



FoU-strategi for samfunns- sikkerhet 2015–2019



Innhold

1	Innledning.....	5
1.1	Bakgrunn.....	5
1.2	Kunnskapsbehov innen samfunnssikkerhet og beredskap	5
2	Målsettinger for arbeidet med FOU innen samfunnssikkerhet.....	6
2.1	Førende prinsipper	6
2.2	Mål og resultatmål.....	6
3	Prioriterte virkemidler og tiltak.....	8
3.1	Deltakelse i programforskning i regi av Forskningsrådet	8
3.2	Deltakelse i EUs forskningssamarbeid Horisont 2020	8
3.3	Strategiske partnerskap med utdannings- og forskningsinstitusjoner	9
3.4	Underlagte etaters kapasitet til FoU	9
3.5	Interne midler til samfunnssikkerhet.....	9
4	Prioriterte FoU-tema.....	10
4.1	Beskyttelse av samfunnet og robuste kritiske infrastrukturer	10
4.2	Trygg digitalisering av samfunnet	11
4.3	Terrortrussel- forebygging og håndtering	11
4.4	Risiko og beskyttelse ifm. masseødelegelsesmidler (CBRNE).....	12
4.5	Styring, organisering, kultur og ledelse for god samfunnssikkerhet og beredskap.....	12
4.6	Samvirke innen nødetatene og i redningstjenesten.....	12
4.7	Brannsikkerhet	13
5	Evaluering.....	13

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Samfunnssikkerhet og beredskap er høyt prioritert av regjeringen og kunnskapsbasert forebygging er en av JDs fire hovedmål innen samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden. En til dels betydelig kunnskapsmangel gjør det krevende å lykkes med et systematisk arbeid for å redusere risiko og iverksette nødvendige tiltak. Forskning og utvikling er en sentral faktor for at JD skal oppfylle sin rolle innen samfunnssikkerhet og beredskap.¹

Regjeringen har i sin Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (Meld. St. 7 2014-2015 Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015 – 2024) et hovedmål om å løse store samfunnsutfordringer, i tillegg til å styrke Norges konkurransekraft og innovasjonsevne og utvikle fremragende fagmiljøer. Regjeringen har videre som mål at offentlige bevilgninger til forskning og høyere utdanning skal utgjøre 1 prosent av BNP innen 2020. Sentrale områder er klima, muliggjørende teknologier og fornyelse av offentlige sektor. Samfunnssikkerhet og beredskap er et gjennomgående, tverrsektorielt tema, og det er et langsiktig mål for JD at forskningen om samfunnssikkerhet blir vesentlig styrket.

Strategien om forskning og utvikling (FOU) for samfunnssikkerhet gjelder for perioden 2015-2019. Målgruppen er JD og omfatter særlig den forskning som JD finansierer. FoU-begrepet, slik det benyttes i strategien, innbefatter både forskning (grunnforskning og anvendt forskning) og utvikling. Strategien omtaler også FOU som del av utdanning innen samfunnssikkerhetsområdet. Strategien skal være et supplement og en utdyping av JDs FOU-strategi for justis- og beredskapssektoren 2015-2019 og øvrige strategier departementet har.

1.2 Kunnskapsbehov innen samfunnssikkerhet og beredskap

I arbeidet med forskningsstrategien er det gjort en kartlegging av kunnskapsbehovene i justis- og beredskapssektoren, både fra departementets og fra virksomhetenes ståsted. Departementets vurdering er at det er for svak kompetanse i forskningsmiljøene om sentrale deler av sektoren, og det er også for lite kjennskap hos myndighetene om den forskning som er utført.

Gjennom egen kartlegging, rapport fra 22. juli-kommisjonen NOU 2012:14 og i forbindelse med forskningsprogrammet SAMRISK har departementet bl.a. identifisert følgende kunnskapsbehov:

- Faktorer som styrker samfunnets motstandskraft eller *resiliens*
- Sårbarhet i komplekse kritiske samfunnsfunksjoner

¹ Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering, kgl.res. 15.6. 2012, kap. V g.

- Risiko, risikoforståelse og -erkjennelse
- Styring, organisering, kultur og ledelse av samfunnssikkerhetsarbeidet
- Operativt samarbeid og samhandling
- Forebygging av terrorisme og andre tilsiktede handlinger med stort skadepotensiale

2 Målsettinger for arbeidet med FOU innen samfunnssikkerhet

2.1 Førende prinsipper

JDs virksomhetsstrategi (2013-2017) peker på at omgivelser og rammebetingelser er i kontinuerlig endring. Departementsrollen krever god kunnskap om komplekse sammenhenger og samfunnsmessige effekter av virkemidler og tiltak.

Departementet vil i sin egen virksomhet ta i bruk forskning og utvikling som et aktivt verktøy for skaffe oversikt over risiko, samordne virkemidler og styrke kvalitet i tjenesteutviklingen innen samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Analysekapasitet og bestillerkompetanse internt skal styrkes, men også dialogen med FoU-miljøer.

Kvaliteten i forskningen skal i hovedsak kunne måles etter de samme kvalitetskriterier og normer som i universitets- og høyskolesektoren. Forskningen skal i størst mulig grad utlyses på ordinær måte og dokumenteres. Gjennom formidling skal den bidra til en opplyst debatt om virkemidler, valg og dilemmaer.

En viktig suksessfaktor er at forskningsmiljøene får tilgang til det feltet de skal studere ved at myndigheter og sluttbrukere engasjerer seg i forskning og utvikling.

2.2 Mål og resultatmål

JD har fastsatt følgende mål for forskning innen samfunnssikkerhet:

1. Bedre evne til å identifisere og forstå alvorlige risikoer, trusler og sårbarheter i samfunnet.

Resultatmål: Utvikle større åpenhet om forutsetninger, forbedre metoder og sikre etterprøvbare risiko- og sårbarhetsanalyser, særlig av kritiske samfunnsfunksjoner og IKT, slik at man både nasjonalt og internasjonalt på sikt får et mest mulig riktig bilde av utviklingen i risiko- og sårbarhetstilstanden.

2. Bærekraftige og internasjonalt konkurransedyktige forskningsmiljøer.

Resultatmål: Langsiktig forskningssatsing. Satsingen skal oppleves nyttig for forskningsinstitusjonene, næringsliv og relevante deler av offentlig forvaltning. Forskningen skal stimulere til et godt samarbeid mellom norske og utenlandske institusjoner det er naturlig å samarbeide med, særlig nordiske og europeiske institusjoner. Norske deltakere skal sikre en økonomisk uttelling fra Horisont 2020s sikkerhetsprogram tilsvarende 7. rammeprogram eller bedre.

3. Forbedret innovasjon innen samfunnssikkerhetsfeltet.

Resultatmål: Det skal utvikles et godt og langsiktig samarbeid med næringsliv og forskningsmiljøer om innovasjon, for eksempel forbedring og utvikling av produkter, organisasjon og arbeidsmåter. Det vurderes en mer målrettet bruk av Forskningsrådets strategier og virkemidler for "Innovasjon i offentlig sektor".

4. Bedre samarbeid mellom forskning, utdanning og praksisfeltet.

Resultatmål: Økt kontakt og samarbeid mellom sluttbrukere, myndigheter og forsknings- og utdanningsmiljøer. Dette kan eksempelvis realiseres gjennom å skape og delta på møteplasser, i styrer, referansegrupper og forskningsaktiviteter, eller gjennom undervisningsstøtte og utvikling av studie/kompetanseutviklingsprogram.

5. Økt bruk av kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og praksis.

Resultatmål: Departementet skal i større grad bestille og benytte forskningsresultater i det løpende arbeidet, for eksempel i styring og samordning, i arbeidet med stortingsdokumenter, regelverksarbeid og andre utredninger.

Behovet og bruken av forskning og andre kunnskapsgrunnlag skal synliggjøres i virksomhetsstyringen. Virksomhetens personal- og kompetansepolitikk må støtte opp om mål og strategier for forskning og utvikling.

3 Prioriterte virkemidler og tiltak

Virkemidlene er inntatt i prioritert rekkefølge.

3.1 Deltakelse i programforskning i regi av Forskningsrådet

JD vil gjennom sitt brede sektoransvar for forskning og langsiktig kompetanseoppbygging prioritere å delta i programforskning i regi av Forskningsrådet. Forskningsrådet skal være pådriver for en offentlig sektor som tar initiativ til og bruker forskning for å bringe fram nye og vesentlig bedre løsninger, i samspill med brukere, næringsliv og kunnskapsmiljøer ². I Forskningsrådets innovasjonsstrategi pekes det på at kunnskapsflyten mellom de tre hovedområdene i kunnskapstriangelet ikke er god nok og at det trengs «... mer praksisnær forskning.». Bedre samfunnsikkerhet og beredskap står høyt på listen over omstillingsbehov i Forskningsrådets strategi.

Det etablerte forskningsprogrammet SAMRISK vil være et sentralt virkemiddel for å realisere forskningsstrategien. JD vil gjennom Forskningsrådets nye forskningsprogram – IKTPLUS - bidra til bedre forskning om informasjonssikkerhet og personvern. Departementet delfinansierer programmet Velferd, arbeid og migrasjon (VAM). Gjennom bedre kunnskap om sårbarhet, påvirkningsarenaer og tidlig intervensjon skal politiet og øvrige aktører i justissektoren i større grad enn i dag bidra til redusert kriminalitet og vold i samfunnet.

3.2 Deltakelse i EUs forskningssamarbeid Horisont 2020

Det europeiske forskningssamarbeidet Horisont 2020 gir Norge, gjennom EØS-avtalen, mulighet til å delta på tilnærmet like vilkår innenfor forskningsprogrammet *Secure societies*. Dette er særlig aktuelt innen robusthet, beredskap og krisehåndtering, konsekvenser av klimaendringer, operativ samhandling, herunder politisamarbeid, IKT-sikkerhet og grensekontroll. I Langtidsplanen for høyere utdanning og forskning (2015-2024) vil Regjeringen øke bevilgningene til stimuleringstiltak for god utnyttelse av Horisont 2020 med 400 mill. kroner innen 2018.

JD vektlegger god synergi i forhold til de nasjonale programmene, som SAMRISK og IKTPLUS.

JD vil delta aktivt i programkomiteen for sikkerhetsprogrammet i Horisont 2020 i EU og i møteplasser som KD har etablert for å koordinere EU-forskningen.

² I Forskningsrådets strategi for «Innovasjon i offentlig sektor».

3.3 Strategiske partnerskap med utdannings- og forskningsinstitusjoner

Utdanningsprogrammene innen samfunnssikkerhet og beredskap, både ved universitetet og høyskoler og innen fagsektoren, skal være oppdaterte med ny kunnskap og formidle en vitenskapelig tenkemåte

FoU-basert utdanning skal sikre god kvalitet, vellykket samarbeid med institusjoner og miljøer i andre land, og gi kunnskapsbaserte løsninger innenfor det praktiske samfunnssikkerhetsarbeidet.

Gjennom utvidet kontakt og samarbeid mellom forskning, utdanning og myndigheter øker muligheten for gjensidig dialog som kan gi mer treffsikre og anvendbare prosjekter. For å initiere en langsiktig kompetanseoppbygging for en mer anvendt og brukerstyrt forskning innen utpekte fagområder, vurderer departementet å etablere strategiske partnerskap med enkelte utdannings- og forskningsinstitusjoner i nært samarbeid med fagetatene. Sentrale områder er IKT-sikkerhet, forebygging av terrorisme, risikoforståelse, brannforskning, CBRNE og sivil-militære problemstillinger.

3.4 Underlagte etaters kapasitet til FoU

Å ta i bruk forskning kan bidra til en bedre forvaltning, tillit til profesjoner og samfunnsinstitusjoner. Departementet skal på ulike måter stimulere til evaluering, innovasjon og endringsaktivitet, blant annet gjennom deltakelse, innføring og bruk av ny teknologi, forskning og metoder i underlagte etater og virksomheter innen samfunnssikkerhet³. Gjennom tildelingsbrev og styringsdialogen vil departementet vurdere å legge føringer for og følge med på etatenes arbeid med forskning og evaluering av tiltak og hendelser.

En anvendt og brukerstyrt forskning vil som oftest ligge nærmest de underlagte etatene å utføre. Underlagte etater skal derfor i større grad ivareta rollen som brukere av forskning på lokalt, regionalt og sentralt nivå og ha et hovedansvar for å initiere og følge opp forskningsarbeid av relevans for deres fagoppgaver. Det er også behov for samarbeid mellom departementet og etater om strategi og langsiktig kompetansebygging som grunnlag for politikk og forvaltning, samt ivaretakelsen av samordningsansvaret for et kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid.

3.5 Interne midler til samfunnssikkerhet

Det er en målsetning at det settes av midler til å utføre forskning, utredning og evalueringer ifm. større tiltak innen samfunnssikkerhet. Departementet vil på denne

³ Politihøgskolen, Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap, Norges brannskole, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Direktoratet for nødkommunikasjon, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet og andre politioorganer, Utlendingsdirektoratet.

måten få førstehåndskunnskap om «de gode ideene» og fleksibilitet til å fokusere på områder av viktighet for politikkutforming og forvaltning.

4 Prioriterte FoU-tema

Når det iverksettes ulike former for reguleringer og begrensninger, må kostnadene som legges på samfunnet veies opp mot fordelene med økt trygghet. Forskning kan gi et mer systematisk bilde av hvilke ulike virkemidler; sosiale, teknologiske, regulatoriske og organisatoriske, som er tilgjengelige eller kan virkeliggjøres til å skape et tryggere samfunn. Forskning kan sette myndighetene bedre i stand til å ta de rette beslutninger om hvilke tiltak som skal gjennomføres.

Forskningen bidrar til en informert debatt om de ulike dilemmaer og usikkerhet som ligger i arbeidet med samfunnssikkerhet. Dilemmaer kan være graden av risikoaksept, proporsjonalitet ved tiltakene, personvern, minoriteters rettigheter, forebygging versus krisehåndtering mv.

I denne strategien legges følgende syv temaer til grunn for satsingen på FoU innen samfunnssikkerhet i strategiperioden:

4.1 Beskyttelse av samfunnet og robuste kritiske infrastrukturer

Det er behov for å utvikle kunnskapsgrunnlaget gjennom kunnskap om risiko- og sårbarhetstilstanden i det moderne samfunnet og om endringer i disse. Dette er av særlig betydning for JDs samordningsrolle og muligheten til å utforme strategier og mål og beskrive tilstandsvurderinger for arbeidet med samfunnssikkerhet.

Ny kunnskap om hva som utgjør store påkjenninger og hendelser i samfunnet og hva som bestemmer et samfunns evne til å mestre store påkjenninger omfatter flere fagdisipliner. Disse innbefatter et bredt spekter av fenomener, fra sosial tillit, felleskap og organisering til tekniske sårbarheter i kritisk infrastruktur, kompensierende tiltak og gjensidige avhengigheter. Det er behov for bedret metodikk og bruk av ROS-analyser, slik at disse på en bedre og mer enhetlig måte og med et nasjonalt perspektiv gir et grunnlag for prioriteringer innen samfunnssikkerhet på tvers av ulike sektorer og ulike trusler.

Arbeidet innen forebyggende samfunnssikkerhet og implementering av regelverk innen samfunnssikkerhetsområdet vil i denne sammenheng være relevant. Det er viktig at en kommer frem til gode grunnsikringstiltak, samtidig som en ivaretar viktige rettigheter og verdier.

4.2 Trygg digitalisering av samfunnet

De muliggjørende teknologiene blir av regjeringen fremhevet som avgjørende for verdiskaping både i offentlig og privat sektor. IKT skal bidra til løsningen på viktige samfunnsutfordringer som helse og omsorg, samfunnssikkerhet, offentlige tjenester og energi og miljø. Et hovedanliggende for JD er å understøtte denne digitaliseringen av samfunnet ved å bidra til at IKT-sikkerhet blir tilstrekkelig ivaretatt. Departementet og underlagte virksomheter skal kunne nyttiggjøre seg relevant nasjonal og internasjonal forskning i sitt arbeid med IKT-sikkerhet og holde seg oppdatert om risikobildet. Aktuelle forskningstema innen digitale aspekter av sikkerhet, beredskap, identitet og kriminalitet er:

- Grunnlaget for informasjonssikkerhet og sikkerhetsmodeller
- Programsikkerhet
- IKT-kriminalitet og digital etterforskning
- Nettverkssikkerhet og operativ sikkerhet
- Risikovurdering, menneskelige faktorer og sikring
- Rettssikkerhet, personvern, politikk og nasjonalstatlige sikkerhetsaspekter

Oppfølging av utredningen til Digitalt sårbarhetsutvalg vil være en viktig ramme for det videre arbeid med IKT-sikkerhetsforskning.

4.3 Terrortrussel-forebygging og håndtering

Kunnskap og kompetanse er et prioritert område i regjeringens *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Radikaliserings og voldelig ekstremisme kan i sin ytterste konsekvens føre til terrorhandlinger. Regjeringen har bevilget midler til et Senter for forskning på høyreekstremisme og relaterte fagfelt. Det er behov for forskning om omfang og utviklingstrekk i Norge, om radikaliseringsprosesser og motivasjonsfaktorer, forhold knyttet til terrorfinansiering, betydningen av internett og sosiale medier for radikaliseringsprosessen, samt forebygging av hatkriminalitet og hatefulle ytringer på nett. Det er også behov for økt kunnskap om effektive forebyggings tiltak og utvikling av mottiltak.

Utvikling av *sikker design*, dvs. hvordan man kan få sikrere produkter, bygg og uteområder (objektsikring) uten at tilgjengeligheten blir betydelig svekket for forbruker og allmennheten, er også et felt som det bør satses på.

4.4 Risiko og beskyttelse ifm. masseødeleggelsesmidler (CBRNE).⁴

Siden konsekvensene kan være svært alvorlige av hendelser med masseødeleggelsesmidler (CBRNE), er det viktig med god kunnskap innen alle disse feltene og helheten i den nasjonale beredskap. Målet er risikoanalyser, kunnskap om aktørbildet nasjonalt og internasjonalt og hva som kan gjøres for å forebygge og beskytte mot virkninger av hendelser med farlige stoffer. Det er behov for retts teknisk prøvetaking og identifikasjon av kjemiske, biologiske og radiologiske trusselstoffer og utvikling av ulike metoder og modeller for å oppdage improviserte eksplosiver, spredning av teknologi og farlige stoffer.

Forskningen bør ha relevans uansett hva som er den bakenforliggende årsak til risikoen; om det er en ulykke eller om det er tilsiktet fra en trusselaktør (*all hazard approach*). Press på arealer rundt stasjonære anlegg som håndterer farlige kjemikalier og økt transport av farlig gods, gjør at det er behov for kunnskap om utslipp og spredning av industrikjemikalier i urbane strøk og andre tett befolkede områder.

4.5 Styring, organisering, kultur og ledelse for god samfunnssikkerhet og beredskap

Offentlige utredninger og rapporter fra de siste år som omhandler myndighetenes ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, peker på utfordringer knyttet til manglende helhetlig planlegging og gjennomføring, manglende samvirke på tvers av sektor og forvaltningsnivå og uklar ansvarsfordeling. Forutsetningene for kunnskap, forebygging, beredskap, håndtering, gjenoppretting og læring på de ulike nivå må analyseres nærmere. Det er behov for ytterligere viten om hvordan JD kan ivareta samordningsrollen, samt hvordan det sivilt-militære samarbeidet i alle faser kan styrkes. Hva som fremmer og hemmer samordning og samvirke på strategisk nivå er viktige spørsmål.

Det er ønskelig med bedre kunnskap om forhold av betydning for en styrket politiberedskap, kultur, ledelse og reformer i politiet. Dette omfatter også kriminalitetsutviklingen og betydningen for politiets utfordringer, herunder strategier, praksis og metoder. Det er også behov for økt kunnskap om forhold som kan styrke politiets krisehåndteringsevne og en helhetlig beredskap, slik som muligheter og begrensninger for samvirke mellom ulike beredskapsaktører, blant annet politi, forsvar og helse.

4.6 Samvirke innen nødetatene og i redningstjenesten

Mer systematisk kunnskap kan føre til forbedret organisering, øke læringseffekt og bedre resultater av forebygging. Det er behov for kunnskapsoversikt innen

⁴ Dette akronymet står for kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære risikoer og eksplosiver. Det arbeides med en ny CBRNE-strategi.

redningstjenesten, for bedre å dra nytte av forskning, erfaringer og metoder som allerede finnes. Teknologiske endringer i samfunnet krever ny kunnskap for sikker håndtering og gjennom teknologisk nyvinning kan det utvikles forbedrede produkter (utstyr og materiell) og metoder, eksempelvis kommunikasjonsutstyr. Betydningen av privat og frivillig sektors bidrag til redningstjenesten og forutsetningen for denne er et annet tema. Sentrale spørsmål er hvilke endringer man kan observere innen disse sektorer, og hvilken betydning dette kan ha for organisering av redningsarbeidet. Mer forskningsbasert kunnskap vil også kunne bidra til å bedre eksisterende utdanninger.

4.7 Brannsikkerhet

Bedre kunnskap om branner, brannårsaker og risikofaktorer er nødvendig for å kunne identifisere gode forebyggende tiltak. God kunnskap om hvilke faktorer som gjør at noen grupper er mer utsatt for brann enn andre, vil gjøre det mulig å iverksette mer presise og målrettede tiltak. Det er også behov for mer kunnskap (kost-/nyttevurdering) om effekten av ulike tiltak og virkemidler.

Brann- og redningsvesenet oppgaveportefølje endres fra å være innsatsstyrke ved branner til i større grad å omfatte håndtering av andre typer ulykker, kriser og katastrofer. Det er nødvendig å få frem kunnskap om hvordan brann- og redningsvesenet kan ivareta disse oppgavene på en best mulig måte.

Det kommer stadig nye tekniske løsninger og produkter på markedet. FoU bør igangsettes på områder der kunnskapen om produktenes innebygde brannsikkerhet er uklar eller der brannsikkerhetskravene er mangelfulle.

På el-sikkerhetsområdet er det bl.a. behov for å utvikle metodiske modeller og verktøy for avanserte analyser av dataene fra et omfattende empirisk materiale fra gjennomførte tilsyn, identifisere årsakssammenhenger og fremskaffe beslutningsgrunnlag for forebyggende tiltak og fastsettelse av krav og standarder. FoU på ny teknologi kan gi et bedre "sikkerhetsnett" mot feil og uønskede hendelser.

5 Evaluering

Det legges opp til en evaluering av FOU-strategien ved strategiperiodens utløp. Evalueringen skal danne grunnlag for nødvendige justeringer i arbeidet med videre satsing på FoU innen samfunnssikkerhet.

Utgitt av:
Justis- og beredskapsdepartementet

Omslagsillustrasjon: VLADGRIN/Shutterstock.com
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
09/2015 - opplag 250

