



Programplan 2013–2018

Program
Program for samfunnssikkerhet – SAMRISK II

Programplan 2013 – 2018

Program for samfunnssikkerhet –SAMRISK II

© Norges forskningsråd 2013

Norges forskningsråd
Postboks 2700 St. Hanshaugen
0131 OSLO
Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01
bibliotek@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no/

Publikasjonen kan bestilles via internett:
www.forskningsradet.no/publikasjoner

eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Grafisk design omslag: Design et cetera
Foto/ill. omslagsside: Shutterstock
Trykk: 07 Gruppen
Opplag: 150

Oslo, desember, 2013

ISBN 978-82-12-03273-6 (trykksak)
ISBN 978-82-12-03274-3 (pdf)

Innhold

1. Sammendrag	1
2. Bakgrunn.....	2
Målgruppe og perspektiv for forskningen.....	3
Faglige perspektiver	4
3. Mål for programmet	4
3.1. Hovedmål	4
3.2. Delmål:	4
4. Forskningstema: Samfunnssikkerhet og robusthet	5
4.1. Sosiale strukturer, verdier og tillit.....	6
4.2. Samarbeid, ledelse og organisering.....	8
4.3. Trusler og risiko i endring	10
5. Internasjonalt samarbeid	13
6. Strategiske prioriteringer og virkemidler	13
7. Kunnskapsdeling og formidling.....	14
8. Organisering.....	15
Programstyre og administrasjon	15
9. Tidsplan og finansiering	15

1. Sammendrag

Forskningsprogrammet *Samfunnssikkerhet SAMRISK II* er initiert av Justis- og beredskapsdepartementet, som har bedt Norges forskningsråd om å administrere arbeidet med programmet. SAMRISK II har en varighet på fem år fra 2013, med en samlet bevilgningsramme på 100 millioner kroner.

Store samfunnsmessige påkjenninger har i den siste tiden dannet grunnlag for en erkjennelse av et økende behov for kunnskap og forståelse omkring samfunnssikkerhet. SAMRISK II skal ta utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget fra SAMRISK (2005-2010) og gi ny kunnskap og forståelse om samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner, og ivareta befolkningens liv, helse og grunnleggende verdier under og umiddelbart etter store påkjenninger, uavhengig av hva som forårsaker hendelsen. SAMRISK II skal gi kunnskapsgrunnlag som bidrar til å belyse sårbarhet og dilemmaer og gjør oss som samfunn bedre rustet til å ivareta og håndtere samfunnssikkerhet på alle

Problemstillingene innen samfunnssikkerhet kan være både globale og nasjonale, de berører mange disipliner og innebærer dermed tverrfaglighet i forskningen. SAMRISK II skal ha et medvirkningsperspektiv og fokusere på involvering av aktuelle aktører i prosjektene.

SAMRISK II skal videreutvikle forskningskvalitet og bidra til teori- og metodeutvikling innen samfunnssikkerhet til bruk i politikk- og praksisutvikling. Programmet skal bidra til å styrke forskningsmiljøene og til å øke forskerrekutteringen. SAMRISK II har og som mål å øke den generelle forståelsen og kunnskapen om samfunnssikkerhet gjennom kommunikasjon, med og mellom forskere fra ulike fagområder, befolkningen som helhet og interessenter, herunder politiske myndigheter og forvaltningen, interesseorganisasjoner, arbeids- og næringsliv og medier.

Programmets sentrale tematikk er Samfunnssikkerhet og robusthet, herunder gis tre forskningstema som skal belyses. Det første er *Sosiale strukturer, verdier og tillit* hvor det fokuseres på kunnskap omkring betydning av sosiale strukturer, verdier, tillit, medier og rettsapparat for samfunnssikkerhet og robusthet. Det andre temaet er *Samarbeid, ledelse og organisering*, her er kunnskap omkring samordning av ressurser, beslutningssystem og virkemidler samt sårbarhet i kritisk infrastruktur sentralt. Det tredje temaet er *Trusler og risiko i forandring*, det vil si kunnskapsutvikling omkring risikovurdering og metodikk sett i lys av nye former for organisert kriminalitet, klimaendringer, kompleksitet og økende grad av sammenhenger.

Aktivitetene i SAMRISK II skal omfatte både grunnforskning og anvendt forskning, gjennom å etablere kunnskap om grunnleggende forhold ved Samfunnssikkerheten, samt å gi økt kunnskapsgrunnlag og modellutvikling for håndtering av neste krise.

2. Bakgrunn

Det nye *Program for samfunnssikkerhet (SAMRISK II)* skal i følge mandatet bidra til ny kunnskap og forståelse om sårbarhet i samfunnet, samt samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for store påkjenninger.

- *Uhell og ulykker* som fører til eksplosjoner, togavsporing, forurensing mv som bl.a. kan skyldes uoppmerksomhet, ukyndighet, overbelastning, materialtretthet.
- *Naturkatastrofer* i form ekstremvær, jordskjelv, ras og skogbranner, som gir flom, flodbølger og skader på kritisk infrastruktur mm.
- *Tilsiktede handlinger* med hensikt å gjøre skade, skape frykt, ta hevn eller oppnå politisk eller økonomisk vinning.

Denne forskningen har som mål å bidra til bedre forebygging, beredskap, motstandskraft, redningsarbeid, krisehåndtering og læring. Forskningsrådet slutførte i juni 2011 det femårige forskningsprogrammet *Samfunnssikkerhet og risiko (SAMRISK)*. Programmet frembrakte mye ny kunnskap, men avdekket også betydelige behov for ny forskning innenfor feltet samfunnssikkerhet. Behovet for videre forskning ble tydelig gjennom en mengde uønskede hendelser i 2011, både tilsiktede som terroranslaget, og utilsiktede som naturkatastrofer og ulykker.

22. juli-kommisjonens rapport (NOU 14:2012), som skulle presentere en gjennomgang av terroranslaget og gjøre en evaluering av det norske samfunnets håndtering, konkluderte med at sentrale funksjoner i samfunnets beredskap ikke i tilstrekkelig grad var forberedt på å håndtere krisen.

Forskningsrådets *Divisjonsstyre for samfunn og helse* oppnevnte i brev av 21. august 2012 et programplanutvalg på 12 fagpersoner under ledelse av professor Tore Bjørgo. Utvalgets medlemmer representerer ulike forsknings- og brukermiljøer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Utvalget har innhentet skriftlige innspill om forskningsbehov og forslag til aktuelle forskningstemaer for det nye programmet. Dette resulterte i et omfattende og rikt materiale som utvalget på selvstendig grunnlag har kunnet vurdere og gjøre prioriteringer ut fra. I tillegg til dette har 22. juli-kommisjonens rapport, Justisdepartementets melding til Stortinget 29 (2011-2012) om Samfunnssikkerhet og SAMRISK-programmets sluttrapport vært hovedkilder. Det avgående programstyret pekte på en rekke temaer og områder hvor det er behov for å videreutvikle eller fremskaffe ny kunnskap, og fremhevet særlig disse temaområdene:

- Risiko, kritisk infrastruktur, læring og risikovurderinger
- Voldelig ekstremisme og terrorhandlinger
- Informasjon og kommunikasjon, massemedier og sosiale medier
- Forholdet mellom sikkerhet og samfunnsverdier som åpenhet, tillit og demokrati
- Kontrollorganer og myndighetsutøvelse

Målgruppe og perspektiv for forskningen

Programmets primære målgrupper er:

- Politiske organer og offentlige myndigheter på alle nivåer
- Etater og virksomheter med ansvar for samfunnssikkerhet og kritisk infrastruktur
- Forsknings- og utdanningsmiljøer
- Allmenheten, organisasjoner, og tjenesteytere innenfor sikkerhetsmarkedet

Aktivitetene i SAMRISK II omfatter både grunnforskning og anvendt forskning.

Grunnforskning vil omhandle forholdet mellom sosial forandring, samfunnets beredskap og et trusselslandskap i dynamisk endring. Aktuelle perspektiver er bl.a. teknologiens rolle og funksjon i samfunnet, ulike forståelser av sikkerhet, forholdet mellom sikkerhet, politikk og samfunn, økonomi, menneskerettigheter, jus, personvern, etikk og verdier, og hvorvidt det finnes en «nordisk modell» for samfunnssikkerhet.

Anvendt forskning vil se på hvordan det norske samfunnet bedre kan innrette seg mot aktuelle trusler mot samfunnets sikkerhet, i hvilken grad ulike sektorer bruker risikostyring som et ledelsesprinsipp, samt i hvilken grad denne risikostyringen gir de ønskede resultater. Sentrale og relevante kunnskapsutfordringer er bl.a. forståelse av betydningen av ledelse, sikkerhetskultur, organisasjonsstruktur, verdier og teknologi i et samfunnssikkerhetsperspektiv, samt kunnskapsutvikling for å forstå hva som hindrer bruk av relevant planverk og kjent kunnskap, forebyggingsmetoder, operative metoder og prosedyrer. Kunnskapsutfordringer knyttet til samfunnssikkerhet krever flerfaglige perspektiver og samarbeid mellom ulike forskningsmiljøer.

Ansvar for samfunnssikkerhet følger sektorprinsippet, forskningsresultatene fra dette programmet vil dermed kunne være til nytte innenfor flere samfunnssektorer. Dette avspeiles ved de departementene som har bidratt til å finansiere oppstarten av programmet: Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet, og Kunnskapsdepartementet (sektorovergrepene midler).

Internasjonalisering bør stå sterkt i det nye programmet, mange av truslene mot samfunnssikkerhet har en global karakter, som cyberangrep, forurensning, pandemi og internasjonal kriminalitet. Dette utfordrer arbeids- og tenkemåten til samfunnets tradisjonelle sikkerhetsinstitusjoner, så vel som innretningen av forskningen på samfunnssikkerhet. Aktuelle trusler mot samfunnets sikkerhet inngår i og preges av mangfoldige globale nettverk, og krever derfor globale tiltak, både på lovgivningsområdet og når det gjelder sikkerhetstiltak. Eksempler på dette er internasjonale konvensjoner og transnasjonalt politi, beredskapsarbeid og markedet for sikkerhetstjenester og produkter. Forskningsprosjekter under det nye programmet bør derfor ha et internasjonalt preg. Dette gjelder forskningstema så vel som faglige nettverk og samarbeidspartnere, samt bruk av nordiske og europeiske forskningsinfrastrukturer, bl. a. NORDFORSKs program om samfunnssikkerhet og EUs Securityforskning i rammeprogram Horizon 2020. Det kan også være aktuelt å samarbeide gjennom de bilaterale forskningsavtalene Norge deltar i.

Faglige perspektiver

Problemstillingene innen samfunnssikkerhet berører mange disipliner og innebærer dermed tverrfaglighet. I Norge kan vi identifisere flere miljøer som forsker innenfor feltet. Miljøene er relativt små og har behov for økte ressurser, både når det gjelder økonomi og fagpersoner. Feltet har vært uten nasjonale midler siden SAMRISK I ble avsluttet i 2011. De nasjonale miljøene har i denne perioden hatt securityforskningen i EUs 7 rammeprogram som mulig arena for forskningsmidler. I løpet av syvårsperioden hvor det 7 rammeprogram har eksistert har norske forskere fått tilsagn på 240 millioner norske kroner i løpet av programperioden. Norsk forskning på samfunnssikkerhet har dermed hatt større internasjonalt enn nasjonalt preg de siste år. Et nytt norsk samfunnssikkerhetsprogram betyr at forskningen får en mer nasjonal karakter og økt nasjonalt fokus.

I tillegg til SAMRISK II er det oppstart av to nye program med overnasjonalt fokus. EU programmet, Societal Security og NordForsk sin utlysning av midler til Nordic Center of Excellence på feltet Societal Security, som skal bidra til å etablere en felles nordisk samfunnssikkerhetsforskning. Disse tre programmene vil utfylle hverandre og sammen bidra til økt fokus på kunnskapsutvikling innen samfunnssikkerhet.

Vi har nasjonale forskningsmiljøer og enkeltforskere på feltet, men det er klart et behov for å utvikle og styrke miljøene enkeltvis og å utvikle samarbeidsrelasjoner nasjonalt og internasjonalt. Vi er også avhengige av å involvere berørte aktører i kunnskapsutvikling og i implementering av kunnskapen. Det er viktig for fagfeltet å etablere gode arenaer som møtested for forskning, næringsliv, forvaltning og samfunnsborgere ellers.

3. Mål for programmet

3.1. Hovedmål

Programmet skal gi ny kunnskap og forståelse om samfunnets evne til å forebygge for uønskede hendelser, opprettholde viktige samfunnsfunksjoner, ivareta befolkningens liv, helse og grunnleggende verdier under og umiddelbart etter store påkjenninger, uavhengig av hva som forårsaker hendelsen.

SAMRISK II skal gi kunnskapsgrunnlag som bidrar til å belyse sårbarhet og dilemmaer og gjør oss som samfunn bedre rustet til å ivareta og håndtere samfunnssikkerhet på alle nivå.

3.2. Delmål:

Forskningen innenfor programmet for Samfunnssikkerhet (SAMRISK II) skal:

- Videreutvikle forskningskvalitet og bidra til teori- og metodeutvikling
- Stimulere til forskningsrekruttering
- Stimulere til økt internasjonalisering i forskningen samt øke tverr- og flerfaglighet
- Bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for politikkutvikling og praksis
- Fremme samarbeid mellom forskning, utdanning og praksisfelt
- Fremme læring og kunnskapsspredning

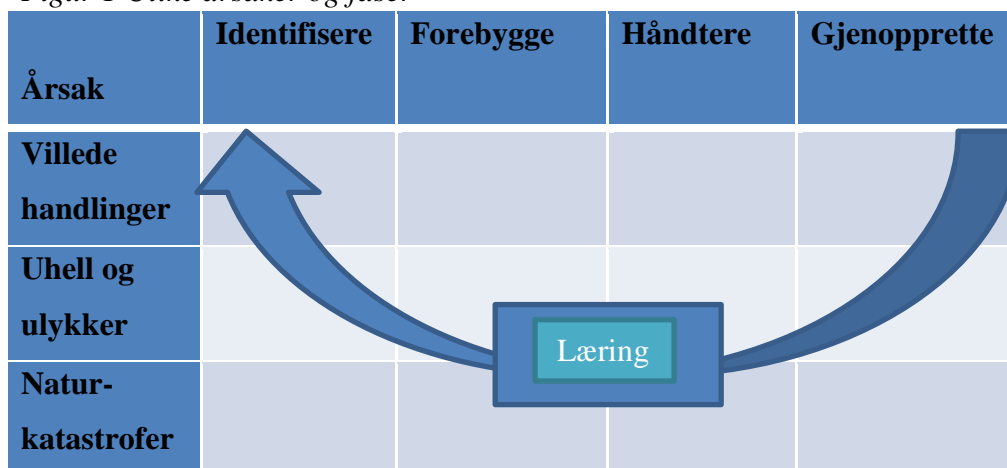
- Øke forståelsen omkring samfunnssikkerhet
- Bidra til kritisk refleksjon over ulike effekter ved sikkerhetstiltak
- Styrke kommunikasjonen med og mellom forskere fra ulike fagområder, befolkningen som helhet og interessenter, herunder politiske myndigheter og forvaltningen, interesseorganisasjoner, arbeids- og næringsliv og medier

4. Forskningstema: Samfunnssikkerhet og robusthet

Programmet SAMRISK II omfatter ulike typer av store påkjenninger som kan skyldes villedede handlinger, uhell og ulykker eller naturkatastrofer.

Figur 1 illustrerer hvordan teori- og begrepsutvikling kan bygges i relasjon til villedede handlinger, ulykker eller naturkatastrofer, sett i lys av ulike faser i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Figur 1 Ulike årsaker og faser



SAMRISK II skal i de tilfeller der det er nødvendig for kunnskapsutvikling og implementering ha et medvirkningsperspektiv hvor en fokuserer på involvering av berørte parter. Forskingen skal også, der det er behov for det, sikre ivaretagelse av kjønns- og kjønns- og kjønns- perspektivet i prosjektene.

Samfunnssikkerhet fokuserer på å avdekke sårbarhet og å etablere strategier for å håndtere det uønskede. Noen uønskede hendelser kan vi forutse, planlegge for, og trene på, mens andre hendelser er så uforutsigbare at det som kreves i håndteringen er en generell fleksibilitet i samfunnet. Et robust samfunn er fleksibelt og evner å håndtere uønskede hendelser.

Med robusthet forstår vi her: *samfunnets evne til å håndtere både ventede og uventede hendelser. Et robust samfunn utviser motstandskraft eller evne til å vare ved, og opprettholde basisstrukturer og funksjoner, under og etter en påkjenning, belastning eller et sjokk.* I et robust samfunn evner vi å handle basert på læring fra tidligere hendelser, og vi har den nødvendige fleksibiliteten til å håndtere det uforutsette. Begrepet henspiller på storskalahåndteringer og involvering av berørte parter på myndighets- og organisatorisk og

allment nivå, og fokuserer på å utvikle en felles strategi for å håndtere uønskede og ukjente hendelser.

Robusthet tar utgangspunkt i samfunnets funksjoner og verdier. Samfunnets funksjoner kan destabiliseres gjennom ulike påkjenninger, både naturkatastrofer, ulykker og ondsinnete handlinger. Samfunnets sikkerhet blir truet når det står overfor svikt i kritiske funksjoner. Kritiske samfunnsfunksjoner består både av teknisk infrastruktur som er mer eller mindre sårbar, og av de sosiale funksjonene som gjør samfunnet til en aktiv og levende enhet som kan løse problemer. Forskning om samfunnets robusthet må redegjøre for begge dimensjoner, både det materielle og det immaterielle. Samfunnets kritiske funksjoner omfatter de funksjoner som dekker samfunnets og befolkningens grunnleggende behov (Meld. St. 29 :2011 – 2012) .

Vi trenger kunnskap om forholdet mellom samfunnets robusthet og sosiale strukturer, kulturelle verdier, og rask sosial endring. Hvilke sosiale strukturer er sentrale for å kunne opprettholde et robust samfunn? Hvilke endringer i sosiale strukturer, tillit og kulturelle verdier kan påvirke robustheten i samfunnet?

4.1. Sosiale strukturer, verdier og tillit

Et samfunns verdier, sosiale strukturer, og institusjoner har betydning for hvordan man håndterer kriser og reagerer på sikkerhetstiltak. Et robust samfunn kjennetegnes ofte ved sterke, integrerte og varierte kulturelle miljøer og høy tillit, både til andre mennesker og til sentrale institusjoner. Det trengs imidlertid kunnskap, også i komparativt perspektiv, om hvordan kulturelle forhold, verdier og forskjellige sosiale og etniske grupperinger, samt endringer i disse, påvirker samfunnets robusthet. Nedenfor følger aktuelle forskningstemaer som kan belyse tematikken.

4.1.1. Tillit

Tillit er vesentlig for opplevelsen av trygghet og sikkerhet, både på individuelt og kollektivt nivå. Det skilles ofte mellom personlig, mellommenneskelig tillit og tillit til institusjoner. Begge deler kan påvirke samfunnets robusthet, samtidig som tilliten påvirkes av sikkerhetssituasjonen. Samfunnssikkerhet handler ikke bare om hva som faktisk skjer, men også om hva som kan skje, og om hvor trygge vi er på at vi klarer å håndtere uønskede hendelser i fremtiden. Det blir dermed viktig å utvikle kunnskap omkring hva som bidrar til tillit til fremtiden og hva som gjør at samfunnet oppleves som trygt. Her trenger vi kunnskap omkring hvordan ulike forhold ved sikkerhetsinstanser som politiet og militæret, og en rekke andre sosiale grupperinger og institusjoner, på lokalt, regionalt, nasjonalt, nordisk, europeisk og globalt nivå bidrar til økt tillit. Det trengs mer kunnskap om hva tillit er, om hvilken relasjon tillit har til samfunnets sikkerhet, og hvordan den kan styrkes.

4.1.2. Sosiale strukturer

Et velfungerende og velorganisert samfunn er en viktig forutsetning for et sikkert samfunn. Det er behov for kunnskap om forholdet mellom samfunnets robusthet og sosiale strukturer, verdier og institusjoner, og omkring forholdet mellom rask sosial endring og samfunnssikkerhet. Hvilke sosiale strukturer og verdier er sentrale for å kunne opprettholde et robust samfunn, og har endringer i sosiale strukturer og verdier betydning

for samfunnssikkerheten? Har ulike typer samfunn og ulike deler av samfunnet lik evne til å takle en krisesituasjon?

4.1.3. Medier og kommunikasjon

Medier og andre kommunikasjonskanaler kan bidra til å styrke eller svekke oppfatninger om trygghet og sikkerhet i samfunnet, ved å påvirke oppfatninger om krisehåndtering og handlingsmuligheter. Samspillet mellom mediene og andre samfunnsinstitusjoner og den rollen mediene spiller for robusthet er lite utforsket og kommunisert. Hvilken betydning har mediene i å bygge tillit, robusthet og trygghet? Hva betyr offentlighet, ytringsfrihet og mediefrihet for utførelsen av sentrale samfunnsoppgaver? Mediene spiller sentrale roller i krise- og risikokommunikasjon som informasjonskanal, formidlere og fortolkere av kriser. Samspillet mellom tradisjonelle nyhetsmedier og nyere sosiale medier har i noen tilfeller vært svært viktig for å få ut informasjon, som for eksempel 22. juli, men vi vet lite om mekanismene. Hvilken betydning kan sosiale medier ha som kommunikasjonskanal i kriser? Hvordan utnytter myndighetene og publikum mediene? I hvilken grad kan de sosiale mediene bidra til å skape nye trusler mot samfunnssikkerheten, for eksempel gjennom spredning av feilaktig informasjon, rykter eller oppfordring til opptøyer?

4.1.4. Rettsstaten

Rettsikkerhet, tilgang til rettferdig behandling og prosedyre, og opplevelsen av at staten forvalter lov og rett på en god måte kan bidra til samfunnets robusthet under kriser og trusler. Det er behov for mer kunnskap om det komplekse forholdet mellom rettsikkerhet, menneskerettigheter og samfunnets robusthet. I tillegg trengs det forskning om hvilke rettslige-, og andre virkemidler som kan egne seg for å oppnå økt sikkerhet og robusthet. Juridisk styring kan skje ved hjelp av lovgivning, avtaleregulering, konsesjonsordninger, krav til internkontroll, automatisering av rettsanvendelsen mv. Forskingen bør gi innblikk i hvilke virkemidler og strategier som står til rådighet, og hvilke styrker og svakheter disse kan ha. Hvilken betydning har ulike rettslige virkemidler og hvordan kan disse påvirke samfunnets sikkerhet og robusthet? Forskingen bør også kunne gå inn på hvilken rolle det politiske systemet, partiene og deltakerdemokratiet spiller for oppfatninger om sikkerhet. Hvordan påvirker ulike typer sikringstiltak befolkningens oppfatninger om trusler, og endres atferden deres av slike tiltak? Overvåkning, innsamling av store datasett for beredskapsmessige og kommersielle formål stiller rettsstaten overfor nye utfordringer i forbindelse med personvernet.

4.1.5. Dilemmaer i overvåkning og avverging

For å kunne forebygge og avverge straffbare handlinger som terroranslag og kriminalitet er en i stor grad avhengig av å stanse forberedelser og forsøk, og å redusere motivasjon og kapasitet til å gjennomføre anslag. Avverging forutsetter at politi, sikkerhetstjenester eller andre er i stand til å oppdage trusler i tide slik at en kan iverksette effektive tiltak. Det er åpenbart behov for mer kunnskap om hvordan man kan avdekke risiko og forhindre uønskede hendelser, samtidig som man ivaretar dilemmaer knyttet til avveiningen mellom overvåkning og sikkerhetstiltak og frihet og personvern.

Det er et viktig spørsmål for forskningen hvorvidt sikkerhet og frihet står i motsetning til hverandre. Det kan like gjerne hevdes at frihet er avhengig av en grad av sikkerhet, og at opplevelsen av trygghet og sikkerhet også forutsetter frihet. Hvordan påvirker ulike overvåkings- og beskyttelsestiltak befolkningens opplevelse av trussel, sikkerhet, kontroll og frihet? Når går kontroll, overvåkning og andre beskyttelsestiltak over til å

oppleves som inngrep i den personlige frihet, og hva påvirker graden av aksept? Hvilke negative eller utilsiktede konsekvenser kan ulike tiltak medføre?

4.2. Samarbeid, ledelse og organisering

Samfunnssikkerhet er et felt preget av kompleksitet og tilhørende, kunnskapsbehov. Oppgavene går på tvers av forvaltningsnivåer, departementsområder og etatsinndelinger, og involverer dermed ulike interesser, ressurser og kompetanse. Vi står overfor et *flernivåstyringsproblem* knyttet til involvering av aktører og relasjoner mellom kommunalt, regionalt, nasjonalt og overnasjonalt nivå hvor det i tillegg er spesialisering av:

- formål (samfunnssikkerhet) hvor Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet samordningsansvar,
- sektor, hvor ansvarsprinsippet innebærer at hvert departement har ansvar for samfunnssikkerhet innenfor sitt område
- territorium, hvor fylkesmannen har spesielt ansvar for å samordne hensynet til samfunnssikkerhet på tvers av sektorer innen fylket. Samtidig som styringslinjene fra departementene til fylkesmennene representerer en vertikal spesialisering i henhold til formål, har embetet i tillegg en horisontal samordningsfunksjon overfor kommunene.

Håndtering av kriser krever samordning mellom aktører og involvering av aktører på forskjellige nivåer og innenfor ulike sektorer. Større kriser, er ofte grenseoverskridende både geografisk og organisatorisk og utfordrer tradisjonelle styringsprinsipper, styringsformer og ansvarsrelasjoner. Kunnskap om hvilke *styringsverktøy og andre virkemidler* som kan benyttes i arbeidet for samfunnssikkerhet, er derfor sentralt, i alle deler av arbeidet, enten det handler om identifisering, beredskap, håndtering eller gjenoppretting av viktige samfunnsfunksjoner.

I et flernivåperspektiv (risk governance) vil beredskap og krisehåndtering betraktes i lys av et aktørbilde som spenner fra regjeringen til redningspersonellet og andre operative aktører i den skarpe enden. Vertikale relasjoner mellom etater på ulike nivå er sentralt. Samtidig krever krisehåndtering horisontal samhandling mellom etater og personell på samme nivå, både planlagt og ikke-planlagt. For å forstå betingelser for, og konsekvenser av, ulike modeller for samarbeid og samhandling, trengs mer kunnskap. Det behov for å se på grunnleggende trekk ved det politiske systemet, det offentlige styrings- og finansieringssystemet og på relasjonene innenfor og mellom myndigheter med ansvar på området, både strategisk og operasjonelt. Samtidig er det behov for kunnskap omkring betydningen av bredere aktørmedvirkning i risikovurderinger og krisehåndtering. I hvor stor grad involveres viktige aktører i utvikling av kunnskapsgrunnlag og håndtering av hendelser?

Samfunnssikkerhet omfatter et stort antall aktører på ulike nivåer med ulike ansvar og oppgaver, ofte med ulike hensyn. Reduksjon av risiko for en gruppe kan føre til økt risiko for en annen. I hvilken grad sikrer vi demokratisk representativitet og rettferdighet i samfunnssikkerhetsspørsmål? Hvordan er samarbeidet og samvirket mellom næringsliv og offentlige aktører, og hvordan er samvirket mellom sivile og militære ansvarshavende. Nedenfor følger aktuelle temaer som kan belyse tematikken samarbeid, ledelse og organisering.

4.2.1. Samordning av offentlige ressurser

Nyere offentlige utredninger og rapporter som omhandler myndighetenes ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap peker på utfordringer knyttet til manglende helhetlig planlegging og gjennomføring, uklar ansvarsfordeling og manglende samvirke på tvers av sektor og forvaltningsnivå. Samtidig er det uenighet og usikkerhet om hvilke organisasjonsformer og virkemidler som bør benyttes for å møte disse problemene. Det er derfor god grunn til å se nærmere på vilkårene for forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og læring på ulike nivåer: nasjonalt/sentralt, regionalt og lokalt, og mellom ulike sektorer. Særlig viktig her er kunnskapsutvikling om sivil- militært samarbeid i samfunnssikkerhetsarbeidet. Hvilke begrensninger og muligheter ligger det i sivil-militært samarbeid, og hva former disse relasjonene? Forskning om hvilke samordningsformer og praksiser som benyttes, hvilke nye former for samordning og koordinering som vokser fram, og hvordan disse fungerer i operativ sammenheng, er viktig. Operativt samarbeid og samhandling inkluderer mange aspekter i beredskap og krisehåndtering, for eksempel med hensyn til hvilke aktører som er involvert, organisatoriske strukturer, arbeidspraksis (kultur/klima), teknologi og kommunikasjonsformer osv. Komparative studier som kan bidra til ny kunnskap og læring er særlig relevant.

Samordningsansvaret er tillagt Justis- og beredskapsdepartementet som skal sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser. En viktig del av departementets samordningsrolle er å være en pådriver for beredskapsarbeidet i de andre departementene. Det er behov for ytterligere kunnskap om hvordan Justis- og beredskapsdepartementet kan ivareta denne samordningsrollen, samt hvordan det sivil-militære krisehåndteringsarbeidet kan styrkes.

4.2.2. Beslutningssystem og virkemidler

Sektorprinsippet innebærer at hver sektor har ansvar for samfunnssikkerheten på sitt område. Følgelig betyr det at det benyttes ulike beslutningssystem, virkemidler og begrepsapparat på samfunnssikkerhetsområdet. Denne ulikheten gjenspeiles i lovgivning og instruks, planverk, mål- og risikostyring, tilsyn og øvelser, samt ulike økonomiske og pedagogiske virkemidler. Hvor omfattende er forskjellene mellom ulike sektorer, og hva betyr ulikhetene for samfunnssikkerheten i et helhetsperspektiv? Det er behov for kunnskapsgrunnlag omkring fungerende beslutningssystem, og samordningssystem, forståelse av sammenhengen mellom regelverk og improvisasjon, samt forståelse av hvordan øving og samtrening fungerer og hvordan lærdom fra hendelser og øvinger kan innlemmes i beslutningssystemet.

4.2.3. Komplekse kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur

Kritisk infrastruktur er komplekse anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde ordinær drift i samfunnet og dekke befolkningens grunnleggende behov og trykghetsfølelse¹. Eksempler på slik infrastruktur er kraftnett, nett for telekommunikasjon, transportnett og vann- og avløpsnett. Kritisk infrastruktur kan beskrives som nettverk av nettverk som er nødvendig for energi-, mat- og drikkevannsforsyning, lov og orden, finansiell trykghet med videre. Infrastrukturene er integrerte deler av ulike tjenester, og det kan inngå flere infrastrukturer i en og samme samfunnskritiske funksjon.

¹ Meld. St. 29 (2011 – 2012) *Samfunnssikkerhet*

Samfunnsutviklingen medfører økende avhengighet mellom ulike kritiske infrastrukturer. Utfall av kraftnett som medfører omfattende strømbrudd kan for eksempel føre til at elektroniske kommunikasjonssystemer faller ut, som igjen kan føre til svikt i styrings-systemer i andre infrastrukturer. Slike kaskadeeffekter medfører konsekvenser for en rekke kritiske samfunnsfunksjoner, som nødkommunikasjon, helsetjenester og finans-tjenester. En kompliserende faktor er at flere områder er koblet sammen på tvers av sektorer og landegrenser. Samtidig stilles nye krav til forebygging og håndtering av uønskede hendelser. Det er i tillegg ulike aktører som eier, har tilsyn med og driver de ulike infrastrukturene, og ansvarlinjen og kommunikasjonen mellom dem er uklar. Dette øker kompleksiteten og kan medføre en økning av risiko knyttet til store hendelser. Samfunnet står overfor særskilt komplekse og store utfordringer om infrastrukturer utsettes for sammenfallende hendelser, eller hendelser som forplanter seg fra ett system til et annet (kaskadehendelser). Kobling av driftssystem og standard IKT system åpner for dataangrep med store potensielle konsekvenser for kritisk infrastruktur. Skadevare laget for ødelegging av kritiske system har blitt detektert og knyttet til statlige aktører. Dette gir oss en raskt voksende og alvorlig trussel mot samfunnssikkerheten.

De gjensidige avhengighetene mellom ulike infrastrukturer, som kan resultere i kaskade-effekter er resultat av fysiske, logiske og organisatoriske koblinger og styringsstruktur, m.m. Styringssystemene i kritisk infrastruktur er IKT-baserte, noe som er en kilde til avhengighet og sårbarhet. Kunnskap om effektene av de gjensidige avhengighetene og samspillet mellom kritiske samfunnsfunksjoner og kritiske infrastrukturer er viktig for samfunnssikkerheten. Det er behov for ytterligere kunnskap om samspillet mellom teknologiske, menneskelige og organisatoriske faktorer, i tillegg trenger vi å utvikle kunnskapsgrunnlaget for å kunne vurdere den gjensidige avhengigheten i et større perspektiv. Det er behov for kunnskap om hvordan krise- og beredskapshåndtering på tvers av infrastrukturer (og samfunnsfunksjoner) best skal organiseres med hensyn til ansvar, roller, koordinering, handlingsdyktighet, back-up-løsninger med videre. Spesielt er det behov for kunnskap og løsninger knyttet til å bevare kontinuitet dersom kritisk infrastruktur rammes av sammenfallende trusler og (svært) langvarige utfall.

4.3. Trusler og risiko i endring

Terroranslag, sabotasje, cyberangrep eller profittmotiverte kriminelle handlinger med stort skadepotensiale er hendelser som kjennetegnes ved å være såkalte vilde handlinger. Menneskelig vilje og hensikt ligger til grunn for bevisste valg om å utføre handlinger som påfører skade på mennesker, bygninger eller andre verdier. Denne type handlinger skiller seg fra andre straffbare handlinger (tradisjonell kriminalitet) ved at de har et mer omfattende skadepotensiale og kan spre frykt i befolkningen, og ved at formålet med handlingen vanligvis er å ramme/lamme myndighetene, samfunnets infrastruktur og/eller lovlig næringsvirksomhet for å oppnå politiske mål. Noen former for profittorientert organisert kriminalitet kan også gjøre så stor skade at de utgjør en trussel mot samfunnssikkerheten.

Klimaendringer og klimarelaterte forhold skaper nye sårbarheter som ikke blir fanget opp i eksisterende risikoanalyser. Endringer i klimaforhold påvirker og sammenfaller med andre forhold og bidrar til større usikkerhet omkring mulige uønskede hendelser.

De tradisjonelle kvantitative risikovurderingene fanger ikke i tilstrekkelig grad opp de endringer og den kompleksitet som preger samfunnet. Et trusselbilde preget av nye

former for kriminalitet, klimaendringer og økende grad av avhengigheter i samfunnet fremkaller et behov for nye metoder for risikovurderinger.

4.3.1. Risiko, risikoforståelse og -erkjennelse

Vi trenger kunnskap om risikovurdering ved ulike elementer i infrastrukturen, og kunnskap som kan gi oss verktøy til risikovurderinger for helheten i samfunnet. Forskningen må også frembringe kunnskap om hvordan vi mest hensiktsmessig kan rette oppmerksomhet mot, overvåke, håndtere og lære omkring, utenkte uønskede hendelser. Hvordan kan vi oppdage og håndtere uønskede vilde handlinger eller andre uønskede hendelser, og hvordan kan vi oppdage dem på et stadium som gjør oss i stand til å forhindre at risiko blir uønskede hendelse, samtidig som vi ivaretar menneskers frihet og opplevelse av trygghet?

Risikoforskning har som mål å bidra til å videreutvikle konsepter, prinsipper, teorier, metoder, modeller og verktøy for bedre å kunne forstå, analysere, kommunisere og styre risiko i en samfunnsikkerhetskontekst. Risiko handler om fremtiden, og risikovurderinger for krisehendelser er derfor preget av stor usikkerhet. Hvordan treffer vi beslutninger om samfunnsikkerhet, hvordan kan beslutningstakerne sikre at risikovurderinger blir en del av beslutningsgrunnlaget? Hvordan kan vi vurdere risiko hvor usikkerheten er stor?

4.3.2. Grunnlagsproblemer og prinsipper i risikoanalyser

Det er behov for forskning som kan gi økt innsikt om hva begrepene risikoforståelse og risikoerkjennelse uttrykker. Risikostyringen i vårt samfunn, med prioriteringer og valg av tiltak og beredskapsløsninger, bygger på og forholder seg til, ulike ideer og prinsipper, som etablert praksis, standarder, oppfølging av hendelser som har inntruffet, risikoaksept-kriterier, kost/nytte-analyser og forsiktighetsprinsippet. Risikostyring og bruk av disse tenkesettene og tilnærmingene er utfordrende, spesielt når usikkerhetene er store. Et sentralt spørsmål i forskningen er hvordan vurderinger og avveininger fører til politiske prioriteringer og beslutninger. Risikoanalyse bygger på forutsetninger og har alltid begrensninger. I hvilken grad tar brukere av risikoanalysen hensyn til forutsetninger og begrensninger i analysen? Forskning om risikoforståelse og -erkjennelse kan bidra her. Særlig vil det være av interesse å vite mer om hvordan nyhetsmediene og andre kommunikasjonsformer virker inn på opplevelsen og vurderingen av risikonivået.

Det er behov for forskning som kan etablere konsepter, prinsipper, metoder, modeller og verktøy for analyse og håndtering av situasjoner som er under utvikling («emerging risks»).

4.3.3. Globalisering og forebygging av terror

Ekstremisme og voldelig radikaliseringsprosesser handler om aktører som er villige til å bruke vold for å oppnå politisk og religiøse mål. Det trengs oppdatert kunnskap om hvilke miljøer som kan utgjøre en trussel, samt kunnskap om radikaliseringsprosessen og mulige intervensjonspunkter og metoder. Norge har sterke forskningsmiljøer på militant islamisme i utlandet, men det er behov for å koble kunnskapen om disse internasjonale strømningene sammen med ny kunnskap om ideologiske strømninger og militante aktiviteter i aktuelle miljøer, kombinert med kunnskap om de virkemidler som kan være tilgjengelige for terrorhandlinger. Det er viktig å ha fokus på nye virkemidler og metoder i angrepene. «Vellykket terrorisme» kjennetegnes ofte av tradisjonelle virkemidler brukt

på nye og uventede måter. For eksempel kan cyberangrep være et virkemiddel i terrorangrep.

4.3.4. Cyberangrep og alvorlig kriminalitet i et samfunnssikkerhetsperspektiv

Det har vært en betydelig økning i cyberangrep mot kritisk infrastruktur og viktige samfunnsfunksjoner de siste årene. I følge Meld. St. 21:2012 er angrep i det digitale rom en av de raskest voksende truslene mot privatpersoner, næringsvirksomhet og offentlige institusjoner. Vår avhengighet av IKT forsterker behovet for forskning og utvikling av ny kunnskap relatert til cyberangrep i et samfunnssikkerhetsperspektiv. Det er behov for forskning for å øke samfunnets evne til å oppdage, varsle og håndtere alvorlige IKT hendelser. Det er også behov for mer kunnskap om aktører, operasjonsmodus, konsekvenser, scenarier og muligheter for forebygging gjennom beskyttelse, avverging og andre former for bekjempelse. Dette medfører utfordringer når det gjelder jurisdiksjon og internasjonalt politisamarbeid, som også blir viktige forskningstema.

Cyberangrep er et globalt fenomen og samhandling på nordisk og internasjonalt nivå er essensielt. Statlige enheter og bedrifter må samarbeide for å få til en mer systematisk innsamling av informasjon som er kritisk for å opparbeide et reelt trusselbilde. Risikoen er ofte undervurdert grunnet mangelfull systematisk innsamling av hendelsesdata. Det er behov for forskning relatert til kategorisering, registrering og analysing av hendelsesdata samt optimalisering av samhandlings- og kommunikasjonsprosesser og krisehåndtering. Den menneskelige faktoren er avgjørende for preventivt og reaktivt informasjons-sikkerhetsarbeid og må sees i sammenheng med andre faktorer.

4.3.5. Big data, profilering og dilemmaer innen overvåking

Store mengder data blir i dag samlet inn for å bekjempe kriminalitet og villedte handlinger. I tillegg samles enorme mengder data fra nettaktivitet hos den allmenne befolkning inn av større internasjonale selskaper som i visse tilfeller deler informasjon med etterretning for bekjempelse av kriminalitet. Det er dermed et behov for forskning relatert til de dilemmaer som er knyttet til anvendelsen av ny teknologi til kunnskaps-innsamling og risikostyring, herunder hva anvendelsen av disse teknologier betyr for forholdet mellom overvåking og sikkerhetstiltak på den ene siden, og frihet og personvern på den andre.

Det er behov for kunnskap relatert til hva som påvirker hvilke virkemidler som brukes i forebygging og bekjempelse av villedte handlinger. Det trengs ytterligere forskning om hvordan bruk av skjult styringsteknologi kan reguleres og dermed underlegges rettslig kontroll og politisk styring. Slik kunnskap vil bidra til å gjøre politi og etterretningstjenester bedre rustet til å forebygge og avverge alvorlige samfunnsskadelige hendelser før de finner sted, samtidig som rettsstatens rammer og hensynet til individets personvern og rettssikkerhet ivaretas. Et mulig komparativt perspektiv er å se på hvordan andre land løser disse utfordringene, og hvordan norsk lovgivning og politipraksis på dette området kan og bør avgrenses mot eller samspille med lovgivning, kontroll og håndheving i andre land. Dette temaet er velegnet til tverr- og flerfaglige prosjekter, der både normative og empiriske konsekvenser studeres.

5. Internasjonalt samarbeid

Deltakelse i internasjonalt forskningssamarbeid, på internasjonale konferanser, i internasjonale forskernettverk, gjennom utenlandsopphold, gjesteforskerstipend og formidling i anerkjente vitenskapelige fora er viktige aktiviteter innenfor programmet. Programmet bør sikte mot å kvalifisere forskere til å delta i internasjonale programmer, og oppmuntre til samarbeid med dem som deltar i internasjonale programmer, i første rekke gjennom NordForsk og EU.

Kontakt med NordForsk skjer via avdelingsdirektør velferd og utdanning Eivind Hovden, programstyremedlem Bengt Sundelius og programkoordinator Berit Berg Tjørhom.

Tilknytning til EU Security gjennom May-Kristin Ensrud som er norsk delegat i EU security og Berit Berg Tjørhom som er nasjonalt kontaktpunkt og ekspert for EU security. SAMRISK II har tematisk grenseflate mot flere programmer og satsinger i Forskningsrådet, blant annet, satsningen IKT 2025, DEMOSREG, TRANSIKK, KLIMAFORSK, NORRUSS, SAMKUL, VAM, PETROMAKS2. Forskningsrådet vil legge til rette for felles arenaer og utveksling mellom programmene.

6. Strategiske prioriteringer og virkemidler

SAMRISK II ønsker å bruke *forskerprosjekter* som virkemidler for å nå programmets målsetninger. Forskerprosjektene bør omfatte samarbeid med flere forskere og fagmiljøer, og bør omfatte PhD-stipend og/eller post.dok.-stipend. De bør også omfatte midler til samarbeid med brukere. Det bør legges opp til formidlingstiltak som publisering, møter, seminarer, nettsider, sosiale medier, kurs og deltakelse på nasjonale og internasjonale konferanser. Midler til hospitering, utenlandsopphold og opphold for gjesteforskere kan vurderes tatt med i søknadene.

Programmet har samtidig som mål å gjøre forskningen relevant for dem som i praksis arbeider med samfunnssikkerhet i offentlige myndighetsorganer, offentlige og private virksomheter og frivillige organisasjoner. Også organisasjoner som arbeider med sivile rettigheter er relevante i denne sammenheng. Søknader om prosjektmidler må derfor klargjøre på hvilken måte prosjektet vil være relevant for arbeidet på sektoren og/eller arbeidet med sivile rettigheter. Samtidig skal prosjektene legge vekt på formidling og kontakt med brukere som kan nyttiggjøre seg forskningsresultatene. Prosjektene må beskrive hvordan samarbeidet med andre forskere, brukerne og andre interessenter er tenkt organisert, og bør normalt ha med brukere som referansegruppe. For å få til et godt samarbeid kan det være nødvendig at prosjektene setter av midler til dette. Søknadene må også ha en plan for både vitenskapelig og populærvitenskapelig formidling.

Innretning av forskningsprosjektene

Det er behov for forskerrekruttering innenfor flere av programmets temaområder. Programmet vil derfor legge til rette for prosjekter som inkluderer både forskere og stipendiater. Generelt bør forskningsprosjektene ha en flerfaglig tilnærming, for å møte utfordringer i samfunnssikkerhetsfeltet.

Under forutsetning av at forskningen har høy vitenskapelig kvalitet og relevans for programplanen, er det ønskelig å konsentrere forskningen i middels store eller større prosjekter, for å sikre både utvikling og kontinuitet. Programmet vil i hovedsak være rettet inn mot prosjekter i kategorien forskerprosjekter over 2-4 år i størrelsesorden 3 til 10 millioner kroner som total ramme. Programmet ønsker å stimulere til forsker-rekruttering, og tilstreber en god kjønnsbalanse.

Komparativ forskning er ønskelig for å frambringe ny kunnskap hvor norske prinsipper, modeller, systemer og praksis sammenliknes med andre lands systemer og erfaringer med forebygging, beredskap, krisehåndtering, gjenopprettelse og læring i møte med store kriser eller katastrofer. Også erfaringer fra land utenfor Europa kan være svært relevante.

For å heve den samlede kvaliteten på forskningen, for å fremme flerfaglighet der det er behov for det, og for å øke den samfunnsmessige nytten av forskningen er det ønskelig med en stor grad av brukermedvirkning, samarbeid med brukere og informasjons-utveksling mellom forskerne og andre fagmiljøer. Samarbeid om forskerutdanning og formidling til brukergruppene er også et ønsket mål.

7. Kunnskapsdeling og formidling

Kommunikasjon og resultatformidling skal være en kontinuerlig aktivitet i SAMRISK II. Kommunikasjon og kunnskapsdeling er svært viktig i forhold til samfunnssikkerhet hvor måloppnåelse er avhengig deltakelse og kontakt med ulike aktører både i forhold til datainnsamling og implementering av ny kunnskap.

Målgruppe	Aktivitet
Politiske organer og offentlige myndigheter på alle nivåer	Kronikker Deltakelse på samlinger Organisering av seminarer Workshoper Sosiale medier
Etater og virksomheter med ansvar for samfunnssikkerhet og kritisk infrastruktur	Kronikker Innlegg på seminarer Workshoper
Forsknings- og utdanningsmiljøer	Vitenskapelige artikler i referee tidsskrifter Bokkapitler Konferansedeltakelse med bidrag Forskningsformidling i undervisning og utdanning
Samfunnet ellers	Kronikker Forskningsdagene Sosiale medier

8. Organisering

Programstyre og administrasjon

Det overordnede ansvaret for programmet utøves av Divisjon for samfunn og helse, avdeling for velferd og utdanning som også oppnevner programstyret for SAMRISK II. Programmet ledes av et programstyre i tråd med Forskningsrådets prinsipper for programstyrer. Programstyret opptrer på vegne av Forskningsrådet og er ansvarlig for at programmet når de oppsatte mål og gjennomføres på en mest mulig effektiv måte i henhold til planer for programdriften og innenfor rammer som er vedtatt av divisjonsstyret.

SAMRISK II er et program iverksatt for å løse utfordringen med å opprettholde samfunnssikkerheten. Samfunnssikkerhet er en utfordring som krever tverrfaglig kunnskapsbidrag. Programstyret er sammensatt av fagfolk som representerer ulike disipliner slik at en samlet kan ha et overordnet perspektiv i programarbeidet med SAMRISK II.

Programstyret har følgende sammensetning:

- Dr. Grete Myhre (leder), tidligere direktør for Statens havarikommisjon for transport,
- Professor Willhelm Agrell, Lunds Universitet
- Associate professor Karen Lund Petersen, Center of Advanced Security Theory, Universitetet i København
- Professor Bengt Sundelius, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Dr. Maria Kjærland-Haga, STATOIL ASA
- Seniorrådgiver May-Kristin Ensrud, Justis- og beredskapsdepartementet
- Underdirektør Anders R. Hovdum, Samferdselsdepartementet
- Førsteamanuensis Elisabeth Staksrud (varamedlem), Universitetet i Oslo
- Seniorrådgiver Hans Myhren (varamedlem), Forsvarsdepartementet
- Seniorrådgiver Ivar J. Knai (observatør), Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap


Administrasjon:

- Seniorrådgiver Berit Berg Tjørhom
- Seniorskonsulent Bjørg Bergenhus

9. Tidsplan og finansiering

SAMRISK II som program har en tidsramme fra 2013-2018. Årlig budsjett er på 20 mill. og finansiering fra departementer har en varighet på fem år, totalbudsjettet blir da på 100 mill.

Finansierende departementer er Justis- og beredskapsdepartementet (13 mill), Kunnskapsdepartementet (4 mill), Samferdselsdepartementet (2 mill) og Forsvarsdepartementet (1 mill).



Publikasjonen kan bestilles på
www.forskningsradet.no/publikasjoner

Norges forskningsråd

Stensberggata 26
Postboks 2700 St. Hanshaugen
0131 Oslo

Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01
post@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no

Utgiver:

© Norges forskningsråd
Program for samfunnsikkerhet – SAMRISK II
www.forskningsradet.no/samrisk

Omslagsdesign: Design et cetera AS
Trykk: 07 Gruppen AS
Opplag: 150

Oslo, desember 2013

ISBN 978-82-12-03273-6 (trykksak)
ISBN 978-82-12-03274-3 (pdf)