

Notat: Fremtidige forskningsbehov innen samfunnssikkerhet

Av Sissel Haugdal Jore, Odd Jarl Borch, Are K. Sydnes og Erling Kvernevik

Innledning

Dette notatet bygger på funnene fra rapporten «*Samfunnssikkerhet og beredskap: En hurtigoversikt over tematiske trender og miljøer i norsk forskning fra 2015-2025*», og skisserer fremtidige forskningsbehov med utgangspunkt i notatforfatterens vurderinger. Notatet er bestilt av Forskningsrådet, og er ment som grunnlag for diskusjon med Forskningsrådet, departementer og andre relevante aktører.

Hovedfunn fra rapporten om norsk forskning på samfunnssikkerhet og beredskap (2015–2025)

Ifølge rapporten er samfunnssikkerhet et dynamisk og bredt fagfelt som favner alt fra styring og regulering til operativ beredskap, kritisk infrastruktur, digital sikkerhet, befolkningens motstandskraft, inkludert deler av totalforsvarskonseptet. En rekke nasjonale utredninger og stortingsmeldinger har belyst feltet og etterlyst mer kunnskap på et stadig mer komplekst beslutningsfelt. Rapporten viser at de norske fagmiljøene har respondert når det gjelder økt kunnskapsbehov. Det har vært en generell økning i forskningsaktivitet og vitenskapelige publikasjoner i løpet av de ti siste årene. Universiteter og høyskoler har utviklet forskning og studietilbud i en stadig større del av krisespekteret knyttet til alvorlige hendelser som 22. juli, Covid-19, større naturhendelser, hybride trusler, sikkerhetsutfordringer og krig.

Norske forskningsinstitusjoner publiserer på et bredt spekter av temaområder innen samfunnssikkerhet og beredskap. Forskingen domineres i dag av samfunnssamfunnsvitenskapelige og tverrfaglige tilnærminger, med hovedvekt på overordnet styring, politikk og kunnskapsgrunnlag, mens sikring av infrastruktur og nasjonale funksjoner kommer på andreplass. Rapporten beskriver også et forskningsfokus som beveger seg mot et mer operativt nivå, hvor særlig samvirke mellom sivilsamfunn og forsvar står sentralt.

Rapporten viser at fagmiljøene ivaretar behovet for en bred tilnærming til forskningsfeltet ved at forskere i stor grad samarbeider over disiplinens grenser både internt og på tvers av institusjonstilhørighet, både nasjonalt og internasjonalt, med en nordisk, europeisk og vestlig sentrering. Flertallet av de vitenskapelige publikasjonene er på engelsk, noe som bidrar til økt internasjonal synlighet. Norsk forskning på samfunnssikkerhet og beredskapsområdet foregår primært på universitetene, men også ved forskningsinstitutter og høyskoler. Rapporten viser at Norge har en rekke sterke fagmiljøer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet.

Forskningsorganisasjoner med grunnbevilgninger gir rom for langsiktig og strategisk arbeid, mens ekstern finansiering ofte legger føringer som gjør forskningen mer tematisk og hendelsesstyrt. Finansieringskilder har stor betydning for hvilke temaer samfunnssikkerhetsmiljøene forsker på. De påvirker hvilke problemstillinger som prioriteres, hvilke prosjekter som realiseres, og dermed også hvilken kunnskap som produseres og ikke produseres. Dette utfordrer kontinuiteten i forskningsaktiviteten og kan gjøre det vanskelig å bygge opp robuste miljøer over tid.

Et mer komplekst og uforutsigbart trusselbilde krever at forskningen på samfunnssikkerhet og beredskap oppdateres og tilpasses nye realiteter. Trusselbildet er i rask endring, og grensene mellom fred, trygghet, sikkerhet og sårbarhet, mellom stabilitet og krise, blir stadig mer utydelige. Dette betyr at det vi tidligere har tatt for gitt som «normalitet», stabile samfunnsstrukturer, forutsigbar styring og trygghet i hverdagen, utfordres av raske teknologiske endringer, økende internasjonale spenninger, hyppigere naturkatastrofer, cyberangrep og hybride påvirkningsoperasjoner. Dette utfordrer eksisterende kunnskap og avdekker tydelige kunnskapshull. I rapporten pekes det på et behov for langsiktige strategier og økt forskning på områder slik som befolkningens motstandskraft, kultur, etikk, ledelse på ulike nivå, samvirke og scenariobygging/fremtidsstudier.

Rapporten baserer seg på en definisjon av samfunnssikkerhet som fokuserer på samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere ekstraordinære hendelser. Følgelig faller forskningstemaer som bærekraftig utvikling, dagliglivets skadeforebygging og dagligdags operativt arbeid i nødetater og lignende utenfor rapportens forståelse av samfunnssikkerhet. Mye av forskningen knyttet til sikkerhet og beredskap i Norge er nettopp knyttet til dette feltet, og har derfor falt utenfor denne evalueringen. Dette er uheldig, ettersom disse områdene

representerer basisen for samfunnets robusthet og beredskap, og dermed også totalforsvarets evne til å håndtere et uforutsigbart og sammensatt trusselbilde.

Anbefalinger til Forskningsrådet

Våre anbefalinger vedrørende forskningsbehov og strategiske satsninger bygger på funnene fra overnevnte rapport, samt sentrale utredninger og offentlige dokumenter som Totalberedskapskommisjonen, Forsvarskommisjonen og Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning. Vi lever i en urolig tid preget av store endringer. Som påpekt i flere offentlige dokumenter, må arbeidet med samfunnssikkerhet være kunnskapsbasert. I en tid med et raskt skiftende trusselbilde er det også behov for å fremsette kunnskap i et mer hurtig tempo enn tidligere. For å møte dagens og fremtidens utfordringer, anbefaler vi følgende strategiske og tematiske grep:

1. Overordnede strategiske behov

For å sikre et motstandsdyktig samfunn, må forskningspolitikken bevege seg fra stykkevis og delt finansiering til langsiktige, helhetlige strategier. Dette innebærer større finansielt engasjement og vilje til strategisk tenkning i sentrale departement, med et særlig ansvar knyttet til Justis- og beredskapsdepartementet.

Langsiktig kunnskapsberedskap: I tråd med Totalberedskapskommisjonens anbefalinger, er det behov for en langsiktig (20-års) FoU-strategi. Dette skal sikre forutsigbarhet og bygge kompetanse som dekker hele krisespekteret, fra fred og krise til krig.

Styrket grunnforskning: For å sikre en robust beredskap er det ikke tilstrekkelig å kun finansiere anvendt forskning som løser dagens kjente problemer. Vi anbefaler en strategisk satsing på grunnforskning fordi anvendt forskning ofte er reaktiv og svarer på definerte utfordringer, mens grunnforskningen har en unik evne til å avdekke sårbarheter, gi dybdeinnsikt, og bygge kompetanse fra bunnen av. Grunnforskning over tid skaper et «kunnskapsreservoar» som myndigheter og mer operative fagmiljøer kan benytte både til forebygging, beredskap, når krisen inntreffer og gjenoppretting. Samfunnssikkerhet krever dessuten forskere som tør å stille de ubehagelige spørsmålene og som kan fungere som en "vaktbikkje" som kan kritisere etablerte sannheter og maktstrukturer.

Styrke tverrfaglighet: Samfunnssikkerhetens utfordringer respekterer ikke faggrenser. Morgendagens kriser (polykriser) kan oppstå i skjæringspunktet mellom teknologi, natur, politikk og menneskelig adferd. En monodisiplinær tilnærming vil derfor alltid gi et ufullstendig bilde av risikobildet. Spesialisert forskning er nødvendig, men uten tverrfaglige perspektiver risikerer vi å utvikle løsninger som fungerer i teorien, men feiler i møte med samfunnets kompleksitet.

Styrke tversektoriell forskning: En omfattende satsing på sikkerhet, forsvar og beredskap i Norge fordrer en kunnskapsbasert tilnærming i alle beslutningsledd. Norge må ta høyde for at vi kommer til å stå i alvorlige kriser oftere. Dagens sektormodell og beredskapsprinsipper har både styrker og svakheter, og kan hindre helhetlig beredskap og krisehåndtering. Som vist i rapporten, kan grensene mellom det nasjonale og det internasjonale, mellom samfunns- og statssikkerhet, og mellom fred, krise og krig være utydelige. Det må derfor sikres finansiering til prosjekter som krysser sektorgrensene. Forskningsrådet må tilpasse sin organisering, slik at en får til en helhetlig, grenseoverskridende forskning på området med tilstrekkelig prioritet i alle ledd.

Fremme forskning som bidrar til at samfunnssikkerhetsarbeidet bygger på norske verdier som tillit, demokrati og motstandsdyktighet: Det norske samfunnet kjennetegnes av høy tillit, sterke demokratiske institusjoner og verdier som rettssikkerhet, ytringsfrihet og likestilling. Disse verdiene er ikke bare grunnleggende for vår samfunnsmodell, men utgjør selve fundamentet for motstandsdyktighet i møte med kriser. Forskning på samfunnssikkerhet må derfor ikke begrenses til tekniske og operative tiltak for sikring av kritiske funksjoner, men også omfatte hvordan vi kan bevare og styrke de verdiene som gjør Norge robust og demokratisk.

Fremme forskning som bidrar til sikring av verdikjeder som understøtter sentrale interesser og kritiske samfunnsfunksjoner: Utviklingen stiller store krav til samarbeid og samhandling på tvers av sektorer og nivå, og det er derfor nødvendig med økt kunnskap og forståelse av ulike samfunnsaktørers roller og bidrag til

samfunnssikkerhet og beredskap, herunder myndigheter, befolkning, næringsliv og frivillig sektor, samt samspillet mellom dem.

Styrke mekanismer for å koble det norske forskningsmiljøet opp mot nordiske, europeiske og internasjonale forskningsmiljøer: Trusselbildet er transnasjonalt. Flyktningkriser, pandemier, klimakrisen, organisert kriminalitet og hybridkrig kjenner ingen landegrenser. Norsk forskning må derfor fortsette å være tett integrert i internasjonale samarbeid, særlig i Norden og gjennom EUs forskningsprogrammer, for å dele data og bygge felles kunnskapsfront. Det er viktig at det knyttes initieringsmidler og nasjonal egenkapital til både å etablere og delta i internasjonale fagnettverk og forskningsprogrammer for å videreføre fagmiljøenes internasjonale samarbeid.

Forskning må omsettes til praksis og praksisfeltet må delta i forskningen: Det er viktig å styrke samspillet mellom fagmiljøene og praksisfeltet. Det er nødvendig at forskningsmiljøene har en beredskap for å kunne følge opp forskningsbehov i samfunnet, slik en så under pandemien. Det er viktig at offentlige etater, operative aktører så vel som næringsaktører og frivillige organisasjoner bidrar i identifisering av forskningsbehov. Det er også viktig å ha en kunnskapsberedskap knyttet til etablering av nye utdanningstilbud og evne til rask kunnskapsformidling når nye problemområder og kunnskapsbehov oppstår. Forskningsrådet bør bidra med jevnlig kunnskapsoversikter og gjennomganger for å identifisere kunnskapshull og svakheter knyttet til finansiering av forskning.

Mekanismer for rask kunnskapsformidling: Kriser som pandemien og 22. juli har vist verdien av sanntidsdata og løpende kunnskapsoppsummeringer. Vi anbefaler å etablere en nasjonal plattform eller mekanismer som sikrer at oppdatert forskning raskt når forvaltning og beslutningstakere når en krise inntreffer. Dette innebærer også midler til å igangsette forskning umiddelbart ved alvorlige hendelser.

2. Tematiske prioriteringer

Trusselbildet er i rask endring, og forskningen må gjenspeile kompleksiteten i de farene som truer samfunnssikkerheten lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Ut fra rapportens funn og notatforfatterens vurderinger peker følgende områder seg ut med særskilte kunnskapshull:

Forebygging (ex-ante) og motstandsdyktighet: Klimaendringer, naturkatastrofer, pandemier, organisert kriminalitet og andre komplekse samfunnskriser øker risikoen for alvorlige konsekvenser for liv, helse og økonomi. Forebygging og resiliens er nøkkelfaktorer for å redusere sårbarhet og sikre samfunnets robusthet. Forskning på forebygging gjennom bla. lokal og regional samfunnsplanlegging og motstandsdyktighet som gir Norge økt trygghet, lavere samfunnsøkonomiske kostnader og bedre beredskap mot fremtidige kriser, bør prioriteres.

Kriserespons og gjenoppbygging:

De store krisene håndteres av de samme menneskene og systemene som håndterer hverdagshendelsene. Det er avgjørende å også styrke forskningen på den ordinære beredskapen og håndteringen av løpende hendelser på ulike nivå. En rekke kriser er saktebrennende og "snikende, som demografi, klimaendringer og hybride trusler. En må ha fokus på hvordan evnen til håndtering av de store krisene bygges gjennom daglig drift, øvelser og kontinuerlig kompetansebygging. Det er de ordinære nødetatene, kommunale tjenestene og helsevesenet som er førstelinjen også når storkrisen treffer. Forskning på hvordan disse fungerer i det daglige, hvordan de samhandler, lærer og organiserer seg, er direkte overførbart til større kriser. Befolkningens tillit til myndighetene og de operative tjenestene er vår viktigste immaterielle beredskapsressurs. Denne tilliten bygges ikke under kriser, men gjennom at beredskap og samfunnsfunksjoner fungerer stabilt over tid. Mange potensielle storkriser blir avverget nettopp fordi hverdagsberedskapen fungerer godt og fanger opp svake signaler tidlig. Forskning på det «ordinære» kan lære oss hvordan vi bedre kan identifisere og stoppe uønskede hendelser før de eskaleres til nasjonale kriser. Denne forskningen må også studere hvordan samfunn gjenoppretter funksjoner etter kriser. Her er det også viktig å inkludere perspektiver på etikk, kultur og hvordan marginaliserte grupper rammes og ivaretas i og etter kriser.

Geopolittikk og det nye trusselbildet: Vi trenger forskning som belyser konsekvensene av den sikkerhetspolitiske utviklingen. Særlig viktig er forståelsen av kriminalitetsbildet, hybride trusler og gråsoneproblematikk hvor sammensatte virkemidler utfordrer det tradisjonelle skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet. Det nye trusselbildet innebærer også tema som desinformasjon og digitale trusler, organisert kriminalitet og grensekryssende trusler, polarisering, svekket tillit og endrede allianser. I denne sammenheng er det et særlig stort behov for fremtidsstudier og scenarioplanlegging med systematiske analyser av fremtidige trusselbilder, polykriser og kryptende kriser. Når stadig flere samfunnsområder sikkerhetiseres, må forskningen ikke bare forklare, men også stille kritiske spørsmål om konsekvenser for demokrati, tillit og verdier.

Kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur: Globale verdikjeder er under press. Det er behov for økt kunnskap om sårbarheter knyttet til blant annet matsikkerhet, energi, vann, ekom osv. Forskningen må kartlegge verdikjedene som understøtter våre viktigste samfunnsfunksjoner og hvordan disse kan sikres i møte med teknologisk utvikling, klimaendringer og geopolitisk uro. Samspillet mellom offentlig beredskap og næringslivets beredskap ved ivaretagelse av kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur er særlig viktig, noe som er sterkt poengtert av Totalberedskapskommisjonen.

Naturfare og klimaendringer: Det er behov for økt forskning på hvordan klimaendringer direkte, som en trusselmultiplikator og som følge av omstillingsrisiko ved det grønne skiftet, fører til nye og økte trusler. Dette har igjen betydelige følger for kritiske samfunnsfunksjoner, inkludert infrastruktur, energi og distribusjonssystemer. Det er dermed behov for økt kunnskap om klimaendringer utfra konsekvensene de har for sikkerhet og beredskap langs hele krisespekteret.

Teknologi og digital sårbarhet: Den digitale utviklingen skaper nye avhengigheter. Her er det behov for bred tverrfaglig forskning. Det er behov for forskning som fokuserer på både trusler og muligheter knyttet til teknologiutviklingen. Vi må ha et betydelig større fokus på avhengigheter og sårbarheter mellom teknologisektorer og plattformer. Videre er det behov for mer kunnskap om effekten av desinformasjon, digitale trusler og teknologiens påvirkning på samfunnet (herunder AI og kvanteteknologi). Dette henger tett sammen med behovet for å forstå hvordan teknologien påvirker tillit og demokrati.

Samvirke og totalforsvar: Samfunnssikkerhet skapes ikke av myndighetene alene. Vi trenger mer kunnskap om rollene til politiske myndigheter og forvaltning opp mot næringsliv, frivillig sektor og befolkningen som helhet. Kriseledelse på ulike nivå og på tvers av sektorgrensene bør her være et sentralt forskningstema. Forskningen bør belyse samvirke på tvers av sektorer og nivåer, inklusiv samspillet og avhengigheten mellom sivil og militær beredskap, inkludert næringslivet. Dette gjelder for det første Forsvarets rolle ved bistand i sivile kriser, særlig i den øvre del av krisespekteret med et bredt sett av sammensatte trusler. For det andre er det behov for betydelig mer kunnskap om sivilsamfunnets bidrag inn i totalforsvaret og dets rolle i moderne krigføringskonsepter under ulike krigsscenarioer.

Avslutning

Som rapporten viser, og som beskrevet i dette notatet, er det et sterkt behov for et kunnskapsstrategisk løft knyttet til samfunnssikkerhet og beredskapsfeltet. Rapporten som er fremlagt, danner et grunnlag for det videre arbeidet med å utarbeide en langsiktig strategi for forskning på feltet. Det er behov for en proaktiv satsing på å styrke de norske forskningsmiljøene, både med grunnforskningsressurser og anvendte forskningsmidler, på et forskningsfelt som blir stadig bredere. Forskningen på samfunnssikkerhet og beredskap krever stor grad av tverrfaglighet med samarbeid over institusjons- og landegrensar. Det er også et svært stort udekket behov for både kunnskapsberedskap og en mer praksisnær kunnskapsformidling overfor de politiske miljøene, forvaltningsapparatet, i utdanningssystemet og i media, blant sivile og militære beredskapsaktører, i næringslivet og i det frivillige.

Dette notatet er ment som et diskusjonsgrunnlag for dialog med Forskningsrådet. Målet er å etablere en forskningsinnsats som ikke bare er reaktiv, men som proaktivt bygger den kunnskapsberedskapen Norge trenger for å møte en usikker fremtid gjennom hele krisespekteret. Utfordringen er å ivareta det todelte behovet for en langsiktig, fremtidsrettet og kritisk grunnforskning, samt en praksisnær kunnskapsberedskap med kort

responstid for beslutningstakere for å gjøre dem i stand til å handtere et komplekst og uforutsigbart trusselbilde.