



KONGRESS 2021

Debattnotat 3:
Beredskap



BEREDSKAP
Unio KONGRESS 2021

Debattnotat 3: Beredskap

På Unios kongress 2021 vil Unios styre legge frem en sak om beredskap. Til forberedelse av temaet blir det lagt opp til en debatt i Unios forbund. Det er derfor utarbeidet et debattnotat om beredskap. Notatet er skrevet av Unios sekretariat, med unntak av siste del (klimaendringer og klimatilpasning) som er skrevet av Cicero.

Notatet har problemstillinger vi oppfordrer forbundene til å gå gjennom.

Notatet er ment som grunnlag for innspill til kongress-saken. Sakene skal ellers forberedes slik:

Tidslinje

Ultimo mars: 3 debattnotater sendes medlemsforbundene.

20. august: Frist for innsending av innspill fra forbundene basert på de tre debattnotatene.

Senest 8. oktober: Innkalling til kongressen med saksliste sendes ut.

Senest 27. oktober: Sakspapirer sendes ut.

8.–9. desember: Unio-kongressen 2021, fra lunsj 8. desember til arbeidshagens slutt 9. desember.

Hensikten med debattnotatet er å utvikle Unios og forbundenes politikk på beredskap, samt å øke kunnskapen og engasjementet for beredskap i Unio og forbundene.

Notatet har en innledende del med beskrivelser av temaene samfunnsikkerhet og beredskap før følgende trusler tematiseres under overskriften «Ulike trusler og kriser»:

- Koronapandemien
- Ekstremisme og terror
- Digitalisering og digital sårbarhet
- Demokratisk beredskap
- Klimaendringer og klimatilpasning

Spørsmålene til diskusjon er delt i tre bolker – lærdommer fra pandemien, generell beredskap (overordnede spørsmål knyttet til all type beredskap) og klimatilpasning.

Vi ber om innspill fra medlemsforbundene med forslag til hva som skal være Unios politiske mål og standpunkter om beredskap.

Innspillene sendes til debatt2021@unio.no innen 20. august.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
1 Innledning	4
2 Samfunnssikkerhet og beredskap.....	5
2.1 Samfunnssikkerhet	5
2.2 Beredskap.....	5
2.2.1 Kunnskap, kompetanse og forebygging	6
2.2.2 Prioritering	6
3 Ulike trusler og kriser	8
3.1 Koronapandemien - helsekrisen som ble en altomfattende krise	8
3.1.1 Helse.....	8
3.1.2 Spesielt om Folkehelseinstituttet	9
3.1.3 Annet.....	9
3.1.4 Tillitsvalgte om korona-beredskapen	10
Spørsmål til diskusjon – lærdommer fra pandemien:.....	10
3.2 Ekstremisme og terror	11
3.3 Digitalisering og digital sårbarhet	11
3.4 Demokratisk beredskap.....	12
Spørsmål til diskusjon – generell beredskap:	13
3.5 Klimaendringer og klimatilpasning	14
3.5.1 Økte temperaturer	14
3.5.2 Mer nedbør	14
3.5.3 Flom, skred og ras.....	15
3.5.4 Helse og klimaendringer	15
3.5.4 Grenseoverskridende konsekvenser.....	16
Spørsmål til diskusjon – klimatilpasning.....	16
Kilder	17

1 Innledning

Norge er et rikt, fredelig og trygt land, og er flere ganger kåret til et av verdens beste land å bo i. Kåringene er ikke knyttet til materiell velstand, men til trygghet, åpenhet, tillit, god helse og et godt styresett.

Likevel opplever vi hendelser som har stor innvirkning på nettopp den tryggheten, tilliten og åpenheten vi er vant til. Hendelser både i eget land og i andre deler av verden får stor innvirkning på samfunnet vårt. Et åpent, trygt og tillitsbasert samfunn er ingen selvfølge, og det er ingen selvfølge at det er det som skal prege vårt samfunn i generasjoner fremover. Vi må hele tiden ha en beredskap for plutselige, uforutsette hendelser. Men vi må også ha en beredskap for å avdekke og møte de mer langsomme utviklingstrekkene i samfunnet, som drives av megatrendene som digitalisering, migrasjon, miljøutfordringer og press på demokratier.

Yrkesgruppene i Unios forbund står i front for å opprettholde det stabile og trygge samfunnet vi er en del av, og de står i front for å håndtere kriser når de oppstår. Unio skal jobbe for at våre forbund og medlemsgrupper kan bidra til å "sikre og videreutvikle velferdsstaten, samfunnets fellesverdier og et bærekraftig samfunn".¹ Denne målsettingen rommer Unios og forbundenes medansvar for samfunnets sikkerhet og beredskap. Unio har interesse av å forbedre forebyggings-, sikkerhets- og beredskapsarbeid ut fra organisasjonens samfunnsansvar, men også ut fra sikkerhet for egne medlemmer. Manglende oppfølging av risiko- eller trusselbilde vil kunne få direkte påvirkning på ansatte og tillitsvalgte i våre forbund, både deres sikkerhet på arbeidsplassen, men også direkte påvirkning på forhold i deres arbeidshverdag.

¹ Formålsbestemmelsen i Unios vedtekter. Et av Unios fire hovedmål.

2 Samfunnssikkerhet og beredskap

2.1 Samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet er samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og som setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger.² Bare det siste tiåret har Norge opplevd terrorhandlinger, naturkatastrofer, pandemi og angrep mot våre demokratiske institusjoner. Dette viser med all tydelighet at hendelser som kan true vår samfunnsorden, våre liv og vår helse ikke er fremtidens skrekkszenarier som vi kan velge å ha et distansert forhold til. Det er tvert imot hendelser vi alle kan komme til å erfare, og som kan få stor innvirkning på livene vi lever i dag, og for fremtidige generasjoner.

Arbeidet med samfunnssikkerhet kan ses som en kjede med flere ledd, der det er viktig å ha god kunnskap om styrker og svakheter innenfor alle leddene i kjeden:

- Kunnskap
- Forebygging
- Beredskap
- Håndtering
- Gjenoppretting
- Læring

De ulike leddene i kjeden henger nøye sammen og går dels over i hverandre. For eksempel vil både kunnskap og forebygging være en del av en beredskap. Når vi i dette notatet går nærmere inn på hva beredskap handler om, vil vi derfor også omtale kunnskap og forebygging.

Notatet belyser hvordan vi kan sikre mest mulig kunnskap om mulige hendelser, hvordan de kan forebygges og hvilken beredskap vi må ha for å redusere både mulighetene for og konsekvensene av hendelsene.

2.2 Beredskap

Å ha god beredskap vil si å være godt forberedt.³ Hvis og når hendelser inntreffer, må vi ha beredskap for å kunne håndtere situasjonen. Med beredskap forstås dermed tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede hendelser. Samfunnet må være forberedt på at slike hendelser og kriser kan inntreffe, og det må finnes planer og tiltak for å avverge dem eller begrense konsekvensene.

Samfunnssikkerhet og beredskap handler ikke bare om plutselige og uforutsette kriser eller hendelser. Økende ustabilitet i tradisjonelt stabile og åpne demokratiske samfunn er en trussel mot våre samfunn, og arbeid for å motvirke en slik utvikling er også viktige deler av en beredskap for fortsatt sikkerhet og stabilitet. Å sikre et inkluderende samfunn basert på tillit, åpenhet og demokrati er derfor en langsiktig investering i samfunnets sikkerhet. Europarådet bruker begrepet «social cohesion» om et samfunns evne til å sikre velferd for alle, minimere ulikheter og unngå marginalisering.⁴

² Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*.

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

⁴ Meld. St. 4 (2018-2019) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028*.

I instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet er nærhetsprinsippet et av fire prinsipper⁵ som beredskapsarbeidet bygger på. Det innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Et annet prinsipp er ansvarsprinsippet, som innebærer at alle organisasjoner som til daglig har ansvar for et fagområde, har ansvar for samfunnssikkerheten på området, uavhengig av type hendelse. Ansvarsprinsippet gjelder for alle departementer innenfor egen sektor, direktorater og andre statlige etater, kommuner og fylkeskommuner.⁶

Eksempler på beredskap er å ha kunnskap, planer, rutiner for samarbeid og annet som gir klare instruksjoner om hva som skal gjøres ved en krise eller hendelse. Beredskap handler også om å ha tilgjengelig kompetanse, utstyr og materiell som er nødvendig for å håndtere krisen. Å jobbe med beredskap krever med andre ord kunnskap, kompetanse og forskning, god utdanning på alle nivåer i utdanningssystemet og forebyggende og holdningsskapende arbeid.

2.2.1 Kunnskap, kompetanse og forebygging

Samfunnssikkerheten påvirkes av vår kunnskap og bevissthet om de verdier vi skal beskytte, hva som er deres sårbarheter, hvilke farer og trusler vi står overfor og vår evne til å forebygge og håndtere dem. Det er derfor viktig å ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke farer og trusler vi må jobbe for å beskytte oss og omgivelsene mot, hvordan vi kan forebygge at de skjer, hva som er sannsynligheten for at de inntreffer og hvilke konsekvenser de kan få.

Forebygging handler om å redusere sjansen for at en uønsket hendelse inntreffer, eller på forhånd redusere konsekvensene av en hendelse. Forebygging kan være å legge til rette fysiske hindringer for uønskede hendelser, men kan også være forebyggende arbeid, for eksempel påvirkning/opplæring for å motvirke radikaliserings eller antidemokratiske holdninger. Å lære barn og unge hvor grensen går mellom meningsytring og hatefulle ytringer, eller å lære dem forskjellen mellom reell kunnskap og «fake news» er en stadig viktigere del av vårt forebyggende beredskapsarbeid.

Forebygging er alle de tiltak som skal være på plass før en hendelse inntreffer, og dermed inngå i det som er normaltstanden. Å ha et beredskapslager med medisiner og utstyr vil inngå i et forebyggende arbeid, på samme måte som det å prioritere langsiktig forskning på sykdommer og vaksiner vil være forebyggende. Både skoler, politiet og andre miljøer som jobber med barn og unge kan jobbe forebyggende for å hindre radikaliserings og kriminalitet.

2.2.2 Prioritering

Å prioritere vil være en viktig del av det forebyggende beredskapsarbeidet. Samfunnet vårt vil aldri komme i en situasjon der vi har tilstrekkelig innsikt i alle mulige hendelser, nok kompetanse eller personell til å håndtere enhver hendelse eller nok ressurser til all nødvendig forskning. Å ha god beredskap handler derfor om en kontinuerlig diskusjon om å fordele ressurser. Hvilke forebyggende tiltak skal prioriteres, og hvordan skal de dimensjoneres? Prioriteringer må blant annet ta utgangspunkt i risikovurderinger ut fra sannsynligheten for at en situasjon kan oppstå, og hvor alvorlige konsekvenser situasjonen vil få for enkeltindivider og samfunnet.

⁵ De fire prinsippene er ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet, likhetsprinsippet (organisering under krise skal ligne mest mulig på organisering i normaltstand) og samvirkeprinsippet (samhandling mellom virksomheter i privat og offentlig sektor).

⁶ Kgl. res. 15. juni 2012 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering.

Tillitsvalgte vil, som faglige representanter for medlemmene og forbundenes yrkesgrupper, være sentrale i prioriteringsdiskusjoner innenfor egne områder.

3 Ulike trusler og kriser

Her omtaler vi et utvalg kriser vi nylig har opplevd, eller som kan komme til å hende. Utvalget skal tjene som eksempler som kan danne utgangspunkt for diskusjoner i forbundene. Hensikten med diskusjonen er å få innspill til hva som skal være Unios politikk på beredskapsområdet.

3.1 Koronapandemien - helsekrisen som ble en altomfattende krise

Pandemien vi står midt oppi kan kalles en varslet katastrofe. Hvor forberedt var vi den dagen pandemien var et faktum? Hva burde vi visst og gjort på forhånd, som vi ikke visste eller hadde gjort? Hvordan var bevisstheten rundt utstyr, ansvarsforhold og rutiner? Hva var det vi ikke kunne ha visst på forhånd, og hvorfor? Hvordan kan vi redusere risikoen for og konsekvensene av liknende pandemier i fremtiden? Hva og hvordan kan vi lære av det som skjedde?

Gro Harlem Brundtland sto i spissen for *A world at risk-rapporten*⁷. Det mest treffsikre i analysen er hvordan verden ikke har tatt høyde for hvordan en smittsom sykdom som sprer seg raskt, også gjør enorm skade på *de økonomiske strukturene* i et samfunn. Dette er en dyrekjøpt erfaring som må få konsekvenser for framtidige prioriteringer og investeringer i helsesektoren. Det var nettopp for å avverge kollaps i helsetjenestens håndtering av pandemien at norske myndigheter iverksatte svært omfattende, strenge og – ikke minst – kostbare smitteverntiltak. Å sikre at helsesektoren rustes til å håndtere både pandemier og løpende og planlagte oppgaver, er den aller viktigste bufferen for norsk økonomi, slik at vi unngår nedstengning av samfunnet og dyre næringslivspakker.

Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap hadde pandemi som et mulig scenarium i de kommende årene (75 % sannsynlig). Ifølge den nasjonale helseberedskapsplanen fra 2014 er virksomheter i helse- og omsorgssektoren og andre sektorer forventet å ta høyde for å kunne møte en pandemi i sine kriseplaner i tråd med lover og forskrifter samt kravene i den nasjonale planen. Spørsmålet er om samfunnet hadde tatt denne trusselen tilstrekkelig innover seg. Sannsynligvis var ikke beredskaps-Norge tilstrekkelig forberedt. En pandemi har vært varslet og sannsynlig i mange år, men oppmerksomheten rundt de vidtrekkende konsekvensene har ikke vært stor nok.

3.1.1 Helse

Helsesektoren har over tid blitt systematisk underfinansiert. Det har gjort sektoren mindre rustet til å møte en krise som denne pandemien. En ny rapport fra Menon Economics⁸ viser at selv om bevilgningene har økt, har veksten i stor grad blitt «spist opp» av demografiske endringer, lønns- og prisvekst og tilførsel av nye oppgaver. Investeringstakten i både kommuner og spesialisthelsetjeneste har gått ned. Er det slik at de de trange økonomiske rammene som helsesektoren har vært underlagt, truer Norges beredskapsevne? De politiske prioriteringene fremstår ikke som samfunnsøkonomisk riktige og lønnsomme.

Pandemien viser at det var store mangler i beredskapen i helseområdet. Det finnes mange lover og forskrifter som stiller klare krav til hva som skal være på plass av planverk i kommuner og helseforetak og som hvis de var fulgt, burde gjort Norge godt forberedt på en pandemi. En undersøkelse foretatt av Sintef om sykepleiernes erfaringer viser at planene imidlertid ikke var

⁷ WHO (2018): A world at risk. Annual report on global preparedness for health emergencies. Global Preparedness Monitoring Board

⁸ Skogli, E. m.fl.: *Forberedt på neste krise?* Menon-publikasjon 142/2020

tilstrekkelig tilpasset og operasjonalisert for å møte en pandemi⁹. Det manglet klare planer og prosedyrer for mobilisering av personell, ressursdisponering og omlegging av drift. Beredskapslagre for smittevernutstyr og legemidler var ikke på plass. Kommunene ser ut til å ha vært dårligere forberedt enn spesialisthelsetjenesten.

Mobilisering av helsepersonell er avgjørende ved kriser og katastrofer. På nasjonalt nivå mangler et eget register over spesialsykepleiere innenfor intensiv, anestesi, akuttisykepleie, operasjon mv. Det blir mer komplisert å mobilisere de rette gruppene hvis man ikke har oversikt over hvem dette er.

Ser vi spesielt på sykepleiere, er mangelen på [intensivsykepleiere](#) et kjent problem som Norsk Sykepleierforbund har varslet om gjennom en årrekke. [Riksrevisjonens rapport](#) (2019) om bemanningsutfordringer i helseforetakene viser en betydelig mangel på, og høy alder blant intensivsykepleierne ved mange intensivenheter. For å løse bemanningsutfordringene er helseforetakene avhengig av at det utdannes nok helsepersonell.

Kommuner, regionale helseforetak og helseforetakene skal ha tilfredsstillende sikkerhet for forsyning av viktig materiell og legemidler for å sikre forsvarlige tjenester ved kriser, også dette ifølge den nasjonale helseberedskapsplanen. Tidlig i pandemien var mangel på smittevernutstyr et problem for nær sagt alle Unios yrkesgrupper. Det var lenge usikkerhet om man klarte å skaffe nok smittevernutstyr, det tok for lang tid før det kom tilgang, og da det først kom, skjedde det mange feil i tildelingen.

3.1.2 Spesielt om Folkehelseinstituttet

Folkehelseinstituttet (FHI) har vært en sentral institusjon under pandemien. Flere år med kutt i driften som en følge av ABE-reformen og andre kutt, har ført til nedbygging av støttefunksjoner og andre tjenester. Håndtering av utbruddet er avhengig av en begrenset gruppe nøkkelpersonell med spesialistkompetanse.

En stabil gruppe nøkkelpersoner med overlappende kompetanse, samt reetablering av støttefunksjoner som avlaster faglige nøkkelpersoner i krisetider ville gjort håndtering av framtidige pandemier bedre. Videre er beredskapsrelatert forskning avhengig av ekstern finansiering i dag. For å sikre samfunnsoppdraget bedre, burde nødvendig beredskapsrelatert forskning vært finansiert over statsbudsjettet.

3.1.3 Annet

Koronapandemien og de ulike nedstengingstiltakene har gått sterkt ut over andre tjenester i velferds-Norge. Unios forbund har meldt om negative konsekvenser for blant annet opplæring, forskning, mørketall i kriminalitetsutvikling, rehabilitering og andre helsetjenester. Dette debattnotatet går ikke inn på krisehåndtering, og derfor beskriver vi ikke dette nærmere her.

En viktig del av Norges arbeid med beredskap og samfunnsikkerhet knytter seg til hva slags tilgang man har på livsviktige varer og ressurser, som blant annet smittevernutstyr. Det bør være nasjonens ansvar å sørge for tilgang på disse ressursene, og sette Norge i best mulig stand til å reagere raskt i beredskaps- og nødsituasjoner. Koronakrisen har vist klare tegn på at beredskapsarbeidet knyttet til logistikk ikke har vært tilstrekkelig prioritert fra myndighetenes side, og at Norge ikke var godt nok forberedt til å håndtere en nasjonal nedstengning av den størrelsen som ble gjennomført våren

⁹ Sintef 2020:01213. Sykepleiernes erfaringer fra første fase av koronapandemien fra mars-oktober 2020

2020. Det har blant annet vært problemer med fremkommelighet i form av inn- og utreise fra landet, leveranse av varer (mat, medisiner, smittevernutstyr og annet) og tjenester samt nedstenging av kritiske transportåre i hele Norge.

3.1.4 Tillitsvalgte om korona-beredskapen

Tillitsvalgtundersøkelsen Fafo har gjort for Unio viste at 59 prosent av de tillitsvalgte i Unios forbund syntes beredskapen der de er tillitsvalgt fungerte ganske eller svært godt. Fordelt på arbeidssted mener de tillitsvalgte at beredskapen fungerte noe mindre godt i skole og sykehus (53%) enn i for eksempel kirken (73 %). Alt i alt synes de fleste tillitsvalgte at arbeidsgivers håndtering av pandemiens innvirkning på arbeidsplassen har vært god (svært/ganske), 65 % svarer dette.

Tillitsvalgte som har deltatt i formelle møter månedlig eller hyppigere vurderer arbeidsgivers håndtering mer positivt enn andre.

Vi ser at et flertall er positive, og et lite mindretall er uttalt negative til beredskap og håndtering på arbeidsplassen.

Spørsmål til diskusjon – lærdommer fra pandemien:

- Hva har pandemien lært oss om norsk beredskap?
- I hvilken grad avhenger samfunnets beredskap av finansiering av offentlig sektor?
- Hvilke andre forutsetninger må være til stede for å styrke beredskapen? (kompetanse, roller, ansvar, planer mm.)
- Hvordan kan beredskap prioriteres godt nok i «kampen mot» andre formål i offentlig sektor?

3.2 Ekstremisme og terror

For ti år siden opplevde Norge den verste terroraksjonen noensinne i fredstid. Mange spørsmål om sårbarhet, sikkerhet, beredskap og evne til å håndtere krisen måtte stilles i etterkant, blant annet gjennom Gjørv-kommisjonen. Men også spørsmål om kunnskap, og hvordan vi tolker og håndterer den kunnskapen vi har, er blitt stilt i ettertid. Hadde vi nok kunnskap og oppmerksomhet om det miljøet terroristen tilhørte? Har politiet, lærere og andre som jobber med barn og unge tilstrekkelig kunnskap, kompetanse, ressurser og verktøy for å forebygge at noe liknende skjer igjen?

Etter terroraksjonen 22. juli 2011, og med et stadig økende og mer komplekst terrorbilde på tvers av landegrensene, er det satt større fokus på kunnskap og forebyggende arbeid mot ekstremisme og terrortrusler. Kunnskap, forebygging og samarbeid mellom ulike sektorer, både nasjonalt og internasjonalt, er stikkord i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.¹⁰ Målet er å fange opp personer i risikozonen så tidlig som mulig, og møte dem med tiltak som virker. Planen viser til aktuelle utfordringer og tiltak som retter seg mot tverretattlig samarbeid og støtte til barnevern, skoler og barnehager, politiet og andre.

På nettsiden radikaliserings.no finnes informasjon og veiledning for alle aktører som jobber med unge i faresonen.¹¹ C-REX – Senter for ekstremismeforskning, som ble opprettet i 2016, er et samarbeid mellom Universitetet i Oslo og flere forskningsinstitusjoner i Norge og i utlandet. Senteret utvikler kunnskap om årsaker til og konsekvenser av høyreekstremisme og relaterte fenomener, samt økt forståelse av hvordan vi kan forsvare oss mot voldelige eller antidemokratiske krefter.¹²

Arbeidet mot ekstremisme og terror trenger langvarig og intens oppmerksomhet. I 2019 opplevde vi en ny hendelse rettet mot muslimer i Noor-moskéen i Bærum. I etterkant av hendelsen florerer hatytringer mot muslimer i media, og førte blant annet til utarbeidelsen av en handlingsplan mot diskriminering og hat mot muslimer.¹³

Politiets sikkerhetstjenestes (PST) trusselvurdering for 2021 viser at både ekstrem islamisme og høyreekstremisme vurderes som de største terrortruslene mot Norge. Samtidig vurderes trusler i det digitale rom som alvorlig, både i form av spionasje og gjennom at ekstreme grupper og potensielle terrorister formes og påvirkes av propaganda fra digitale nettverk¹⁴.

3.3 Digitalisering og digital sårbarhet

Norge ligger langt fremme i digitalisering på de fleste samfunnsområder, og stadig flere av våre produkter og tjenester er avhengig av IKT-infrastruktur og nettilkobling. Digitalisering fornyer og forbedrer måten vi lever og arbeider på. Samtidig fører økende digitalisering til et stadig mer komplekst risikobilde. Ifølge Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er økende kompleksitet i digitale systemer og verdikjeder en viktig årsak til at sårbarhetene øker. Digitale økosystemer består av flere datamaskiner, flere systemer, flere protokoller, flere tjenester og flere og lengre verdikjeder. Alle disse digitale løsningene kobles sammen og skaper uoversiktlige avhengigheter.¹⁵ Feil i systemer eller tjenester, programvarefeil, utstyrsfeil eller menneskelige feil kan utsette oss alle for farer.

¹⁰ [Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme \(regjeringen.no\)](#)

¹¹ www.radikaliserings.no

¹² [Forside - C-REX - Senter for ekstremismeforskning \(uio.no\)](#)

¹³ [Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer 2020-2023 - regjeringen.no](#)

¹⁴ [Nasjonal trusselvurdering 2021 \(pst.no\)](#)

¹⁵ Meld. St. 5 (2020-2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.

Digital sikkerhet er et område som kan oppfattes som vanskelig tilgjengelig for den enkelte. Ikke desto mindre er dette et tema som angår alle, og som arbeidstakere på alle nivå må ha kunnskap om og et aktivt forhold til. Erfaringer tilsier imidlertid at anbefalinger og veiledninger knyttet til IKT-sikkerhet i varierende grad blir fulgt opp i virksomheter. Forståelsen for forebyggende digital sikkerhet er begrenset, ikke minst på ledernivå. Nasjonal strategi for digital sikkerhet retter seg derfor mot aktører på alle nivå, i både privat og offentlig sektor.¹⁶

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) mener i sin årlige risikovurdering for 2021 at det digitale risikobildet er skjerpet sammenlignet med i fjor og at covid-19-pandemien har forsterket det eksisterende risikobildet¹⁷. Det offentlige Norge har opplevd dataangrep mot både Stortinget og mot kommuner, og beredskapen mot denne typen hendelser er blant annet analoge løsninger og at oppgaver kan håndteres manuelt.

Feil bruk av digitale systemer kan få store konsekvenser for pasienter, brukere, barn og unge, som alle er viktige målgrupper for Unios forbund og medlemsgrupper. I Bergen fikk det store negative konsekvenser for barn, unge og deres foreldre at appen Vigilo, som skulle gjøre kommunikasjonen mellom skole og foreldre tryggere, for mange førte til det stikk motsatte. Appen inneholdt en feil som blant annet medførte at opplysninger om barna lå tilgjengelig for personer som ikke skulle ha det. Kunnskap om risiko, klare ansvarsforhold og sikkerhetsrutiner helt ned på den enkelte arbeidsplass er nødvendig for å hindre slike hendelser.

3.4 Demokratisk beredskap

Tillit til myndighetene og tillit mellom grupper av mennesker, tiltro til forskningsbasert kunnskap og en åpen, fri og demokratisk debatt er sentrale bærebjelker i et demokratisk samfunn. Et stabilt demokrati er i tillegg avhengig av aktiv og bred deltakelse fra borgerne, ikke bare når det er valg, men også når det gjelder deltakelse i organisasjoner og andre kanaler for innflytelse. Undersøkelser viser at det er en sammenheng mellom valgdeltakelse og tillit. De som ikke stemmer, har mindre tillit til de politiske institusjonene.¹⁸

Økonomisk og sosial likhet, like rettigheter og lik tilgang til velferdsgoder mellom grupper i samfunnet blir gjerne pekt på som forutsetninger for samhørighet, tillit og stabilitet. Sånn sett er Norge i en relativt heldig posisjon sammenliknet med mange andre land, og internasjonale sammenlikninger viser at vi skårer høyt på målinger av tillit.¹⁹ I likhet med andre land varierer deltakelse og tillit til demokratiske prosesser med forhold som utdanning og inntekt. Personer med høy utdanning har gjerne mer tillit og deltar mer i politiske prosesser enn personer med lav utdanning.

Demokratisk beredskap handler om å bevare tilliten og stabiliteten i samfunnet, og motarbeide krefter som kan destabilisere samfunnet vårt. Derfor kan langsiktig og systematisk innsats mot fattigdom og utenforskap være vesentlig for å opprettholde et velfungerende og stabilt demokrati, og dermed inngå som en del av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Et åpent og demokratisk samfunn er avhengig av at borgernes handlinger og valg er basert på et solid kunnskapsgrunnlag. Tilgangen til informasjon i det digitaliserte samfunnet er større enn noen gang,

¹⁶ [nasjonal-strategi-for-digital-sikkerhet.pdf \(regjeringen.no\)](#)

¹⁷ [NSM Risiko 2021 web enkeltside 1003.pdf](#)

¹⁸ Kleven, Ø. (2016) *Nordmenn på tillitstoppen i Europa*. SSB Samfunnsspeilet, 2/2016. SSB.

¹⁹ OECD (2019): *Government at a Glance 2019: Core governments results*.

og det er en utfordring å skille mellom fakta og «fake news». Dette kan potensielt være en trussel mot demokratiet. Ved hjelp av algoritmer på en nettside sorteres og tilpasses informasjon til den enkelte bruker. Slik kan personer som søker informasjon stadig få forsterket og bekreftet egne synspunkter, mens motargumenter ikke framkommer. Forhåndssiling av informasjon og meninger kan påvirke samfunnsdebatten og på sikt føre til en sterkere polarisering mellom ulike samfunnsgrupper.

Bruk av desinformasjon kan være en trussel mot våre demokratiske verdier. Det innebærer å sende ut bevisst villedende informasjon med den hensikt å påvirke eller polarisere en offentlig debatt eller en beslutningsprosess. Flere land har de senere årene opplevd forsøk på å påvirke valg. Økt bruk av sosiale medier og endret mediebruk kan gi grobunn for slike påvirkningsmuligheter. For å få bukt med ulike former for desinformasjon eller ekkokamre, kreves solid kompetanse i å kunne skille mellom troverdige og falske påstander, kildekritikk og evne til å analysere store mengder informasjon. Bruk av kilder, kildekritikk og kritisk tenkning har fått en sentral rolle i skolens læreplaner gjennom hele grunnopplæringen.

Demokratisk beredskap handler videre om å utdanne barn og unge til aktiv samfunnsdeltakelse og til å ha tillit til og tro på demokratiske beslutningsprosesser. En internasjonal undersøkelse viser at norske elever har god kunnskap om og forståelse av demokrati, sammenliknet med elever i andre land. De norske elevene skårer dessuten svært høyt på tillit til politiske institusjoner og viser stor vilje til blant annet å bruke stemmeretten. Samtidig viser undersøkelsen de samme sosioøkonomiske forskjellene mellom grupper av elever, som vi ser generelt; barn av foreldre med høy utdanning har større kunnskap og forståelse enn barn av foreldre med lavere utdanning. Jenter er ifølge undersøkelsen mer samfunnspolitisk engasjert og har høyere demokratiforståelse enn gutter.²⁰

Spørsmål til diskusjon – generell beredskap:

- Hva er de viktigste *forutsetningene* for god beredskap i yrkesgruppene medlemsforbundet representerer?
- Hvilke *prioriteringer* er det viktig å gjøre for å avverge eller håndtere sannsynlige hendelser?
- Hvilke *konsekvenser* gir manglende beredskap på ulike områder?
- Hvilke politiske mål og ambisjoner må Unio satse på, som minsker risikoen for uønskede hendelser eller en uønsket samfunnsutvikling?

²⁰ Huang, L., Ødegård, G., Hegna, K., Svagård, V., Helland, T. & Seland, I. (2017). *Unge medborgere. Demokratiforståelse, kunnskap og engasjement blant 9.-klassinger i Norge*. NOVA-rapport 15/17.

3.5 Klimaendringer og klimatilpasning

Skrevet av Cicero - Asbjørn Torvanger/Bob van Oort/Borgar Aamaas/Christian Bjørnæs

Vi vet at det kommer til å regne mer i Norge, at vintrene blir kortere og at det blir flere tørkeepisoder om sommeren. Men hvor mye mer regn, mindre snø og tørrere somre vi får er usikkert. De neste tiårene vil klimaendringene påvirkes av naturlige variasjoner og vi kan oppleve både kalde vintre og varme somre. På litt lenger sikt vil klimaendringene styres av hvor gode vi er til å redusere utslippene. I Norge har Norsk Klimaservicesenter beregnet fremtidens klima for hvert av de gamle fylkene. Grovt sett kan vi si at Vestlandet får mer regn, mens Finnmark vil oppleve den høyeste temperaturøkningen. Oppvarmingen blir størst om vinteren og minst om sommeren. Oppvarmingen blir aller størst i Arktis og på Svalbard.

3.5.1 Økte temperaturer

Vi vet at temperaturen øker mer i nordområdene enn i resten av verden. Dermed vil Norge oppleve større temperaturøkning enn gjennomsnittet på jorda. [Norsk klimaservicesenter](#) anslår at temperaturen i Norge vil øke med et sted mellom 3 og 6,5 °C frem mot 2100 sammenliknet med gjennomsnittstemperaturen fra 1971 til 2000. Fra tidligere vet vi at temperaturen allerede har steget med 1°C siden den industrielle revolusjonen. Dermed vil temperaturøkningen i Norge mest sannsynlig overskride 2 °C.

Bak disse tallene skjuler det seg store regionale variasjoner og variasjoner mellom årstidene.

For Finnmark blir oppvarmingen større og for Vestlandet mindre enn gjennomsnittet. Oppvarmingen blir størst om vinteren og minst om sommeren. Oppvarmingen blir aller størst i Arktis og på Svalbard. For eksempel kan Longyearbyen forvente at vintrene blir 13,8 °C varmere i 2100.

For de neste par tiårene vil naturlige variasjoner i større grad enn de menneskeskapte klimaendringene forklare endringer i temperaturen. Men mot slutten av århundret vil de menneskeskapte klimaendringene være viktigst, hvor naturlige variasjoner vil kunne forsterke og redusere disse endringene i ulike perioder.

3.5.2 Mer nedbør

Beregningene til Norsk Klimaservicesenter viser en økning i nedbør på landsbasis for alle årstider. Antall dager med kraftig nedbør kan bortimot dobles mot slutten av århundret. Også intensiteten, altså hvor mye regn eller snø som faller på én gang, er ventet å øke med ca 20 prosent. Intensiteten i de korte regnskurene er ventet å øke enda mer. De fleste flomskader i bebygde strøk forårsakes av intens nedbør i løpet av 10 minutter eller over noen få timer.

Det kraftige nedbørshendelsene vil også inntreffe oftere. I Oslo vil nedbørhendelser som bare skjer én gang i løpet av 50 år, opptre fem ganger så ofte mot slutten av århundret. Nedbørsrekorder for episoder under tre timer settes stort sett på Østlandet. Det betyr at 20 byer i Oslofjordområdet er blant de mest utsatte byområdene for kortvarig intens nedbør.

3.5.3 Flom, skred og ras

Klimaendringer vil føre til økende utfordringer for samfunnssikkerhet og beredskap. Hyppigere, mer intense og uforutsigbare værersituasjoner, flere dager med intens nedbør og større nedbørmengder kan øke faren for flom, skred og andre naturhendelser. Dette kan true menneskeliv og helse, materiell og sentrale samfunnsfunksjoner. Det finnes rekke studier som viser hvordan skadepotensialet fra naturskadehendelser kan øke mye på grunn av forventede klimaendringer. Det er særlig påpekt hvordan 'vann på avveie', i form av urban flom og ulike typer flomhendelser også utenfor urbane områder kan føre til store utfordringer for samfunnet.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har vurdert ulike hendelser forårsaket av klimaendringer.

DSB rangerer flom i by forårsaket av ekstremnedbør som den mest sannsynlige. [En simulering av flom i Drammen](#) finner de at kraftig, kortvarig nedbør potensielt kan gi ca. 6 omkomne og 55 skadde og syke. Tilsvarende vil gjelde for 20 andre norske småbyer. En rekke sektorer vil påvirkes, i størst grad beredskap og kriseledelse og vei. Redningstjenestenes kapasitet vil bli utfordret, men DSB antar at de likevel vil klare å utføre sine primære oppgaver.

Den naturhendelsen som er rangert med størst konsekvenser, med unntak av jordskjelv i by, [er stort fjellskred](#). Scenariet kvikkleireskred i by er også rangert høyt med tanke på konsekvenser, og risikoen for slik skred kan påvirkes av klimaendringer. Skred styres av mange faktorer, men været er en viktig utløsningsfaktor for skred. Ofte og mer intensiv kraftig nedbør vil gi økt hyppighet av skred i bratt terreng, både jordskred og flomskred. Kvikkleireskred kan også påvirkes av klimaendringer siden risikoen økes ved langvarige nedbørsperioder og stor vannføring.

Scenariet flom på Østlandet er rangert i midten av alle scenarioer når vi ser på konsekvenser. Men slike storflommer styres av ofte av snøsmelting, og slike flommer forventes å bli mindre med klimaendringer, mens flommer som skyldes ekstremnedbør forventes å bli større og opptre oftere.

I Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin [kommuneundersøkelse for 2016](#) oppgir 63 prosent av kommunene at de har hatt alvorlige naturhendelser i løpet av årene 2012 til 2015. Mye av skadene på offentlig infrastruktur dekkes ikke av naturskade- og forsikringsordningene, slik tilfellet er for skader på privat eiendom. For de kommunene som rammes, kan derfor naturhendelser utgjøre en betydelig økonomisk belastning.

Folkehelseinstituttet har ikke data på at mer flom og flere skred vil påvirke helse og føre til flere dødsfall. Men i perioden 1995–2016 døde det i alt 12 personer som følge av jordskred, flomskred og sørpeskred i Norge (Folkehelseinstituttet, 2018), og disse skredtypene vil kunne øke med klimaendringer.

3.5.4 Helse og klimaendringer

Det er vanskelig for forskerne å anslå hvor mange mennesker som vil rammes av at klimaendringene påvirker helsen deres. [Folkehelseinstituttet omtaler en del helseeffekter av klimaendringer i Norge på sine nettsider](#), men uten å oppgi tall. Noen av hovedpoengene til FHI er:

Høyere temperaturer kan øke utbredelsen av flått og flåttborne sykdommer som borreliose og skogflåttencefalitt. Flått finnes nå både lenger nord i landet og høyere opp i fjellet enn tidligere. Asiatisk tigermygg sprer seg raskt i Europa kan etablere seg i kystområdene i Sør-Norge. Denne myggen sprer en rekke virus, blant annet denguefeber og chikungunyafeber.

Klimaendringer kan også øke forekomsten av mage- og tarminfeksjoner fordi ekstremvær kan føre til brudd på vannledninger og forurensning av drikkevannet.

Lengre sør i Europa er det ventet at høyere temperaturer vil forårsake økt dødelighet. Forskere anslår at 70 000 mennesker omkom som følge av hetebølgen i Europa i 2003. I Norge er kulde en vanligere dødsårsak enn hete, og forskere anslår at antall dødsfall relatert til kulde, vil gå ned.

Folkehelseinstituttet har ikke data på at mer flom og flere skred vil påvirke helse og føre til flere dødsfall. Men i perioden 1995–2016 døde det i alt 12 personer som følge av jordskred, flomskred og sørpeskred i Norge (Folkehelseinstituttet, 2018), og disse skredtypene vil kunne øke med klimaendringer. Flere personer dør av snøskred, 54 personer i perioden 2009–2016.

3.5.4 Grenseoverskridende konsekvenser

Tilpasning til grenseoverskridende virkninger av klimaendringer har bare helt nylig blitt satt på den nasjonale dagsorden. Noen studier tyder imidlertid på at mens Norge i internasjonal sammenheng kommer relativt godt ut når det gjelder sårbarhet for klimaendringer nasjonalt, så kommer vi relativt sett dårligere ut når det gjelder grenseoverskridende virkninger av klimaendringer – først og fremst fordi Norge har en åpen økonomi med stor grad av import og eksport.

Konsultentselskapet [EY har vurdert hvordan klimaendringer utenfor Norge kan få negative konsekvenser for oss:](#)

- Klimaendringers påvirkning på verdensøkonomien kan gi dyrere import av en rekke varer som produseres i risikoutsatte land, for eksempel klær og tekstiler.
- Synkende jordbruksproduktivitet som følge av klimaendringer kan gi høyere matvarepriser og redusert tilgang på varer.
- Verdien av norske investeringer i utlandet, både aksjer og obligasjoner og eiendom, kan bli redusert på grunn av klimaendringer.
- Klimaendringer vil kunne utløse og forsterke store internasjonale flyktningkriser som kan føre til en økning i antallet mennesker som søker asyl i Norge.

[En annen rapport fra Stockholm Environment Institute](#) påpeker at Norge er særlig sårbare for tap på utenlandske investeringer, endringer i verdensøkonomien og matvareimport. Kunnskapen om hvordan denne påvirkning kan arte seg konkret, og dermed hvilke tiltak som er aktuelle for å tilpasse samfunnet, er imidlertid begrenset.

Spørsmål til diskusjon – klimatilpasning

- Er beredskap mot kriser skapt av klimaendringene aktuelt for yrkesgruppene medlemsforbundet representerer?
- Kan dere, som yrkesutøvere og som fagorganiserte/tillitsvalgte, bidra til å redusere virkningene av klimaendringene? I så fall, hvordan?

Kilder

Huang, L., Ødegård, G., Hegna, K., Svagård, V., Helland, T. & Seland, I. (2017). *Unge medborgere. Demokratiforståelse, kunnskap og engasjement blant 9.-klassinger i Norge*. The International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) 2016. NOVA-rapport 15/17, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn: [Meld. St. 10 \(2016–2017\) \(regjeringen.no\)](#)

Meld. St. 4 (2018-2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028: [Meld. St. 4 \(2018–2019\) - regjeringen.no](#)

Meld. St. 29 (2019-2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*: [Meld. St. 29 \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

Meld. St. 5 (2020-2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*: [Meld. St. 5 \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)

Andre kilder nevnes underveis i notatet i fotnoter.