontor og smitteverntiltak har gitt økt digitalisering av arbeidet. Økt bruk av digitale møteplattformer gir redusert tidsbruk på møtevirk-somhet, og herunder også på reising i den forbindelse. Dette vil frigjøre tid til produksjon dersom det videreføres etter krisen. Samtidig medfører digitale møter ulempe bl.a. med å ha en mer jevn og flytende kommunikasjon og å kunne tolke kroppsspråk.

(U) Selv om det i løpet av krisen har skjedd en gradvis forbedring av tilgangen til graderte løsninger, er det fremdeles mange i sektoren som ikke har tilgang til dette hjemme. Noen løser dette ved å være delvis på arbeidsplassen og delvis hjemme, herunder også forskjøvet arbeidstid for ikke å være for mange på arbeidsplassen. Også avhengigheten av økonomi- og styringsinformasjon, spesielt fra forvaltningssystemet SAP, har påvirket omfang og nytteverdi av hjemmekontor.

(U) Det utviklet seg en praksis i sektoren med å bruke ulike kommunikasjonsverktøy, som de ugraderte løsningene Teams (Forsvaret, FFI og FMA), Pexip (FD), Skype (FB), WebEx, Facetime og Whereby. Noen av disse fungerer sammen mens andre ikke gjør det. Personellet har ikke hatt god kunnskap om hvilke andre verktøy deres system kan kommunisere med. Arbeidsgruppen mener det burde vært gitt tydeligere føringer for å sikre en mer enhetlig

verktøybruk, og dermed legge bedre til rette for enkel IKT-bruk og god kommunikasjon. Det er besluttet en sammenkobling av Nasjonalt Begrenset Nett (NBN) VTC og Forsvarets B VTC.

(U) En viktig forutsetning for å kunne arbeide utenfor arbeidsplassen er den forserte utrulling av Forsvarssektorens Office 365 (FO 365). FO 365 er en ugradert skyløsning for saksbehandling, samhandling og administrative gjøremål. Løsningen kan benyttes på ugraderte PCer og telefoner, og muliggjør arbeid på hjemmekontor. Forsvaret og FMA har kommet langt i utrulling av FO 365, men det er fremdeles en lang vei å gå før FO 365 er iverksatt i hele sin bredde.

(U) FDs ansatte har tilgang til ugradert og BEGRENSET begrenset hjemmekontorløsning, og de som har meldt inn behov for dette har fått dette tildelt. Forsvarets, FBs og FMAs hovedplattform er FISBasis BEGRENSET. Det eksisterer fremdeles ikke en hjemmekontorløsning for denne, men det er planlagt tatt frem av et eget prosjekt. FFI har ikke FISBasis BEGRENSET som arbeidsplattform, kun for direkte samarbeid med andre i sektoren. Arbeidsnett er gradert KONFIDENSIELL. Det pågår større prosjekt (FIX) som bl.a. ser på mulighet for å få mer av FFIs administrative systemer på ugradert. Det er altså ingen andre enn FD som har mulighet for BEGRENSET på hjemmekontor. Det pågår et arbeid for å kunne tilby FISBasis BEGRENSET til ansatte i FST og FMA via FD sin hjemmekontorløsning som en midlertidig løsning.

(U) På lengre sikt (etter 2025) vil program MAST legge til rette for at sikre plattformer og skyløsninger blir implementert, og sektoren vil da få på plass løsninger som vil kunne ivareta kommunikasjonsbehov på gradert og ugradert nivå. I første omgang vil dette omfatte Forsvaret og FMA. Som følge av koronapandemien, og som en del av MAST, er det planlagt levert 2500 mobile enheter til Forsvaret og FMA i 2021. Dette vil også muliggjøre bruk av lavgraderte tjenester.

(U) Gjennom økt digitalisering blir vi også vesentlig mer avhengig av vel fungerende nettverk. Disse nettverkene blir således svært kritiske og høy oppetid er en forutsetning for å opprettholde nødvendig produksjon og evne til kriseledelse. Økt oppmerksomhet og fokus på beskyttelse og redundans på nettverkene er en nødvendighet for økt digitaliseringsgrad og digitalt samvirke.

(U) Hjemmekontor er ikke lenger bare arbeidstakerstyrt men også arbeidsgiverstyrt. Det gir økt oppmerksomhet om temaet. Hjemmekontor, med både avtaleverk, infrastruktur, sikkerhetsaspekter, helseaspekter og ledelsesaspekter krever tydeligere rammer. Her må FD og forsvarssektoren jobbe sammen med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Forskrift om arbeid som utføres i arbeidstakers hjem (FOR-2002-07-05-715), med hjemmel i arbeidsmiljøloven, legger rammene for hjemmekontor som ikke er «kortvarig og tilfeldig». KMD tar nå initiativ til å revidere forskriften, basert på erfaringer fra koronapandemien.

(U) Siden det er mye fokus på hjemmekontor for å holde virksomheten gående, må det for ordens skyld nevnes at særlig i Forsvaret er det mange viktige og sentrale oppgaver som ikke er av administrativ karakter og følgelig ikke kan løses fra hjemmekontor.

5.11 Planverk for beredskap og krisehåndtering

5.11.1 Forsvarsdepartementets planverk for intern krisehåndtering i FD

(U) FDs beredskapsplanverk (FDBP) omfatter håndtering av tilsiktede (eks. terror og sikkerhetspolitiske kriser) og utilsiktede hendelser (eks. brann, oversvømmelser og strømbrytning). Både AKG og IBG er regulert i FDBP. FDBP har ingen bestemmelser om pandemier utover en generell henvisning til at det sivile beredskapsplanverket for staten skal legges til grunn. IBG tok utgangspunkt i DSBs temahefte: «Kontinuitetsplanlegging» da beredskapsplan for pandemisk influensa ikke forelå. IBG instruerte avdelingene i FD om å utvikle kontinuitetsplaner (beredskap) for å kunne opprettholde identifiserte kritiske funksjoner ved inntil 40% fravær. I en revidert versjon av FDBP bør erfaringene sammen med en risikovurdering utgjøre grunnlaget for en FD intern beredskapsplan ved pandemisk influensa og alvorlig smittsomme sykdommer. Instruksen for IBG må også revideres på bakgrunn av de erfaringene som høstes under pandemien.

(U) Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF) har ikke vært benyttet under pandemien. Grunnen er at bestemmelsene og tiltakene i BFF ikke er tiltenkt å omfatte denne kategorien kriser.

5.11.2 Forsvarets planverk

(U) Forsvarets militære planverk for kriser i fredstid omfatter ikke forebygging og tiltak rettet særskilt mot pandemier eller epidemier. Dette til tross for at pandemi

har størst konsekvens av de tre mest sannsynlige hendelsene beskrevet i DSBs Analyse av krisescenarioer 2019.

5.11.3 Forsvarsbyggs planverk

(U) Som følge av CR 20 var FB i gang med å øve FBs hovedplan³. Det ble dermed en kort vei å gå til å gjennomføre tiltak etter kriseberedskapsplanen⁴, som inneholdt vedlegget Plan for pandemiberedskap (som ble iverksatt i uke 11). Det ble utarbeidet en smittevernveileder som del av plan for pandemiberedskap. Denne blir løpende oppdatert. Risiko og sårbarhetsanalyser ble gjennomført, både for investerings- og driftsporteføljen. Kriteriene for kontinuitetsvurderingen etter mal fra DSB var noe urealistisk for FB. Det bør være en mer skalerbar kontinuitetsvurdering som lettere kan tilpasses den aktuelle krisen.

5.11.4 Forsvarsmateriells planverk

(U) FMA vurderer at etaten har tilstrekkelige rutiner og prosedyreverk, og viser også til håndteringen av bergingen av KNM «Helge Ingstad». Beredskapsplanverket som allerede var etablert ble tilpasset den aktuelle situasjonen ifm covid-19, og ytterligere særskilte planer ble utarbeidet. Detaljplanverket regulerte kontakten mellom aktørene internt og eksternt. I tillegg ble følgende krise- og beredskapsplanverk ferdigstilt og distribuert under krisen:

1. kriseberedskapsplan
2. smittevernplan
3. opprettholdelse av leveranseevne
4. bistand til totalforsvaret i en sekundærkrise

5.11.5 Forsvarets forskningsinstituts planverk

(U) FFI har en administrativ beredskapsplan som sier noe om hva en krise er og hvem som skal involveres. Pandemien tydeliggjorde behovet for et oppdatert beredskapsplanverk og system for krisehåndtering. Det forelå forslag til ny beredskapsplan med system for krisehåndtering som ikke var vedtatt ved pandemiens utbrudd. Denne planen oppdateres etter lærdom fra pandemien og forelegges FFIs ledelse snarest. Det ble etablert en beredskapsgruppe/krisestab lik den som finnes i forslag til krisehåndteringssystem.

³ Hovedplanen er planen for å kunne levere til Forsvaret i alle konfliktnivåer inkludert væpnet konflikt.

5.12 Lov- og forskriftsverk knyttet til operativ evne, krisehåndtering og daglig drift

(U) Det ble i starten av pandemien nødvendig, med korte tidsfrister, å få på plass ulike lov-, forskrifts- og avtaleverk. Dette arbeidet var en viktig forutsetning for å opprettholde operativ evne. Arbeidsgruppen har ikke gjennomført noen detaljert vurdering av behov for mer permanente endringer i lover, forskrifter og avtaler basert på erfaringene fra pandemien. En slik gjennomgang bør imidlertid gjøres. Arbeidsgruppen er kjent med at FD nå vurderer videreføring av noen lover.

(U) Stortinget vedtok i april en midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret, med varighet til 1. november 2020, for å avhjelpe konsekvenser av pandemien. Loven gir Forsvaret begrenset beordringsmyndighet overfor sivilt tilsatte for å sikre operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon. Loven gir også Forsvaret myndighet til å iverksette strengt nødvendige tiltak, både i og utenfor arbeidstid, overfor eget personell. Den midlertidige loven er forlenget til 1. februar 2021. Det er grunn til å anta at situasjonen vil kreve ytterligere forlengelse. Arbeidsgruppen mener det må vurderes hvorvidt dette bør være en permanent lov.

(U) Midlertidig forskrift om Forsvarets operative virksomhet under koronaepidemien («Forsvarets koronaforskrift») ble fastsatt med hjemmel i koronaloven. Smittevernloven gir kommunene myndighet til å hindre innreise, utreise, gjennomfart, forby aktivitet med mer. I en tidlig fase av krisen påvirket kommunenes tolkning og bruk av denne bestemmelsen Forsvarets evne til å ivareta operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon. Forskriften, og god dialog med kommunene, sikret likevel bevegelsesfriheten til Forsvaret. Forskriften ble senere opphevet fordi det ikke var behov for den. Arbeidsgruppen mener det må vurderes hvorvidt dette bør være en permanent forskrift.

(U) Dette lov- og forskriftsverket kan bli aktuelt igjen dersom pandemien eskalerer, eller en ny krise oppstår. Samtidig bør det skilles mellom krisetid og normaldrift. For eksempel har Forsvaret normalt ikke behov for å regulere personellets fritid.

(U) Forsvarssektoren måtte våren 2020 også forholde seg til en rekke endringer i det generelle nasjonale lov- og

⁴ Kriseberedskapsplanen omfatter «sivile» kriser som brann, arbeidsulykker, pandemi mv.

regelverket for å håndtere personellmessige konsekvenser av covid-19. Eksempler er endringer av omsorgsdager for syke barn, refusjonsbestemmelser hos NAV, utvidelse av arbeidstidsbestemmelser og endring av arbeidsgiveravgift. I tillegg kom tilpasninger av eksisterende regelverk og nye avtaler internt i Forsvaret. Eksempler er økonomisk regulering rundt personell som er igjen i leirer, bestemmelser om permisjoner for personell i utlandet, utvidelse av arbeidstidsbestemmelser osv. Bestemmelsene medførte noen utfordringer for balansen mellom smittevern og opprettholdelse av normal drift.

(U) I tillegg kan nevnes følgende med betydning for den operative evnen:

- Retningslinjer for personell i internasjonal tjeneste.
- Avtale om kompensasjon for velferdstap som følge av restriksjoner i bevegelses- og reisefriheten.
- Oppfølging overfor etatene i tråd med arbeidstidsavtale mellom de sentrale partene i staten.

(U) Forsvaret består av ulike personellkategorier, og forvaltningen er regulert i ulike lovgrunnlag. Covid-19 medførte behov for større harmonisering av regler for forvaltning av personellet. På samme måte som Forsvarets koronaforskrift ga bevegelsesfrihet, ga den midlertidige loven om forvaltning av personell i Forsvaret økt mulighet for å disponere også sivilt personell

(U) Erfaringen fra pandemien så langt er at regelverk for håndtering av innrykk, sesjon og bruk av personell under førstegangstjeneste er godt nok.

5.13 Materielle ressurser for å håndtere pandemien

(U) Forsvarssektoren erfarte i første del av krisen mangel på desinfiserende middel og munnbind. For FFIs del ble det begrensede lageret tilhørende forskningsprosjekter prioritert til prosjektene som støttet samfunnet (CBRE-laboratorium og prosjekt for testing av smittevernutstyr), og ble derfor ikke avsett til helsetjenesten.

(U) Arbeidsgruppen har ikke avdekket særskilte områder der Forsvaret bør tilføres materiell spesielt for å kunne bistå det sivile samfunnet i et pandemiscenario utover de ressurser som Forsvaret allerede besitter.

5.14 Samhandling og kommunikasjon i krisehåndteringen

5.14.1 Samhandling og intern kommunikasjon i sektoren i krisehåndteringen

(U) Samhandling og kommunikasjon internt i sektoren har fungert bra, men har generelt også vært hemmet av mangel på graderte kommunikasjonsverktøy og på felles ugraderte verktøy.

(U) FD AKG har hatt tett dialog med etatene, og særlig Forsvaret ved FST, både med formelle instruksjoner og uformell kontakt og arbeidsmøter. FDs interne kommunikasjon og samhandlingen mellom FD og FST har fungert godt. FD AKG har tidvis sendt mange informasjonsforespørsler til FST. Det er i forbindelse med dette erfart behov for tydelig kommunikasjon, og realisme i hva som i praksis lar seg fremskaffe av informasjon i løpet av kort tid.

(U) I FD muliggjorde hurtig implementering av faste koordineringsmøter, i rammen av IBG og AKG, langsiktig og strukturert arbeid samtidig som oppdukkende saker ble håndtert gjennom ad hoc møter. AKGs kobling mot beslutningstakere i departementet og Forsvaret ble ivare tatt gjennom rutinemessige møter på ledernivå. Dette sikret felles situasjonsforståelse og rask håndtering av oppdukkende saker.

(U) FD instruerte 13. mars etatene om fast statusrapportering. Rapportene har vært viktige for AKGs virksomhet, og som grunnlag for informasjon til politisk ledelse og departementsfelleskapet. Det er registrert rapporteringstretthet, ved at utdatert informasjon har blitt sendt frem på nytt. Redusert rapporteringsfrekvens bedret ikke dette i særlig grad.

(U) Internt i FD har rapporteringen blitt fulgt opp innenfor IBG-rammen. En oversikt over bl.a. antall på hjemmekontor, i karantene og smittede anses som et nyttig verktøy for innsikt i etterlevelse av interne bestemmelser om smittevern samt til å opprettholde departementets og Forsvarets ledelsesbyggs funksjonalitet.

(U) FB hadde god dialog med FST, og avklarte raskt en prioriteringsrekkefølge på prosjektene. Dette var spesielt viktig for de graderte prosjektene som ikke kunne gjennomføres fra hjemmekontor. Det å ha en oppdatert oversikt over hvilke anlegg og funksjoner som må være i kontinuerlig drift samt raskt å få avklart en

prioriteringsrekkefølge med FST for investeringsporteføljen var avgjørende for å kunne opprettholde driften når kriser inntreffer. Kommunikasjonen med Forsvaret fungerte derimot ikke tilfredsstillende for FBs driftspersonell som måtte vite hvilke kaserner som brukes som karantene for smittet personell, slik at de kan ta nødvendige forholdsregler før de går inn i bygget.

5.14.2 Kommunikasjon med aktører utenfor sektoren i krisehåndteringen

(U) Krisen har stilt krav til at departementet og etatene har god kommunikasjon med sine samarbeidspartnere utenfor sektoren. Mangel på tekniske kommunikasjonsløsninger, som ivaretar krav til sikkerhetsgradering og fungerer under distribuert arbeid, har medført utfordringer. Kommunikasjon og samhandling utover egen sektor har likevel fungert godt.

(U) FD AKGs kommunikasjon med andre departement har i hovedsak vært knyttet til behandlingen av covid-19-regjeringsnotater samt rapportering til og fra lederdepartementet. Innledningsvis etablerte FD AKG en liaison i JD KSE. Dette fungerte bra, men ble avsluttet etter kort tid da det etter noen dager ikke ble ansett å være behov for en slik ordning.

(U) Vanlige rutiner for foreleggelse og frister ble satt til side for covid-19-notater. Selv om antall notater har vært høyt, har kommunikasjonen mellom FD og øvrige departementer fungert bra.

(U) Antall covid-19-notater fra FD, og notater fra andre departementer som direkte berører forsvarssektoren, har vært begrenset.

(U) I henhold til samfunnssikkerhetsinstruksen var JD lederdepartement innledningsvis i krisen. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) ble 2. mars 2020 utpekt til lederdepartement, men funksjonen ble tilbakeført til JD 13. mars 2020. Den sentrale krisehåndteringen på departementsnivå synes å ha fungert bra og iht gjeldende instruks.

(U) FB tilskrev alle sine rammeleverandører om hvordan de skulle arbeide på FBs lokasjoner. Det ble gjennomført flere møter og samtaler med interesseorganisasjonene i bransjen. Det ble etablert ekstra overvåkning og tverrfaglig task force for konkursoppfølging. Alle leverandører med sikkerhetsavtaler ble minnet på sitt særskilte ansvar for beskyttelse av informasjon.

(U) FB innarbeidet klausuler i kontraktene som innebærer at oppdraget forutsettes gjennomført med tilnærmet normal fremdrift, men at hindringer som følge av pandemien kan berettige krav på fristforlengelse og vederlagsjustering.



Personell fra Forsvaret, Luftambulansen og Nasjonalt medisinsk utrykningsteam for høyrisikosmitte monterer kuvøser i et av Forsvarets C-130 Hercules fly. Foto Onar Digernes Aase/ Forsvaret

6 Forebygging av smittespredning og ivaretagelse av smittet personell

6.1 Generelt om smittevern i forsvarssektoren

(U) For FD og etatene har forebygging av smitte og ivaretagelse av smittet personell vært det viktigste for å opprettholde operativ evne, og for å ivareta arbeidsgiveransvaret overfor personellet. Til tross for at Forsvaret er en etat der personellet er svært tett på hverandre, har det vært relativt få alvorlige smitteutbrudd. I øvrige deler av forsvarssektoren har det vært svært få smittetilfeller.

(U) Viktige smitteverntiltak for sektoren har vært:

- Hjemmekontor samt smittevernregler, desinfiserende utstyr og annet smittevernmateriell samt intensivt renhold på arbeidsplassen.
- Karantene for smittet personell, nærkontakter og personell som har vært i land med høy smitte.
- Møter, kurs, konferanser og ulike opplæringstiltak har i stor grad blitt avlyst eller gjennomført digitalt.
- Reiser har blitt redusert til et minimum.
- Kantiner og treningslokaler har blitt stengt når nødvendig.
- Omfattende informasjon og retningslinjer rettet mot de ansatte.

- I Oslo-regionen: mulighet for å nytte privat bil til og fra jobb
- Erfaringsdeling med andre i forsvarssektoren.

(U) I mer varierende grad har det blitt innført:

- Kontinuitetsplanlegging i tilfelle høye fraværstall.
- Daglig personellrapportering og tilstedeværelsesplaner.
- Økt parkeringskapasitet for å legge til rette for at ansatte kan unngå kollektivtrafikk.
- Informasjon og E-læringskurs om datasikkerhet.
- Opplæring i bruk av smitteverndrakter for utvalgt personell.
- Avlysning av arrangementer (f. eks. Veterandagen 8. mai) eller gjennomføring av arrangementer med smitteverntiltak (f.eks. medaljeseremonier)
- Inndeling i faste adskilte arbeidslag for å sikre at minimum 50 % er friske og operative.

(U) FD, FB, FMA og FFI har bare hatt noen få smittetilfeller. I Forsvaret har det vært utbrudd ved enkelte leire. Karantene, isolasjon og skjerming har gjort sitt til at de tre prioritertene fra FD har blitt fulgt opp. Dette har bidratt til å opprettholde operativ evne, ivaretatt personellet og redusert mulighetene for smittespredning.

(U) FFIs smitteverntiltak illustrerer typiske tiltak som ble innført de fleste steder i forsvarssektoren i mars 2020:

28.02.20 – Beredskapsgruppen etableres

03.03.20 – FFI forbyr tjenestereiser til land som defineres som områder med vedvarende spredning

03.03.20 – Renhold intensiveres

06.03.20 – Hygienetiltak i kantinen iverksettes

11.03.20 – Et stort antall FFI-ere er i karantene (føre-var prinsippet etterleves)

12.03.20 – FFI vedtar at alle som kan skal jobbe hjemmefra på ubestemt tid, særlig ansatte som er avhengig av kollektiv transport

12.03.20 – Ansatte får ikke ta med barn på jobb

12.03.20 – Konsulenter som ikke har FFI som eneste arbeidsgiver kan ikke komme til FFI

26.03.20 – Første bekreftede smittetilfelle hos FFI (ansatt på pensjonistvilkår), ivaretas av nærmeste leder

(U) FB hadde en plan for pandemiberedskap fra 2009 som vedlegg til kriseberedskapsplanen. FB utarbeidet under krisen smittevernveiledere, som siden har blitt samlet i en felles veileder.

(U) FMA utarbeidet smittevernplaner og renholdsplaner. I tillegg ble det fremforhandlet en avtale om utvidet arbeidstid for å unngå å ha for mange ansatte fysisk på jobb på samme tid. FMA har også gjennomført risikovurdering med tilhørende tiltaksplan for covid-19 for å minimere smitterisiko.

(U) FFI utarbeidet flere retningslinjer knyttet til smittevern og renhold. Det ble også gjennomført risikovurdering og iverksatt oppfølgende tiltak.

(U) FFI la ned ekstra arbeid i pandemien med å stokke om på rekkefølgen i sine leveranser for å opprettholde kunnskapsproduksjonen. Derfor har pandemien foreløpig ikke påførte virksomheten alvorlige konsekvenser for kunnskapsproduksjonen ved FFI.

(U) FFI gjennomførte sommertrainee-programmet for studenter under sterke smitteverntiltak. FFI utviste god dømmekraft og riktig nivå på virksomhetens risikovilje, for å gjennomføre dette svært viktige programmet. FFI har med dette forstått at rekrutteringsutfordringene er en strategisk risiko og tatt grep for å håndtere den.

(U) Personlig helserisiko bør minimeres ytterligere. Dette gjelder blant annet ved å få på plass planverk som kan settes i verk ved en smittesituasjon, og forberede tiltak for å motvirke smitte. Siden det sjelden oppstår behov for smittevernutstyr, og det kan ha begrenset holdbarhet, må det vurderes nærmere hvor hensiktsmessig det er å etablere lagre for dette i FD og etatene.

6.2 Særskilte problemstillinger for smittevernet i Forsvaret

(U) Pandemien har eksponert forsvarspersonell for personlig helserisiko. Personlig beskyttelse og styrkebeskyttelse henger tett sammen.

(U) Sjef FSAN ga ut faglige meddelelser om smittevern for å tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet samt gi faglige føringer for forsvarlig drift. Det ble tydeliggjort at hvis det ikke er særskilte hensyn til operativ virksomhet, skal de gjeldende sivile føringer og retningslinjer legges til grunn.

(U) FSANs faglige meddelelser har gått til hele Forsvaret, helt fra starten av pandemien. Allerede fra første uken ble

disse publisert på FSTs samarbeidsrom for covid-19, som er tilgjengelig for alle DIFer. Både samarbeidsrommet og FSANs faglige meddelelser ble promotert på daglige VTCer mellom FST og FOH, daglig VTC mellom FSTs strategiske plangruppe for koronapandemien (SPG Corona), FSAN og FOH, og alle andre relevante VTCer. Hensikten var at alle i Forsvaret skulle finne relevant og riktig informasjon på ett sted, i en periode hvor mange hadde behov for oppdatert og sikker informasjon.

(U) Organisasjonen ble nokså raskt vant til å forholde seg til disse faglige meddelelsene, og også til at disse hadde en annen formell status enn ordrer. Rapporteringsrutinene ble justert underveis etter hvert som behovet for daglig rapportering avtok, og tilpasset beslutningstagernes informasjonsbehov.

(U) Forsvaret har gode forutsetninger for å organisere smittevern med utgangspunkt i sin struktur og tydelig fordeling av roller, ansvar og myndighet. Etterlevelsen av smittevernplanene har vært høy, og smittevernprinsippene har fått god effekt selv om også Forsvaret har opplevd noen smitteutbrudd i leirer og på fartøyer. Gode smittevernplaner og tydelig organisering i kombinasjon med høy motivasjon gir liten smittespredning.



Koronatesting i HMKG Foto: Frederik Rinares Kilde:

(U) Smittevernplanene på Madla og Terningmoen er basert på regjeringen, FHI og Helsedirektoratet sine føringer og råd. Til tross for at soldatene lever og bor tett sammen, er det kun observert minimalt med smitte blant rekruttene i innrykkperioden. Oppfordringen om skjerming før oppmøte har hatt høy deltagelse. Hjemmekarantene er det mest effektive for å hindre at

vernepliktige tar med seg smitte ved innrykk. Det kan sammen med screening før og ved ankomst, godt smittevern, inndeling i kohorter/ «forsvarsfamilier» og karantene ved symptomer, begrense behovet for massetesting.

(U) FSAN ved Nasjonal militærmedisinsk poliklinikk (NMP) opprettet teststasjon for personell med kritiske funksjoner ved Akershus festning («VIP-testing»). I tidlig fase var det riktig å fokusere på slik testing på grunn av mangel på testressurser i samfunnet. Senere har det vist seg hensiktsmessig å samordne testing på denne teststasjonen. Etterhvert har det vært økende pågang, også av personell som teststasjonen primært ikke var opprettet for, noe som utfordrer både kapasitet og smittevern. Etter hvert som testkapasiteten økte i det sivile helsevesen har Forsvaret fått dekket sitt behov for testing.

(U) Dersom sivil testkapasitet blir utfordret i en slik grad at Forsvarets teststasjon ved NMP ikke dekker Forsvarets behov bør det gis tydelige føringer for hvilke grupper som skal testes ved stasjonen. Teststasjonen bør også innarbeides i kriseplanverket. FSAN peker også på et behov for ny lokalisering av NMP, noe som har betydning for håndteringen av fremtidige hendelser.

(U) Et eksempel på effektiv allokering av sanitetsressurser er omprioriteringen av tannhelseressurser under pandemien, fordi all tannhelse ligger under en DIF. Motsatte eksempler er forsterkning til sykehusene i HV og Cyfor. HV har til dels fått støtte fra FSAN, mens Cyfor ikke har fått det. Dersom også forvaltningen av medisinsk personell hadde ligget under en DIF, og ikke fordelt mellom ulike DIFer, hadde forvaltningen av personellet vært enklere.

(U) Med begrensede ressurser er koordinering viktig. Det er også viktig at operative sjefene og andre sjefene har egne

dedikerte sanitetsfaglige rådgivere tett på seg, noe som til dels er mangelfullt i Forsvaret spesielt og sektoren generelt. I en pandemi er dette behovet spesielt stort.

6.2.1 Samhandling og intern kommunikasjon i sektoren om smittevern

(U) FD har basert sin kommunikasjon om smittevern til etatene på brev med instruks, retningslinjer og annen veiledning/informasjon. Det har vært kontinuerlig fokus på å holde dette oppdatert og relevant. Det har i liten grad vært etterlyst ytterligere forklaring eller informasjon fra etatene. Det tyder på at etatene har fulgt nøye med i den informasjon som har kommet fra regjeringen og FHI, enten muntlig eller skriftlig, og oppfattet dette som dekkende. FD vurderer at enhetlig kommunikasjon fra myndighetene er vel så effektivt som hyppig og detaljert informasjon fra fagdepartementet til underliggende etater.

(U) FSAN har stått bak mye av den informasjonen som har gått ut internt i Forsvaret og til dels i forsvarssektoren. Ressursene til å kommunisere dette på en god måte har ikke vært tilstrekkelig.

(U) FSAN produserte relevante forsvarsspesifikke faglige meddelelser, råd og føringer som baserte seg på de til enhver tid gjeldende føringer fra sivile helsemyndigheter. Faglige føringer fra fagmyndigheten bør henvise til nasjonale føringer og kun beskrive nødvendige avvik fra disse. Spesifikke føringer for Forsvaret bør kun gis unntaksvis (eks innrykk).

7 Gjensidig støtte og samarbeid mellom aktører i forsvarssektoren og aktører utenfor forsvarssektoren

7.1 Generelt om Forsvarets støtte til sivile myndigheter under pandemien

(U) Forsvarets evne til å bistå sivile myndigheter etter anmodning har i hovedsak ikke vært svekket som følge av pandemien.

(U) Siden vi i Norge har ett helsevesen i fred, krise og væpnet konflikt, er Forsvarets sanitetsressurser begrensede og innrettet mot de akutte militære behovene. Forsvaret har liten kapasitet til å støtte det sivile samfunn på det medisinske fagfeltet. Sivile helsemyndigheter har så langt under pandemien heller ikke anmodet om vesentlig bistand fra Forsvaret.

(U) Forsvaret har støttet sykehus med blant annet utlån av teltløsninger til fremskutte mottaksenheter. Ambulanseberedskapen med Bell 412-helikopter i Kirkenes ble videreført til 15. juli 2020, blant annet med begrunnelse i usikkerhet knyttet til covid-19-situasjonen. Redningshelikoptrene har vært operative med mulighet for covid-19 pasient-transport i kuvøse (Epi-Shuttle) i Bodø, Rygge, Sola, Ørland og Banak. Forsvarets Hercules-fly har også vært tilgjengelige for bistand til lufttransport.

(U) Forsvaret kan bistå med organisering av lufttransporter og med bruk av Forsvarets rammeavtaler

med sivile flyselskaper. Disse rammeavtalene ble benyttet ved fremskaffelse av transportkapasitet for å bringe utenlandske borgere som satt i karantene på Svalbard til fastlandet i midten av mars. Videre er Forsvarets Hercules-fly og avtale med SAS om medisinsk luftevakuering aktuell for transport av relativt syke pasienter.

(U) Forsvarets mest omfattende bidrag til sivil krisehåndtering under pandemien har vært heimevernsbistand til politiets grensekontroll. Politiet anmodet om slik bistand på Gardermoen og på grensene mot Sverige og Finland for å ivareta de skjerpede kontrollrutinene for å ivareta smittevernet. Fra 14. mars til 15. juni 2020 bistod HV med i alt 1 063 personell som utførte om lag 14 500 dagsverk. Seks HV-distrikter deltok, med ulik varighet avhengig av politiets behov.

(U) Forsvarets merutgifter ved bistanden til grensekontroll i vårhalvåret ble dekket gjennom Stortingets vedtak om tilleggsbevilgning til forsvarsbudsjettet. Uten tilleggsbevilgningen burde merutgiftene blitt dekket av politiet iht bistandsinstruksens § 10, som sier at merutgiftene skal dekkes av ansvarlig etat når bistanden er utenfor en akutfase med fare for liv og helse. Arbeidsgruppen ser det som viktig med en omforent forståelse mellom justis- og forsvarssektoren om utgiftsdekningsprinsippet.

(U) Forsvarets bistand gitt etter forespørsel fra sivile aktører		
Oppdrag	Dato fra	Dato til
Bisto Drammen Sykehus ved utlån av telt til mottakssenter for gjennomføring av triage for covid-19-pasienter	09.03.20	Pågående per 03.12.20
Bisto med materiell til etablering av mottaksenhet med smittevernstiltak ved St. Olavs Hospital/Orkdal sykehus	13.03.20	01.06.20
Areal til parkering av sivile fly på tankflyområdet ved Sola og Værnes lufthavner	13.03.20	Pågående per 03.12.20
Bisto i ivaretagelsen av myndighetspålegg ved ankomst av fly til Oslo lufthavn fra land utenfor Norden. HV-12 bisto til å møte, følge og registrere passasjerer samt gjennomføre vakthold på hotell.	14.03.20	16.03.20
Bisto med Bell 412 i Troms for bistand til UNNs utrykningsteam ifm testing av EpiShuttle-kuvøse i helikopter	14.03.20	15.03.20
Bisto Helsedirektoratet med evakuering av 70-100 friske personer i karantene fra Svalbard	15.03.20	16.03.20
Bisto Øst politidistrikt ved Grensekontrollseksjonen med full grensekontroll ved Oslo lufthavn	15.03.20	07.04.20

Bisto Haukeland sykehus med lån av oppblåsbare telt m.m. ifm korona-testing	13.03.20	Pågående per 03.12.20
Bisto med støtte til AMK Stavanger	19.03.20	03.04.20
To liaisoner fra Forsvaret til Helse Nord	20.03.20	
Bisto Politidirektoratet (POD) med indre Schengen grensekontroll ved grenseoverganger mellom Norge og Sverige på veg og jernbane	16.03.20	15.06.20
Bisto Bærum sykehus med telt m.m. iht rammeavtale.	21.03.20	01.06.20
Forlenget helikopter-ambulanseberedskapen i Kirkenes	07.04.20	15.07.20
Bisto Utenriksdepartementet ved å tilby karantenested på Bæreia veteransenter for UD-personell	Fra ultimo mai 20	
Bistand til POD med indre Schengen grensekontroll på grensen mot Sverige i Innlandet, Trøndelag og Nordland	09.11.20	Pågående per 03.12.20

7.2 Forsvarets bistand til andre enn politiet

(U) Det ble rettet flere bistandsanmodninger til Forsvaret fra ulike sivile aktører i forbindelse med pandemien. For å få en mer ordnet struktur på henvendelser om bistand ble det i mars 2020 fastsatt en midlertidig forskrift, hjemlet i smittevernloven, om bistand til andre sivile beredskapsaktører enn politiet. Det er både praktisk og ønskelig å få på plass en permanent hjemmel også for Forsvarets bistand til andre enn politiet. Et forslag om en lovhjemmel i forsvarsloven om Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører for å ivareta samfunnssikkerheten, blir derfor nå fremmet i en lovproposisjon til Stortinget. Det vil være aktuelt å følge opp en eventuell ny lovhjemmel med forslag om en forskrift som vil bli en parallell til instruks om Forsvarets bistand til politiet.

7.3 Forsvarets bistand på Gardermoen

(U) Etter regjeringens strenge koronarestriksjoner 12. mars ble det anmodet om militær bistand på Gardermoen for å håndtere ankomst av reisende fra utlandet.

(U) Den første anmodningen kom fra Ullensaker kommune 13. mars og gjaldt mottakskontroll, som ble iverksatt 14. mars. 15. mars kom det anmodning fra Øst politidistrikt om bistand til forsterket grensekontroll som ble iverksatt 16. mars og avsluttet 7. april.

(U) Det viste seg etter hvert at oppgavene i realiteten ikke var særlig annerledes enn de som private vaktelskaper hadde utført tidligere, m.a.o. ikke egentlig grensekontrolloppgaver. Det var ikke snakk om potensiell bruk av makt som del av oppgaveløsningen. Samtidig ble de

ordinære vekterne permittert fordi HV-personellet ivaretok oppgavene.

(U) Arbeidsgruppen mener sivile virksomheter som vurderer å anmode om bistand bør vurdere mer fleksibel anvendelse av det sivile personellet som er tilgjengelig, slik at det ikke blir nødvendig å fremme bistandsanmodning.

(U) Det er viktig at det iht gjeldende retningslinjer sendes gjenparter til FD av anmodninger og beslutninger om bistand, slik at departementet får mulighet til å utøve sin reaktive styringsrett i saker der det kan være nødvendig å gripe inn.

7.4 Øvrige etaters støtte til sivile myndigheter under pandemien

(U) FMA og FFI støttet sivile myndigheter med rådgiving og kvalitetssikring av medisinsk materiell og medikamenter. Dette fungerte bra, men det er behov for å vurdere nærmere hvordan slike oppgaver skal løses i fremtiden.

(U) FMA støttet sivile myndigheter via Nasjonalt logistikkoperasjonssenter (NLOGS, Forsvarets logistikkorganisasjons (FLO) operative logistikkommando). Støtten bestod av rådgiving i bruk av medisinsk materiell og medikamenter etter utløpsdato. FMA kvalitetssikret også anskaffelser av nytt utstyr. Internt i forsvarssektoren støttet FMA HV med IKT-kompetanse og tekniske kommunikasjonsløsninger ved bistanden til grensekontroll. FMA støttet også Forsvaret med å klargjøre fartøyet Mauds hospitalfunksjoner til sivile formål. Det ble på eget initiativ gjort en kartlegging av avhendet materiell som kunne være aktuelt å omfordele til sivile aktører, men det ble avgjort at dette ikke var egnet.

(U) FFI fikk henvendelser innenfor to ulike temaer; teknisk og teoretisk støtte på smittevernutstyr og støtte til utvikling av nye produkter for helsesektoren. Helsedirektoratet vedtok at utstyr uten CE-merking kunne brukes dersom det ble gjennomført «annen kvalitetskontroll». Dette vedtaket vil oppheves 1. januar 2021. Sykehusinnkjøp HF/Helse Sør-Øst RHF besluttet at kvalitetskontroll ved FFI oppfyller dette kravet, og så ingen nasjonale alternativer. Medio mars til medio april 2020 ble testing av smittevernutstyr prioritert som en nasjonalt kritisk funksjon. FFI tilpasset eksisterende utstyr, skaffet nytt utstyr, tilpasset kompetanse til sivile behov og omprioriterte personell fra forskningsoppgaver. Overtids- og helgearbeid ble kompensert av Sykehusinnkjøp HF/Helse Sør-Øst RHF iht formell rammeavtale med FFI. Arbeidet har fortsatt i mindre omfang ut 2020.

(U) FB mottok ingen anmodninger om å støtte sivile myndigheter. FB sentralt hadde en effektiv og god dialog med FST, som også omfattet mulig støtte til sivilsamfunnet.

7.5 Leveringssikkerhet for Forsvaret og totalforsvaret forøvrig

(U) Koronapandemien har vist betydningen av nasjonale ressurser og beredskapslagre. I denne krisen har det vært aktuelt for blant annet medisinsk materiell og legemidler. I andre typer kriser kan det oppstå mangel på andre typer kritisk viktige varer som Forsvaret og samfunnet som helhet er avhengig av. Dette er en problemstilling som det må arbeides med å løse, og som krever høyere prioritet enn den har fått så langt.

(U) I tillegg til kommersielle avtaler som SAS-avtalen, er leveringssikkerheten til Forsvaret basert på forhåndsrekvisisjon etter rekvisisjonsloven (eller i nødsfall rekvisisjon på stedet). Rekvisisjonsretten kan etter beslutning i regjeringen også gjelde utenfor krigstid, når krigsmakten er beordret satt på krigsfot i beredskapsøyemed, eller når det er nødvendig til fremme av beredskapstiltak, herunder større øvelser. Når de kommersielle avtalene ikke blir innfridd, og heller ikke rekvisisjonsloven kommer til anvendelse, kan det bli vanskelig å sikre leveranser av varer og tjenester. Det må gjøres videre vurderinger av problemstillingen rundt eventuelle juridiske tomrom mellom kommersielle avtaler og rekvisisjonsloven.

(U) Det kan ikke tas for gitt at forsyningslinjene fra utlandet alltid er åpne. Nasjonale lagre og økt egenproduksjon kan

være nødvendig på visse områder fordi leveranser fra utlandet kan avta eller utebli i kriser. Det kan også være nødvendig med økt nasjonal egenevne på områder hvor Norge er avhengig av kritiske tjenesteleveranser fra utlandet. Nasjonale tiltak må imidlertid komme i tillegg til, og ikke erstatte, flernasjonalt og internasjonalt samarbeid. Det kan være behov for en sektorvis vurdering av hvilke varer og tjenester som er kritisk for landet, og som kan bli mangelvare i en krisesituasjon. Videre også hvordan leveranser om nødvendig kan sikres gjennom økt kapasitet på nasjonale lagre og større egenproduksjon. Dette vil bli et omfattende og krevende arbeid, og aktuelle tiltak kan innebære store kostnader.

7.6 HV-tjeneste for personer i kritiske samfunnsfunksjoner

(U) Alle virksomheter som ivaretar eller understøtter samfunnets kritiske funksjoner (samfunnskritisk virksomhet (SKV)), kan etter vernepliktsforskriften søke om fritak i krig, når krig truer og ved styrkeoppbygging. Dette omfatter ansatte som har en sentral rolle i virksomheten og som er pålagt tjeneste i Forsvaret. Koronapandemien er en krise der Forsvarets ressurser settes inn uten at det er en sikkerhetspolitisk krise. FD ga i instruks av 16. mars 2020 Forsvaret føringer om at virksomheter som ivaretar samfunnskritiske funksjoner skulle gis prioritet på personellet. Det ble søkt å unngå innkalling av personer i kritiske samfunnsfunksjoner, men det var likevel innledningsvis noen tilfeller av innkalling av slikt personell.

(U) Tjenestepliktige som er innmeldt til fritaksordningen på bakgrunn av sivil stilling eller fagkyndighet og med grunnlag i koronasmittekrisen, er gitt utsettelse med tjenesten til 1. september 2020. Dette gjelder også tjenestepliktige som er ansatt i en virksomhet som ikke er registrert som SKV.

(U) Det er avgjørende både for Forsvarets bistandsoppgaver og primæroppgaver at fritaksordningen fungerer optimalt. Samtidig er både Forsvaret og samfunnet som helhet avhengig av at kritiske samfunnsfunksjoner kan opprettholdes så langt som mulig. I forvaltningen av fritaksordningen må det tas høyde for et bredt spekter ulike kriser som krever militær innsats parallelt med at det sivile samfunnet skal driftes mest mulig normalt.

7.7 Samhandling og kommunikasjon i forbindelse med gjensidig støtte og samarbeid

(U) Forsvaret har flere samordningskanaler til sivil del av totalforsvaret med varierende møtefrekvens. En av disse er DSBs samvirkekonferanser. Dette er en arena for samordning/koordinering på etatsnivå, og for etablering av beslutningsgrunnlag for prioriteringer tverrsektorielt, både ved forebygging, beredskap og kriser.

(U) Samvirkekonferanser ble fra medio mars til juni gjennomført ukentlig. Konferansene ble gjennomført virtuelt med bred deltakelse, først og fremst regionalt og sentralt fra sivil side. Alle fylkesmannsembeter deltok og disse ivaretok videre informasjon til kommunenivået. FOH var fast deltaker, noe som ga mulighet til å dele informasjon fra Forsvarets side, samt å få oppdatert informasjon fra sivil sektor. Dette bidro til god situasjonsbevissthet og -forståelse. Men samvirkekonferansene var ikke godt egnet til å koordinere med de etater som det var størst behov for å samhandle med (POD, DSB og Helsedirektoratet), pga det store deltakerantallet. Det ble derfor etablert en daglig koordinering med disse.

(U) Sentralt totalforsvarsforum (STF) ble gjennomført innledningsvis i pandemien. STF ga god forankring og koordinering på ledernivå av innsatsen. Videre fikk beredskapsutvalget for biologiske hendelser etablert daglige og etter hvert ukentlige møter hvor blant annet FST var representert. Dette viste seg også å være et meget relevant fora.

(U) Innledningsvis etablerte FD AKG en liaison i JD KSE. Dette fungerte bra, men ble avsluttet etter kort tid da behovet ikke var stort nok.

(U) FOH har liaisonavtale med totalt 19 etater/virksomheter, som kan stille med liaison ved behov. Kun liaison fra POD har vært tilstede ved FOH under pandemien. Risiko ved fortetting av personell i fjellanlegget gjorde at det ble vurdert at personellet ville best utøve sin funksjon i egen etat. Forsvaret ved FOH sendte tidlig liaison til DSB for å støtte deres koordinering av bistandsanmodninger. FOH sendte også to liaisons til Helse Nord for å støtte i koordineringen de skulle gjøre på vegne av Helsedirektoratet.

(U) HV-staben fikk tidlig liaisons fra DSB og POD. Det tette samarbeidet ifm utvidet grensekontroll har gitt bedre forståelse mellom HV og POD om hvordan operasjoner skal

gjennomføres og koordineres. Samtidig har det synliggjort behovet for tettere kontinuerlig samarbeid også utenom bistandsoperasjoner.

(U) FSANs faste liaison til Helsedirektoratet var til god hjelp for situasjonsforståelse, rådgivning og praktisk samarbeid.

(U) Forsvaret har ingen fast liaison eller kontaktpunkt mot Nasjonalt kompetansesenter for smittsom sykdom i FHI. Forsvaret bør vurdere å ha tilstedeværelse ved FHI, i samråd med Helsedirektoratet, når det er behov for det. Det vil bidra til bedre gjensidig situasjonsforståelse, fortløpende informasjonsutveksling, rådgivning og praktisk samarbeid.

(U) FMA etablerte liaison til FOH og til NLOGS. FFIs avgjørelse om å prioritere støtte til helsesektoren ble tidlig kommunisert til FD. FLO hadde samme testbehov som sivil helsesektor. De kjente ikke til mulighetene ved FFI, men fant fram til FFI via Helsedirektoratet.

(U) Forsvaret vurderer at behovet for bistand til politiet og andre etater bør konkretiseres bedre fra sivil side. En gjentagende utvidelse av bistanden på 15-20 dager er uheldig med tanke på planleggingen av innkallinger i HV.

(U) Forsvarets bistand under koronakrisen ble iverksatt i henhold til instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandinstruksen) og forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien. Begge har bestemmelser om at JD og FD skal ha gjenparter av anmodninger og beslutninger om bistand. FD mottok ikke alle slike gjenparter.

8 Norske styrker og annet personell fra forsvarssektoren i utlandet

8.1 Forsvarssektorens personell ved internasjonale staber, skoler og utenriksstasjoner

(U) Pandemien har lagt begrensinger på arbeidet til norsk personell stasjonert ved utenriksstasjoner, staber og skoler. Mye av de utsendtes virke er avhengig av fysisk kontakt med departement og forsvarssektoren i landene de er stasjonert i. Dette har blitt sterkt redusert. Reiserestriksjoner påvirker fortsatt arbeidshverdagen.

(U) Etter at regjeringen innførte strenge tiltak 12. mars 2020, instruerte FD 13. mars norsk personell stasjonert i utlandet, herunder norske styrker og norsk personell i internasjonale staber, skoler, og utenriksstasjoner, om å følge retningslinjer fra FHI samt fra myndighetene i de respektive landene de er stasjonert i. FD ga 16. mars instruks om at personell i utlandet skulle forbli i stillingene sine. FD ga også retningslinjer for hjemreiser til Norge og for dekning av utgifter til barnehager og skoler.

(U) FD sendte ut instruks 13. og 23. mars om at personell med kortere tjenestetid enn seks måneder skulle reise hjem til Norge. Videre at personell som hadde lengre tjenestetid, men var i risikogruppen, eller på steder med ikke adekvat helsevesen, kunne gå i dialog med sin avdeling for å avgjøre eventuell hjemreise.

(U) FD sendte ut instruks 18. mars til personell ved utenriksstasjoner om å rapportere tilbake om operative og sikkerhetspolitiske konsekvenser av pandemien. Dette ble oppsummert i ukentlige rapporter av FD II, som ble distribuert til en fast adresseliste. Rapportene blir vurdert som meget nyttige.

(U) FD sendte ut instruks 26. mars om retningslinjer for hjemreiser til Norge under koronakrisen for personell i internasjonale stillinger. Hensikten var å sørge for at særlig utsatt personell og deres familier, samt personell utplassert i land med et ikke-adekvat helsevesen, kunne prioriteres for hjemreise. Økonomisk ansvar ble også plassert. Retningslinjene fulgte i hovedsak UD's retningslinjer.

(U) FDs ansatte i Norges delegasjon til NATO (NORDEL) og FD-utsendt personell ved andre utenriksstasjoner har hatt tilgang til samme informasjon som andre FD-ansatte hjemme, og har i tillegg fulgt føringer gitt av den enkelte stasjonssjef. NORDEL ga tidlig retningslinjer for disse

medarbeiderne. 29. mai ble det sendt ned hjemmekontorløsninger til NORDEL. Våre forsvarsråder og attacheer ved andre utenriksstasjoner har blitt ivarettatt gjennom et samarbeid mellom Forsvaret, FD I og FD II.

8.2 Forsvarets personell i internasjonale operasjoner

(U) Det er Forsvarets vurdering at operativt planverk, sektorinternt regelverk og beredskapssystemet virker tilfredsstillende og robust nok for å kunne ivareta personell i utlandet i en situasjon som under pandemien. Der det har manglet tiltak har dette blitt håndtert underveis, og sammen med andre etater og sektorer når det har vært nødvendig.

(U) FD ga 16. mars instruks om at norske bidrag i internasjonale operasjoner og stående styrker skulle fortsette i henhold til mandat og planer. FD vil at Norge skal være en god alliert og bidra til avskrekking og stabilisering så langt som mulig, samtidig som personellet helse ivaretas.

(U) Covid-19 har medført restriksjoner for alle norske styrkebidrag i utlandet. FOH har sendt ut retningslinjer, og styrkesjefene i operasjonene har innført egne retningslinjer tilpasset lokale forhold. I tillegg har deployerte styrker fulgt nasjonale tiltak i landene de er stasjonert i.

(U) Alt personell som er sendt ut av Forsvaret har fortløpende blitt holdt orientert om pandemiutviklingen hjemme, hvilke smitteverntiltak som har blitt implementert, begrensninger med hensyn til reise i tjeneste og på ferie mm.

(U) FD har utgitt en rekke instruksjoner om tiltak for å hindre smitte blant styrker i utlandet. Fra 19. mars ble det sendt rapporter fra FST og FOH til FD med informasjon om status og eventuelle bekymringer angående styrker i utlandet. I rapporteringen har det vært uttrykt at det har vært utfordrende å forholde seg til retningslinjer fra både norske og utenlandske myndigheter, men at situasjonen har vært under kontroll.

(U) FOH identifiserte tidlig personell som var i risikogruppen. Antall smittetilfeller blant norsk personell i utlandet har vært lavt. Styrkene har fortsatt å løse sine oppdrag på en tilfredsstillende måte. Forsvarssjefen ga utvidet myndighet til FOH og styrkesjefer for å håndtere stengte landegrenser og flyplasser mv for personell som

ikke fikk rotert ut eller inn iht plan. Denne fleksibiliteten var nok til å håndtere situasjonen.

(U) Forsvarets veteransenter Bæreia ble tatt i bruk som skjermingssted for personell som skulle deployere. Senteret ble også benyttet av Utenriksdepartementet (UD) til samme formål.

(U) Forsvaret initierte en tverrsektoriell dialog for at personell i land hvor helsesystemet bryter sammen skal bli håndtert likt uavhengig av hvilket departement de sorterer under. Dette gjaldt spesielt utsendt personell fra UD, FD og Forsvaret. Tilsvarende ble gjort for utsendte med underliggende sykdommer. Det ble også gitt åpning for å evakuere personell med underliggende sykdom til Norge. Dette ble gjort i liten utstrekning.

(U) FSANs faglige føringer for medisinsk dimisjon av personell fra internasjonale operasjoner var i utgangspunktet ikke compatible med FHIs føringer for kontakten mellom lege og dem som kom fra de ulike misjonsområdene. For å få en rimelig kontroll ble det i starten av krisen kun gjennomført en forenklet medisinsk dimisjon av personellet ved bruk av videosamtale både for stressmestring og den helsemessige kontrollen. Dette ble forbedret senere i krisen. FSAN bør formalisere hvordan den type medisinsk kontroll skal gjennomføres slik at personell blir ivaretatt iht lover, regler og FSANs egne føringer. Særlig gjelder dette stressmestringsteamets oppgaver. Arbeidsgruppen viser til at FPVS erfarer at personellet ikke får den oppfølging som har vært gitt før pandemien – hverken i misjonsområdene eller ved hjemkomst.

8.3 Nærmere om operasjoner i utlandet

NATO-operasjoner

(U) Norsk deltagelse i NATO-operasjoner har blitt videreført gjennom pandemien og rotasjoner har gått som planlagt.

FN-operasjoner:

(U) For FN operasjoner har det vært utfordrende å gjennomføre rotasjoner som planlagt, og de fleste misjoner hadde en periode utsatte rotasjoner.

8.4 Øvrige etaters personell i utlandet

(U) FMAs personell i utlandet ble ivaretatt igjennom linjen. Ansvarslinjer som gjelder normalt ble vedlikeholdt

gjennom FPVS. Underavdelinger som har personell i utlandet rapporterer status i daglig personellrapport.

(U) FFI tilbakekalte 13. mars alle 31 medarbeidere på tjenestereise i utlandet, som avbrøt reisen og kom hjem. I tillegg var ti medarbeidere på langtidsopphold, og fire av disse avbrøt oppholdet. Flere har meldt om at verdien av oppholdet har blitt kraftig redusert som følge av pandemien.

(U) FFI opprettet en løsning i Agresso der alle ansatte registrerer seg med mobilnummer. Om dette hadde vært på plass fra før ville det vært enklere å få tak i medarbeidere på tjenestereise, og disse kunne fått bistand raskere. FFI startet tidlig med å gi to ukers karantene til medarbeidere som returnerte fra utlandet, både fra tjenestereise og privat reise.

8.5 Medisinsk flyevakuering

(U) Forsvaret, utenriktjenesten og justissektoren har behov for kapasitet til medisinsk flyevakuering av sitt personell i utlandet. I tillegg til statsansatte vil det kunne være behov for medisinsk evakuering av norske statsborgere innenfor rammen av konsulær bistand. Kapasitet til medisinsk flyevakuering er en kritisk nasjonal ressurs, og det finnes ulike løsninger som ivaretar dette.

(U) Det kan installeres et telt og en ambulanse i Forsvarets Hercules-fly, slik at dette kan benyttes til transport av smittefarlige pasienter. Det finnes også en nasjonal avtale med selskapet SOS International om transport av pasienter fra utlandet. Et begrenset antall av ambulanseflyene SOS International disponerer gjennom sine underleverandører kan frakte pasienter med covid-19 smitte.

9 Særskilt om samarbeidet mellom forsvarssektoren og norsk forsvarsindustri

(U) FD VI har jobbet målrettet med tiltak rettet mot norsk forsvarsindustri. Flere tiltak er inkludert i Prop 127 S (2019–2020), den såkalte Covid-19 proposisjonen, som ble fremmet 29. mai 2020. Dette vil bidra til at norsk industri og næringsliv kan posisjonere seg for fremtidige anskaffelser, nasjonalt og internasjonalt. Økt aktivitet muliggjør raskere utvikling av fremtidige planlagte prosjekter og reduserer risikoen der dagens teknologi ennå ikke er moden.

(U) Det har vært tett dialog med Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening (FSi) om situasjonen, og det har vært avholdt et dialogmøte mellom forsvarsministeren og forsvarsindustrien 28. april 2020. Gjennom dialogen har FD mottatt gode og omfattende innspill til det løpende arbeidet med å iverksette så treffsikre og fremtidsrettede tiltak som mulig.

(U) Prop 127 S (2019–2020), som Stortinget sluttet seg til gjennom behandlingen av Innst. 360 S (2019–2020), inkluderer forsering av oppdateringer av Skjold-klassen (25 mill. kroner) og CV90 (5 mill. kroner) samt FOU-tiltak (20 mill. kroner). I tillegg er det bevilget 50 mill. kroner ekstra til forsert innkjøp av materiell og tjenester fra små og mellomstore norske teknologibedrifter. Tilleggsbevilgningen skal både styrke Forsvaret og små og mellomstore leverandører til Forsvaret.

(U) Tiltakene bygger opp under iverksettingen av tiltak i langtidsplanen for forsvarssektoren. Det legges vekt på at tiltakene skal bidra til å:

- Understøtte alliertes og Forsvarets operative virksomhet.
- Opprettholde norske og samarbeidende internasjonale bedrifters kompetanse, leveranser og drift.
- Støtte bransjer og regioner som er særlig utsatt.
- Realisere godkjente og planlagte prosjekter iht ny langtidsplan.

(U) Ut over de sakene som fremkommer av stortingsdokumentene, har FD iverksatt en rekke tiltak for å redusere konsekvensene av pandemien på dette området. Følgende kan nevnes:

- FMA og FB har fått dispensasjonen fra anskaffelsesregelverket, slik at behov fra leverandører om betaling før avtalt betalingsfrist kan imøtekommes.
- Det er besluttet å utvikle og anskaffe truger og bindinger fra en norsk leverandør, forutsatt at utviklingen lykkes og de fastsatte kravene nås.
- Omfattende innspill fra FSi er oversendt FMA og Forsvaret, slik at disse er kjent med hva industrien kan levere.
- FMA og Forsvarets logistikkorganisasjon følger situasjonen nøye, har løpende kontakt med leverandører og vurderer kontinuerlig tiltak for å kunne gjennomføre anskaffelsesprosessene som normalt.
- Det er innført midlertidig ordning for ekstra stimulans til utenlandske bedrifter med gjenkjøpsforpliktelser for å inngå utviklingssamarbeid med norske små- og mellomstore bedrifter. Tilbakemeldinger tyder på at ordningen innebærer at berørte norske bedrifter faktisk kan komme styrket ut av koronakrisen.
- Materielldirektøren har skrevet brev til sin kollega i USA om at norske myndigheter gjør hva som er nødvendig for norske leverandørers forpliktelser overfor amerikansk forsvarsindustri. Tilsvarende brev er kommet fra amerikansk side.
- FMA på øverste ledelsesnivå behandler søknader om reiser til og fra etaten ut fra viktighet og kan innvilge for de høyest prioriterte oppgavene.
- Forsvaret har hjulpet bedrifter med transport av viktig og gradert materiell, herunder til og fra USA.
- FD har bidratt i arbeidet med Nærings- og fiskeridepartementets handlingsplan for norsk eksport gjennom og etter koronakrisen.

(U) Regjeringen har i flere runder og i egne proposisjoner for Stortinget lagt frem generelle krise- og tiltakspakker for å håndtere situasjonen i næringslivet, herunder en ordning for økonomisk kompensasjon til virksomheter med stort inntektsbortfall. Dette omfatter også forsvarsindustrien.

(U) Det har ikke gått så lang tid sidene tiltakene ble iverksatt, og det er ikke gjort noen systematisk vurdering av effektene av dem. Tilbakemeldingene fra industribedrifter og FSi tyder på at summen av tiltakene har gitt gode resultater. Det kan fremheves at den ekstraordinære gjenkjøpsfaktoren for utenlandske bedrifter er erfart som svært nyttig. Ordningen har vært avgjørende for at bedrifter har inngått kontrakter med utenlandske leverandører. Bistand til transport av materiell under de

rådende rammebetingelser med reiserestriksjoner og stengte grenser har også vært et hyppig benyttet virkemiddel for å kunne opprettholde leveranseevnen og sikre våre nasjonale operative behov i en krisetid. Fleksibilitet i forbindelse med betalingsordninger har gitt bedriftene bedre likviditet og økonomisk handlingsrom.

(U) Markedet for forsvarsmateriell er i stor grad politisk styrt, med omfattende proteksjonisme som resultat. Det må forventes at pandemien vil forsterke disse tendensene, noe vi allerede ser konkrete eksempler på.

10 Forsvarssektorens kommunikasjon og omdømme

10.1 Forsvarssektorens kommunikasjonsarbeid

(U) FD utarbeidet tidlig en budskapsplattform som underbygget de tre hovedprioriteringene for sektorens håndtering av pandemien: 1) beholde operativ evne og gjennomføre oppdrag som normalt, 2) gjennomføre tiltak for å unngå smittespredning, og 3) støtte det sivile samfunn etter anmodning.

(U) Dersom forsvarssektoren hadde hatt en mer sentral rolle i krisehåndteringen kunne en forsterkning av FD KEs personelloppsett vært nødvendig. Denne gangen var man i stedet i stand til å avgi personell til støtte for andre. To kommunikasjonsrådgivere har vært lånt ut fra FD til HOD (en fra mars – august 2020, og en fra oktober 20 - mars 21). Militær side i FD KE bisto enkelte kommunikasjonsavdelinger i Forsvaret som i perioder hadde høy arbeidsbelastning.

(U) Forsvaret opprettet temasider for korona med ekstern og intern målgruppe. Sektoren har også brukt sosiale medier aktivt (særlig FD og Forsvaret). Statsråden har i noen tilfeller deltatt i regjeringens pressekonferanser.

(U) FD KE har vært del av FDs AKG gjennom krisen frem til juli, og kommunikasjon var dermed en integrert del av departementets krisehåndtering. Etter at håndteringen ble lagt til linjen har det vært et nært samarbeid med berørte avdelinger i FD. FD KE har også spilt inn budskap og informasjon til lederdepartementet og departementsfellesskapet.

(U) FD KE deltok de første ukene av krisen fysisk på FDs IBG-møter. Samtidig hadde KE tett dialog med FD I og HR om internkommunikasjonen til ansatte i FD. Det ble tatt i bruk flere verktøy for å sikre god internkommunikasjon.

(U) FD har ledet departementenes depstrat-gruppe, som er en faggruppe innenfor stratkom, desinformasjon og påvirkning. Gruppen består av kommunikasjonsmedarbeidere fra utvalgte departementer og etater, og rapport til departementenes kommunikasjonssjefer. Gruppen hadde et spesielt fokus på feilinformasjon og desinformasjon som kunne påvirke tilliten til myndighetene. Første del av arbeidet ble avsluttet før sommeren. Kommunikasjonssjefsgruppen for departementene skal behandle rapporten fra arbeidet, og velge om de vil ta den videre. DepStrat fikk 23. oktober et nytt pandemi-opppdrag og støtter HOD med dette fra og med uke 44.

800 høringsvar i lovsak – resultat av uskyldig spredning av feilinformasjon eller koordinert fellesaksjon?

(U) FD sendte i september 2020 på høring et forslag om forlengelse av midlertidig lov av 29. april 2020 om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19. Loven gir kun Forsvaret fleksibilitet, som arbeidsgiver, til å iverksette tiltak overfor eget personell for å sikre at Forsvaret er operativt gjennom pandemien.

(U) Under høringen spredte det seg feilinformasjon om hva loven ga Forsvaret hjemmel til, noe som resulterte i nesten 800 høringsvar fra privatpersoner. Hovedvekten av innspillene gikk på at personene trodde loven ga Forsvaret fullmakt til å bruke militær makt mot sivilbefolkningen. Feilinformasjonen kom blant annet fra en artikkel på en bestemt nettside, og den ble i stor grad spredd videre via sosiale medier.

(U) Det store antallet høringsvar medførte mye arbeid for departementet, både i form av gjennomgang og behandling av alle høringsvarene, og redegjørelse i etterkant for feilinformasjonen. Av tiltak som ble iverksatt var det oppklaring gjennom dialog med faktisk.no, saken ble adressert i forarbeidene til loven, og det ble informert til politisk ledelse og Depstrat.

(U) Ut fra den store misnøyen til Forsvaret og regjeringen i høringsvarene var det tydelig at informasjonen var egnet til å undergrave tilliten til norske myndigheter. Også etter at faktisk.no og VG forklarte at dette ikke gjaldt maktbruk overfor sivilbefolkningen, fortsatte det å komme inn hundrevis av høringsvar som fryktet for at regjeringen skulle sette inn Hæren mot befolkningen. Mange valgte å stole på det som ble spredd i sosiale medier, fremfor å ha tillit til det som sto i høringsnotatet fra FD eller i VGs artikkel.

(U) I samme tidsrom ble det kjent at et digitalt toppmøte i for ansatte i Forsvaret, politikere, diplomater, forsvarsindustrien og næringslivsaktører i inn- og utland, ble forsøkt kapret ved at en ukjent aktør «klonet» Facebook-eventet for å lokke til seg interesserte. Talsperson for Hæren kommenterte i VG 22. september at: «Noen ønsker å undergrave troverdigheten vår».

10.2 Vurdering av Forsvarets omdømme

(U) Forsvarets koronahåndtering er i hovedsak informativt eller positivt omtalt i media. Det er lite debatt og kritikk knyttet til håndteringen. I den totale mediedekningen av koronasituasjonen er dekningen av Forsvarets koronahåndtering svært liten, sammenlignet med det fokuset som har vært på eksempelvis helsesektoren. Forsvarets rolle har vært mindre synlig i det totale sakskomplekset. Likevel ser man at spesielt avviklingen av CR 20 og HVs bistand har fått en del omtale, både lokalt og i riksdekkende medier. Ulike saker relatert til korona er også de sakene som befolkningen husker best fra Forsvaret den siste tiden, etter ulykken med KNM «Helge Ingstad».

(U) Resultatene fra Innbyggerundersøkelsen viser at Forsvarets omdømme er svært godt per i dag, og at det har forbedret seg på en rekke punkter sammenlignet med 2019. Befolkningen har også et forbedret inntrykk av hvordan Forsvaret løser oppgavene sine, og av Forsvarets troverdighet og kompetanse. Dette kan indikere at koronahåndteringen ikke har hatt en negativ påvirkning på synet på opprettholdelse av etatens beredskap, operative evne, forvaltning og daglige drift.

(U) Medieanalysen og resultatene fra Innbyggerundersøkelsen kan imidlertid indikere at dersom den skal ha hatt en påvirkning på befolkningens inntrykk av Forsvaret, så er denne etter vår vurdering positiv.

(U) Tall fra Forsvarets innbyggerundersøkelse 2020 /Forsvarets mediesenter viser at Forsvarets omdømme har bedret seg kraftig i første halvår 2020. Hele 12 % flere sier at de har et meget godt eller godt inntrykk av Forsvaret, sammenlignet med forrige undersøkelse. Samtidig har færre et dårlig inntrykk.

(U) Det er vanskelig å isolere hvor mye omdømmet er påvirket av akkurat korona-relaterte saker sammenlignet med andre saker der Forsvaret var omtalt i media i samme periode. Tallene viser tydelig at Forsvarets omdømme er bedret kraftig i første halvår 2020, og vi kan anta at håndteringen av pandemien og støtten til det sivile samfunnet er en del av årsaken.

(U) Forsvarets mediesenter (FMS) gjennomfører årlig «Forsvarets innbyggerundersøkelse». Årets var 30. april til 1. juni, og hadde totalt 4036 intervjuer.

(U) FMS leser og kategoriserer manuelt all redaksjonell omtale av Forsvaret i norske medier. Herunder også all

omtale om Forsvaret og korona. Kategoriseringen og tilhørende metadata gir et solid datagrunnlag for en medieanalyse av Forsvarets koronahåndtering.

(U) Forsvaret gjennomfører også jevnlig publikumsundersøkelser for å avdekke befolkningens kjennskap, kunnskap og holdninger til Forsvaret.

(U) En undersøkelse i mai viste en betydelig økning i andelen som hadde et meget eller ganske godt inntrykk av Forsvaret. Det er derimot vanskelig å isolere *hva* som har ført til denne økningen. Den samme undersøkelsen viser at det ikke bare er koronahåndteringen folk husker av forsvarssaker, men også saker som ny langtidsplan, F-35, ny forsvarssjef, KNM Helge Ingstad-ulykken og saker om Andøya.

(U) Det betyr at det ikke er mulig å isolere den positive utviklingen i Forsvarets omdømme utelukkende til koronahåndteringen. Det er flere faktorer som spiller inn, og kan ha påvirket omdømmet i positiv retning.

(U) Medieanalysen og Innbyggerundersøkelsen viser hvilke koronarelaterte saker som har fått mest oppmerksomhet, og hvordan inntrykket av Forsvaret utvikler seg. Dette kan tilsammen indikere hvordan befolkningen har oppfattet Forsvarets håndtering av koronasituasjonen. Spørsmålene og resultatene i Innbyggerundersøkelsen og medieanalysen er kun relatert til Forsvaret, og kan dermed ikke si noe om omdømmet til FD eller de andre underliggende etatene i forsvarssektoren.

(U) Forsvaret er omtalt i totalt 10 935 oppslag i redaksjonelle medier 1. januar – 31. mai 2020. Omtrent 30% av disse handler om koronasituasjonen. I samme periode er koronasituasjonen totalt sett, ifølge medieovervåkningsbyrået Retriever, omtalt i godt over 400 000 oppslag i redaksjonelle medier. Medieomtalen av Forsvaret utgjør dermed en svært liten del av koronadekningen i norske medier i denne perioden.

(U) I mars, da omtalen av korona var høyest, var Forsvarets koronahåndtering omtalt eller nevnt i 63% av den totale medieomtalen av Forsvaret. Koronadekningen har dermed preget medieomtalen av Forsvaret betydelig i denne perioden.

(U) HVs bistand er blant de mest fremtredende temaene. I den første perioden etter nedstengingen 12. mars er det HVs tilstedeværelse på Gardermoen som får mest omtale. Øvrige ønsker om bistand fra HV er også tema, deriblant

kommuner som ber om hjelp til å få ut hyttefolk. Etter hvert får også HVs tilstedeværelse på grensen til Sverige mye omtale.

(U) Medieomtalen gir et positivt bilde av Forsvarets støtte til sivile myndigheter, og at bidragene mottas med takknemlighet. I sosiale medier kommer det imidlertid reaksjoner på at soldatene ikke er utstyrt med smittevern. Majoriteten av omtalen kan trolig bidra til et positivt etterlatt inntrykk av Forsvarets bistand.

(U) Øvelse CR 20 fikk en del omtale etter det ble informert om at det gikk mot en styrt avvikling. Saken fikk også oppmerksomhet internasjonalt. Korona var for øvrig hovedtema i medieomtalen av øvelsen totalt sett. Mediene fulgte nøye med på hvordan korona påvirket øvelsen, og saken om at Finland trakk sitt bidrag fikk mye oppmerksomhet. Talspersoner fra FOH og Hæren uttalte seg i brorparten av medieomtalen, noe som bidro til å vise at Forsvaret tok saken på alvor. Det ble stilt spørsmål ved om øvelsen heller burde vært avlyst, og flere aktører påpekte at avgjørelsen burde kommet tidligere. Majoriteten av medieomtalen gir likevel inntrykk av at Forsvaret tar, og har tatt, saken på alvor. Dette kan ha bidratt til et positivt etterlatt inntrykk av Forsvarets smittevern.

(U) Vårinnrykket på KNM «Harald Haarfagre» hadde høy nyhetsverdi. Mediedekningen av innrykket kan ha bidratt til et positivt etterlatt inntrykk av Forsvarets smittevern og ivaretagelse av smittet personell.

(U) 330-skvadronens første redningshelikoptertur med en covid-19-pasient i kuvøse bygd for voksne ble omtalt av flere medier. Luftforsvaret og 330-skvadronen fikk svært positive tilbakemeldinger fra publikum i sosiale medier. Omtalen kan gi et positivt inntrykk av gjensidig støtte og samarbeid mellom aktører i og utenfor forsvarssektoren.

(U) Mediedekningen viser at Forsvaret ivaretar personell i internasjonale operasjoner, men det er lite omtale av dette temaet og trolig noe som i mindre grad har påvirket synet på ivaretagelse av norske styrker og annet personell fra forsvarssektoren i utlandet.

(U) Øvrige tiltak, som at militært personell holdes igjen i nord etter at Hæren har tatt i bruk paragraf 20 i forsvarsloven og at permisjoner kanselleres i en viss periode, får også noe omtale. Omtalen er i hovedsak informativ, og har så langt i liten grad vært gjenstand for reaksjoner og debatt.

(U) Det er ingenting i befolkningens holdninger til Forsvaret som indikerer at koronahåndteringen har hatt en negativ innvirkning på Forsvarets omdømme.

10.3 Vurdering av øvrige etaters omdømme

10.3.1 Forsvarsbygg

(U) For de sivile leietakerne på festningene har koronasituasjonen rammet spesielt hardt; nedgang i antall besøkende, avlyste arrangementer og stengte spisesteder, kafeer og museer. FBs holdning har vært å ikke imøtekomme henvendelsene som har kommet om økonomisk hjelp. Slik hjelp må komme fra regjeringens kompensasjonsordninger og ikke fra forsvarsbudsjettet.

(U) Spesielt på Bergenhus og i Gamlebyen i Fredrikstad ble dette opplevd som en rigid holdning i en økonomisk utfordrende situasjon, og flere kulturaktører fryktet for fremtiden. Dette fikk bred omtale i lokale og regionale medier, og ble også tema i Stortingets spørretime. Medieomtalene ble færre etter hvert som det kom på plass statlige kompensasjonsordninger som favnet bredere.

10.3.2 FMA

(U) FMA måler sitt omdømme ut fra det som gjenspeiles i media og i hvordan FMA oppfattes av samarbeidspartnerne. FMA har ikke registrert omdømmetap på noen områder som følge av covid-19. Tilbakemeldinger fra forsvarsindustrien og FSi er at FMA har håndtert kommunikasjon med eksterne aktører på en god måte. Det har vært svært få medie henvendelser pga. manglende leveranseevne knyttet til covid-19.

10.3.3 FFI

(U) FFI opplevde mange medieoppslag om nødrespirator-saken, både positive og negative. Omtalen fra statsministeren var et pluss for FFI og sektoren. Løsningen ble i etterkant kritisert av blant annet Sykepleierforbundet, som mente problemet var mangel på personell og ikke materiell. Innretningen ble også til dels latterliggjort, f.eks i «Nytt på nytt». Flere tunge debattanter (blant annet Mads Gilbert) har holdt frem at nødrespiratoren er mer avansert enn den ser ut til, og et verdifullt supplement i en krise. Over tid er vurderingen at kritikken har stilnet, og at i den grad den fortsatt eksisterer retter seg mot helsemyndighetene som bråbestilte 1000 enheter.

(U) I etterkant har gründeren som tok kontakt med FFI vært fremme i media. FFI kastet seg på hans ide, og fikk inn en industripartner. Det var meningen at gründeren, industripartneren og FFI hver for seg skulle utvikle hver sin prototyp, og at løsningen skulle kombinere de beste delene fra hver av disse. Imidlertid var industripartnerens løsning den klart beste, og ble valgt i sin helhet foran de andres. Vurderingen er at totalt sett har ikke saken skadet FFI eller sektoren.

(U) En FFI-forsker uttalte seg om viruset til NRK sammen med andre forskere (ikke fra FFI). Forskeren har ikke virus og vaksinasjon som sitt felt på FFI. Det var en «kontroversiell» artikkel, og saken kunne ha eskalert. Saken vurderes som ikke å ha skadet FFIs omdømme.



Nødrespirator under testing: Foto Lærdal Medical . Kilde: FFI.no

11 Økonomiske konsekvenser av korona-pandemien

(U) Nedenfor gjennomgås de økonomiske konsekvensene av pandemien for sektoren så langt det har latt seg gjøre å avdekke dem. Oversikten viser status pr. september for alle organisasjoner unntatt Forsvaret som viser status pr. utgangen av oktober.

11.1 FD

(U) FD har pr. 30. september som følge av tiltak og endret arbeidsmåte ifm. pandemien redusert sine utgifter sammenlignet med samme periode i fjor med 15,8 mill. kroner. Dette fordeler seg på lavere reise- og pendlerutgifter (8,1 mill. kroner); deltakelse på og arrangering av færre kurs, seminarer mv. (1,9 mill. kroner); mindre representasjon og behov for møtemat (0,6 mill. kroner); direkte covid-19-relaterte kostnader, dvs. håndsprit, økt rengjøring mv.; direkte IKT-kostnader knyttet til hjemmekontor (5,0 mill. kroner).

(U) Inkludert i de nevnte 15,8 mill. kronene er også en marginal økning i overtidsbruken. Denne økningen kan kun delvis knyttes til pandemien fordi en del av den er en følge av arbeidet med revidert LTP i FD IV. Resterende økning er fordelt mellom FD I, FD VI og KE.

11.2 Forsvaret

(U) Forsvaret har pr 1. september 2020 hatt utgifter til smittevern på 208 mill. kroner.

(U) Forsvaret har for å sikre smittevern ved innrykk pr 1. september hatt merutgifter på kr 49 mill. kroner.

(U) Forsvarets bistand i henhold til bistandsinstruksen beløper seg pr 1. september 54 mill. kroner.

(U) Forsvarets merutgifter til smitteverntiltak i utenlandsoperasjoner og personell i CE⁵ beløper seg pr 1. september til 12 mill. kroner.

(U) Forsvarets merutgifter til smitteverntiltak ved reiser /flytting av personell i PE⁶ beløper seg pr 1. september til 3 mill. kroner.

11.3 FB

(U) FB har hatt ca 9,7 mil. kr i utgifter til merarbeid som følge av pandemien. Summen er basert på potensiell fakturerbar tid som istedenfor er brukt på merarbeid

knyttet til korona. Den har ikke påvirket kostnadene i vesentlig grad for nye anskaffelser og kontrakter. Det er for tiden stor interesse for anbudskonkurransene som lyses ut. For kontrakter som ble inngått før pandemien kom det mange varsler om vederlagsjustering i mars/april, og om prisjustering på grunn av valutasingninger. Varslene har ikke blitt fulgt opp fra leverandørene med spesifiserte krav, men det kan skje i forbindelse med sluttoppgjøret i den enkelte kontrakt.

(U) FB har hatt pågang fra leietakere på festningene som driver med publikumsrettet virksomhet. Disse søkte om helt eller delvis fritak for betaling av husleie. Av opprinnelige 68 som søkte, er det kun fire som pt. opprettholder søknaden. Ingen har gått konkurs. Flere av leietakerne har benyttet støtteordninger over andre departementers budsjett. Statsbygg har for øvrig heller ikke ettergitt husleie til deres leietakere uten at dette ser ut til å ha fått samme medieoppmerksomhet.

(U) FB anmodet tidlig FD om fullmakt til å gi sivile leietakere delvis fritak for betaling av leie. FBs anbefaling var en leiereduksjon på 15 %, noe som ville redusert leieinntektene med kr 8,5 mill. for 2020. Dette må vurderes opp mot støtteordninger over andre departementers budsjetter. Saken ligger til vurdering i FD. FB forventer reduserte salgsinntekter for 2020. Dette skyldes at eiendommer som skulle vært lagt ut i markedet ikke har blitt friggitt av militær leietaker da de har blitt brukt som isolat, f.eks. Åsegarden.

(U) Fullmakt til å ettergi kontraktsfestede betalingsforpliktelser ligger til Finansdepartementet og ikke FD. Det er behov for å se på om det er hensiktsmessig slik denne og eventuelt andre fullmakter som dekker flere departementers virksomhetsområde er delegert, samt hvordan man skal sikre en mest mulig lik praksis på tvers av departementene.

(U) FB har pr 1. august brukt ca. 2,6 mil. kr. i direkte relaterte koronakostnader som håndsprit, smittevask, til rettelegging i kontorlokaler mv. Videre har FB hatt direkte utgifter til smitteverntiltak på ca 3,9 mil. kr.

11.4 FMA

(U) Aktivitet og kostnader er redusert i forhold til plan, samtidig som det må påregnes at aktivitetsnivået også vil

⁵ Crisis establishment

⁶ Peace establishment

påvirkes videre fremover. Kostnadsreduksjonene fremkommer først og fremst på reisekostnader, og noe på overtid og kjøp av konsulenttjenester. FMA benytter de frigjorte midlene bl.a. til digitalisering og forsering av andre prioriterte oppdrag.

(U) Ved forsinkelser av leveranser blir også de økonomiske utbetalingene skjøvet ut i tid. Det har vært jobbet med kompenserende tiltak for å kunne identifisere og gi råd om mulige forseringskandidater overfor FD. FMA har god styring og kontroll på likviditetssituasjonen for inneværende år og perioden 2021-22.

(U) FMA har mellom mars d.å. og medio november har hatt utgifter direkte relaterte til koronasituasjonen som hånd-sprit, smittevask, tilrettelegging i kontorlokaler mv. på 1 mill kroner.

11.5 FFI

(U) FFI har i liten grad hatt direkte merkostnader knyttet til pandemien, men har hatt noe innsparinger ved at:

- Reisekostnadene er redusert med om lag 5-6 millioner sammenlignet med fjoråret grunnet avlysning av konferanser og møter i utlandet
- Færre dager som FFI må stå for ved sykefravær, dvs. økt refusjon ved sykefravær.

(U) Kostnader direkte relatert til smittevern har vært 240.000,- i innkjøp av desinfeksjonsmiddel og dispensere for dette. Renhold har blitt omprioritert og kostnader dermed holdt på samme nivå som ellers til tross for intensivert renhold på prioriterte områder.

(U) FFI har anskaffet nytt testutstyr, som er belastet investeringsbudsjettet. Utstyret er forskningsrelevant for personlig beskyttelsesutstyr også for Forsvaret, og vil komme forsvarssektoren til gode gjennom senere forskningsaktiviteter og anskaffelsesprosjekter. Omprioritering av tidsbruk vil påvirke framdrift i 3-4 forskningsprosjekter.

11.6 Oppsummering

(U) Gjennomgangen ovenfor oppsummeres i nedenstående tabell. Som det fremgår av den, mangler vi enkelte opplysninger, men basert på det vi vet så langt har pandemien påført sektoren merutgifter på om lag 286 mill. kroner. Det er i arbeidet med denne rapporten, i tråd med oppdraget i mandatet, lagt mest vekt på å identifisere merutgifter. Det har ikke blitt fokusert like mye på å kartlegge hvilke besparelser pandemien har medført. Det er imidlertid grunn til å tro at f.eks. lavere reiseaktivitet i Forsvaret har medført store sparte beløp.

Etat	Tiltak	Merutgifter, mill. kr	Kommentar
FD	Overtid	0,2	Pr. 30. sept.
FD	Reiser inkl. pendlere	-8,1	Pr. 30. sept.
FD	Kurs, seminarer og kompetanseheving interne/eksterne	-1,9	Pr. 30. sept.
FD	Representasjon og møtemat	-0,6	Pr. 30. sept.
FD	Covid-19 -kostnader (regnskapsført)	-0,4	Pr. 30. sept.
FD	Direkte IKT-kostnader (hjemmekontor)	-5,0	Pr. 30. sept.
FD	Sum	-15,8	
Forsvaret	Smitteverntiltak	208,0	Pr. 30. okt.
Forsvaret	Smitteverntiltak ved innrykk	49,0	Pr. 30. okt.
Forsvaret	Bistand iht. bistandsinstruksen	54,0	Pr. 30. okt.
Forsvaret	Smitteverntiltak intops og personell i CE	12,0	Pr. 30. okt.
Forsvaret	Smitteverntiltak reiser/flytting personell PE	3,0	Pr. 30. okt.
Sum Forsvaret		326,0	
FB	Merarbeid pga. pandemien	9,5	Ikke spesifisert
FB	Fritak for bet. av leie	8,5	Til behandling i FD
FB	Smitteverntiltak	2,6	Håndsprit, smittevask, o.l.
Sum FB		20,6	
FMA	Reise	-40,0	
FMA	Overtid	-10,0	
FMA	Smitteverntiltak	1,0	
FMA	Forsert digitalisering	10,0	For å opprettholde prod.
Sum FMA		-59,0	
FFI	Reise	-6,0	
FFI	Avlysning av konf.	Ikke tilgj.	Ikke spesifisert
FFI	Økt refusjon ved sykefv.	Ikke tilgj.	Ikke spesifisert
FFI	Anskaffelse av testutstyr	Ikke tilgj.	Ikke spesifisert
FFI	Omprioritering av tidsbruk	Ikke tilgj.	Ikke spesifisert
Sum FFI		-6,0	Mangler tall
Sum sektoren		285,8	

1. VEDLEGG: Mandat for evaluering av forsvarssektorens håndtering av COVID-19 krisen (UGRADERT)

1. Formål

Det skal gjennomføres en evaluering av håndteringen av covid-19 krisen i forsvarssektoren, dvs i Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt. Formålet er å trekke lærdom fra håndteringen av krisen og krisens innvirkning på forsvarssektoren med sikte på å gjennomføre forbedringer slik at sektoren står best mulig rustet til å håndtere kommende kriser. Formålet er videre å gi bidrag til andre sektorvis og sektorovergripende evalueringer av krisehåndteringen.

2. Bakgrunn

Etter at Norge sen vinteren 2020 ble rammet av covid-19 epidemien, har alle samfunnssektorer blitt sterkt påvirket. Krisen har medført de mest inngripende tiltak Norge har hatt i fredstid.

Samfunnssikkerhetsinstruksen stiller krav til departementene om evaluering av hendelser. Funn og læringspunkter skal følges opp gjennom en ledelsesforankret vurdering og tiltaksplan.

Regjeringen har nedsatt en kommisjon for å få en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes beredskap for, og håndtering av, pandemien. Kommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved håndteringen, både den helsemessige og videre samfunnsmessige håndteringen av krisen, samt de økonomiske og sosiale konsekvensene. Kommisjonen har frist innen utgangen av mars 2021.

3. Organisering og gjennomføring av evalueringen i forsvarssektoren

Det etableres en arbeidsgruppe med en representant fra hver av avdelingene i FD samt fra Kommunikasjonsenheten. FD II leder arbeidsgruppen, og stiller også med sekretær.

Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt har en representant hver i arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen står fritt til å invitere andre personer til å bidra når det er behov for det.

Det kan ved behov etableres undergrupper for å vurdere særskilte problemstillinger, herunder spørsmål som typisk berører en eller få av medlemmene i gruppens virksomheter. Dette forankres etter nærmere vurdering og behov i de aktuelle organisasjonene.

Det er vesentlig å få frem etatenes erfaringer og vurderinger. Den enkelte etat må derfor bidra til arbeidet ved å gjennomføre egne interne evalueringer, og fremsende sine rapporter til arbeidsgruppen. Tilsvarende må også departementet gjennomføre en egen intern evaluering. Disse rapportene og andre innspill må utgjøre et viktig grunnlag for arbeidsgruppens vurderinger. Arbeidsgruppen må også sørge for ytterligere informasjonstilfang fra etatene og andre kilder dersom det vurderes som nødvendig for å kunne belyse relevante problemstillinger.

4. Oppdrag

Arbeidsgruppens rapport skal omfatte følgende forhold med relevans for forsvarssektoren:

- a) Sikkerhetspolitiske og strategiske konsekvenser
- b) Opprettholdelse av forsvarssektorens beredskap og operative evne.

- c) Forebygging av smittespredning.
- d) Ivaretagelse av smittet personell.
- e) Gjensidig støtte og samarbeid mellom aktører i forsvarssektoren og aktører utenfor forsvarssektoren.
- f) Ivaretagelse av norske styrker og annet personell fra forsvarssektoren i utlandet.

Arbeidsgruppen kan også identifisere øvrige forhold som bør inkluderes i rapporten. Forhold i andre sektorer kan tas med i arbeidet dersom disse har betydning for forsvarssektoren.

For forholdene ovenfor må, i den grad det anses som relevant, blant annet følgende momenter vurderes nærmere:

- a) Hvordan covid-19 krisen påvirket sikkerhetspolitiske forhold generelt internasjonalt og særskilt for Norge.
- b) Hvordan krisen rammet aktørene i forsvarssektoren, herunder en overordnet fremstilling av hendelsesforløpet og hvilke tiltak som ble iverksatt.
- c) Hvor godt følgende forhold fungerte:
 - 1. Lov- og forskriftsverk.
 - 2. Planverk, sektorinternt regelverk, beredskap og andre forberedelser.
 - 3. Iverksetting og gjennomføring.
 - 4. Materielle ressurser.
 - 5. Kompetanse.
 - 6. Personellmessige og økonomiske forhold.
 - 7. Organisering, struktur og ansvarsforhold.
 - 8. Samhandling og intern kommunikasjon i sektoren.
 - 9. Ekstern kommunikasjon.
 - 10. Øvrige relevante forhold.
- d) Hvordan Forsvarets omdømme som en ansvarlig og kompetent samfunnsaktør ble ivaretatt gjennom krisen.
- e) Om samfunnssikkerhetsbehov i sivilsamfunnet bør være styrende for Forsvarets rolle og ansvar på ulike beredskapsområder, samt hvilke konsekvenser dette bør få for innretning og dimensjonering av ulike kapabiliteter i Forsvaret.

For læringspunkter og anbefalte oppfølgende tiltak, må evalueringen må ta utgangspunkt i dagens struktur og ressursrammer.

Arbeidsgruppen må under de ulike punktene ovenfor ikke bare vurdere forhold etter koronautbruddet inntraff men også relevante forhold i tidligere tidsfaser som anses å ha betydning.

Arbeidsgruppens rapport skal være på BEGRENSET-nivå. Eventuell informasjon med høyere gradering skal inntas i vedlegg. Det skal lages en ugradert versjon av rapporten.

Reglene i utredningsinstruksen gjelder for evalueringen.

5. Økonomi

Evalueringen gjennomføres innenfor de gjeldende budsjettammer for de deltakende medlemmene i arbeidsgruppen. Eventuelle særskilte ressursbehov knyttet til arbeidet tas opp på ordinær måte i linjen.

6. Leveranser og frister

Evalueringen må startes opp raskt slik at erfaringene ennå er ferske. Det er også en fordel om arbeidet gjøres mens personellet som har håndtert krisen fremdeles er i sine stillinger og fremdeles også i større eller mindre grad arbeider med covid-19 krisen. Det må også tas hensyn til at nye erfaringer kan komme til på senere tidspunkt, blant annet som følge av at Norge kanskje ennå ikke har nådd smittetoppen.

Evalueringen fra forsvarssektoren må forventes å inngå som grunnlag for den eksterne evalueringen på nasjonalt nivå. Det er pr nå ikke kjent hvilke bidrag som forventes fra de ulike sektorene til den sentrale evalueringen, og når disse må foreligge.

Basert på ovenfor nevnte hensyn legges fristene nedenfor til grunn for evalueringen i forsvarssektoren. Det må imidlertid tas høyde for endringer underveis.

26. mai: Mandatet er ferdig godkjent. Evalueringen starter opp.

Innen 5. juni: Første møte i arbeidsgruppen gjennomført. Etatene må ha utpekt sine representanter i god tid før møtet.

Innen 5. juni: Oppdrag gitt til etatene om å gjennomføre etatsvise evalueringer. Det gis et nærmere spesifisert oppdrag som er forankret i arbeidsgruppen, samt koordinert mellom FDs avdelinger.

1. juli: Arbeidsgruppens første skisse til rapport ferdigstilles. Dette vil være et foreløpig utkast (med mer vekt på problemstillinger enn løsninger), siden det vesentligste grunnlagsmaterialet fra etatene ikke foreligger på dette tidspunktet.

1. september: Frist for etatenes rapporter til FD.

1. oktober: Arbeidsgruppen ferdigstiller førsteutkast til evalueringsrapport.

1. desember: Arbeidsgruppen leverer sin endelige rapport til Forsvarsdepartementets ledelse. Rapporten må være forankret på avdelingssjefsnivå hos de respektive deltakerne.

2. VEDLEGG: HENDESESLØGG FORSVARSSEKTORENS HÅNDTERING AV KORONAPANDEMIEN 2020 (UGRADERT)

DATO (Alle 2020)	AKTØR	TILTAK
27. feb	FD	Første møte i FD på tvers av avdelinger for å koordinere FDs håndtering av pandemien.
28. feb	FFI	Beredskapsgruppe etableres.
3. mar	FD	FDs interne beredskapsgruppe (IBG) etableres.
3. mar	Forsvaret	«Distinguished visitors»-dagen under CR 20 avlyses.
6. mar	Forsvaret	Skjold leir stengt pga smitteutbrudd.
6. mar	FB	Operasjonssentralen satte krisestab i forbindelse med stengingen av Skjold leir. Egne ansatte og leverandører som har vært i leiren kartlegges og varsles.
9. mar	FD	Første møte i FDs Analyse- og koordineringsgruppe (AKG).
9. mar	Forsvaret	Støtte til Drammen sykehus med lån av telt til fremskutt triage.
11. mar	Forsvaret	Forsvaret besluttet å gradvis avslutte CR 20 i en tidlig fase.
11. mar	FB	Krisestab satt i region Nord og Hålogaland. Sentral og regional Operasjonssentral bemannet på dagtid. Kommunikasjon oppretter egen løpende koronasak på FBs intranett.
12. mar	FB	Forespørsel fra FST om bruk av utrangert eller beredskapskritisk EBA til karanteneformål
12. mar	FMA	FMA etablerte kriseledelse og satte krisestab sentralt og lokalt.
12. mar	FFI	Kartlegging av kritiske funksjoner med påfølgende opprettelse av to separate kohorter av disse for alternerende hjemmekontor.
13. mar	Forsvaret	Støtte til AVINOR med utlån av militære flyoperative flater på Sola og Værnes for parkering av fly.
13. mar	FD	Instruks til etatene om hovedoppdrag og innrapportering om situasjonen.
13. mar	FD	Instruks til etatene om besøk fra utlandet.
13. mar	FD	Retningslinjer for FDs personell i utlandet.
13.mar	FD	Brev til etatene om personell i samfunnskritiske funksjoners benyttelse av barnehage og skole.
13.mar	Forsvaret	Støtte til Orkdal sykehus med ekstern mottaksenhet.
14. mars	Forsvaret	Bisto med Bell 412 i Troms for bistand til UNNs utrykningsteam ifm testing av EpiShuttle-kuvøse i helikopter

14.mar	Forsvaret	HV starter bistanden på Oslo lufthavn. Først etter anmodning av 13. mars fra Ullensaker kommune (mottakskontroll) og fra 16. mars iht anmodning fra Øst politidistrikt (forsterket grensekontroll) av 15. mars.
15.mar	Forsvaret	Forsvarets rammeavtale med sivile flyselskaper tas i bruk for å evakuere personer fra Svalbard til fastlandet.
13.mar	Forsvaret	Støtte til Haukeland sykehus med utlån av telt til fremskutt mottaksenhet.
16.mar	Forsvaret	Etter bistanndanmodning fra POD 16. mars støtter HV fem politidistrikter med forsterket grensekontroll mot Sverige og Finland samt på Oslo lufthavn. Varighet på bistand til de ulike politidistrikter: Innlandet og Finnmark til 15. juni, Trøndelag til 15. mai, Nordland og Øst til 5. mai. Bistanden til politiet på Oslo Lufthavn ble avsluttet 7. april.
16.mar	FD	Instruks til etatene om hovedoppdrag og Forsvarets personell, bruk av Forsvarets ressurser til å støtte det sivile samfunn, Forsvarets personell i INTOPS og andre aktiviteter i utlandet, allierte styrker i Norge og koordinering mellom vertskommuner og lokal plasskommandant med mål om at kommuners restriksjoner ikke rammer Forsvarets virksomhet.
16. mar	FFI	JD utnevner FFI som en virksomhet med kritisk samfunnsfunksjon, knyttet til testing av smittevernmateriell.
17. mar	FMA	FMA iverksatte utrulling av den ugraderte skyløsningen FO 365, som forenkler og effektiviserer bruk av hjemmekontor.
17.mar	FD	Instruks til etatene om forflytning av personell og materiell på tvers av kommunegrenser.
17. mar	FMA	Plan for håndtering av covid-19 (versjon 1) sendt ut til alle ansatte.
17. mar	Forsvaret	Tilbud om lån av parkeringsplasser på Akershus festning
18. mar	FD	Brev til etatene om benyttelse av barnehage/skole i forbindelse med samfunnskritiske funksjoner
18.mar	FD	Instruks til forsvarsattachéer, forsvarsråder og NORDEL/MMB: Rapportering på operative og sikkerhetspolitiske implikasjoner av koronavirus-håndteringen.
19.mar	FD	Brev til etatene om avtale mellom de sentrale partene i staten om fremforhandlet arbeidstidsavtale.
19. mar	FD	Brev til etatene angående presiseringer omkring anskaffelsesreglementet
20.mar	FD	Forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien.
20.mar	FD	Brev til alle departementer om innkalling til militærtjeneste under koronakrisen som svar på en rekke henvendelser ifm. med innkalling av HV-soldater.

20.mar	FD	Instruks om behandling av søknader om diplomatisk klarering, anløp og besøk fra allierte mv. under koronaviruskrisen.
19.mar	Forsvaret	En sykepleier fra KNM Harald Haarfagre støtter Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral i Stavanger.
20.mar	FMA/ Forsvaret	Første pasient transportert med Sea King i sikker korona-kuvøse.
20.mar	Forsvaret	To liaison-offiserer fra FOH gir støtte til Helse Nord ved behov.
20.mar	FD	Dispensasjon og presiseringer ang. anskaffelsesregelverk.
20. mar	FMA	FMA og de tillitsvalgte vedtar en arbeidstidsavtale som regulerer utvidet kjernetid, bruk av hjemmekontor og tilstedeværelsesplaner.
22. mar	FB	Overordnet risikoanalyse gjennomføres
23.mar	Forsvaret	Støtte med telt til Bærum sykehus.
23. mar	FMA	FMA, hovedtillitsvalgte og bedriftshelsetjenesten utarbeidet kartlegging og risikovurdering av Covid-19.
25.mar	Forsvaret	Forsvaret utsetter Rygge Airshow til 2021.
26.mar	FD	Retningslinjer for hjemreiser til Norge for personell i internasjonale stillinger.
24.mar	Forsvaret	En liaisonoffiser fra FOH støtter DSB fra 24. mars.
26. mar	FFI	Det vurderes hvilke forskningsprosjekter som bør starte opp igjen, og det utarbeides egne smittevernsrutiner for det aktuelle personellet.
27.mar	FD	Midlertidig forskrift som skal bidra til at Forsvarets operative evne, beredskap og styrkeproduksjon opprettholdes gjennom koronaepidemien. Herunder skal Forsvaret kunne unngå lokale karantenebestemmelser om nødvendig.
31.mar	FFI	Statsministeren kunngjør initiativ om produksjon av nød-respiratorer og at Norge bestiller 1000. FFIs rolle har vært å lede, koordinere og kvalitetssikre innovasjons- og utviklingsprosessen fra idé til prototyp, og forberede norske myndigheter på rask anskaffelse og implementering.
31.mar	FD	Beslutning om å gjennomføre innrykk og rekruttutdanning av nye vernepliktige april 2020 for å opprettholde operativ evne i Forsvaret.
1. apr	FB	Iverksetter fremskyndet utbetaling av fakturaer til leverandører jf Finansdepartementets rundskriv R-100/2020
2.apr	FD	Brev til FMA om midlertidig endring i bestemmelser for industrielt samarbeid ved forsvarsanskaffelser fra utlandet. Målet er å bedre bedrifters likviditetssituasjon gjennom å stimulere til økt aktivitet.
7.apr	FD	Forlengelse av bistand med Bell 412 på ambulanseberedskap i Kirkenes til 15. juli. Begrunnes delvis med koronakrisen.

24. apr	FMA	Oppdatert plan for håndtering av covid-19 basert på FDs prioriteringer sendt til alle ansatte (versjon 3).
Flere datoer i april	FMA	FMA støtter sivile myndigheter via NLOGS med rådgiving i bruk og anskaffelse av medisinsk materiell. FMA støtter HV med IKT-kompetanse og tekniske kommunikasjonsløsninger ved bistand til politiets grensekontroll. FMA støtter også Forsvaret med å klargjøre fartøyet Mauds hospitalfunksjoner til sivile formål.
29.apr	FD	Midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19. Gjeldende til 1. november 2020, forlenget til 1. februar 2021.
12. mai	FD	Plan for karantenested på Bæreia veteransenter etablert for personell som reiser utenlands, herunder også for UD-personell.
12. mai	FD	Retningslinjer for tilståelse av tillegg ved hjemreiser for personell på NATO-avtalen. Oppdatert 26. juni 2020, med virkning til 31. oktober 2020.
15. mai	FFI	Normalisering fra 18. mai vedtas, og en plan for forsvarlig gjennomføring av dette utarbeides.
15. mai	FMA	FMA skalerer ned krisestabene sentralt og lokalt i takt med utviklingen i samfunnet.
Flere datoer	FD	Nedtoning og tilpasning av nasjonale arrangementer i lys av pandemien. Dette gjelder 8. mai 2020 (75- årsmarkering av frigjøringen i 1945) og 80-årsminnet for gjenerobringen av Narvik 1940, arrangert 28. mai 2020. Frigjøringsmiddagen som var planlagt er utsatt til 8. mai 2021.
29.mai	FD	Mulig forsering av forsvarsprosjekter i Prop. 127 S (2019-2020).
9. jun	FD	Instruks som samlet tidligere instruks i én instruks og gir oppdaterte føringer til etatene.
16. oktober	FD	FD gir nye retningslinjer for besøk fra utlandet til forsvarssektoren samt forsvarssektorens ansatte sine reiser til utlandet. Utfyllende og presiserende retningslinjer ble gitt 27. oktober.
10. nov	Forsvaret	Bistand til POD med indre Schengen grensekontroll på grensen mot Sverige i Innlandet, Trøndelag og Nordland. Pågående per 01.12.20
Kontinuerlig	Forsvaret	Forsvarets skoler har tilpasset sin undervisning og utdanning iht bestemmelser for smittevern i skole- og utdanningssektoren, og bl a innført utstrakt bruk av fjernundervisning.
Kontinuerlig	FD/Forsvaret	Kontinuerlig oppdatering av Forsvaret fritaksordning.
Kontinuerlig	FD og etatene	Det har siden pandemien brøt ut for alvor blitt oppfordret til hjemmekontor med varierende grad av pålegg avhengig av smittesituasjonen. De sterkeste påleggene ble gitt i mars og da den andre smittebølgen kom i oktober og november. Tiltakene har variert avhengig av i hvilken grad personellet oppgaver faktisk har vært mulig å løse uten å møte opp på arbeidsplassen.



Trening i HV. Foto Karoline Lillemo. Kilde Forsvaret.no