



TOTALBEREDSKAP I NORGE

Er vi klar for en krise?

4/2020

Sammendrag

Vi kan bare leve gode liv når vi er trygge. Det betyr trygghet for at om vi eller våre nærmeste blir syke, er det hjelp å få, at vi er trygge fra vold i hjemmet, fra innbrudd, overfall på gaten og at grunnleggende rettigheter er vernet. Få av oss som lever i Norge i dag har opplevd krig, men landet vårt har opplevd terror. Stadig flere har også fått merke mer ekstremvær og mange har fått eiendom og livsgrunnlag ødelagt av ras, brann, tørke og orkan. Vi kan ikke gå rundt og tenke på alt som kan gå galt. Derfor er myndighetenes mest grunnleggende oppgave å kjenne til, forebygge og være klare for at kriser kan inntreffe slik at de kan møte og håndtere dem og redusere skade.

Dette notatet går gjennom viktige trusler Norge står overfor som samfunn, trender som gjør at truslene kan endre seg over tid og peker på noen sårbarheter som blir skapt av måten vi organiserer beredskapen på i dag.

I det daglige er det kommunen og de nære tjenestene som håndterer små og store kriser. Kommunen skal både forebygge og kunne håndtere naturhendelser som tørke, flom, storm eller ras, voldelige hendelser med alvorlig skadde eller omkomne og større forsyningskriser av strøm eller vann.

Større trusler kan også ramme hele landet eller store deler av landet. Når vi studerer trusler og vurderer hvor mye ressurser vi skal bruke på å forebygge og forberede oss på dem, er det nyttig å måle risiko som en kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens. I offentlige analyser av trusselbildet skiller pandemi og legemiddelmangel seg ut som eksempler på scenarioer med både høy sannsynlighet og store konsekvenser. Blant tilsiktede krisescenarioer kan man tenke seg både politisk og hevnmotivert vold og digitale angrep med store konsekvenser. Det er også mulig å se for seg ulike sikkerhetspolitiske scenarioer med store konsekvenser.

Ingen kjenner framtida, men flere trender kan ventes å påvirke trusselbildet. En av disse er multilaterale samarbeid under press. En annen er polarisering som følge av frihandel og ulikhet og migrasjon. En tredje er økt konkurranse om og knapphet av naturressurser. En fjerde er hyppigere ekstremvær og naturhendelser som følge av klimaendringer. Økende økonomiske forskjeller i hele verden og klimaendringer er også en trend som vil kunne øke presset på knappe ressurser og skape problemer.

Kriser skal aller helst forebygges, men må også håndteres når de først skjer. Vi kan aldri være *helt* trygge i et fritt samfunn. Men vi kan redusere sårbarhetene og føre en politikk for totalberedskap, som ser risikoer, sårbarheter og beredskapsressurser i sammenheng. Vi peker i dette notatet på fire svakheter i vår nasjonale og lokale totalberedskap.

For det første er den nære beredskapen ikke høyt nok prioritert. Ressursene satt av til beredskap i kommunene stemmer ikke overens med forpliktelsene som ligger på kommunene. Politiet er etter politireformen mindre tilstede lokalt. Det setter ytterligere press på det kommunale brannvesenet i skarpe situasjoner. Brannvesenet tar også i større grad enn tidligere helseoppdrag. Sivilforsvaret, en viktig del av den nære beredskapen, har blitt systematisk underprioritert over mange år og er i dag i en situasjon hvor det blant annet

øves mindre enn det som er definert som «kritisk behov» og hvor man har operative kjøretøy i dårlig forfatning.

For det andre svekker dårlig samarbeid mellom offentlige etater vår beredskapsevne.

Dårlig evne til å samhandle var en sentral del av 22. juli-kommisjonens kritikk.

Samvirkeproblemene fra 22. juli er ikke løst. Justis- og beredskapsdepartementets evne til å koordinere har alvorlige svakheter. Planer for hvordan man håndterer kriser er ikke koordinert, og det øves for lite sammen – både sentralt og lokalt. Også beredskapsforskningen er tydelig sektorisert.

For det tredje skaper mål- og resultatstyring nye utfordringer for beredskapen.

Helheten i beredskapen blir undergravet av at styringen består av mange, detaljerte mål som ikke lar seg prioritere. Detaljstyring er en utfordring for beredskaps-Norge i bredt, ikke bare for Politiet. Omfattende kontrollsystemer tar tid fra det operative arbeidet, og gjør med begrensede ressurser at det som måles er det som prioriteres – ikke nødvendigvis det som er beredskapsfaglig viktigst.

For det fjerde skaper privatisering nye utfordringer for beredskapen.

Oppsplitting og oppgaver som settes ut til det private skaper mer komplekse styringskjeder og økt sårbarhet i en krisesituasjon. De horisontale koordineringsutfordringene blir større. Anbudsprosesser gjør dessuten at samarbeidsrelasjoner splittes opp og at beredskapen i overgang mellom ulike tilbydere blir dårligere. Dette har blitt godt illustrert av luftambulanseskrisen i Nord-Norge. Det er også særlige utfordringer knyttet til kommersiell støtte til militære i en krigssituasjon, blant annet knyttet til om disse er å regne som sivile og dermed under beskyttelse av folkeretten. Det er forsket lite på hvorvidt disse (og andre) ulemper ved privatisering av beredskap oppveies av fordelene – som typisk argumenteres for å være kostnadsbesparelser.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	7
1.1	Vi trenger totalberedskap.....	9
2	Trusselbildet i Norge	11
2.1	Utsiktede hendelser	12
2.1.1	Ekstremvær og flom	13
2.1.2	Skred.....	14
2.1.3	Smittsomme sykdommer	15
2.1.4	Skog og utmarksbrann.....	16
2.1.5	Romvær	16
2.1.6	Vulkansk aktivitet	17
2.1.7	Jordskjelv	17
2.1.8	Kjemikalie- og eksplosivhendelser	18
2.1.9	Atomulykker	18
2.1.10	Offshoreulykker	19
2.1.11	Transportulykker	19
2.1.12	Forsyningssvikt	20
2.2	Flere situasjoner kan også oppstå samtidig	20
2.3	Tilsiktede hendelser.....	20
2.3.1	Politisk motivert vold	21
2.3.2	Hevnmotivert vold.....	22
2.3.3	Sikkerhetspolitisk konflikt	22
2.3.4	Digitale angrep	23
2.3.5	Sikkerhetspolitiske scenarioklasser	24
3	Hvordan vil fremtiden bli?.....	25
3.1	Politiske trender	25
3.2	Sosiale trender.....	26
3.3	Teknologiske trender	27
3.4	Økonomiske trender	27
3.5	Miljøtrender.....	29
4	Fire utfordringer for totalberedskapen	30
4.1	Den nære beredskapen er ikke høyt nok prioritert	30

4.2	Dårlig samarbeid mellom offentlige etater svekker vår beredskapsevne	35
4.3	Mål- og resultatstyring skaper nye utfordringer for beredskapen	36
4.4	Privatisering skaper nye utfordringer for beredskapen	37
5	Referanser	41

Totalberedskap er en helhetlig tilnærming til sikkerhet og beredskap som tar utgangspunkt i de samlede truslene og sårbarhetene – og som har som målsetning å anvende samfunnets totale ressurser best mulig for å skape god beredskap for ulike krisesituasjoner.

1 Innledning

Tryggheten din er alt det du slipper å tenke på. Vi kan bare leve gode liv når vi har trygghet for at om vi eller våre nærmeste blir syke, er det hjelp å få. Vi kan bare leve og arbeide når vi er trygge fra vold i hjemmet, innbrudd og overfall på gaten. De fleste av oss i Norge tar for gitt at vil lever et fritt og demokratisk land, der grunnleggende rettigheter blir ivaretatt. Vi har høy tillit til hverandre og høy tillit til myndighetene og det offentlige. Tilliten gjør at de fleste av oss forventer at vi vil hverandres beste, og til at vi er villig til å bidra til et godt og trygt samfunn for hverandre – også i møte med små og store kriser.

Men i noen deler av landet er tryggheten og tilliten større enn andre, og den er ikke lik alle steder. Bor du på et lite sted kan det hende du lar døra stå ulåst. Antakelig uroer du deg sjelden for bilbrenning, vold og kriminalitet. Samtidig opplever du sannsynligvis at avstanden til sykehus, ambulanse og politi er lang når uhellet først er ute. Bor du i en større by vil du kanskje oppleve at kriminalitet, vold og annen uro er nærere, og at avstanden mellom folk er større. Likevel er blålysene nærere når de trengs. Noen steder kan styrtregn og flom innimellom skape store forsinkelser og problemer, mens i andre områder er ras og skred mer nærliggende. Felles for innbyggere i byer og bygder er at vi forventer at myndighetene sørger for at vi er trygge.

Få av oss som lever i Norge i dag har opplevd krig, men landet vårt har opplevd terror. Stadig flere har også fått merke mer ekstremvær og mange har fått eiendom og livsgrunnlag ødelagt av ras, brann, tørke og orkan. Vi kan ikke gå rundt og tenke på alt som kan gå galt. Vi skal leve livene våre i hverdagen. Men noen må gjøre det, slik at vi slipper. Derfor er myndighetenes mest grunnleggende oppgave å kjenne til, forebygge og være klare for at kriser kan inntreffe slik at de kan møte og håndtere dem og redusere skade.

Beredskap er krevende, nettopp fordi det handler om å planlegge for det uforutsette. Denne rapporten handler om hva som kan skje, og hvor godt rustet samfunnet vårt er: både for å *forebygge* kriser og utrygghet, og til å *møte* kriser som likevel oppstår.

Hva kan skje? Heldigvis finnes det mange analyser av hva som kan skje, hvor sannsynlig det er og hva konsekvensene vil bli. Disse truslene skal du ikke tenke på i det daglige, men alle som vil planlegge for og har ansvaret for totalberedskap, bør kjenne dem. *Hvordan håndterer vi trusselbildet?* Totalberedskap favner stor bredde av trusler og oppgaver. Totalberedskap vil si en helhetlig tilnærming til sikkerhet og beredskap som tar utgangspunkt i de samlede truslene og sårbarhetene – og som har som målsetning å anvende samfunnets totale ressurser best mulig for ulike krisesituasjoner. Forebygging og krisehåndtering må involvere både en bredde av befolkningen, både på tvers av offentlige aktører i stat, region og kommune, og i sivilsamfunn og frivillighet.

Vi trenger et sterkt militært forsvar som svarer på vår tids trusler, men også erkjennelsen av at totalberedskap favner langt bredere enn Forsvaret. Det handler om en politi- og justissektor som virker sammen med forsvarret, om en forvaltning som løser problemer på tvers av etater, om ressurser til å forebygge, nødvendig lokalkunnskap, om å møte rask utvikling i cybertrusler og teknologisk sårbarhet, om trygghet mot skader som følger av flom

og ekstremvær, og om sikkerhet for matforsyning og medisiner. Norske myndigheter har også etablert noen prinsipper for god beredskap. Disse er:

- **Ansvarsprinsippet:** Den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
- **Likhetsprinsippet:** Den organisasjon man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
- **Nærhetsprinsippet:** Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå.
- **Samvirkeprinsippet:** Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Norge er en del av verden og mange kriser går på tvers av landegrensene. Vi er tilsluttet internasjonale avtaler, samarbeid og regler som er ment å beskytte både oss som bor i Norge og innbyggerne i andre land. Noen eksempler kan være det internasjonale smittevernssamarbeidet, NATO, WTO, veterinærdirektivet i EØS og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Det er avgjørende at disse avtalene, samarbeidene og reglene vernes om i møte med krisesituasjoner.

Formålet med denne rapporten, og arbeidet som ligger bak, er å utforske om forutsetningene for god beredskap er tilstrekkelige. Vi vet at offentlig forvaltning er under press og at det ofte er vanskelig å prioritere forebygging mot akutte og synlige eller målbare behov her og nå. Vi vet også at landet vårt sentraliseres, og at stadig flere av oss bor i by. Men selv om vi bor stadig tettere i Norge, bor to tredjedeler av oss andre steder enn i de fem største byene. I nyhetsbildet, og i kommunevalget i 2019, kom en tydelig uro frem over at tjenester og trygghet som er nærmere folk bygges ned på mindre steder. I kjølvannet av 22. juli 2011 ble det tydelig at koordinering mellom ulike etater ofte er for svak og står i veien for raske og riktige reaksjoner. Ressursene som ikke fant hverandre ble stående som betegnelsen på en utvikling i retning av for tette skott mellom enheter som burde samarbeide, og for sterke målstyringsprosesser som svekket mer tillitsbaserte og raske beslutningsprosesser. Fra begynnelsen av 1990-tallet har vi i norsk offentlig forvaltning i økende grad lånt markedsprinsipper i styring av offentlig sektor. Målet var å kutte kostnader, desentralisere beslutninger og delegere ansvar. Likevel har det blitt stadig tydeligere at markedslogikk skaper problemer for oppgaver som skal løses av det offentlige, utføre et samfunnsoppdrag og som leverer kollektive goder.

Økt kompleksitet gir nødvendigvis mer komplisert styring, både når kompleksiteten skapes av flere aktører innenfor det offentlige, eller i samarbeidet med aktører utenfor det offentlige. Avveining mellom tillit og kontroll er et sentralt dilemma i alt beredskapsarbeid. Et sterkt fellesskap og høy tillit er dessuten vårt viktigste bolverk mot både eksterne trusler og intern uro. Hvordan står det til med vår beredskap egentlig, og hvor er det mest tynslitt?

Notatet består av tre deler. Kapittel 2 presenterer trusselbildet slik det forstås og formidles av sentrale offentlige institusjoner som har nettopp dette som oppgave.

Kapittel 3 tar for seg hvor det er vi må forvente at trusler særlig utvikler og tilspisser seg. Digital sårbarhet, ekstremvær som følger av klimaendringer, og geopolitiske spenninger og terror er blant de fremtredende trendene, men langt fra de eneste.

I kapittel 4 tar for seg noen utfordringer for totalberedskapen. Hva er områder der vi, på bakgrunn av litteratur og intervjuer, mener vår samlede beredskapsevne er utsatt? Hva har vi lært etter 22. juli og hva har vi endret? Kan markedets logikk gå for langt i offentlig sektor og svekke beredskapen? Hvilken uro uttrykker de som i dag forvalter vår trygghet? I økende grad kjøper offentlig sektor tjenester fra private aktører til å løse oppgaver etatene tidligere løste selv. I noen tilfeller kan dette sikre nødvendig kompetanse og leveringsevne, men det er også pekt på risiko for at egen kompetanse forvitrer og at oppsplitting kan svekke evnen til å forebygge og sørge for nødvendig helhet i oppgaveutførelsen. Hvor godt ivaretatt er vår trygghet i dagens forvaltning?

1.1 Vi trenger totalberedskap

Totalberedskap vil si en helhetlig tilnærming til sikkerhet og beredskap som tar utgangspunkt i de samlede truslene og sårbarhetene – og som har som målsetning å anvende samfunnets totale ressurser best mulig for å skape god beredskap for ulike krisesituasjoner.

Det norske samfunnets ressurser er store. Det er et godt utgangspunkt for totalberedskapen. Både enkeltpersoner, hushold og virksomheter er selv rustet for overlevelse en viss tid. Samfunnets struktur – både i form av bosetningsmønster og forvaltningsorganisering – er desentralisert. Det gjør at samfunnsressursene vanskeligere kan slås ut samtidig.

Men totalberedskap blir stadig vanskeligere. Selv om vi som innbyggere er tryggere enn vi kanskje noen gang i historien har vært, er også tryggheten stadig vanskeligere å ivareta. Trusselbildet er sammensatt og institusjonene, kompetansen og rutineene som skal forebygge og møte kriser er stadig mer komplekse.

Større kompleksitet gjør at samfunnet er mer sårbart enn tidligere. Flere funksjoner er sårbare for både naturskapt og menneskeskapt trusler. Truslene har større skadepotensial for samfunnet enn tidligere. Samtidig vet vi at klimaendringer gjør at været blir mer uforutsigbart og ekstremt, og med det større fare for naturkriser. Nye former for politisk motivert vold skaper nye utfordringer. Den geopolitiske situasjonen er mer uforutsigbar. Særlig er det utfordrende om flere kriser slår inn i hverandre, som hvis en tenkt storm følges av tørke, som følges av brann. Eller hvis en tilsiktet hybrid hendelse går etter flere sårbarheter samtidig.

Et så sammensatt og krevende trusselbilde som Norge står overfor, som er tegnet opp i dette notatet, krever et svar som innebærer både erkjennelse av risiko, forståelse av sårbarhetene i samfunnet, vern av samfunnet og trygghet i hverdagen for hver og en av oss. Dette vil innebære en politikk for *totalberedskap*.

Det er nyttig å tittle litt i bakspeilet, på overgangen fra den kalde krigens totalforsvar, til dagens totalforsvarskonsept, og se på hvordan det forholder seg til begrepet om totalberedskap.

Under den kalde krigen var *totalforsvaret* svaret på den sovjetiske trusselen om alvorlig væpnet konflikt. Tanken var at den daglige militærorganisasjonen på ca. 40.000 personer skulle støttes av en massemobilisering og omfattende rekvirering av materiell, til en totalforsvarsorganisasjon som på høyden på 1980-tallet ville omfattet 1.000.000 personer. Denne tanken om «en vel planlagt væpnet dugnad» var tett knyttet til arbeiderbevegelsens styringsoptimisme og ideologi om et fritt, arbeidende folk som kunne organiseres til forvar for fred, frihet og folkestyre (Håkenstad, 2019). Dette var totalforsvar forstått som sivil støtte til militært forsvar. Totalforsvaret ble lagt bort etter den kalde krigen. Verden ble tryggere.

Med *NOU 2000: 24 – Et mer sårbart samfunn* («Sårbarhetsutvalget») ble det tydelig etablert at samfunnets sårbarhet var betydelig, også etter den kalde krigen. Begrepet samfunnssikkerhet ble etablert, definert som «Hele samfunnets evne til å beskytte befolkningens liv, helse og grunnleggende behov og opprettholde viktige samfunnsfunksjoner mot påkjenninger som følge av alle typer hendelser i fred, krise og krig» (Justis- og politidepartementet, 2000). Et modernisert totalforsvarskonsept ble etablert på starten av 2000-tallet (Norheim-Martinsen, 2019), hvor hovedpoenget er at Forsvaret har et større ansvar for å bistå det sivile samfunn.

I *Forsvarslinjer*-prosjektet (Norsk Offisersforbund og Norsk Tjenestemannslag Forsvaret, 2016) ble begrepet utvidet fra totalforsvar til totalberedskap. Det moderniserte totalforsvarskonseptet har mye til felles med hva dette notatet omtaler som *totalberedskap*. Forsvaret skal få støtte av og samarbeide med sivile aktører. Og sivile aktører skal få støtte av og samarbeide med Forsvaret. Men det er viktig å understreke at totalberedskap handler om mye mer enn sivilt-militært samarbeid – det handler om at samfunnet samlede beredskapsressurser, fra infrastruktur, helse, brann og- redning, politi og justis – og forvaltningen av alle disse, organiseres målrettet og koordinert for å møte samfunnets helhetlige risikobilde.

2 Trusselbildet i Norge

Alle samfunn står overfor en rekke risikoforhold, av både sivil og militær art. Trusselbildet er i stadig endring, og preges blant annet av klimaendringer, ny teknologi og den geopolitiske utviklingen i verden rundt oss.

Noen kriser er vanligere enn andre. Det som i den store sammenhengen er små kriser, kan ødelegge livene til enkeltmennesker, og være skremmende for de som er i nærheten.

I dagligtalen brukes gjerne begrepene trygghet og sikkerhet om hverandre. Et nyttig skille kan være mellom befolkningens subjektive trygghetsfølelse på den ene siden, og den objektive sikkerheten på den andre. Begge deler er et politisk ansvar å bidra til, gjennom beredskapssystemet. Det gjelder både det vi kan kalle «den lille beredskapen», som skal håndtere alt fra vold i hjemmet til hjerteinfarkt, og «den store beredskapen», som skal møte hendelser som storbrann og militær konflikt. I denne rapporten skiller vi mellom *tilsiktede hendelser*, hvor personer med hensikt prøver å gjøre størst mulig skade, og *utilsiktede hendelser*, hvor skaden ikke forvoldes av en beregnende aktør, men av eksterne krefter.

Et viktig prinsipp i totalberedskapen er nærhetsprinsippet. Kriser skal avverges og løses så nært som mulig. Det betyr at kommunen som laveste forvaltningsnivå er helt sentral i å ivareta vår trygghet. I arbeidet med dette notatet har vi spurt norske kommunestyrerepresentanter om kommunen deres har opplevd uforutsette krisesituasjoner det siste året¹. Som en inngang på kapitlet gir dette en illustrasjon på hvilke kriser beredskapssystemet møter i det daglige. 12 prosent av kommunestyrerepresentantene oppgir at ødeleggelse etter tørke, flom, storm eller ras har skjedd i deres kommune det siste året. 9 prosent oppgir voldelige hendelser med alvorlig skade eller omkomne. 4 prosent oppgir større forsyningskrise av strøm eller vann. 8 prosent oppgir andre kriser, og her utgjør brann den vanligste typen krise.

Vi bygger beskrivelsen av trusselbildet på offisielle rapporter fra ansvarlige myndigheter², supplert med intervjuer med ekspert- og forskningsmiljø. Dette er kriser som vurderes å ofte ha større konsekvenser i antall mennesker og omfanget på materielle skader enn de krisene kommunestyrerepresentantene oppgir.

I tillegg skisserer vi en inndeling i ulike typer kriser mot slutten av kapitlet. Hensikten med kapitlet er å gi et overordnet, helhetlig trusselbilde som er i tråd med myndighetenes ekspertvurderinger.

Scenarioene som beskrives er ikke de eneste mulige eller nødvendigvis de som er mest alvorlige, men illustrerer områder «hvor det er mulig å gjøre mer for risikoreduksjon» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2019).

¹ Undersøkelsen er gjort i samarbeid med NorgesBarometeret, og stiller spørsmål til et representativt utvalg av representantene i landets kommunestyre i perioden 2015-2019. Undersøkelsen er gjennomført høsten 2019.

² Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap *Analyser av krisescenarioer 2019*, Etterretningstjenestens *Fokus 2020*, Nasjonal sikkerhetsmyndighets *Risiko 2019* og Politiets sikkerhetstjenestes *Trusselvurdering 2020*

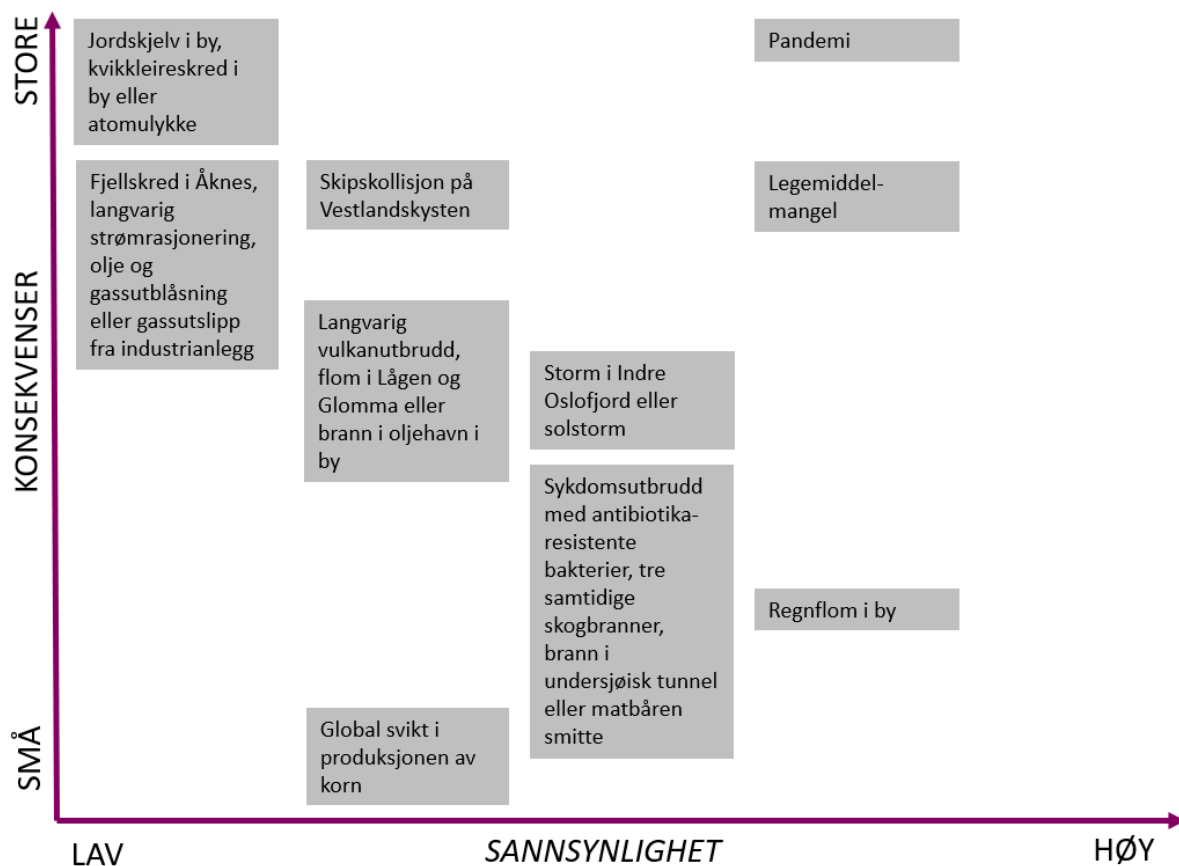
2.1 Utsiktede hendelser

Naturkatastrofer og ekstremvær, sykdomsutbrudd, trafikkulykker og produksjonssvikt kan inntreffe helt uten at noen har planlagt dem eller ønsket å påføre andre skade.

I sin analyse av utsiktede hendelser skiller Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) mellom 12 risiko-områder. For hver av disse har DSB gjennomført en grundig scenario-analyse av noen mulige hendelser. Hendelsene utgjør ikke en uttømmende liste over mulige hendelser, men gir et bilde av hvordan en krise innenfor hvert av risiko-områdene kan se ut.

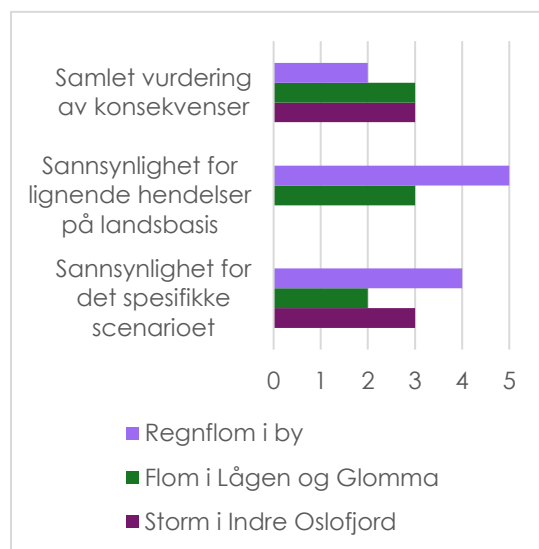
Risiko vurderes langs to akser: *sannsynlighet* for at situasjonen inntreffer og *konsekvensene* om det skulle skje. Konsekvenser forstås som enten dødsfall, alvorlig syke og skadde, langtidsskader på naturmiljø, uopprettelige skader på kulturmiljø, direkte eller indirekte økonomiske tap, sosiale og psykologiske reaksjoner, påkjenninger i dagliglivet, tap av demokratiske verdier og nasjonal styringsevne, samt tap av territorium – eller en kombinasjon av disse. For hver av krisekategoriene er det i dette notatet satt opp et diagram som angir konsekvenser på en skala fra 1 (svært små) til 5 (svært store), og sannsynlighet fra 1 (svært lav) til 5 (svært høy). Vurderingen av konsekvenser, sannsynlighet og oppsettet av scenarioer er gjort av DSB (2019).

I figur 1 er scenarioene samlet satt inn i en risikomatrise, hvor sannsynlighet er gitt langs den horisontale akse og konsekvenser langs den vertikale. De av de analyserte hendelsene som utgjør størst risiko finnes altså lengst øverst til høyre i figuren. Matrisen er ment bare som en illustrasjon som omtrentlig angir risikoen for ulike kriser i forhold til hverandre. Nytteverdien av scenarioene er dessuten vel så mye å bidra til å gjøre det lettere å forestille seg kriser som kan skje, som plasseringen i en slik risikomatrise. Scenarioene som er plassert i samme grå boks har tilnærmet like store konsekvenser og sannsynlighet.



Figur 1: Risiko er produktet av sannsynlighet og konsekvenser

2.1.1 Ekstremvær og flom



Figur 2: Risiko for ekstremvær- og flom-scenarier

Høyere gjennomsnittstemperatur som følge av menneskeskapte klimaendringer gir endringer i værforholdene og flere studier peker på at ekstremvær som hetebølger og stormer vil oppstå stadig oftere. «Vi vil oppleve flere tilfeller av ekstrem nedbør og hetebølger i årene som kommer», har for eksempel Jana Sillmann, ekspert på ekstremvær ved CICERO, slått fast³.

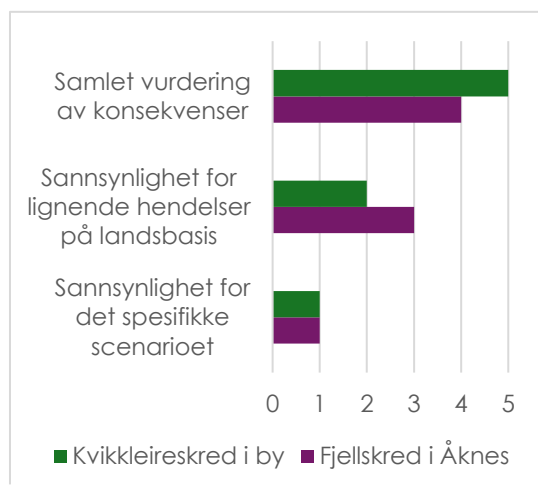
I 1980-2017 skyldtes 77 prosent av naturskadene storm, og stormskader stod for 56 prosent av forsikringsselskaperens erstatningsutbetalinger. 15 prosent av naturskadene skyldtes flom, og de utgjorde 31 prosent av erstatningsutbetalingene.

³ <https://www.cicero.oslo.no/no/posts/klimatekstremframtid>

I figur 2 illustreres tre hypotetiske ekstremværhendelser som er presentert i DSBs risikoanalyse.

- Ved en tenkt **regnflo i by** får vi 110 mm styrtregn en augustkveld i Drammen, under den årlige elvefestivalen. Overvannssystemet blir sprengt og de lavtliggende områdene blir oversvømt. De mest alvorlige konsekvensene er middels store, og gjelder økonomiske tap, skader på kulturmiljø og sosiale og psykologiske reaksjoner.
- Et annet scenario er **flom i Lågen og Glomma**. Tre døgn i mai med ekstremt mye nedbør fører til unormalt høy vannføring i både Lågen, Glomma og sidevassdrag, storflom i Øyeren og hundrevis av jordskred, hvorav ett rammer et tettbygd område. Også her anses de mest alvorlige konsekvensene som middels store, og de mest alvorlige konsekvensene gjelder samme aspekter.
- Eller se for deg **storm i Indre Oslofjord**, der det blåser med 34 m/s i kastene i 16 timer i oktober. Stormen gir skader på strømmnett og forurensing av drikkevann, samt stormflo på 2,5 meter. De mest alvorlige konsekvensene vurderes som store, og faller innenfor områdene direkte og indirekte økonomiske tap, samt påkjenninger i dagliglivet.

2.1.2 Skred

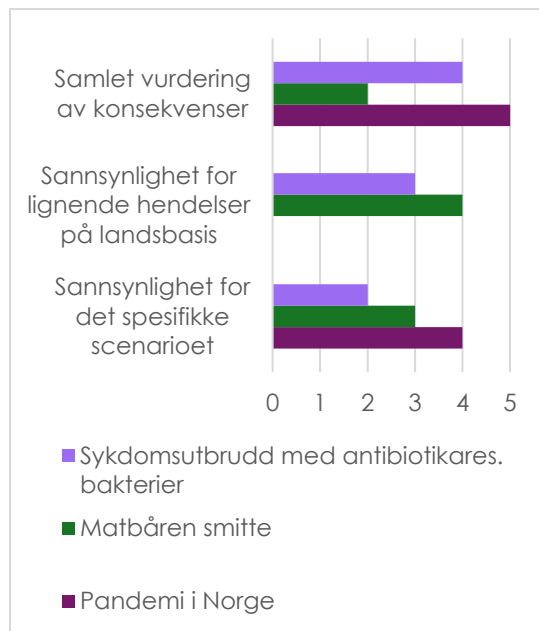


Figur 3: Risiko for skred-scenarier

Skred er en ikke ukjent krise i Norge. Den største kvikkleireulykken i norsk historie var skredet i Verdal i 1893, der 116 mennesker omkom. Kvikkleireskred skjer når landområder bestående av marine leireavsetninger etter istiden flyter ut som følge av overbelastning eller erosjon. Fjellskred finner sted når store fjellpartier kollapser og raser ut. De to siste store fjellskredulykkene i Norge var i Tafjord og Loen på 1930-tallet, hvor henholdsvis 73 og 40 mennesker omkom. Her kan vi tenke oss to mulige scenario, slik DSB gjør i sin risikovurdering:

- En situasjon med **kvikkleireskred i by** kan for eksempel skje ved at den kjente kvikkleiresonen Øvre Bakklandet i Trondheim med 2000 innbyggere raser ut i Nidelva og fører til først en flodbølge både opp og nedstrøms, med påfølgende oppdemming av elva og 12 meter høyere vannstand oppstrøms. Konsekvensene er mest alvorlige – svært store – på områdene direkte økonomiske tap og uopprettelige skader på kulturmiljø, men med store konsekvenser på også de fleste andre områder, blant annet dødsfall.
- I et annet scenario, **fjellskred i Åknes**, fører bevegelser i fjellpartiet i kombinasjon med kraftig nedbør til at 54 millioner m³ stein raser ut i Storfjorden, skaper en flodbølge på 70-80 meter innover og utover i de omliggende fjordene og alvorlige ødeleggelser på infrastruktur. Konsekvensene er svært store på områdene uopprettelige skader på kulturmiljø og direkte økonomiske tap.

2.1.3 Smittsomme sykdommer

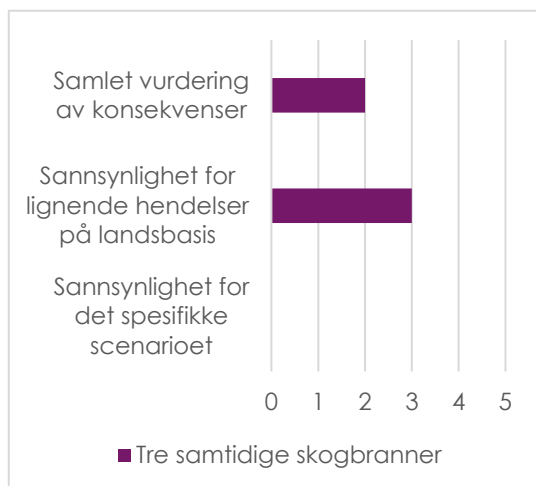


Figur 4: Risiko for smittsomme sykdommer-scenarier

Utbrudd av smittsomme sykdommer kan skape panikk og rammer særlig de svakeste i samfunnet. I 2017 hadde vi 162 utbrudd av allmennfarlige smittsomme sykdommer i Norge, med mellom 2 og 230 syke. I figur 4 ser vi noen mulige krise-scenarier med smittsomme sykdommer.

- I scenarioet **sykdomsutbrudd med antibiotikaresistente bakterier** blir det påvist en sårinfeksjon forårsaket av multiresistente bakterier hos en eldre kvinne innlagt ved Sykehuset i Vestfold. Mer enn 200 personer tester positivt som bærere av bakterien på særlig sykehuset og et sykehjem. Sykdommen smitter til og fra svin, og to gårder med svin er også rammet. På de fleste områder er konsekvensene små, men de sosiale og psykologiske reaksjonene er store.
- Et annet skremmende scenario er knyttet til **matbåren smitte**. Tenk deg for eksempel et utbrudd av e. coli konsentrert i Trøndelag, men med tilfeller flere steder i landet. Seks personer dør i løpet av åtte uker. Det innføres importforbud på issalat fra Spania. De mest alvorlige konsekvensene anses som middels store, på områdene alvorlig skadde og syke og psykologiske og sosiale reaksjoner.
- Et tredje scenario i denne kategorien er **pandemi i Norge**. En pandemi er et sykdomsutbrudd som rammer svært mange mennesker over store deler av verden på en gang. I dette scenarioet kommer en influensapandemi til Norge fra Thailand, og varer i fire måneder. Vaksine blir ikke tilgjengelig i Norge under pandemien og unge og arbeidsføre rammes særlig sterkt. Scenarioet er det scenarioet som av DSB vurderes å ha høyeste risiko, med svært store konsekvenser og høy sannsynlighet. Særlig vil konsekvensene være svært store på områdene dødsfall, alvorlig syke og skadde, indirekte økonomiske tap og sosiale og psykologiske reaksjoner.

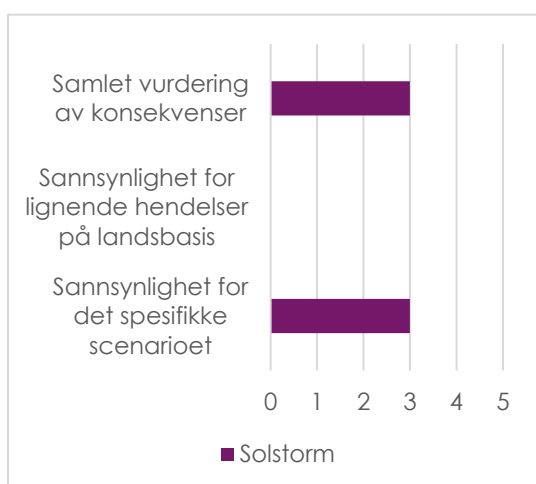
2.1.4 Skog og utmarksbrann



Figur 5: Risiko for skogbrann-scenarier

Vi har hatt flere store skogbranner de siste årene, både i Norge og i andre deler av verden. Skogene våre er viktige for klima, biologisk mangfold og næringsvirksomhet i form av treforedling.

Vi kan for eksempel se for oss at tre samtidige skogbranner kommer ut av kontroll i Hedmark, Buskerud og Aust-Agder under en tørkeperiode med sterk vind. 100 km² med skog er berørt. Konsekvensene er vurdert som små eller svært små, for uten langtidsskader på naturmiljø, hvor konsekvensene vurderes som middels.



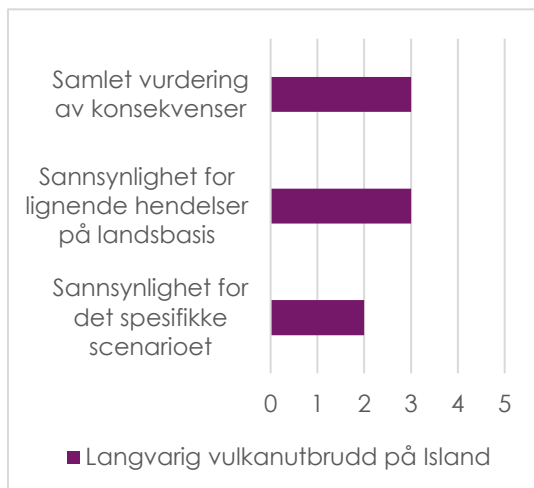
Figur 6: Risiko for romvær-scenarier

2.1.5 Romvær

Romvær forstås som de forholdene i rommet som påvirker jorden og dens teknologiske system. Særlig påvirker solen rom-plasmaen rundt jorden. Med jevne mellomrom oppstår det kraftige eksplosjoner på sola, som slynger store mengder partikler, stråling og gass i retning av jorden. I 2003 skapte kraftige solstormer tekniske problemer med satellitter, radiokommunikasjon for luftfart og store områder i USA ble mørklagt i flere timer som følge av ødelagte krafttransformatorer.

- Et scenario med **solstorm** kan for eksempel gi strømbrudd i Nord-Amerika og Nord-Europa, forstyrrede satellittsignaler og at radiokommunikasjon bryter sammen. Den samlede vurderingen av konsekvenser vurderes som middels, de sosiale og psykologiske reaksjonene antas å være store.

2.1.6 Vulkansk aktivitet

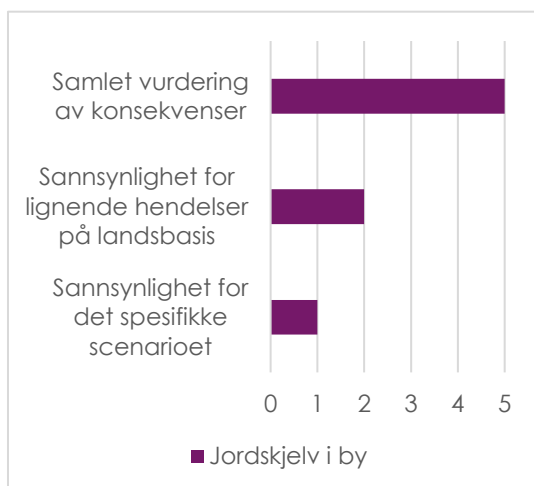


Figur 7: Risiko for vulkansk aktivitet-scenarier

Det er først og fremst vulkanutbrudd på Island og Jan Mayen som antas å kunne ha konsekvenser for Norge. I nyere tid er Eyafjöllutbruddet i 2010, med påfølgende problemer for flytrafikken, kjent.

- I en situasjon med **langvarig vulkanutbrudd på Island** kan vi se for oss at en askesky dekker hele Nord-Europa i de fem månedene utbruddene varer. Særlig vurderes de indirekte økonomiske konsekvensene å være svært store

2.1.7 Jordskjelv



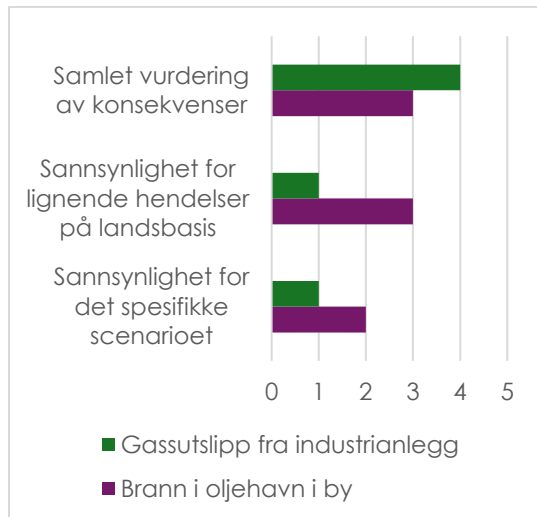
Figur 8: Risiko for jordskjelv-scenarier

Selv om Norge ligger langt fra grensene mellom kontinentalplatene, kan jordskjelv oppstå. De sterkeste skjelvne i fastlands-Norge i nyere tid skjedde i Rana i 1819 og Hvaler i 1904. Bare bygninger ble skadet. Et skjelv utenfor Longyearbyen, i et område med lignende tektonikk som Vestlandet, hadde samme styrke som L'Aquila-skjelvet i Italia i 2009, som tok livet av 309 mennesker.

- En tenkt situasjon skissert av DSB kan i denne kategorien være et **skjelv i området rundt Bergen**. Det fører til skred og steinsprang, svikt i kraftforsyning, ustabil kommunikasjon og forstyrrelser i drikkevannforsyningen. Både for

områdene dødsfall, uopprettelige skader på kulturmiljø og direkte økonomiske tap, regnes konsekvensene som svært store.

2.1.8 Kjemikalie- og eksplosivhendelser



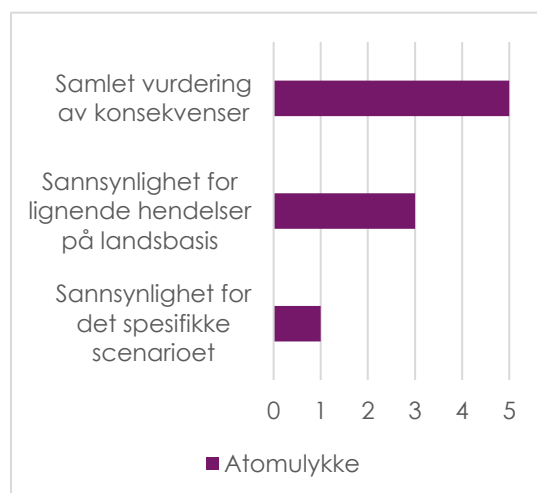
Figur 9: Risiko for kjemikalie- og eksplosivhendelser-scenarioner

I en rekke deler av industrien og næringslivet inngår det potensielt farlige kjemikalier og eksplosiver. Her har DSB utviklet tre ulike scenarioner:

- Under scenarionet **brann i oljehavn i by** oppstår det en eksplosjonsartet ukontrollert brann ved oljehavnen på Sjørsøya i Oslo. Kaianlegget, som har stor betydning for forsyning av drivstoff på Østlandet blir totalskadet og satt ut av funksjon i flere uker. Særlig vil de direkte og indirekte økonomiske tapene være store.
- Under scenarionet **gassutslipp fra industrianlegg** dannes det en gassky etter et brudd i Yaras ammoniakktank ved Herøya industripark. Gassen når boligområder i

nærheten av anlegget i dødelige konsentrasjoner. Særlig er konsekvensene alvorlige på området indirekte økonomiske tap, hvor de regnes som svært store.

2.1.9 Atomulykker

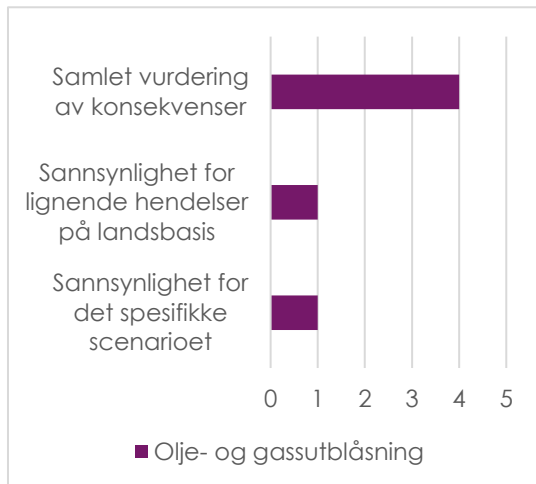


Figur 10: Risiko for atomulykker-scenarioner

Det finnes atomkraftverk i flere av Norges naboland. Sannsynligheten for atomulykker er svært lav, men konsekvensene svært store.

- Under scenarionet atomulykke fører en **teknisk svikt ved Sellafield-anlegget** til en eksplosjon, og svært radioaktivt avfall føres med vinden til Norge. Nedfallet i Norge, spesielt på Vestlandet, er større enn etter Tsjernobyl. Særlig regnes konsekvensene på områdene dødsfall, alvorlig syke og skadde og langtidsskader på naturmiljø som svært store.

2.1.10 Offshoreulykker

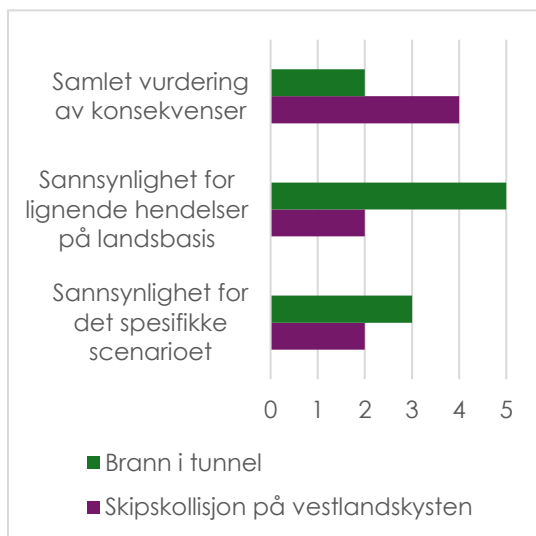


Figur 11: Risiko for offshoreulykker-scenarier

Petroleumsvirksomhet til havs, som Norge har mye av, er sikkerhetsmessig krevende.

- I et scenario med **olje- og gassutblåsning** oppstår en voldsom eksplosjon på en rigg i Oseberg/Troll vest-området. 300000 tonn olje slippes ut over 43 døgn. Særlig langtidsskadene på kulturmiljø anses som svært store, med oljeutslipp over en kystlinje på 3000 kilometer.

2.1.11 Transportulykker

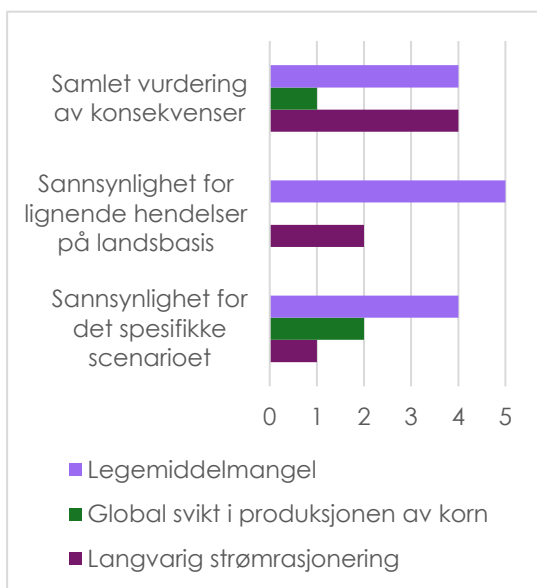


Figur 12: Risiko for transportulykker

Innenfor alle typer samferdsel finnes det risiko for større eller mindre ulykker. Den mest dødelige faktoren er veitrafikkulykker. DSB har laget scenarioer med to større transportulykker.

- Det ene er **brann i tunnel**, en ikke ukjent situasjon. Her begynner et vogntog lastet med trevirke å brenne i Oslofjordtunnelen etter kollisjon med en personbil. Vogntoget er utbrent i løpet av en time. Konstruksjon og tekniske installasjoner får betydelige skader, og tunnelen må stenges i en måned. Konsekvensene regnes som små eller svært små på alle områder for uten sosiale og psykologiske reaksjoner, hvor konsekvensene anses som middels.
- En annen mulig hendelse, også med nylige liknende erfaringer fra virkeligheten, er **skipskollisjon** på Vestlandskysten. Her ser vi for oss at et stort cruise-skip kolliderer med et tankskip lastet med råolje. Det begynner å brenne i begge skip og 100000 tonn råolje slippes ut i sjøen. Konsekvensene anses som store på områdene langtidsskader på områdene langtidsskader på naturmiljø, direkte og indirekte økonomiske tap og sosiale og psykologiske reaksjoner.

2.1.12 Forsyningssvikt



Figur 13: Risiko for forsyningssviktscenarier

Norge er avhengig av at de internasjonale logistikksystemene fungerer. Med eksplosiv vekst i etterspørsel, tilbudssvikt eller logistikkbrikk vil det oppstå problemer.

- Under scenarioet **legemiddelmangel** stopper leveransene av insulin og noen typer antibiotika til hele Europa i tre uker, som følge av en brann på en fabrikk i Asia. 30000 mennesker i Norge er avhengige av insulin. Konsekvensene vurderes som svært store på områdene dødsfall, alvorlig syke og skadde og sosiale og psykologiske reaksjoner.

- Under scenarioet **global svikt i produksjonen av korn** gir tørke i Nord-Amerika, India og Kina svikt i hveteavlingene der, samtidig som kulde rundt Svartehavet ødelegger store deler av avlingene der. Også europeiske og norske avlinger påvirkes av

tørke, og regn i innhøstingsperioden i Norge gir dårlig kvalitet på kornet, som nå bare dekker 10 prosent av etterspørselen etter hvete i Norge. Konsekvensene regnes på alle områder som svært små, foruten de indirekte økonomiske tapene, som vurderes som moderate.

- Under scenarioet **langvarig strømrasjonering** har lite nedbør ført til lav fyllingsgrad i vannmagasinene, samtidig som det er lite mulighet for import fra utlandet grunnet stans i svensk kjernekraftproduksjon og kabelbrudd, og en kald vinter gir stort forbruk. Dette fører til at kraftkrevende industri blir pålagt å kople ut, samtidig som det innføres rasjonering for forbrukerne i perioden 1. mars til 15. mai. Konsekvensene er mest alvorlige på området påkjenninger i dagliglivet, hvor konsekvensene vurderes som svært store.

2.2 Flere situasjoner kan også oppstå samtidig

Det heter seg at en ulykke sjelden kommer alene. I nesten samtlige av scenariene vi har vist over, skjer én krise om gangen. I virkeligheten kan selvfølgelig også flere av disse utløse hverandre og skje i kombinasjon, med ytterligere press på kritisk infrastruktur og beredskapsenheter. Flere av situasjonene i kategorien «utilsiktet» er også mulige å se for seg som følge av at noen ønsker å påføre skade, som for eksempel pandemi, industriulykker eller transportulykker.

2.3 Tilsiktede hendelser

Tilsiktede hendelser er kritesituasjoner som oppstår fordi beregnende personer, grupper eller land prøver å omgå sikringstiltak for å gjøre størst mulig skade. Her er disse hendelsene delt inn i fire risikoområder, i tråd med DSBs *Analyser av krisescenarier*, og beskrivelser av

scenarioene derfra er inkludert her. De kortfattede risikoområdebeskrivelsene er supplert med vurderinger fra NSMs *Risiko 2019*, PSTs *Trusselvurdering 2020* og E-tjenestens *Fokus 2020*.

2.3.1 Politisk motivert vold

Etter straffeloven forstås terrorisme som handlinger med hensikt å *a) forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning for samfunnet, b) skape alvorlig frykt i en befolkning eller c) urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en mellomstatlig organisasjon*. Grensene mellom vold som er politisk motivert og hatmotivert kan være flytende eller uklar. PST vurderer trusler fra politisk motivert vold å komme fra tre kategorier av aktører: Ekstreme islamister, høyreekstreme og venstreekstreme.

Islamistisk ekstremisme: ISILs svekkelse har ført til at den islamistiske radikaliseringsvirksomheten og støtten til ekstrem islam i Norge har blitt mindre i omfang. Antall ekstreme islamistiske terrorangrep i Vesten har gått dramatisk ned siden 2017. Det begrensede omfanget er forventet å vedvare i 2020. Likevel anser PST det som mulig (nivå 3 av 5) at ekstreme islamister vil gjennomføre terrorangrep i Norge. Norge inngår både i ISIL og al-Qaidas fiendebilde. Et forsøk på islamistisk terror i Norge vil mest sannsynlig rettes mot generelle mål i form av et folkerikt mål med lavt sikringsnivå, eller et symbolmål. Enkle angrepsmidler er mest aktuelt.

Høyreekstremisme: Den høyreekstreme trusselen i Norge har økt. Det samme har antall høyreekstreme terrorangrep i Vesten. PST anser det i *Trusselvurdering 2020* som mulig (nivå 3 av 5) at høyreekstreme vil forsøke å gjennomføre et terrorangrep i 2020. Det vil si at den høyreekstreme trusselen i dag er på nivå med den islamistiske. Terrorangrepet på New Zealand i 2019 vil fortsette å ha en inspirerende virkning på høyreekstreme på tvers av landegrenser og internett vil fortsette å være en viktig arena for spredning av terroroppfordrende høyreekstrem propaganda. Et eventuelt høyreekstremt angrep vil mest sannsynlig utføres av enkeltpersoner, rettet mot samlingssteder for muslimer eller ikke-vestlige innvandrere, eller mot politikere eller myndigheter som oppfattes som å legge til rette for innvandring, eller mot jøder, skeive eller ytterliggående meningsmotstandere av høyreekstreme.

Venstreekstremisme: Norske venstreekstreme miljøer er små og består av noen få ekstreme grupperinger. Deler av miljøene har blitt mer aktive og voldelige. Særlig har en mobiliserende kampsak vært motstanden mot organisasjoner venstreekstreme vurderer som høyreekstreme. PST vurderer det som svært lite sannsynlig (nivå 1 av 5) at venstreekstreme vil forsøke å gjennomføre et terrorangrep. PST anser det likevel som sannsynlig at venstreekstreme vil fortsette å kartlegge, sjikanere og forsøke å begå voldshandlinger mot høyreekstreme. Det er mulig at kontakt med voldelige venstreekstreme i andre land kan bidra til radikalisering i Norge.

DSB har utviklet ett scenario innenfor kategorien politisk motivert vold:

- Scenarioet **terrorangrep i by** er et angrep som kan minne om angrepene i Paris og Saint Denis i november 2015, hvor 139 personer ble drept. I det tenkte scenarioet blir Stortinget og et kjøpesenter angrepet med en bombe, hvor terrorister også åpner ild. Et hotell blir angrepet, hvor 300 personer blir tatt som gisler. Konsekvensene vurderes som store totalt sett, med svært store sosiale og psykologiske reaksjoner.

2.3.2 Hevmotivert vold

I DSBs *Analyser av krisescenarioer* er hevmotivert vold et eget risikoområde, selv om grensene mot politisk motivert vold kan være flytende. Når DSB kategoriserer hevmotivert vold slik, er det fordi forebygging av vold ofte henger sammen med hvilket motiv som ligger bak. Eksempler på hevmotivert vold de siste årene kan være Albertvill-Realschule-skytingen i Willenden, Tyskland i 2009, hvor 16 personer ble drept av en 17 år gammel tidligere elev ved skolen, og Jokela skole-skytingen i Tusby, Finland i 2007, hvor 8 elever ble drept av en 18 år gammel elev.

- Her kan også et konkret scenario som **skoleskyting** være nyttig for å illustrere risiko og beredskapsbehov. En elev ved en videregående skole i Nordland åpner ild mot sine medelever. Nærmeste politistasjon er tre timers kjøretur unna, og de to polititjenestemennene som har tilholdssted på det lokale lensmannskontoret er på en øvelse en time unna. Angrepet varer en time. De samlede konsekvensene vurderes som middels, men på området sosiale og psykologiske reaksjoner vurderes de som svært store.

2.3.3 Sikkerhetspolitisk konflikt

Forsvarsjefens fagmilitære råd (Forsvaret, 2019) beskriver de sikkerhetspolitiske betingelsene for Norge som stadig vanskeligere. Sikkerhetssituasjonen har forverret seg over tid. En av truslene som Etterretningstjenesten i sin *Fokus 2020*-rapport beskriver som pågående og omfattende, er utenlandske etterretningsoperasjoner rettet mot politiske og økonomiske mål, samt mot forskningsinstitusjoner med tilgang på avansert teknologi. NSM og PST bekrefter dette bildet i sine trusselvurderingsrapporter, og beskriver en vedvarende høy etterretningsaktivitet mot militære, politiske og sivile mål i Norge.

Videre kan vi lese i *Fokus 2020* at interesser knyttet til Russland og Kina er det som i størst grad preger trusselbildet. Begge land beveger seg i en autoritær retning, og ser seg selv i en vedvarende konflikt med USA og deler av Vesten.

Forholdet mellom Russland og Vesten er dårligere enn noen gang siden den kalde krigen. Gjennom ti år med reform har Russland utviklet en fleksibel og anvendelig militærmakt. Nordområdene er i denne sammenheng høyt prioritert. Det russiske militæret har fått større evne til havgående operasjoner i nord gjennom nye fartøy og permanente kystforsvarssystemer på Franz Josefs land, Ny-Sibirøyene og Kola. Aktiviteten har siden sommeren 2019 vært en kontinuerlig demonstrasjon av det russiske forsvarskonseptets skalerbarhet og integrasjon. Øvingsaktiviteten viser at Russland har kommet langt i å bygge

kapabiliteter med evne til å tilpasse virkemidlene til de rådende omstendighetene. Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019 beskriver det russiske handlingsmønsteret som preget av mer risikovillighet og offensivitet, også mot Norge. Samtidig som Etterretningstjenesten påpeker at russiske medier fremmer et narrativ om at Norge stadig oftere påtar seg rollen som vertskap for NATOs militarisering av Arktis, skriver DSB i Krisescenarioer 2019 at Russland ikke anser Norge for å være del av egen interessesfære, og at russisk militær aktivitet i norske nærområder ikke anses for å være rettet mot Norge, men handler om strategisk avskrekking og å sikre tilgang til det nordlige Atlanterhavet for landets kapasiteter på Kola.

Kina har gått fra å holde en lav internasjonal profil, til å søke å etablere seg som en tradisjonell stormakt. Sentralt i Kinas ambisjoner om supermaktstatus er strategien Den nye silkeveien. Denne omfatter infrastrukturbygging, utlånsvirksomhet og investeringer. I tillegg til å være gunstig for kinesisk økonomi, gjør det andre land avhengige av Kina og dermed mer mottakelige for politisk press. Særlig digitale infrastrukturprosjekter styrker Kinas evne til å samle inn sensitiv informasjon. Den kinesiske interessen for Arktis vil fortsette å øke. Over tid har den kinesiske hæren styrket sine regionale militære kapasiteter i Kinas nærområder. I løpet av få år vil landet ha styrket sin evne til kjernefysisk avskrekking, samtidig som marinen øker sin evne til å operere både regionalt og globalt.

Norge må i økende grad legge til grunn for forsvars- og sikkerhetspolitikken at endringer i våre sikkerhetspolitiske omgivelser kan komme svært raskt.

- DSB gjennomførte i 2017 en risikoanalyse av et **hybrid angrep** mot Norge, men denne rapporten er gradert. Hybride angrep er en blanding av konvensjonelle militære operasjoner og irregulære virkemidler som cyberangrep, sabotasje, terrorisme og påvirkningsoperasjoner.

2.3.4 Digitale angrep

Hos NSM og nasjonalt cybersikkerhetssenter (NorCERT) går alarmen mange ganger daglig etter stadig mer komplekse og omfattende digitale angrep. Økende digitalisering gir innovasjon og effektivisering, men gjør også angrepsflaten større. Økende kompleksitet gir dessuten flere avhengigheter og sammenkoblinger i digitale systemer, som gjør at påvirkning ett sted i systemet kan gi utslag et annet sted.

Som nevnt i avsnitt 2.2.3 driver flere stater målrettede etterretningsoperasjoner mot Norge. Aktiviteten er rettet mot både militære mål, utenriktjenesten, statsforvaltningen, kraftselskaper, akademiske institusjoner og industribedrifter. I tillegg er banker og finansforetak utsatt for økonomisk motiverte angrep. Ved noen av hendelsene i 2017 var mer enn 30 prosent av bankkundene rammet av utilgjengelige i mer enn et døgn.

- Under scenarioet **digitalt angrep mot finansiell infrastruktur** rammer et omfattende cyberangrep alle betalingsterminaler og minibanker i Norge. Parallelt skjer et massivt, koordinert angrep på alle norske nettbanker. Alle betalingsterminaler, minibanker og nettbanker blir utilgjengelige i en uke. De samlede konsekvensene vurderes som middels store. De sosiale og psykologiske reaksjonene skiller seg ut

med å være svært store. Det finnes ingen kjente eksempler på et angrep av denne størrelsesorden.

- Under scenarioet **digitalt angrep mot ekom-infrastruktur** blir Telenors transportnett, herunder både viktig programvare og fysiske komponenter, slått ut av et angrep gjennomført av en statlig aktør med store sabotasje- og etterretningsressurser. All kommersiell elektronisk kommunikasjon rammes, herunder radio- og tv-sendinger og er borte i fem døgn. Deretter er disse tjenestene ustabile i en måned. Den samlede vurderingen av konsekvenser er at konsekvensene totalt sett blir svært store, med svært store konsekvenser på områdene indirekte økonomiske tap, sosiale og psykologiske reaksjoner og påkjenninger i dagliglivet.

2.3.5 Sikkerhetspolitiske scenarioklasser

Som en illustrasjon på kategorier sikkerhetspolitiske utfordringer Norge står overfor, går det an å se hen til Forsvarets forskningsinstitutt sine ugraderte *scenarioklasser*. Sannsynligheten for dem eller konsekvensene av dem kan ikke tallfestes, men grovt sett kan de sorteres slik, fra størst maktbruk og konsekvens og minst sannsynlighet, til minst maktbruk og konsekvens og størst sannsynlighet (Skjelland, et al., 2019):

- **Strategisk overfall**, «der én eller flere stater bruker omfattende militær innsats for å oppnå politisk endring og/eller forsvare egen handlefrihet, gjennom å kontrollere deler av Norges territorium. Her benyttes det store militære styrker mot Norge, men målene og metodene er mer begrensede enn ved erobring gjennom kontroll over hele landet.»
- **Begrenset angrep**, «der aktørene og målsettingene er de samme som i Strategisk overfall, men den militære innsatsen er mer begrenset, eksempel til enkeltmål på norsk territorium og/eller angrep på norsk infrastruktur/personer.»
- **Tvangsdiplomati**, «der aktørene, målsettingene og innsatsen er som i et begrenset angrep, men framgangsmåten er å demonstrere evne og vilje til bruk av militærmakt. Maktbruken er først og fremst symbolsk, dvs. for å sende et kraftfullt signal.»
- **Subversjon**, «der én eller flere stater bruker irregulær innsats for å oppnå politisk endring og/eller forsvare egen handlefrihet, gjennom å angripe norsk infrastruktur/personer.»
- **Terrorangrep**, «der ikke-statlige aktører bruker irregulær innsats for å oppnå politisk endring og/eller forsvare egen handlefrihet, gjennom å angripe norsk infrastruktur/personer.»

3 Hvordan vil framtiden bli?

Det eneste sikre vi vet om framtiden, er at den er usikker. Vi kommer til å bli overrasket igjen over hva framtiden bringer.

Trusselbildet i kapittel 2 har utgangspunkt i et nåtidsperspektiv, og de ulike truslene og scenarioene er ikke nødvendigvis like relevant etter hvert som tiden går. Forskningen sier det bare er mulig å forutsi konkrete hendelser noen år inn i framtiden, og deretter bare mulig å si noe om trender (Tetlock, 2006). Noen slik analyse av trendene som påvirker trusselbildet finnes imidlertid ikke i myndighets-regi i Norge.

En slik trendanalyse finnes likevel: FFI-forskerne Beadle, Diesen, Nyhamar og Bostad (2019) i rapporten *Globale trender mot 2040*, som igjen lener seg på trendstudier fra blant annet Det franske forsvarsdepartementet, britiske Development, Concepts and Doctrine Centre, svenske Försvarsmakten, amerikanske National Intelligence Council og NATO ACT.

Beskrivelsene i dette kapitlet er en oppsummering av hovedtrekkene for politiske, sosiale, teknologiske, økonomiske og miljømessige trender, slik de er beskrevet i nevnte *Globale trender mot 2040*. Dette kapitlet drar også veksler på den fremstillingen av trendene som gjøres av FFI-forskerne Hove, Berg-Knutsen, Dahl og Ronnes (2019) i rapporten *Heimevernet mot 2030*.

3.1 Politiske trender

Grovt sett er det tre trender som påvirker verdens maktforhold. For det første foregår det en maktforskyvning fra Vesten til nye stormakter i Asia og Latin-Amerika. Det kan bety at de framvoksende stormaktene kan bli mer villige til å bruke militære maktmidler til å nå egne mål. Samtidig kan en mulig konsekvens være at det blir høyere terskel for våre allierte til å intervensjonere utenfor egne interesseområder. I en situasjon hvor USA retter mer av sin oppmerksomhet mot de framvoksende stormaktene, vil det kunne bli økt konkurranse om amerikansk velvilje blant NATO-landene. Et *worst case*-scenario innenfor denne trenden vil være en militær konfrontasjon mellom Kina og USA, men det regnes på kort sikt som usannsynlig.

En annen trend som påvirker verdens maktforhold er forskyvning av makt fra statlige aktører til ikke-statlige aktører; organisasjoner, multinasjonale selskaper, aktivistnettverk, væpnede grupper, kriminelle organisasjoner og individer. En konsekvens av dette kan tenkes å være at den nevnte geopolitiske maktforskyvningen mellom stater får mindre betydning, fordi stater i seg selv blir mindre viktige. En annen mulig konsekvens er at det internasjonale systemet som sådan blir mer usikkert om statene svekkes vis-a-vis ikke-statlige aktører. Ikke-statlige aktører kan få større evne til å påvirke politiske beslutningsprosesser i Norge.

Den tredje overordnede trenden av betydning for verdens maktforhold er at forholdet mellom myke og harde maktmidler er i bevegelse. Hvilken retning det går er imidlertid usikkert. Det finnes fremtidsstudier som peker på både økt og redusert betydning av militærmakt. Bruk av militære maktmidler ser ut til å beholde sin nytteverdi i spenningen

mellom stater, mens det blir vanligere at stater bruker en kombinasjon av myke og harde virkemidler.

Disse utviklingstrekkene betyr i sum at den liberale verdensordenen er under press, og verden blir mer multipolar. Mye peker i retning av at USAs rolle som eneste supermakt er på hell. Det forventes at dagens multilaterale organisasjoner vil svekkes, hvor verden kan bevege seg i retning av regionale innflytelsessfærer. Verden ser ut til å bli mer ustabil. I en slik kontekst er Svalbard særlig sårbart for Norges del, fordi Russland kan anse det som innenfor sin interessesfære.

For en liten stat som Norge betyr en mer ustabil, regionalisert og mindre organisert verden en svekkelse av «vårt egentlige førstelinjeforsvar»: det regel- og normstyrte internasjonale systemet med multilateralt samarbeid. En mer usikker verden betyr dessuten for Norge økt avhengighet av internasjonal militær støtte.

3.2 Sosiale trender

De sosiale forholdene i verden vil med ganske stor sikkerhet preges av tre demografiske utviklingstrekk. For det første vil verdens befolkning øke med flere milliarder. For det andre vil stadig flere bo i urbane områder. For det tredje blir hele verdens befolkning eldre. Selv om befolkningsveksten i Norge ligger an til å bli blant de høyeste i Europa, ligger nesten all urbanisering og befolkningsvekst an til å skje i fattige land.

Et fjerde demografisk trekk som er mer usikkert enn de tre foregående, er migrasjon. Her peker ulike fagmiljøer i ulike retninger. Ifølge FNs befolkningsframskriving fra 2012 nådde migrasjonen fra fattige til rike land en topp i perioden 2000-2010 og forventes å falle fram til 2050. FN-framskrivningen fra 2017 viser til at den årlige nettomigrasjonen til Europa var halvparten så stor i 2010-2015 som i 2000-2010. Ifølge det amerikanske etterretningsmiljøet vil den internasjonale migrasjonen være høy og voksende de neste 20 årene – på grunn av forskjeller, konflikter og klima. I Norge antar SSB at andelen personer med innvandrerbakgrunn vil øke de neste tiårene og hovedalternativet tilsier at noe under en tredel av befolkningen vil ha innvandrerbakgrunn i 2100. Økende migrasjon kan føre til økt polarisering og i ytterste konsekvens økt rekruttering til høyreekstreme og jihadistiske organisasjoner, og med det større sannsynlighet for terrorangrep.

En ny utvikling, som har truffet verden de siste årene, er tydelige motreaksjoner mot globaliseringen. Dette har tydeligst kommet til uttrykk gjennom valget av Donald Trump som president i USA og folkeavstemningen som endte med flertall for britisk utmelding av EU. Hvis gapet mellom de som har mye og de som har lite, og mellom de forventningene i befolkningen på den ene siden politikens evne til å møte dem på den andre, ikke tettes, kan det føre til ustabilitet og radikalisering. Vi ser allerede tendenser til at skuffelse og mistillit uthuler verdier som demokrati, mangfold, og øker skepsisen til internasjonalt samarbeid og handel. I Norge er tilliten til nasjonalforsamling, partier og politikere høy – og økende. Vi er likevel utsatt for konsekvensene av globaliseringsmotstand, blant annet fordi sannsynligheten for alliert støtte i krig eller krise da blir lavere.

3.3 Teknologiske trender

Den teknologiske utviklingen og spredningen av ny teknologi går raskere enn noen sinne. En viktig driver for dette er at kommersiell teknologiutvikling har blitt et reelt alternativ til statlig utvikling.

Statlig medvirkning i teknologiutvikling er imidlertid fremdeles sentralt. Det har til konsekvens at land med høyere vekst enn verdens rike land vil kunne bruke mer penger på teknologi, ha et høyere investeringstempo og korte ned på de rike landenes forsprang.

Militært sett er det bred enighet om at autonome systemer vil kunne bli avgjørende – hvor maskiner forstår sine omgivelser og tar egne valg. Slike systemer vil i ytterste konsekvens påvirke grunnleggende militær-strategiske prioriteringer – for Norges del for eksempel i hva betydningen er av ubåter og fregatter. Det er også særlige forventninger knyttet til kunstig intelligens, som stadig diskuteres som en potensielt *revolusjonerende* faktor i kombinasjon med sensorer og våpen i autonome systemer.

Hva gjelder masseødeleggelsesvåpen, forventer fremtidsstudier at de kjernefysiske arsenalene vil bestå, men at det er mulig at flere aktører – også ikke-statlige – kan få tilgang på slike våpen. Det er delte meninger om sannsynligheten for bruk av masseødeleggelsesvåpen i fremtiden. Det er også stor spredning i antakelsene om cyberkriger og cyberkrigføring. Rene cyberkriger anses som lite sannsynlig, men inntrengning i datasystemer har allerede i dag blitt en del av normalsituasjonen.

Det kan oppstå brudd i de teknologiske trendene som gjør at fremtiden tar en helt annen retning. For det militære området kan man se for seg helt nye våpen eller helt nye domener for utstyr. Mer sannsynlig er imidlertid brå endringer i forholdet mellom kostnad og ytelse. Den teknologiske utviklingen generelt kan bli kraftig bremsset ned om globaliseringen reverseres. Med mer proteksjonistisk politikk – og dermed mindre konkurranse på verdensbasis – vil det bli mindre insentiver til innovasjon.

3.4 Økonomiske trender

Det er bred enighet om at verdensøkonomien vil fortsette å vokse, men at dette vil gå gradvis saktere. De største økonomiene forventes å bli Kina, USA og India. Det er forventet at Russland, Tyrkia, Kina, India, Indonesia, Brasil og Mexico til sammen vil utgjøre halvparten av verdens samlede BNP i 2050. Fortsatt økonomisk vekst er et premiss for å redusere det globale konfliktnivået, fordi mange av de faktorene som henger sammen med økt fare for konflikt, påvirkes av veksten – som barnedødelighet, utdanning, og oljeavhengighet.

En konsekvens av høyere vekst i fremvoksende økonomier, er at disse kan bruke mer på forsvar – noe som reflekterer også den politiske maktforskyvningen i verden. Norge har et økonomisk handlingsrom til å bruke mer på forsvar enn andre NATO-land. Dette henger imidlertid tydelig sammen med oljeinntektene, og lavere oljeinntekter vil kunne bety at det

blir vanskeligere å opprettholde bredden i dagens forsvarsstruktur. Da vil vi kunne bli enda mer avhengige av allierte.

Det forventes økt etterspørsel og konkurranse om naturressurser i framtiden, både i form av konflikter om tilgang til store naturressurser og konflikter utløst av ressursmangel. Den globale etterspørselen etter energi kan øke med opptil 50 % de neste tiårene – det meste av denne økningen i Asia. Selv om fornybare energikilder blir stadig viktigere, legger for eksempel det britiske forsvarsdepartementet (Ministry of Defence, 2018) til grunn at olje og gass vil forbli så viktig i for verdens energiforbruk i tiårene framover at tilgangen på disse ressursene vil få stor betydning for geopolitiske relasjoner også i framtiden. Matforsyningen i verden er under press på grunn av klimaendringer og et konsum vris stadig mer i retning av kjøtt på bekostning av ris, mais og soya. Da blir landbruket mer arealintensivt. Matmangel kan forsterke årsakene til konflikt. Vann kan også bli en viktigere kilde til konflikt; etterspørselen etter vann forventes å øke med 20-30 % fram mot 2030. Også for sjeldne metaller brukt i blant annet elektronikk, vil etterspørselen antakelig øke. Det kan få til konsekvens at land som utvinner disse kan bruke dem til å få geopolitiske gevinster. Det har allerede blitt vanligere å bruke naturressurser som våpen – som da IS oversvømte store områder og forurenset vannkilder i Irak og Syria.

Også på det økonomiske området kan det oppstå brudd i trendene. For eksempel hvis det globale handelssystemet blir begrenset. For Norges del vil det antakelig få store økonomiske konsekvenser dersom overgangen fra olje og gass til fornybar energi går raskt.

Særlig om økonomisk ulikhet: En viktig trend i hele verden, også i Norge, er at de økonomiske forskjellene øker. Ulikhet er sporadisk omtalt i *Globale trender mot 2040* (2019). Likevel trekker vi det fram her spesielt, fordi det er grunn til å mene at ulikhet vil kunne spille sammen med andre av de viktige trendene som påvirker vår trygghet og sikkerhet. Blant annet kan ulikheten tenkes å ha betydning for hvordan det politiske systemet i ulike land er i stand til å håndtere klimaendringer, demografiske endringer, globalisering og teknologiutvikling.

Ulikhetsbildet er tydelig: Siden 1980 har 50 prosent av den totale globale veksten tilfalt kun 1 prosent av de aller rikeste. Ulikhet i inntekt øker, men ulikhet i formue er enda tydeligere. I 2017 fikk verden én ny dollarmilliardær annenhver dag⁴. Hvis utviklingen fortsetter vil den rikeste promillen i verden eie like mye som hele den globale middelklassen innen 2050⁵. Parallelt lever fortsatt om lag 736 millioner mennesker av mindre enn 1.90 dollar om dagen.⁶

En hovedtrend er at den økonomiske ulikheten mellom land har gått ned, det samme har ulikheten mellom alle mennesker på jorda – men dette skyldes først og fremst fremgangen i Kina og til dels India de seneste årene. En urovekkende trend er at den økonomiske ulikheten *innad* i land øker raskt. Verst er det i deler av Latin-Amerika, Afrika og Midtøsten. Det vi imidlertid ser i nesten alle regioner i verden er at forskjellene har økt siden 1980. Den raskeste økningen ser vi nettopp i Kina, men også i Russland, Nord-Amerika og India⁷.

⁴ <https://www.oxfam.org/en/research/reward-work-not-wealth>

⁵ <http://wir2018.wid.world/>

⁶ <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx>

⁷ <http://wir2018.wid.world/>

Norge er blant landene i verden med minst økonomisk ulikhet. Men også her har ulikheten økt siden midten av 80-tallet, både målt etter inntekt og formue. Det finnes mange forklaringer på hvorfor ulikhetene har økt. Vi kan grovt sett dele årsakene i to hovedgrupper: De på toppen har dratt fra resten, og de på bunnen har blitt hengende etter. I regjeringens egne Stortingsmelding om ulikhet fra 2019 slås det fast at økningen i toppinntektsandeler er den enkeltfaktoren som har hatt størst betydning for økningen i inntektsulikhet i Norge de siste 30 årene (Finansdepartementet, 2019).

3.5 Miljøtrender

Verden er varmere enn noen sinne, og den globale gjennomsnittstemperaturen vil fortsette å stige i flere tiår framover. Det er bred enighet om at dette fører til, og i økende grad vil føre til, ismelting, stigende havnivå, endrede nedbørsmønstre og hyppigere ekstremvær. I Norge utfordrer klimaendringene kapasiteten vi har til å forebygge og håndtere naturhendelser, og det er forventet at det oppstår flere naturskapte ulykker og kriser som følge av klimaendringene.

Dagens fremtidsstudier trekker fram klimaendringene som ett av få områder som kan bidra til *mer* internasjonalt og multilateralt samarbeid. Men selv i en situasjon hvor Paris-avtalens mål skulle bli nådd allerede i dag, vil effekten av de utslippene som allerede har kommet fortsette å virke i minst to tiår til. Det kreves dramatiske reduksjoner i forbruket av olje og gass for å nå 1,5-gradersmålet i Paris-avtalen – opp mot 90 % reduksjon i forbruket av olje innen 2050 og mer enn 50 % i forbruket av gass. De negative konsekvensene av klimaendringene forventes å bli sterkere jo mer temperaturen øker.

Det finnes bare svake og dels motstridende funn om sammenhengen mellom klimaendringer og konflikt – samtidig som det finnes eksempler allerede i dag på at klimaendringer er av årsakene bak konflikter, som det har vært under krigen i Syria. Det er i sum lite som tyder på at mer ekstremt vær vil bli av hovedårsakene til krig framover. I stedet vil været gjøre befolkningen dårligere i stand til å takle konflikt. Særlig gjelder dette Afrika og Sør-Asia. En annen konsekvens av klimaendringer, som de fleste studier er enige om, er økt migrasjon vekk fra de landene som rammes hardest.

4 Fire utfordringer for totalberedskapen

22. juli-kommisjonen viste med all tydelighet at beredskapen i Norge ikke var god nok denne fatale dagen. Vi hadde ikke totalberedskap. De alvorlige manglene som kom fram under objektsikringssaken høsten 2018 (om sikring av eiendom som er av vital betydning for rikets sikkerhet) understreker at vi også i dag har grunnleggende beredskapsutfordringer.

Enhver krise, stor eller liten, har sine spesifikke forklaringer. Imidlertid finnes det noen utfordringer som gjelder *generelt*, som svekker samfunnets evne til totalberedskap. I dette kapitlet løfter vi fram fire slike utfordringer.

Arbeidet med dette notatet har inkludert intervjuer og samtaler med 40 personer som jobber med beredskap – forskere, byråkrater på lokalt og sentralt nivå, frivillige, politikere, tillitsvalgte, militære og personer som jobber til daglig med beredskap ute i felt. Disse danner grunnlaget analysen i dette kapitlet, i tillegg til de referansene til faglitteratur som er oppgitt i teksten.

4.1 Den nære beredskapen er ikke høyt nok prioritert

Beredskap er i sin natur desentralisert. Kriser skjer der de skjer, og respons krever ressurser i de ytre leddene til å drive krisehåndtering: Folk, materiell, kompetanse og myndighet. En grunnleggende avveining innenfor styringen av beredskap er hvordan ressursene prioriteres sentralt-desentralt. Innenfor militær terminologi snakker man gjerne om *tooth-to-tail-ratio*, hvor «tennene» er ressurser som deltar i strid, mens «halen» er funksjoner som administrasjon og logistikk (McGrath, 2007). Det har vært en bekymring blant militære for at halen har vokst på bekostning av den spisse enden (Norheim-Martinsen, 2017). Det er imidlertid grunn til å være bekymret for dette som et mer generelt poeng, også for de sivile delene av beredskapssystemet. Dessuten – er den administrasjonen som finnes tett nok på de operative ressursene?

En bekymring blant mange av de vi har intervjuet, er knyttet til **Politiet**. Politireformen, vedtatt i 2015, hadde til hensikt å styrke kvaliteten i politiets arbeid, blant annet gjennom sammenslåing av politidistrikter, mer samarbeid mellom politiet og kommunene og en reduksjon i politiets oppgaver⁸. Blant de som jobber i mange ulike deler av beredskapsapparatet finnes det imidlertid en bekymring for hva reformen har ført til, hva gjelder politiets tilstedeværelse i den nære beredskapen. Fordi brannvesenet er kommunalt har det i deler av distrikts-Norge vært slik at brannvesen har kommet til skarpe oppdrag før politiet. I noen tilfeller har det betydd at brannvesenet har utført oppgaver som egentlig var tillagt Politiet. I andre tilfeller har det ført til at ingen har kunnet gripe inn, selv om brannmannskaper var på stedet. Det er en klar oppfatning blant de vi har intervjuet at disse utfordringene har blitt forsterket av politireformen. I offentligheten har denne oppfatningen for eksempel blitt uttrykt av Ola Yttre, leder i Ambulanseforbundet, i etterkant av Mehamn-

⁸ <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-306.pdf>

drapet 27/4-19⁹. Her måtte ambulanspersonell vente 40 minutter på bistand fra politiet uten å kunne gå inn.

Flere undersøkelser av politireformen viser at reformen har svekket politiets tilstedeværelse ute «i felt». I en rapport fra forskningsprosjektet *Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitireformen* (Filstad & Karp, 2018) er 4500 politiansatte intervjuet om reformen. Noen nøkkelfunn er at

- 80 prosent mener det forebyggende politiarbeidet blir dårligere eller det samme som før på grunn av reformen
- Nesten 80 prosent mener beredskapen blir dårligere eller den samme som før
- 70 prosent mener tilgjengeligheten for publikum har blitt dårligere
- Nesten ingen har tro på at reformen gir bedre ressursutnyttelse
- 20 prosent mener reformen gir mening

I rapporten *Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum* (Wathne, Talberg, & Gundhus, 2019) er 3100 politiansatte intervjuet. Her er hovedkonklusjoner at

- Nesten halvparten av lederne i politiet er enige i at forebygging i mindre grad har blitt prioritert etter at reformen har blitt igangsatt
- Nesten halvparten av de politiansatte mente de ikke fikk utført oppgavene på den måten de ønsket på grunn av standardisering av oppgaveløsning. Dette er en økning på nesten en femdel siden 2013.
- 3 av 4 politiansatte opplever å ikke ha ressurser til å gjøre arbeidsoppgavene faglig godt, og 7 av 10 oppgav å ha en dårlig følelse ved arbeidsdagens slutt på grunn av tids- og ressursmangel

Disse funnene står i kontrast med bildet man kan få ved å se isolert på økningen i bevilgninger til for eksempel Politidirektoratet og et sentralt beredskapssenter under denne regjeringen, og tyder på at den nære beredskapen ikke har blitt prioritert.

En annen klar bekymring blant de vi har intervjuet, er knyttet til **Sivilforsvaret**. I fredstid støtter Sivilforsvaret politi, brannvesen og medisinsk personell ved større ulykker og naturkatastrofer. I krig ivaretar Sivilforsvaret befolkningens behov for beskyttelse. Dette gjelder for eksempel evakuering, medisinsk materiell eller støtte ved radioaktiv eller kjemisk forurensning. Sivilforsvaret har en styrke på 8000 tjenestepiktige, og er delt i 20 distrikter. I praksis utgjør Sivilforsvaret en viktig del av den nære beredskapen i både krig og fred, i både de øvre og nedre delene av krisespekteret.

Sivilforsvaret omtales av flere av de vi har intervjuet som å ha vært utsatt for en «systematisk nedprioritering over tid» fra politisk hold, med et «vanvittig etterslep» på ressursiden, samtidig som behovene for beredskap for naturkatastrofer øker med klimaendringene. En tertialrapport til Justis- og beredskapsdepartementet, gjengitt i VG

⁹ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/IAJOvk/mehamndrapet-ambulansarbeidere-ventet-i-over-40-minutter-paa-gi-noedhjelp>

høsten 2019¹⁰ tegner et tilsvarende bilde. I rapporten påpeker Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap at

- Sivilforsvaret har ikke tilstrekkelig antall operative avdelinger til å håndtere hendelser med kjemiske, radioaktive og eksplosive stoffer
- Det øves mindre enn det som er definert som «kritisk behov» for trening. Det utgjør en stor risiko for mannskapenes sikkerhet og etatens operative evne
- Tilstanden for de operative kjøretøyene er dårlig
- Kompetansen innenfor samtlige fagområder er for lav på enkeltmannsnivå

Flere mediasaker de siste årene har pekt i samme retning. I 2018 slo distriktssjefene i Sivilforsvaret alarm i VG¹¹ om bemanningssituasjonen og oppgave at de fryktet for sikkerheten. En sak fra NRK Trøndelag samme høst fortalte om tjenestebiler fra 1987 og brannslanger fra 1967¹².

Helseberedskap er avgjørende for tryggheten vi opplever i hverdagen. Det er ikke mulig å opprettholde medisinsk spisskompetanse på steder der den sjelden brukes og en viss grad av spesialisering og sentralisering er dermed nødvendig i helsesektoren. Akutt helsehjelp skal likevel være tilgjengelig med en akseptabel responstid over hele landet.

Beredskap i nord

Som del av arbeidet med dette prosjektet har vi gjennomført intervjuer med en rekke aktører innenfor beredskapsarbeidet i Finnmark, herunder et fokusgruppeintervju i Sør-Varanger. Herfra understrekes det at Finnmark og Nord-Norge har noen spesifikke kjennetegn ved beredskapssystemet og risikobildet:

- Høy tåleevne på kriser som i nord er mer dagligdagse. Hardt vær og store avstander gjør at folk og beredskapssystem er bedre vant med kriser som stengte veier eller strømbrudd. En krisebevissthet knyttet til disse krisene som oppfattes som høyere enn i resten av landet.
- Mindre folk og ressurser gjør at utholdenheten i møte med større og mer langvarige kriser er dårligere. Med få folk er det vanlig at enkeltpersoner spiller flere roller i beredskapssystemet samtidig, og det gjør evnen til å takle mer omfattende og komplekse kriser dårligere.
- Fast bosetting og tilstedeværelse av offentlige myndigheter er viktigere for suverenitetshevdelse i de områdene av Norge hvor avstanden til land som ikke er våre militære allierte er kortere.
- Lavere politisk tillit i Nord-Norge enn i resten av landet.
- Klimaendringene rammer hardere i nord, og mindre is åpner muligheten for økt skips- og båttrafikk i Barentshavet. Det er ikke dagens beredskapssystem rigget for.

¹⁰ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/1n8yaJ/advarer-om-sivilforsvaret-kan-ikke-evakuere-befolkningen-i-krig>

¹¹ <https://www.vg.no/nyheter/i/J1APxb/sjefer-i-sivilforsvaret-mangler-folk-og-frykter-for-sikkerheten>

¹² <https://www.nrk.no/trondelag/frykter-for-framtida-for-sivilforsvaret-1.14198909>

Det er en tydelig økning i helseoppdrag hos brannvesenet. Det er problematisk. I DSBs brannstatistikk for 2018 (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2019) ser vi at helseoppdrag, med 6505 oppdrag, er av de aller vanligste oppdragene for brannvesenet – nesten dobbelt så vanlig som «brann i bygning». Det er en klar økning fra de 5717 helseoppdragene i 2017 (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2018) og de 5301 helseoppdragene i 2016 (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2017), som også var det året med flest helseoppdrag for brannvesenet noen sinne. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er bekymret for utviklingen, fordi brannmannskap har begrenset helsefaglig kompetanse¹³. Det kan finnes flere forklaringer på hvorfor økningen har funnet sted, men en

forklaring kan være sentraliseringsforklaringen som avdelingsdirektør Steinar Olsen i Helsedirektoratet tok til orde for overfor NRK 1/7-19: «Legevakta er ikke til stede som før og ambulansetjenesten har oftere et høyere aktivitetsnivå enn brannvesenet. Da kan det hende at brannvesenet i enkelte tilfeller må rykke fordi de er nærmeste den akutte hendelsen og kan gi førstehjelp til ambulansen kommer»¹⁴. Samtidig skal det ikke underslås at brannvesenet også har akuttmedisinsk kompetanse som bidrar til å redde liv i dag, blant annet som en følge av Norsk luftambulanses ordning «Mens vi venter på ambulansen», hvor brannmannskaper har fått opplæring i livredning for akutt syke før helsepersonell og eventuell ambulanse er på stedet¹⁵.

En ytterligere bekymring uttrykt i mange av våre intervjuer er knyttet til **kommunene**. Mange av kommunene er utilstrekkelig rigget for å drive med beredskap. Gjennom lov og forskrift om beredskapsplikt har kommunene siden 2010 vært pålagt å blant annet utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse, og i tillegg en beredskapsplan med utgangspunkt i denne risiko- og sårbarhetsanalysen, og øve på beredskapsplanen minst hvert annet år. Kommunene har fått større ansvar for beredskap, men det er også svært gode grunner til å satse på kommunen som beredskapsaktør utover de rent juridiske pliktene. Alle større og små kriser skjer i en kommune, og kommunen har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. Kommunen og dens ansatte og folkevalgte har dessuten en særlig kunnskap om lokale

Flate kutt i beredskapsevnen?

Gjennom den såkalte avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen har alle statlige virksomheter fått flate kutt på til sammen 10,3 milliarder kroner siden 2015. Flere av de vi har intervjuet har pekt på kutt i selve beredskapsevnen flere steder. Informanter forteller om nye krav til etater, samtidig som det ikke følger penger med – eller kutt i kombinasjon med nye krav. Flere forteller om økte krav til bruk av eksterne, med innkjøp fra konsulenter. I Politiet har reformen vært innrettet sånn at kuttene har blitt fordelt ut til politidistriktene, og selv om dette har vært penger som har kommet tilbake til politiet – det har vært prioritert av regjeringen – så har mye kommet i form av øremerkede satsninger sentralt.

¹³ <https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2017/kronikk-brannvesenet-pa-helseoppdrag/>

¹⁴ https://www.nrk.no/norge/dsb-bekymret_-brannvesenet-er-ute-pa-stadig-mer-helse-1.14607499

¹⁵ <https://norskluftambulanse.no/vart-arbeid/kurs/mens-du-venter-pa-ambulansen/>

forhold som nasjonale beredskapsaktører har begrensede forutsetninger for å tilegne seg. Rent operativt må totalressursene samordnes «på stedet» og lokalsamfunnets ressurser er i praksis noe som bare kan samordnes lokalt.

Det er imidlertid en avstand mellom hva kommunene er pålagt, og kommunenes beredskapsevne. Forskningsprosjektet NEXUS har undersøkt oppfølgingen som har blitt gjort etter 22. juli-angrepet. Et av hovedfunnene fra forskningsstudiene i dette prosjektet er at en stor del av ressursøkningen til samfunnssikkerhet og beredskap har kommet på departements- og direktoratsnivået, mens de kommunale og regionale ressursene ikke har økt tilsvarende (Albrechtsen, et al., 2017). Dette til tross for at forventningene, oppgavene og rapporteringskravene til det lokale nivået har økt gjennom innføringen av den kommunale beredskapsplikten (Nilsen, Albrechtsen, & Nyheim, 2018). Det er altså et gap mellom ressursituasjonen lokalt og sentralt, og dessuten mellom forventninger og ressurser lokalt.

En rapport fra SINTEF og KS FoU (Øren, et al., 2016) konkluderer også med at selv om loven om kommunal beredskapsplikt har bidratt til oppmerksomhet om beredskap, mangler det ressurser i kommunene for å være i stand til å drive beredskapsarbeid på en god måte. Særlig er dette vanskelig i små og mellomstore kommuner, hvor arbeidet er avhengig av ildsjeler og i stor grad er hendelsesdrevet.

Hva gjelder lovkravet om å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, har dette stabilisert seg på et nivå tett opp mot 100 % av kommunene, ifølge DSBs kommuneundersøkelse (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2019). Undersøkelsen finner imidlertid at minst 35 % av kommunene bryter med minst ett av minimumskravene som forskriften stiller til risiko- og sårbarhetsanalysen. Undersøkelsen finner tilsvarende at 43 prosent av kommunene har beredskapsplaner bryter med minst ett av minimumskravene forskriften stiller for en slik plan. 11 prosent av kommunene bryter med kravet om å ha øvd på planen de siste to år.

«En viktig indikator for kvaliteten på samfunnssikkerhetsarbeidet er at det har en forankring i kommunens administrative og politiske ledelse», skriver DSB i kommuneundersøkelsen. Derfor spør kommuneundersøkelsen blant annet om den overordnede beredskapsplanen er forankret i kommunestyret. Til det svarer 84 prosent av kommunene bekreftende. I arbeidet med dette notatet har vi sendt ut en spørreundersøkelse til landets kommunestyrerepresentanter¹⁶. Her kommer det fram at det er grunn til å mistenke at forankringen av arbeidet med beredskap i en del kommunestyrer ikke er reell. I vår undersøkelse blant landets kommunestyrerepresentanter, svarer nemlig 43 prosent av kommunestyrerepresentantene at de i liten grad kjenner til innholdet i kommunens beredskapsplan. En påstand fra våre kvalitative intervjuer var at kommunestyrerepresentantene har urovekkende lav kunnskap om behovene innen beredskap i kommunen, og at dette kan bidra til å forklare at beredskap og

¹⁶ Undersøkelsen er gjort i samarbeid med NorgesBarometeret, og stiller spørsmål til et representativt utvalg av representantene i landets kommunestyrer i perioden 2015-2019. Undersøkelsen er gjennomført høsten 2019.

sårbarhetsreduserende tiltak ikke prioriteres – i tillegg til ressursknappheten som Øren et al (2016) peker på.

I undersøkelsen blant de folkevalgte ser vi også at 14 prosent ikke mener at befolkningen har tillit til at kommunens ledelse er i stand til å møte en krisesituasjon dersom den oppstår.

4.2 Dårlig samarbeid mellom offentlige etater svekker vår beredskapsevne

En gjennomgående tilbakemelding fra mange av de vi har snakket med er at beredskapssystemet har grunnleggende problemer med samvirke og å tenke helhetlig rundt beredskap. I våre intervjuer beskrives aktørene i beredskapssystemet av flere som å ha en trusselforståelse som er etablert innenfor den enkelte sektor. Planer for hvordan man håndterer kriser er i mange tilfeller ikke koordinert, og øves ikke på sammen. «Silotenkningen i offentlig sektor forringer de sparsommelige beredskaps- og forsvarsressurser Norge besitter», slår forsvarsforsker Anders Romarheim (2019) fast.

Denne mangelen på helhet i arbeidet med beredskap var sentral også i 22. juli-kommisjonens rapport. Ett av rapportens fem hovedfunn var at beredskapssystemet vårt hadde for dårlig evne til å koordinere og samhandle. Kommisjonens viktigste anbefaling var at ledere på alle nivå i forvaltninger må styrke holdninger og kultur til en rekke ulike aspekter ved beredskap, herunder evnen til å samhandle (22. juli-kommisjonen, 2012).

Etter 22. juli ble innført et eget samvirkeprinsipp, som skulle være styrende for det norske arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette i tillegg til ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippene som allerede lå til grunn for beredskapen.

Til tross for innføringen av samvirkeprinsippet er ikke **samvirkeproblemene fra 22. juli løst**. Den kanskje viktigste konklusjonen fra forskningsprosjektet NEXUS, som har forsket på oppfølgingen av 22. juli, er dette. Problemene med samordning er et grunnleggende og langvarig trekk ved samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge. Innføringen av samvirkeprinsippet virker ikke å ha vært tilstrekkelig for at ressursene skulle finne hverandre, konkluderes det i NEXUS-prosjektet (Albrechtsen, et al., 2017). Også Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Riksrevisjonen, 2015) påpekte at evnen til samvirke fremdeles er for dårlig. Denne rapporten omtalte Justis- og beredskapsdepartementets evne ta koordineringsansvar som å ha «alvorlige svakheter».

Blant flere av de vi har intervjuet påpekes det at **organiseringen av sentralforvaltningen** skaper særlige utfordringer utover de som for eksempel oppstår gjennom at man har ulik kultur i ulike virksomheter. Sentralforvaltningen er kompleks og sammensatt, og i tillegg står sektorprinsippet sterkt i forvaltningen i Norge – sterkere enn for eksempel i Sverige (Smith, 2015). Sektorprinsippet innebærer si at alle statlige oppgaver er plassert i en styringslinje under en spesifikk statsråd, og at det ikke skal være tvil om hvilken statsråd som har ansvar for å instruere arbeidet.

I tillegg til å skape problemer for selve krisehåndteringen, gir samvirkeproblemene og fragmenteringen **svakket evne til å lære av kriser og øvelser**. For eksempel peker sikkerhetsforskerne Almklov, Antonsen, Bye og Øren (2018) på at mål- og resultatstyring *internt* i organisasjoner og kulturforskjeller mellom dem står i veien for læring på tvers av organisasjoner. Selv etter tverrsektorielle øvelser evaluerer den enkelte aktør seg selv. «Forsvaret evaluerer forsvaret, politiet evaluerer politiet, og ingen evaluerer helheten», påpeker en av våre informanter. Også forskningen er fragmentert i ulike miljøer som gjør at beredskapsforskningen ikke blir sett i sammenheng. Dette har bidratt til en svak vitenskapelig basis for deler av forskningen, påpekte Sårbarhetsutvalget (Justis- og politidepartementet, 2000), og det er lite som tyder på at denne utfordringen er løst. Et poeng fra både informanter som jobber operativt med beredskap og fra forskere, er at øvelser er sentrale for å bygge relasjoner og evne til å samvirke. Innføringen av PLIVO-øvelser («pågående livstruende vold»-øvelser) pekes på av mange som et nyttig tilskudd i så måte.

Blant de vi har intervjuet, er det flere som uttaler at problemet med siloer er **verre på sentralt nivå** i forvaltningen, enn på lokalt nivå. Tvert imot er det mye bra med den uformelle og relasjonsorienterte måten kommunene jobber med beredskap. Denne forskjellen mellom sentralt og lokalt nivå, hvor utfordringene med sektorfokus er større lenger opp i hierarkiet i forvaltningen, blir også uttrykt i FFIs intervju-undersøkelse i forbindelse med rapporten *Heimevernet mot 2030* (Hove K. , Berg-Knutsen, Dahl, & Rones, 2019).

4.3 Mål- og resultatstyring skaper nye utfordringer for beredskapen

I de siste tiårene har det skjedd endringer i forvaltningen – også i forvaltningen av beredskap – som kan plasseres under fellesbetegnelsen *New Public Management*. Grunnleggende sett innebærer det å overføre til offentlig sektor styringslogikken fra bedrifter i privat sektor. Ett av elementene innenfor new public management-paradigmet, mål- og resultatstyring, blir trukket fram av flere som vi har intervjuet, som å ha flere problematiske sider i et beredskapsperspektiv.

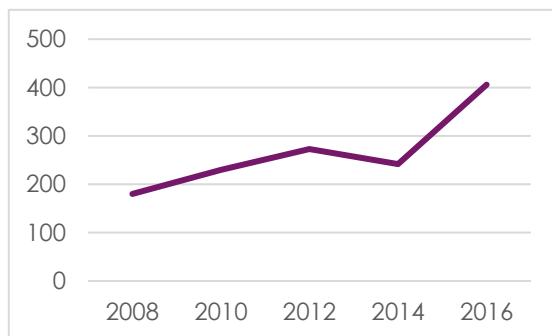
Mål- og resultatstyring har status som det overordnede styringsprinsippet i staten. Oppgaver deles ut i form av resultater som skal oppnås, mens det er opp til ansvarlig enhet hvordan man oppnår resultatene. Deretter rapporteres resultater, og hvorpå det gis belønning for gode resultater, sanksjoner for dårlige.

Oppdeling i bestiller- og utfører-enheter, framfor organisasjoner som tar helhetlig ansvar, gjør også at det blir større avstand mellom de som faktisk utfører det praktiske beredskapsarbeidet og de som leder arbeidet. Det skaper større følt behov for kontrollmekanismer, hvor de som befinner seg i bestillerleddet sender detaljerte mål til de som står for det praktiske beredskapsarbeidet.

Det er to overordnede problemer med hvordan mål- og resultatstyringen påvirker arbeidet med beredskap. Det første er at **helheten blir undergravd av at det er for mange mål som ikke lar seg prioritere**. Det var denne typen kritikk 22. juli-kommisjonen kom med da de

pekte på mål- og resultatstyringen i Politiet som en årsak til at beredskapen sviktet denne fatale dagen (22. juli-kommisjonen, 2012). Kommisjonen beskriver et politi med svært mange og detaljerte mål, hvor Justisdepartementet har unødvendig fokus på detaljer i virksomheten – «de senere år er tildelingsbrevene blitt stadig mer detaljerte, med flere og mer spesifikke målsettinger». Tilsvarende beskriver en rekke av våre informanter omfattende og byråkratiske rapporteringssystemer. Representativt for flere av de som jobber operativt med beredskap forteller en av de vi intervjuet innen ambulansetjenesten at «kravene øker hele tiden til hva man skal rapportere om». Jostein Askim, som forsker på offentlig administrasjon i Norge, peker på at en årsak til kontrollregimer som eser ut er at mål legges oppå mål, fordi politikere og andre ikke evner å prioritere¹⁷. Det samme pekte tidligere politidirektør Ingelin Killengreen på i sitt intervju med 22.-julikommisjonen.

Et bilde på detaljnivået i mål- og resultatstyringen kan man få ved å se på tildelingsbrevene fra departementene (Paulsrud, 2017). Disse er en avgjørende del av styringen av offentlig sektor. På samfunnsikkerhetsområdet virker antallet mål å ha økt over tid. Det er en tydelig overvekt av detaljorienterte prosessmål, heller enn for eksempel resultatmål.



Figur 14: Utvikling i antall mål i tildelingsbrev på samfunnsikkerhetsområdet (Paulsrud, 2017)

Beredskapsforskerne Nilsen, Albrechtsen og Nyheim (2018) peker også på at rapporteringskravene på det lokale nivået har økt etter innføringen av forskrift om kommunal beredskap. Omfattende kontrollsystemer tar tid fra det operative arbeidet, og flytter avgjørelser oppover i systemet, fra fagpersoner tett på potensielle hendelser.

Det andre overordnede problemet med mål- og resultatstyringen er at **det som ikke lar seg måle gjør at vi måler noe annet**. Også dette ble

adressert av 22. juli-kommisjonen som et problem i Politiets arbeid med beredskap. Målene hadde blitt satt på områder som er enkle å måle, og ikke nødvendigvis de viktigste områdene. For eksempel var «målsettingen om økt samfunnsikkerhet [...] ikke uttrykt i konkrete tiltak, mål, eller andre indikatorer for beredskap.» Flere av våre informanter peker på at beredskap er grunnleggende vanskelig å måle på en god måte, fordi resultatene først kommer på lang sikt, hvor hendelsene man skal ha beredskap for gjerne er sjeldne. Målforskyvningen i retning av det som er enklere å måle, fører i verste fall til det en informant beskrev: «Med begrensede ressurser gjør vi det vi blir målt på, ikke det som er viktigst».

4.4 Privatisering skaper nye utfordringer for beredskapen

Private aktører spiller en nødvendig og viktig rolle innenfor tanken om totalberedskap: Målsettingen er å bruke de samlede ressursene i samfunnet for å møte det helhetlige trusselbildet. Imidlertid er det et grunnleggende skille mellom de tilfellene hvor private

¹⁷ <https://www.sv.uio.no/isv/forskning/aktuelt/blogg/ta-politika/2012/maalstyring-staten-askim.html>

aktører og frivillighet som *komplementerer* beredskap i offentlig regi, og de tilfellene hvor oppgaver som tidligere var offentlige *settes ut* til private. Det siste er hva vi kan kalle *privatisering*. Målsetningen innenfor et totalberedskapsperspektiv er blant annet at private og frivillige skal fungere som komplement på en god måte. Det har for eksempel vært viktig under skogbrannene som har vært de siste årene at bondenæringa fylte møkkavogner med vann for å hjelpe til med sløkking. Eller at helikoptre fra oljenæringa spilte en viktig rolle under Viking Sky-krisen i 2019.

Men private aktører er i økende grad premissgiver for beredskapen (Endregard, 2019). Oppgaver har blitt privatisert. Innenfor Forsvaret har det for eksempel siden 90-tallet det skjedd en organisatorisk og økonomisk nedskalering, med økt vekt på anbud, outsourcing og offentlig-privat samarbeid (Listou, 2019; Norheim-Martinsen, 2019). Tydelige eksempler er de strategiske kontraktene med WilNor Governmental Services og Grieg Ships Services som har overtatt ansvar for å administrere den sivile delen av Forsvarets forsyningskjeder. For Heimevernet er de kommersielle aktørene ansvarlige for forsyning av HV-styrkene helt ut i teig (Listou, 2019). Kommersielle avtaler har fått større plass, der det tidligere var større vekt på rekvisisjon. Begrunnelsen er typisk kostnadseffektivisering, slik som omtalen av utvikling av støttestruktur i gjeldende Langtidsplan for Forsvaret:

«Bruk av strategiske avtaler med sivile leverandører gir fordeler som effektiv tids- og ressursutnyttelse, økt reaksjonsevne og fleksibilitet, større operativt handlingsrom, forbedret utholdenhet og økt operativ tilgjengelig. Denne utviklingen innenfor sivil-militært samarbeid gir Forsvaret rom for å redusere i egen organisasjon.»¹⁸

Spørsmålet er hvor store fordelene av eventuell kostnadseffektivisering faktisk er, og hvordan de eventuelle besparelsene står seg opp mot utfordringene økt bruk av private aktører kan medføre. Den økte markedsorienteringen av Forsvarets arbeid har nemlig **i liten grad vært gjenstand for forskning** (Norheim-Martinsen, 2016).

Blant de vi har intervjuet trekkes det fram flere tydelige ulemper ved økt bruk av private, både i de sivile og de militære delene av beredskapen. Det første er at det skaper økt kompleksitet og dermed potensielt **større koordineringsutfordringer** i en krisesituasjon. Som Nasjonal sikkerhetsmyndighet skriver i *Risiko 2019*: «En kompleks verdikjede med sviktende sikkerhetsstyring øker den samlede risikoen viktige samfunnsfunksjoner utsettes for». Når du stykker opp, omorganiserer og privatiserer, stykker du også opp de gamle relasjonene.

En annen grunnleggende utfordring er at **bedrifter har ikke beredskap som formål, men inntjening**. Det gjør for eksempel at oljenæringen i mindre grad er en støtte for beredskapen til havs når tidene i bransjen har blitt trangere¹⁹. Og når det offentlige inngår kontrakter med private selskaper om tjenester, er ofte beredskapshensyn ikke vektet i anbudet. «Nice to

¹⁸

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>

¹⁹ <https://www.industrienergi.no/nyhet/equinor-vil-legge-ned-hfis-pa-gullfaks-risikerer-a-svekke-helikoptersikkerheten-i-nordsjoen/>

have» prioriteres ned til fordel for det som gir avkastning for bedriften. «Private vil forsøke å få mest mulig penger ut av avtalen. Det offentlige er ikke flinke nok til å legge inn krav i kontraktene,» som en informant formulerte det. Det har også blitt problematisert at det kan være behov for bedre rekvirerings- og erstatningsmekanismer i fredstid.

Hvor galt anbudsprosesser kan gå så vi et tydelig eksempel på under Luftambulanse-krisen i Nord-Norge i 2018 og 2019. Da det svenske selskapet Babcock vant anbudet om å drive luftambulansen i nord, kommer det klart fram at pris ble vektet over kvalitet. I tildelingsdokumentene fra Luftambulansetjenesten blir det opplyst at: «Det vinnende tilbudet er rangert som nummer fire på kvalitet. Dette skyldes primært at tilbudt beredskap er levert med færre piloter og færre reservefly enn konkurrerende tilbud.» Etter Babcock overtok drift av tjenesten høsten 2019 var det store utfordringer med beredskapen, med pilotmangel som en vesentlig årsak²⁰. Ingen kan gardere seg mot svikt og mangler, uavhengig av om beredskapen er i offentlig eller privat regi, men det er liten tvil om at anbudsprosessen og skifte av tilbyder i seg selv har gjort helseberedskapen i nord mer sårbar. Denne problemstillingen tas også opp som en risiko i NOUen *Først og fremst* (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015), om akuttmedisinske situasjoner, hvor det påpekes at

«Det er en fare for at operatørbytte ved inngåelse av nye kontrakter bryter en god samhandling som er opparbeidet mellom operatør og helseforetak gjennom flere år.

Frivilligheten avgjørende for beredskapen

Hver dag utfører vanlige folk livreddende førstehjelp, redder folk fra sjø og fjellet, søker etter overlevende etter ras og snøskred. Frivilligheten spiller en avgjørende rolle i norsk beredskap. Den frivillige redningstjenesten er ett de viktige bidragene fra frivilligheten i det norske beredskapssystemet. God beredskap krever desentraliserte ressurser med variabel frekvens. Her er frivilligheten sentral over hele landet. Blant de vi har intervjuet, trekkes det fram flere utfordringer for de frivillige beredskaps- og redningsorganisasjonene:

- Flere oppsøker mer ekstreme former for naturopplevelser
- Turismen øker
- Klimaendringene gir økt frekvens på naturhendelser og stiller større krav til lokalkunnskap
- Politireformen fører til svekket polititilstedeværelse i rurale strøk
- Frivilligheten er i større grad enn før preget av personer som «shopper» frivillighet, og er frivillig som én av mange aktiviteter
- Profesjonalisering av nødetatene stiller større krav til «profesjonalisering» av frivilligheten
- Betydelig økning i antall redningsoppdrag

Disse utfordringene er også blant de som framkommer i den ferske rapporten *De frivillige rednings- og beredskapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn* (Nasjonalt redningsfaglig råd, 2018).

²⁰ <https://www.nrk.no/troms/frykter-krisen-i-ambulanseflytjenesten-blir-langvarig-1.14786573>

Luftambulansetjenesten er risikoutsatt, og denne samhandlingen er en forutsetning for en sikker gjennomføring av oppdragene.»

I noen tilfeller kan privatisering føre til **økt sårbarhet**, fordi man har mindre kontroll. Ett tydelig eksempel er privatisering av IKT-systemer. Nasjonal sikkerhetsmyndighet peker på at i tilfeller hvor dette betyr at informasjon forlater landet, kan man miste kontroll over hvor informasjonen befinner seg både juridisk og fysisk, og dessuten miste oversikt over hvem som har tilgang til informasjonen (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2019). Et godt eksempel på en slik hendelse var under den såkalte Helse Sør-Øst-skandalen²¹. Her skulle det amerikanske IT-selskapet DXC modernisere IT-strukturen hos Helse Sør-Øst. Nettopp sårbarheten som ligger i at helseopplysninger går over landegrenser førte til at 36 personer hos eksterne leverandører i blant annet Malaysia og Bulgaria fikk tilgang på sensitive norske pasientdata. Flere av de vi har intervjuet er også bekymret for hva private skytjenester for offentlige data, sivile og militære, vil ha å si for beredskapen. Offentlige data og dokumenter er grunnlaget forvaltningen har for sitt daglige virke – også for eksempel hvis det inntreffer en hybrid hendelse vil staten ønske å selv ha kontroll på disse. En tilsvarende bekymring er knyttet til renholdet i Forsvaret, som har blitt privatisert – hva har det å si for vår sårbarhet?

Innenfor kritisk infrastruktur som vann, strøm og telekommunikasjon har forskningen (Almklov, Antonsen, & Fenstad, 2011) vist at oppsplitting av offentlig virksomhet og fragmentering av ansvar har ført til svekket evne til å håndtere ekstreme situasjoner på lang sikt. Oppdeling av organisasjoner i bestiller- og utfører-enheter med fokus på sine enkeltdeler, med mindre fokus på helheten, gjør at det blir mer uoversiktlig hvem som har ansvaret. Fragmenteringen svekker de uformelle nettverkene som er nødvendig for at beredskapsorganisasjonene skal kunne improvisere i en kritesituasjon.

Flere informanter pekte i våre intervjuer på **særlige utfordringer knyttet til krig**, og har stilt spørsmålstegn ved om ulike løsninger for offentlig-privat samarbeid er «stresstestet» for en krigssituasjon. Dette gjelder for eksempel private avtaler for logistikk for Forsvaret, hvor private aktører har ansatte på mer eller mindre ordinære ansettelsesvilkår. Disse ansatte kan ikke tvinges til innsats i forsvaret av landet, slik militært ansatte kan. Videre er det juridisk uklart hvorvidt disse ansatte vil være definert som stridende i en krigssituasjon, noe som kan gjøre at de kan bli vurdert som lovlige mål for en fiende. Den økte bruken av sivile kontrakter i Forsvaret er en åpenbar utfordring for prinsippet om et klart skille mellom stridende og sivile (Johansen, 2019).

Notatet er skrevet av Axel Fjeldavli. Forfatteren står ansvarlig for alle eventuelle feil og mangler i dokumentet. Ta gjerne kontakt dersom du finner slike.

Tankesmien Agenda vil rette en stor takk til flere som har tatt seg tid til å svare på faglige spørsmål underveis.

Prosjektet «Trygghet og sikkerhet 2021», som dette notatet inngår i, er et samarbeid mellom Tankesmien Agenda, Fagforbundet, Fellesforbundet, Industri Energi, Norsk Tjenestemannslag, Norges offisers- og spesialistforbund, LO og LO Stat.

²¹ <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2018/062/14/ikt-skandalen-helse-sor-ost-bryter-milliardkontrakt-og-kansellerer-gigantprosjekt/>

5 Referanser

22. juli-kommisjonen. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: DSS.
- Albrechtsen, E., Almklov, P., Antonsen, S., Nyheim, O., Nilsen, M., Bye, R., Øren, A., Johnsen, S. Wasilkiewicz, K., & Aalberg, A. (2017). *Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22. juli 2011?* Trondheim: NTNU.
- Almklov, P., Antonsen, S., Bye, R., & Øren, A. (2018). Organizational culture and societal safety. *Safety Science*, 110, ss. 89-99.
- Beadle, A. W., Diesen, S., Nyhamar, T., & Bostad, E. K. (2019). *Globale trender mot 2040*. Lillestrøm: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2017). *Brannstatistikk 2016*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018). *Brannstatistikk 2017*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2019). *Analyser av krisescenarioer 2019*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2019). *Brannstatistikk 2018*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2019). *Kommuneundersøkelsen 2019*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Endregard, M. (2019). Totalforsvaret i et sivil perspektiv. I P. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (ss. 62-80). Oslo: Gyldendal.
- Etterretningstjenesten. (2020). *Fokus 2020*. Oslo: Etterretningstjenesten.
- Filstad, C., & Karp, T. (2018). *Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitireformen*. Oslo: Politihøgskolen.
- Finansdepartementet. (2019). *Muligheter for alle, fordeling og sosial bærekraft*. Oslo: DSS.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2015). *Først og fremst*. Oslo: DSS.
- Hove, K. H., Berg-Knutsen, E., Dahl, P. K., & Ronnes, N. (2019). *Heimevernet mot 2030*. Lillestrøm: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Håkenstad, M. (2019). Den væpnede dugnaden. I P. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (ss. 25-40). Oslo: Gyldendal.
- Johansen, S. (2019). "Nød kjenner ingen rett"? I P. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (ss. 117-133). Oslo: Gyldendal.
- Justis- og politidepartementet. (2000). *Et mer sårbart samfunn - NOU 2000: 24*. Oslo: DSS.

- Listou, T. (2019). Totalforsvaret og kommersielle aktører. I T. Listou, & P. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (ss. 100-116). Oslo: Gyldendal.
- McGrath, J. (2007). *The Other End of the Spear*. Fort Leavenworth: Combat Studies Institute Press.
- Ministry of Defence. (2018). *Global Strategic Trends*. London: Ministry of Defence.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2019). *Risiko 2019*. Bærum: Nasjonal sikkerhetsmyndighet.
- Nasjonalt redningsfaglig råd. (2018). *De frivillige rednings- og beredkapsorganisasjonenes rolle i dagens samfunn*. Sola/Bodø: Redningstjenesten.
- Nilsen, M., Albrechtsen, E., & Nyheim, O. (2018). Changes in Norway's societal safety and security measures following the 2011 Oslo terror attacks. *Safety Science*, 110, ss. 59-68.
- Norheim-Martinsen, P. (2016). New Sources of Military Change. *Defence Studies*, 16, ss. 312-326.
- Norheim-Martinsen, P. (2017). Hvor spesielle er militære organisasjoner? I T. Heier (Red.), *Kompetanseforvaltning i Forsvaret*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Norheim-Martinsen, P. (2019). Introduksjon. I P. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (ss. 11-24). Oslo: Gyldendal.
- Norsk Offisersforbund og Norsk Tjenestemannslag Forsvaret. (2016). *Forsvar for trygghet*. Oslo: Norsk Offisersforbund og Norsk Tjenestemannslag Forsvaret.
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2020). *Trusselvurdering 2020*. Oslo: Politiets sikkerhetstjeneste.
- Riksrevisjonen. (2015). *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredkapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Romarheim, A. (2019). Totalforsvaret - en uunnværlig mulighet? I P. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (ss. 134-152). Oslo: Gyldendal.
- Skjelland, E., Glærum, S., Beadle, A., Endregard, M., Guttelvik, M., Hennem, A., Kvalvik, S., Køber, P., Mørkved, T., Olsen, K., Sendstad, C., Voldhaug, J., & Åtland, K. (2019). *Hvordan styrke forsvaret av Norge?* Lillestrøm: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Smith, E. (2015). Ministerstyre - et hinder for samordning? *Nytt norsk tidsskrift*, 32, ss. 259-267.
- Tetlock, P. (2006). *Expert Political Judgement*. Princeton: Princeton University Press.
- Wathne, C., Talberg, N., & Gundhus, H. (2019). *Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AFI.
- Øren, A., Wasilkiewicz, K., Mohammad, A., Almklov, P., Albrechtsen, E., Schiefloe, P., & Antonsen, S. (2016). *Kommunal beredkapsplikt*. Oslo: Sintef.