

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2012/2787/AIS

Dato: 07.09.2012

HØRING: NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli kommisjonen

Etter ett års arbeid har GjØrv-kommisjonen levert en rapport som gir en grundig fremstilling av måten terrorangrepene ble håndtert 22. juli 2011. Kommisjonen gir et usminket bilde av hvor det sviktet, og fremmer i sin gjennomgang en rekke anbefalinger på hvordan vårt samfunn kan bli bedre rustet til å håndtere og forebygge fremtidige kriser som truer samfunnssikkerheten. Rapporten avdekker både direkte og indirekte en rekke kunnskapshull i vår forståelse av risiko, evnen til å forberede respons og håndtere kriser, og hvordan man best kan lære etter en krise. Samtidig har vi begrensede metoder for å vurdere mulige sikkerhetstiltak før de iverksettes, og mangelfulle systemer for å evaluere effekten av tiltak.

I lys av GjØrv-rapporten sine anbefalinger mener Universitetet i Stavanger (UiS) at utdanning og kompetanse innen samfunnssikkerhet og beredskap må være et viktig satsningsområde som gis prioritet og økte ressurser i tiden fremover. Forskningsinnsats er en dimensjon ved dette og vi er glade for at SAMRISK programmet nå blir videreført. Universitetet i Stavanger har som målsetning å bidra sterkt i dette arbeidet. En sentral begrunnelse for å drive forskning på dette feltet, er at ny kunnskap omsettes i praktisk handling og bedre utdanninger.

Et hovedbudskap i rapporten er at kultur og ledelse sviktet på svært mange nivå og må bli bedre for å styrke vår beredskap. UiS gir sin støtte til viktigheten av dette selv om det fremstår noe diffust hva man egentlig tenker på, og ikke minst hvordan man skal få dette til. Fagmiljøet ved UiS har for øvrig en rekke andre kommentarer til viktige sider ved rapporten. Det vises til en rekke avisartikler der fagpersoner ved UiS har uttalt seg, blant annet professor Terje Aven som kommenterer risikotenkningen i rapporten (se vedlegg). Fra vårt ståsted er det å styrke kompetanse og læring innen samfunnssikkerhet og beredskap en av hovedutfordringene knyttet til endring i forståelse av risiko, holdninger og handlingsevne. GjØrv - rapporten kan bli en plattform for læring og utvikling, men skal den nyttiggjøres og bidra til de nødvendige endringer den etterlyser, er samfunnet avhengige av å ha gode og langsiktige læringsarenaer og møteplasser for fagutvikling, formidling og debatt. I et langsiktig perspektiv er det handlingsevne og ikke handlekraft som vil være avgjørende i sikkerhets- og beredskapstenkningen. Handlingsevne utvikles i robuste etater og organisasjoner, hvor robustheten i vesentlig grad er et produkt av menneskenes samlede erfaring, kunnskap og kompetanse. Et sentralt virkemiddel i den sammenheng er å styrke utdanning, forskning og kompetanseutvikling innenfor fagfeltet «Risikostyring og samfunnssikkerhet». Et nytt nasjonalt kompetansesenter for samfunnssikkerhet og beredskap ved Universitet i Stavanger vil etter vår mening være et konkret virkemiddel for å oppnå akkurat dette.

Senteret bør etableres på bakgrunn av følgende argumenter:

1. Det bør etableres et nasjonalt kompetansesenter ved Universitet i Stavanger for å styrke utdanningstilbudene innen samfunnssikkerheten og beredskap på et nasjonalt nivå.
2. Hensikten med senteret må være å styrke den sektorspesifikke utdanningen og kompetansen gjennom tverrsektorielle læringsarenaer og utdanningstilbud innen blant annet risikoanalyse og risikostyring, tilsyn, forebygging, beredskap, krisehåndtering og gransking/læring.

3. Senteret bør få et spesielt ansvar for utvikling av undervisningsmaterieell og utdanningsprogrammer for grunn- og videreutdanning av ledere og beredskaps- personell, samt bidra til tilbudet innen trening, øvelser og simulering. Det er et behov for utdanning- og kompetanseprogrammer innen områder som risikoanalyse og risikostyring, samordning og etatssamarbeid, risikobasert tilsyn, kommunal og regional sikkerhet, kommunal beredskapslikt og helhetlig ROS inkl. klimatilpasning. Utdanningstilbudene bør utvikles som en kombinasjon av generell studiepoenggivende kompetanse og spesialiserte kurs/korte utdanninger innen fagområdene.
4. Senteret bør fungere som et knutepunkt mellom alle aktørene i Norge som arbeider med utdanning innenfor de nevnte områdene.
5. I tillegg bør senteret ha et spesielt ansvar for å bygge opp internasjonale nettverk både for å hente kunnskaper til Norge og delta i internasjonale utdannings og kompetansesamarbeid. Dette omfatter blant annet nordiske nettverk, EU og FN.
6. Kompetansesenteret bør etableres med basis i sterke, etablerte forsknings- og opplæringsmiljøer ved UiS og samarbeidende institusjoner med gode relasjoner til operative miljøer.
7. Senteret bør være forskningsbasert og ha en faglig profil der man kombinerer grunn- og videreutdanning, forskning, simulering, praktiske øvelser og deltakelse i operative aktiviteter.

UiS har i flere tiår arbeidet bredt med studier og forskning innen risikostyring, samfunnssikkerhet og beredskap. I dag har universitet relevante utdanninger og forskningsgrupper på to fakulteter, fordelt på tre institutt (se vedlagte liste over studietilbud). Dette gjør at samfunnssikkerhet og beredskap inngår i grunnutdanninger på tvers av teknologi-, samfunnsvitenskapelige- og helsefaglige disipliner ved universitetet.

UiS har over tid etablert et utstrakt samarbeid med sentrale enheter innen justissektoren, Forsvaret, helsesektoren, samferdsel, kommunal virksomhet og næringslivet. Universitetet har også et samarbeid med andre institusjoner i Norge som driver utdanning og opplæring innen samfunnssikkerhet og beredskap, for eksempel DSB v/ NUSB, Universitetet i Tromsø, Høgskolen i Hedmark, Høgskolen i Buskerud, NTNU og Høgskolen i Gjøvik. Universitetets nettverk er knyttet til både forsknings- og undervisningsaktiviteter og omfatter blant annet en langsiktig strategisk samarbeidsavtale med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og leveranse av et fast etter- og videreutdanningstilbud innen risikoanalyse, risikostyring og risikobasert tilsyn for tilsynssektoren (herunder Arbeidstilsynet, Helsetilsynet og Petroleumsstilsynet). Men, da det i dag ikke finnes en samordnet nasjonal utdannings- og kompetanseenhet for samfunnssikkerhet og beredskap med tverrsektorielt ansvar, er det vanskelig å iverksette en politikk som krever målrettede fag- og kompetansetiltak på tvers av sektorer.

Gjørvt-kommisjonens evaluering har styrket argumentene for en mer samordnet forskning, utdanning og kompetanseutvikling innen feltet risikostyring - og samfunnssikkerhet. UiS er i dag det eneste miljøet i Norge som tilbyr utdanning på alle nivåer innen dette fagfeltet (Bachelor, Master og PhD). Et nasjonalt kompetansesenter vil bli en sentral institusjon i videreutviklingen av beredskapen og samfunnssikkerheten i Norge og fungere som en brobygger og kunnskapsformidler mellom forskning, forvaltning og næringsliv.

Med vennlig hilsen


 Marit Boyesen
 rektor


 John B. Møst
 universitetsdirektør

Vedlegg:

Eksisterende tilbud ved Universitetet i Stavanger (UiS) og SEROS¹

Undervisning innen samfunnssikkerhet og beredskap ved UiS

De første utdanningene i sikkerhetsfag ble etablert i 1982. I 2012 er utdanningene i risiko- og sikkerhetsfagene basert på tre bærebjelker: Samfunnsfaglige, økonomiske og teknologiske utdanninger. Det finnes spesialiserte tilbud i tillegg til tverrfaglige studier der to eller alle de tre bærebjelkene integreres.

I 2012 har UiS følgende risiko- og sikkerhetsrelaterte studietilbud:

Bachelorutdanninger – 180 ECTS

- Samfunnsvitenskapelig bachelor (BA) i samfunnssikkerhet (spesialiseringsretning i sosiologi og statsvitenskap)

Masterprogrammer – 120 ECTS (til sammen ca 100 studenter pr år):

- Tverrfaglig program i samfunnssikkerhet (teknologi og samfunnsvitenskapelig forankring). Spesialiseringsretninger er:
 - o Risikoanalyse, styring og teknisk sikkerhet
 - o Sårbarhet, teknologi og organisasjon
 - o Risiko, regulering tilsyn
 - o Krisehåndtering (herunder internasjonale humanitære kriser)
- Risikostyring
- Industriell økonomi
- Ledelse og økonomisk analyse

PhD-program (ca 25 – 30 kandidater i arbeid til enhver tid):

- Tverrfaglig PhD-program i risikostyring og samfunnssikkerhet som bygger på etablerte masterprogram (gjennomstrømning 5-8 kandidater pr år).

Erfaringsbasert masterprogram (90 ECTS):

- Programmet i Risikostyring og sikkerhetsledelse er en betalingsutdanning som er åpen for studenter med relevant sikkerhetsrelatert erfaring. Programmet er skreddersydd for studenter som ønsker å kombinere jobb og utdanning.

¹ Se <http://seros.uis.no> for detaljerte presentasjoner av studieprogram, forskning og personell.

I tillegg har undervisnings- og forskningsmiljøet ved UiS:

- Etablert (2008) og driftet et masterprogram ved Universitet i Tromsø i "Samfunnssikkerhet og miljø" som UiT etter planen overtar ansvaret for f.o.m høsten 2012. Programmet har et særskilt fokus på problematikk i nordområdene.
- Vært med å etablere (2008) og delvis drifte et BA-program ved Universitetet i Tromsø kalt "Samfunnssikkerhet og miljø". Programmet har et særskilt fokus på problematikk i nordområdene.
- Driftet et masterprogram i regi av NUSB i samfunnssikkerhet. Dette programmet blir nå integrert i det erfaringsbaserte masterprogrammet ved UiS. Programmet har et særskilt fokus på beredskap og krisehåndtering.
- fått i oppdrag å levere sammen med Høgskolen i Hedmark (fra og med våren 2012)en Bachelor-plattform (120 studiepoeng) i risikostyring og sikkerhetsfag til Forsvaret.

Forskning innen samfunnssikkerhet og beredskap ved UiS

Forskningssenteret SEROS - Senter for risikostyring og samfunnssikkerhet ble etablert 1. januar 2009. Senteret er et samarbeid mellom de ulike fagenhetene innenfor risikostyring, samfunnssikkerhet og beredskap ved UiS og International Research Institute of Stavanger (IRIS). SEROS omfatter i dag faggrupper fra tre institutter ved UiS og to avdelinger ved IRIS. Dette er Institutt for helsefag, Institutt for industriell økonomi, risikostyring og planlegging og Institutt for medie, kultur og samfunnsfag ved UiS, samt avdeling for Samfunns- og næringsutvikling og avdeling for Energi ved IRIS.

SEROS omfatter i dag 54 fagpersoner. Senteret er i vekst og arbeider med en stor prosjektportefølje av eksternt finansierte forsknings- og undervisningsprosjekter. Senteret har 9 strategiske temaområder:

- Beredskapsplanlegging
- Enterprise risk management
- Krisehåndtering
- Pasientsikkerhet
- Risikoanalyse og risikostyring
- Risiko og regulering
- Sårbarhet, teknologi og organisasjon
- Teknisk sikkerhet
- Økonomisk risiko og spillteori

De faglige temaområdene i SEROS har per i dag anvendelse mot ulike nivåer i bank og finansnæringen, blålysetatene (politi, brann, helse), kommunal sektor, departementer, direktorater og tilsynsmyndigheter, transport, petroleumssektoren og internasjonale humanitære kriser. Andre anvendelsesområder kan også vurderes.



Universitetet
i Stavanger

Et viktig aktivitetsområde for samfunnssikkerhet og beredskap (som også er i vekst) er akuttmedisin og sikkerhet i helsesektoren. Knyttet til faggruppene i risikostyring, samfunnssikkerhet og beredskap ved universitetet er det etablert et samarbeid som inkluderer UiS/SEROS, Universitetssykehuset i Stavanger (SUS), Norsk Luftambulans (NSLA) og bedriften SAFER. . Dette omfatter blant annet simuleringsbasert akuttmedisinsk læring og implementering og avanserte prehospitalt akuttmedisinske tjenester.

22. juli-kommisjonens rapport Myndighetenes rolle



«Det kan ikke bli nok bredde og kraft i sikkerhetsarbeidet før et eget sikkerhetsdepartement er på plass,» understreker Terje Aven. Bildet er fra fakkeltog i Stavanger 25. juli i fjor. FOTO: ANDERS MINGE

Føres den rådende risikotenkning videre i vårt samfunn, gambler vi høyt, og vi bruker våre ressurser på en lite effektiv måte.

Risikotenkningen er svært foreldet

Så har rapporten fra 22. juli-kommisjonen endelig kommet. Jeg har studert den med utgangspunkt i hvordan den ser på de overordnede spørsmål knyttet til hvordan vi styrer og bør styre risiko i vårt samfunn. Vi er alle opptatt av selve hendelsen 22. juli og hvordan den ble håndtert, men med tanke på fremtiden, er det de overordnede risiko- og samfunnsikkerhetsmessige forhold som er av størst betydning.

Rapporten på dette området er skuffende lesning. Kommisjonens tanker i forhold til overordnet risikotenkning og samfunnsikkerhet bygger på et tenkesett som ble introdusert på 70-tallet. Det er fullstendig ubrukelig for å møte de trusler og farer vi står overfor i dag. Poenget er at kunnskaps- og usikkerhetsdimensjonen gis altfor liten vekt. En tror risiko kan fanges opp gjennom produktet av sannsynlighet og konsekvens/tap (som i fagspråket omtales som forventet verdi), men en slik tro bygger på en misforståelse, og den er meget alvorlig. Beslutningstakerne (herunder politikerne) villedes og feil beslutninger tas.

Ja, vi trenger å styrke evnen til risikoerkjennelse, som kommisjonen anbefaler, men ikke ut fra en slik forståelse av risiko.

Mange hendelser (farer/trusler) tones ned i risiko- og sårbarhetsanalysene (ROS-analysene) fordi de kommer ut med et lavt produkt av sannsynlighet og konsekvens, men det burde de ikke gjøre dersom kunnskapen er svak og usikkerhetene store. ROS-analysene som gjøres i dag svikter på samme måte som Kommisjonens rapport på dette området. Vi står overfor en systematisk feilkilde som truer samfunnsikkerheten ved at det redskap som brukes for å avdekke



Terje Aven
Professor ved
Universitetet
i Stavanger

Endringsviljen har vært påfallende svak.

og beskrive risiko ikke evner å få frem på en god måte hva som er de største og viktigste truslene og farene. Hvorvidt en bredere og mer moderne tilnærming til risiko og usikkerhet hadde kunnet hindret 22. juli-hendelsene kan vi ikke vite, men en ting er sikkert: føres den rådende risikotenkning videre i vårt samfunn gambler vi høyt og vi bruker våre ressurser på en lite effektiv måte. Et stort antall internasjonale eksperter innen risikoanalyse har ropt et varsko i flere år men lite har skjedd. Endringsviljen har vært påfallende svak. Forhåpentligvis er den større nå.

La oss dykke litt ned i sannsynlighetsverdenen. Tenk deg at det i en ROS-analyse er fremkommet en lav sannsynlighet for et terrorangrep det neste året som følge av en type trusler, f.eks. fra såkalte soloterrorister. Med den rådende tenkning hos myndighetene, og som også Kommisjonen bygger på, blir den tilhørende risiko også relativt lav. Risikoen vurderes altså som lav, men den burde kanskje ha blitt vurdert som høy fordi kunnskapsgrunnlaget for sannsynlighetene som ble satt er svært.

Og usikkerhetene stopper ikke der. En kan jo mene at kunnskapsnivået er meget høyt, men vi vet jo alle at overraskelser skjer i forhold

til vår kunnskap. Dette usikkerhetsaspektet er ikke lett å tallfeste, ikke desto mindre er det en viktig side ved risikoen. Den rådende tenkning svikter også her. Beslutningstakerne blir ikke informert på en god nok måte hvis ikke dette aspektet av risiko vies oppmerksomhet.

Kommisjonen omtaler usikkerhetsaspektet på side 70 i rapporten, når de skriver «Når det gjelder terrorangrep, er det knyttet stor usikkerhet til risikoen». Men problemet er ikke usikkerhet knyttet til forventningsverdien (som er måten Kommisjonen definerer risiko på), men at forventningsverdien ikke er en god måte å forstå og beskrive risiko. Språkbruken avspeiler at fundamentale begreper innen risikofaget ikke er forstått.

Kommisjonen viser til nasjonalt risikobilde (figur 5.2, side 69) som utformes av Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB). Dette risikobildet bygger på samme foreldede tankegang – sannsynlighet og konsekvens (forventet konsekvens dersom hendelse faktisk inntreffer) og har et stort element av vilkårlighet i seg fordi kunnskaps- og usikkerhetsdimensjonen ikke avspeiles. Jeg vil advare sterkt mot å bruke denne form for risikobilder som underlag for beslutninger. De er misvisende.

Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) bruker ikke å tallfeste sannsynlighet i deres trusselvurderinger. Betrachninger gjøres av mulige angriperes intensjon og kapasitet, men også her mangler tenkingen en skikkelig forståelse av kunnskaps- og usikkerhetsdimensjonens plass i risikovurderingene.

Når vi nå skal vurdere ansvar i forhold til det som har skjedd, må vi også tenke hva myndighetene har gjort for å utvikle et hensiktsmessig tenkesett i forhold til risiko og samfunnsikkerhet. Min dom er klar. Myndighetene har sovet i timen. Ut fra det jeg kan se er det bare noen få tilsyn som kan gis en ok karakter på dette området.

Vi kan ikke være forberedt på alle type hendelser, noen risikoer må vi akseptere. Det er det som er risikostyring. Noen hendelser kommer veldig overraskende. Og det er veldig lett å bli etterpåklok når noe har skjedd. Når vi står overfor tusener på tusener av mulige trusler er det ikke enkelt å prioritere. Men det må vi gjøre. Utfordringen er å gjøre det på en god måte. Det tragiske er at myndighetene ikke har gjort jobben sin og utviklet et hensiktsmessig rammeverk for arbeidet med risiko og samfunnsikkerhet.

LIV OG LEVEBRØD

Mandager skriver:



PER FUGELLI



OLA KVALØY



SOFIE BRAUT



TERJE AVEN



INGERID BØ



MARI REGE