Betenkning vedrørende NOU 2006: 6 ”Når sikkerheten er viktigst”, innstilling fra ”Infrastrukturutvalget”

Universitetet i Stavanger*

Oktober 2006

Universitetet i Stavanger takker Justis- og politidepartementet for invitasjonen til å komme med merknader til innstillingen fra utvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2004: ”Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner”. Justis- og politidepartementet ønsker seg; ”merknader til de forslagene som retter seg mot de respektive adressaters ansvarsområder, herunder hvorvidt og eventuelt hvordan utvalgets anbefalinger som direkte berører disse ansvarsområder bør følges opp. Vi ber også de høringsinstanser som har forslag til andre virkemidler enn det som utvalget foreslår, om å inkludere disse i sin høringsuttalelse.”

Det er et viktig arbeid som Infrastrukturutvalget her har lagt fram. Universitetet i Stavanger kommer ikke inn under noen av definisjonene av kritisk infrastruktur eller kritisk samfunnsfunksjon som er definert av Infrastrukturutvalget, og vi er dermed ikke direkte berørt. Derimot er vår undervisning og forskning i stor grad koplet til temaene som innstillingen tar opp. Vi uteksaminerer årlig ca. 70 mastergrads-kandidater i ”Risikostyring og samfunnssikkerhet”, vi har for tiden ca. 30 post.doc/phd-studenter og vi har en betydelig forskningsportefølje. Vi vil derfor kommentere utredningen på et generelt grunnlag, hvor vi vektlegger konklusjonene/forslagene og hvordan utvalget har argumentert for disse. Vi er direkte berørt av kapittel 13 som omhandler forskning og har spesifikke kommentarer og forslag på hvordan forskningsaktiviteten kan styrkes.

Denne høringsuttalelsen starter med en generell vurdering av tilnærmingen som utvalget har valgt for sin utredning og de gjennomgående trekkene. Deretter berører vi spesifikke forslag og vi gir kommentarer til hvordan de er begrunnet. Avslutningsvis gir vi noen konkrete anbefalinger til videre arbeid.

Hva kan trekkes ut av NOU 2006: 6?

NOU-utredningen er basert på å ”ivareta og fremme grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser” (s. 40). De fire pilarene i å håndtere sikkerhetsutfordringene er utenriks- og forsvarspolitikken, samfunnssikkerhet (beskrevet som intern nasjonal trygghet) og grunnleggende verdier (beskrevet som menneskerettigheter, demokrati, rettstatens prinsipper og lignende). Den siste pilaren er kun med som en fotnote og er ikke reflektert i resten av NOU-en. Dette er et dramatisk valg som vi er uenig i. Når

*Betenkningen er utviklet av fagmiljøet i Risikostyring og Samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger, Ullandhaug, N-4036 Stavanger

valg av tiltak for å sikre landets kritiske infrastrukturer og samfunnsfunksjoner skal gjøres, bør det bygge på analyser som inkluderer tiltakenes effekt på grunnleggende demokratiske verdier i det norske samfunnet. Utredningen er relativt mager med hensyn til analyser.

Grunnleggende forutsetninger

Den grunnleggende forutsetningen i NOU 2006: 6 er at ***kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner er sårbare og at sårbarhetene er for store i det norske samfunnet***. Vi må ha ytterligere tiltak. Denne tilnærmingen gir generelt en meget sterk politisk orientering av utredningen som er gjennomgående.

Innledningsvis (siden før Innhold) blir det referert til isstormen i den sørøstlige delen av Canada i 1998 som en motivasjon for synet om hvor sårbare vi er. Vi får et svært negativt bilde av situasjonen og effektene av strømbortfallet. Hendelsen var dramatisk, ja, men det var også en hendelse som illustrerte hvor velfungerende det canadiske redningssystemet var, inklusiv samarbeidet mellom de militære og sivile krisemyndighetene. En så svær ulykkeshendelse, som i geografisk utbredelse var langt større enn noen form for menneskeskapte aksjoner, fikk moderate tap (Scanlon og Kerr 1998; Scanlon 1999). Vår mening med å ta opp dette eksemplet er å illustrere at fremstillingen i utredningen er relativt unyansert med sterke politiske undertoner. Den samme orienteringen finner vi i BAS-prosjektene[1], som spiller en viktig rolle for denne NOU-en, som de også har gjort i tidligere NOU-er og Stortingsmeldinger om det samme temaet.

Den andre grunnleggende antakelsen i NOU-en er at ***privat eierskap innebærer bedriftsøkonomisk optimalisering som står i kontrast til ivaretakelse av sikkerhet og beredskap***. Denne forutsetningen åpner for å styrke det offentliges ansvar og eierskap til kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, enten ved å bremse eller retardere deregulering eller ved å styrke institusjoner med offentlig eierskap. Det empiriske grunnlaget for denne grunnleggende antakelsen er svært mangelfull. For å evaluere privat versus offentlig eierskap savner vi en historisk analyse av hvordan det offentlige har ivaretatt sikkerhet og beredskap innenfor alle de definerte kritiske infrastrukturene og samfunnsfunksjonene. Ved UiS har vi studert endringer i luftfarten, blant annet på New Zealand og i norsk petroleumsindustri som et sammenligningsgrunnlag for endringer i norsk luftfart (Njå m.fl. 2005), og vi har ikke kunnet påvise bekymringene om private eierskap som Infrastrukturutvalget forfekter. Kraftproduksjonen i Norge er også et eksempel på en industri med stor grad av offentlig eierskap. Kraftproduksjonen er samtidig en sektor med lite investeringer i ny og oppdatert teknologi, som er bedre og mer pålitelig med hensyn til effektiv produksjon, sikkerhet og beredskap. Det kan således synes som om eierskap ikke er så viktig i forhold til kritisk infrastruktur, og at det gjerne er viktigere å fokusere på hvilke krav vi skal sette til organisasjoner som forvalter kritisk infrastruktur.

---

[1] BAS – beskyttelse av samfunnet, er utredninger som har pågått ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) siden 1994.

Modellen (figur 3.1, s.33) som utvalget har utviklet for å identifisere kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur, bygger på en blanding av to organisasjonsteoretiske tilnærminger til styring av sikkerhet. På den ene siden evalueres redundans (alternativer)[2] på den andre siden vurderes avhengighet og tett kopling (som er intern avhengighet)[3]. Begge teoriene har organisasjonsnivået som analytisk forutsetning. En overføring til samfunnsnivået kan være problematisk. Vi har liten kontroll med dette da Infrastrukturutvalget har laget listen basert på skjønnsmessige vurderinger som siden er sikkerhetsgradert, jfr. s. 34. Det kunne for eksempel vært interessant å se hvorfor ikke utdanning er en kritisk samfunnsfunksjon, eller begrunnelsen for at industri og bygg/anlegg er nedprioritert. Vi vil anta at sannsynlighetsdimensjonen har vært viktig.

Vi kan således bare spekulere i hva som har vært utslagsgivende for utvalgets valg av kritiske infrastrukturer og samfunnsfunksjoner. Men, det kan være rimelig å tro at dette valget er påvirket av den internasjonale aktiviteten til utvalget (kap. 12), hvor utvalget har identifisert andre lands valg av kritiske infrastrukturer. Vi kan forøvrig ikke se at kapittel 12 har hatt noen annen innvirkning på utredningsarbeidet.

Snever kildebruk

Litteraturlisten i rapporten angir datamaterialet som arbeidsgruppen har ansett relevant for sitt arbeid. Det datamaterialet er smalt i den forstand at det bygger på veldig få kilder. BAS-prosjektene står sentralt også i mange av referansene som ikke er fra FFI. Det er etter vår mening en svakhet. Det er ikke en svakhet at FFI gjør BAS-prosjektene på oppdrag av DSB. Det arbeidet er nødvendig og viktig, og ikke minst basert på proaktiv tenkning. Men, rapporten burde i sterkere grad bygget på litteraturstudier av internasjonal forskningslitteratur. De fleste av de spesifikke norske utredningene i vedleggene er også oppsummeringer av det samme kildematerialet.

Foruten tidligere norske utredninger bygger arbeidsgruppen på intervjuer med en rekke norske institusjoner. Det er bra. Men vi er ikke fortrolig med hvordan intervjumaterialet er brukt. Det er en typisk tendens i NOU-en at det gis omfattende beskrivelser av kritiske infrastrukturer og samfunnsfunksjoner, mens analysene knyttet til risiko, sårbarhet og kritikalitet som underlag for anbefalte tiltak er meget begrenset.

---

[2] Redundans spiller sentral rolle i High Reliability Organisation theory, kfr Roberts (1989; 1990) og LaPorte og Consolini (1991).

[3] Perrow (1984), som er opphavet til Normal Accident theory (NAT), anser systemer med tette koplinger og komplekse interaksjoner som system med høy risiko. NAT står på vesentlige punkt i opposisjon til HRO-teorien.

Teoretisk tilnærming – begreper og grunnleggende forståelser

Kapittel 3 har som mål å avklare de viktigste begrepene og å gi forståelse for vurderingene som blir gjort i dokumentet. Utredningen er et produkt som er sammensatt av mange innspill fra ulike bidragsytere og arbeidsgruppen er sammensatt av personer med ulik vitenskapelig ballast. Det innebærer at vi får servert tekster og påstander som bygger på vesentlig ulike ståsted i synet på kunnskap. Med hensyn til risiko og sikkerhet varierer forståelsen fra et klart skille mellom objektiv og subjektiv risiko i forbindelse med befolkningens trygghetsfølelse (kap. 3.9), til en erkjennelse av at risiko ”er således ikke en objektiv størrelse”, kfr. kap. 3.3. Det blir en blanding av ”naiv positivisme” og ”kulturrelativisme” (Shrader-Frechette 1991). Det å kunne sjonglere med slike kunnskapsforståelser gir både inkonsistens og det påvirker makten i dokumentet. En påstand om at det norske samfunnet blir stadig mer sårbart har en enorm kraft når vi oppfatter dette som en objektiv sannhet. Begrepet sårbarhet er en sosial konstruksjon og påstanden om samfunnets økte sårbarhet er verken analysert eller dokumentert. Tilsvarende påstander gjennomsyrer dokumentet og det grunnlagsmaterialet som utredningen bygger på. Hvordan påstandene egentlig har kommet frem er vanskelig å spore.

Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner – hvordan forstå begrepene og bruken av dem?

I kapittel 3.1 er det beskrevet en tilnærming for å finne fram til hva som er kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Tilnærmingen er på et overordnet nivå og det vil være nødvendig å klargjøre og konkretisere denne. BAS5-prosjektet arbeider med å utvikle en slik klargjøring og konkretisering. Fra UiS sin side vil vi understreke at kritikalitet alltid må vurderes i forhold til risiko, der risiko er sammensatt av mulige konsekvenser (K) og tilhørende usikkerhet (U), eller uttrykt på en annen måte, gjennom mulige trusler/farer (med tilhørende usikkerhet) og sårbarhet (mulige konsekvenser og tilhørende usikkerhet gitt en trussel/fare). Usikkerhet kan tallfestes vha sannsynligheter men har i seg dimensjoner som går ut over de angitte sannsynligheter. En sannsynlighet er noens vurdering med basis i gitte forutsetninger (bakgrunnskunnskap). Det vises til Vedlegg 9 i NOU-en, Aven (2006) og Wiencke m.fl. (2006).

Hva som er en kritisk samfunnsfunksjon eller infrastruktur må vurderes ut fra en samlet vurdering av sårbarhetene, men også trusler/farer (med tilhørende usikkerhet) vil måtte trekkes inn. I en slik overordnet risikovurdering inngår også aspekter som avhengighet, alternativer og tette koplinger som omtalt i NOU-en s. 33, gitt at de er anvendelige på samfunnsnivå. Men kritikalitet kan ikke bestemmes av slike aspekter alene, uten å tenke risiko. Vi kan tenke oss en situasjon med en del alvorlige sårbarheter, men hvis vi vurderer fare-/trusselsannsynlighetene som svært små vil vi ikke nødvendigvis kategorisere den som kritisk. Å ikke ta med usikkerhets-/sannsynlighetsdimensjonen i kritikalitetsvurderingen blir lite troverdig. Det finnes et utall tenkbare sårbare systemer, sett ift visse farer/trusler, men vi velger ikke nødvendigvis å kategorisere dem som kritiske hvis det er mikroskopiske sjanser for at farene/truslene oppstår.

Samfunnssikkerhet - begrepsforståelse

Pkt. 3.6 starter direkte med at Samfunnssikkerhet ikke er knyttet til et bestemt scenario av typen krig eller terror. Punktet burde heller startet med hva samfunnssikkerhet er for noe, og så avsluttet med hva det ikke er. Argumentasjonen til utvalget dreier seg mye om militær trussel/terror, mens samfunnssikkerhet har mye mer med robusthet og trusler mot sentrale samfunnsfunksjoner å gjøre. Uansett, begreper som sårbarhet og trussel må være sentrale for forståelsen av samfunnssikkerhet. Definisjonen av samfunnssikkerhet i Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002): *Den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger*, reiser en del spørsmål som Kruke, Olsen og Hovden (2005) har presisert:

- *Evne* er den kapasiteten samfunnet har til å takle dets iboende sårbarhet ved forebyggende aktivitet, håndtering av kritiske situasjoner, og til restituering etter en slik svikt. Samfunnets evne omfatter en institusjonell kapasitet hvor det finnes tilstrekkelige ressurser til å håndtere ekstraordinære hendelser, og ikke bare den daglige driften.

- Å *opprettholde* må sees i sammenheng med samfunnets kapasitet til å motstå og håndtere ekstraordinære påkjenninger i viktige samfunnsfunksjoner samtidig som slike kapasiteter stadig forbedres. Påkjenninger er både definerte hendelser, samt prosesser som utvikler seg over tid.

- *Viktige samfunnsfunksjoner* er både det vi kan kalle samfunnskritisk infrastruktur, samt de institusjonene som ivaretar de viktigste oppgavene i samfunnet.

- *Ivaretakelse av borgernes liv, helse og grunnleggende behov* er det overordnete målet og viktigste forpliktelsen for myndighetene.

Kruke, Olsen og Hovden (2005) foretar i tillegg en del avgrensinger mellom samfunnssikkerhet og andre samfunnsinteresser som også er sikkerhetsrelaterte. Spørsmål om rikets sikkerhet, bærekraftig utvikling og det generelle skadeforebyggende arbeid i samfunnet gir viktige rammebetingelser for arbeidet med samfunnssikkerhet og temaene har også aspekter som direkte overlapper med samfunnssikkerhet.

Samfunnssikkerhet er et omfattende område hvor man ser nye utfordringer av politisk, kulturell, religiøs og etnisk karakter. For å reflektere samfunnets sårbarhet og det globale trusselbildet, er det behov for en bred forståelse av samfunnssikkerhet som blant annet kan omfatte teknologiske- og naturskapte trusler, mangelfull planlegging, utilsiktede virkninger av sosiale endringer, eller organisert kriminalitet og terrorisme.

Selv om det ikke er mulig å få en helhetlig forståelse av truslene i forhold til samfunnssikkerhet og heller ikke hva fasiten vil være på hvordan vi ivaretar samfunnssikkerheten i de ulike sektorer, vil det være viktig å unngå at definisjoner av trusler og trusselnivåer blir politisk ladede debatter hvor trusler vurderes i forhold til et evt. politisk vindu heller enn analyser. Samfunnssikkerhet må bli et operasjonelt begrep hvor substansen er gjenstand for fortløpende diskusjon. NOU-en bidrar ikke til

en nærmere avklaring av hva som inkluderes i begrepet samfunnssikkerhet. Et av målene med det planlagte forskningsprogrammet SAMRISK er å finne frem til en faglig forståelse av samfunnssikkerhet slik at analyser og vurderinger kan løftes opp på et høyere faglig nivå enn vi ser i dag.

Befolkningens trygghetsfølelse – begrepsforståelse

I delkapittel 3.9 omtales befolkningens trygghetsfølelse. Det gis et inntrykk av at det er et skarpt skille mellom reell sikkerhetssituasjon og trygghetsopplevelsen i befolkningen. Her kunne rapporten med fordel ha vært mer nyansert, da det ikke er opplagt hva som menes med reell sikkerhetssituasjon. Risikoen kan ikke måles objektivt og det er problematisk å snakke om objektivitet ifm med ytelsen av tiltak på dette området.

Safety vs. Security – rapportens behandling og bruk av begrepene

Vi mener NOU-en har gjort en klokt valg i bruken av begrepene safety og security på norsk, og unngått å stipulere ord som ikke faller naturlig i norsk dagligtale. Vi reagerer imidlertid på omtalen av safety som ”sikkerhet mot uønskede hendelser som resultat av tilfeldigheter”. Begrepet ”tilfeldigheter” er uheldig. Vi vil i stedet si ”…. sikkerhet mot uønskede hendelser som ikke er tilsiktet eller målrettede……”, eller noe slikt. Vi merker oss at arbeidsgruppen konsekvent bruker sikkerhet og beredskap i sin omtale, hvilket er stikk i strid med ”objektsikringsutvalget”. Utvalget omgår også bruken av begrepet ”samfunnssikkerhet” som de kun drøfter i kap. 3.6 uten å ta noe standpunkt til hvilken definisjon eller forståelse som utvalget vil at vi lesere skal ha når vi leser rapporten.

Vi støtter Infrastrukturutvalget sin tilnærming og anser bruken av begrepene sikkerhet og beredskap som dekkende. Beredskapsdefinisjonen er derimot mer problematisk, da den av utvalget er å ”håndtere uønskede hendelser etter at de har skjedd”. Da vil beredskap kunne knyttes til et stort spektrum av tiltak mot uønskede hendelser som for eksempel at uvedkommende tar seg inn i et kraftverk, dvs. fysiske sikringstiltak. I petroleumssektoren er beredskap knyttet til alle aktive personelldrevne aktiviteter som iverksettes etter at en hendelse har inntruffet, for å tydelig avgrense mot tekniske sikkerhetssystemer. Siden Infrastrukturutvalget er såpass runde ved å angi ”sikkerhet og beredskap” uten nærmere spesifisering, er det forholdsvis uproblematisk. Ved en eventuell ny beredskapslov vil det være nødvendig med grenseoppganger.

Spesifikke forslag gitt i utredningen

Kapittel 1 sammenfatter forslagene som Infrastrukturutvalget anbefaler. Svært mange av forslagene er formet som målsettinger og som vil kreve at den eller de angjeldende virksomhetene må operasjonalisere målene. Det er derfor vanskelig å se hva endringsforslagene i praksis vil medføre.

Justis- og politidepartementets (JPD) rolle

Utvalget ser for seg at Justis- og politidepartementet fyller Willoch-utvalgets ønske om et sikkerhetsdepartement. Koordineringsoppgavene er listet i 10 punkt, som innebærer at JPD skal sørge for læring, initiere og vedlikeholde samarbeid, styre gjennom mål, strategier og ansvarsavklaringer, og initiere og drive frem tverrsektoriell forskningsaktivitet. Dersom ambisjonene til Infrastrukturutvalget skal oppfylles, vil det kreve store endringer i JPD, men det forutsetter også at de øvrige myndighetsorganene og næringen slutter opp om og har tillit til disse endringene. JPD må tilføres mye ny kompetanse, rutiner og tenkning må endres, og de må være ledende i å generere ny kunnskap. Det vil være dilemmaer knyttet til ansvarforholdene (juridisk, økonomisk og etisk), både JPDs ansvar men også de øvrige. Kapittel 5 er grunnlaget for dette forslaget, men er dessverre fattig på analyser og begrunnelse for standpunktet. Vi ender opp med et politisk standpunkt om å styrke JPD i troen på at det vil sikre kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Vi anbefaler at det videre arbeidet med NOU 2006: 6, for eksempel ved en eventuell Stortingsmelding, drøfter begrunnelsene for tiltakene. Vi mener at NOU 2006: 6 bygger på manglende begrunnelser og at de foreslår vesentlige endringer i forvaltningen. I tråd med hva NOU-en selv krever ift store organisasjonsendringer (kap. 8.5.1), må de mest alvorlige endringene i forvaltningen følges opp med analyse og vurdering av endringenes effekter på samfunnssikkerhet. Det er et syn vi støtter.

Krav om risiko og sårbarhetsanalyser

Det er en unison tro på at risiko- og sårbarhetsanalyser er løsningen på alle problemer. Vi nærmer oss tilstanden som John Adams kaller ”The Compulsory Risk Assessment Psychosis” (CRAP), hvor enhver organisasjon skal måtte analysere risiko og anvende konsulenter i alle sammenhenger. Adams (1994) reflekterer over det sterkt økende omfanget av risiko- og sikkerhetsindustriens involvering i samfunnet, med utgangspunkt i Storbritannia. Dersom ROS-analyse skal få posisjonen som Infrastrukturutvalget anbefaler må det utvikles prinsipper, metoder og modeller for risikoanalyse i en kontekst av risikoinformert planleggings- og beslutningsprosess. Fundamentet må være teoretisk konsistent og det må avklares hva risikoanalyse kan uttrykke og bidra med i sikkerhetsarbeid og som beslutningsstøtte.

ROS-analyse som blir praktisert innenfor de fleste sektorene i dag mangler dette fundamentet og det representerer den samme gamle tenkningen som var rådende for mer enn 20 år siden. Denne klassiske tilnærmingen til risiko innebærer en tro på at det finnes underliggende sanne risikoer i verden og at den sanne risikoen blir estimert gjennom risikoanalysen. Estimatene blir så vurdert opp mot etablerte beslutningskriterier som styrer beslutningene. Gjennom ca 15 års forskningsaktivitet ved Universitetet i Stavanger har denne tilnærmingen til risikoanalyse og risikostyring blitt utfordret og svakhetene er åpenbare, se blant annet Aven (2003; 2006a), Aven og Vinnem (2007).

Utviklingen er dessverre ikke kommet lengre enn når Charles Perrow i 1984 (Perrow 1984) rettet sin kritikk mot den sterke troen på risikoanalyse i kjernekraftsindustrien i USA som den sanne kunnskapen; ”The new risks have produced a new breed of

shamans, called risk assessors. As with the shamans and the physicians of old, it might be more dangerous to go to them for advice than to suffer unattended".

Vi etterlyser grundig refleksjon omkring risiko- og sårbarhetsanalysenes bruk og innhold. Det er blandet erfaring med hvordan analysene blir gjort og hva de blir brukt til (Solberg, Farsund og Njå 2005; Njå og Nøkland 2006), og en tilpasning til risikoinformert styring må foregå på virksomhetenes egne premisser. Avklaring og anbefaling av "sikringsnivå", "nasjonale mål og akseptnivå" (s. 18) er komplisert og spesielt dersom risikobegrepet skal anvendes som mål på sikkerhets- og beredskapsnivå. Vi viser til Aven m.fl (2004) og Aven (2006a; 2006b).

God sikkerhetskultur?

Infrastrukturutvalget har definert prinsipper for god sikkerhetskultur, som vi oppfatter i tråd med trender i tiden. Sikkerhetskultur som fenomen er kontroversielt (Guldenmund 2000, Zohar 2003, Schein 1990), hvor det har vært vanskelig å definere hva begrepet skal inneholde og hvordan kultur eventuelt skal kunne påvirkes ("styres"). Hva utvalget bygger sine "prinsipper" på er ikke presentert utover at normene synes "fornuftige". Vi mener at dersom utvalget skal vektlegge anbefalinger om "gode" arbeidsfelleskapsverdier, sikkerhetsklima, normer for arbeidspraksis osv, bør det baseres på en grundigere forstudie. Alternativet er at hver enkelt virksomhet/sektor som er inkludert i kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur oppfordres til å jobbe med disse temaene på en dialogbasert måte. Vi fraråder en tenkning om at god sikkerhetskultur utvikles av ledelsen og ved hjelp av strukturelle tiltak, som kan tolkes ut fra utvalgets anbefalinger i kap. 1 og 5.

Ny beredskapslov

Krav om en overordnet beredskapslov er knyttet til en formening om at dagens regelverk ikke er godt nok med hensyn til å sikre kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, og kravet må ses i sammenheng med "forslag til ny lov om sivilforsvar, sivile beskyttelsestiltak og beredskapsplikt"[4]. Svakhetene som blir løftet frem i dagens regulering er:

- Generell beredskapsplikt i kommunesektoren mangler
- Enkelte regelverk forholder seg ikke til villede hendelser
- Enkelte regelverk gjelder bare i krig og krigslignende tilstander
- Enkelte regelverk gjelder bare for forvaltningsorganer

Eksemplifiseringen i kapittel 6 er svak og vi får liten innsikt i hva disse manglende faktisk har medført i økt sårbarhet, dvs det empiriske fundamentet for påstandene mangler. Utvalget påpeker at manglende harmonisering kan gi uheldige virkninger på

[4] Utredningsarbeidet er ikke tilgjengelig slik at det har ikke vært mulig å finne innholdet i endringene og rasjonalet bak.

sikkerhet og beredskap, men at det ikke er lett å vurdere om lovverket i realiteten ivaretar sikkerhet og beredskap. Like fullt slår utvalget til med en ny sektorovergripende lov. UiS mener at en eventuell anbefaling om ny lov må utredes mye grundigere enn hva utvalget har gjort. I dagens reguleringshierarki styres virksomhetene av blant annet Storulykkesforskriften og de sektorspesifikke styringsforskriftene, som gir tilsynsmyndighetene god anledning til å føre tilsyn med sikkerhet og beredskap. UiS vil ikke avvise behovet for ny lov, men da må utredningen gi svar på spørsmål som: Hvordan ivaretar virksomheter med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner hensynet til alvorlig svikt? I hvilken grad har virksomheten evaluert og tatt hensyn til sin avhengighet til andre kritiske tjenester? I hvilken grad er hensynet til security ivaretatt? Hvordan foregår dialogen med reguleringsmyndighetene? Er det mulig å kople regulering med hensyn til ivaretakelse av security og safety (kfr. kap 3.10.)? Hvordan må hensynet til informasjonsbegrensning reguleres? Hvem bidrar/skal bidra med innspill på trussel-/farebildet, hvem analyserer/skal analysere infrastrukturens sårbarhet, og hvem gjennomfører/skal gjennomføre konsekvensanalysene på samfunnsnivå? Hvordan sikres kvaliteten av analyser og vurderinger?

Spørsmålene er mange og en eventuell utredning vil ikke være mindre komplisert og omfattende enn Statskonsult's arbeid med "Helt stykkevis og delt" (1999), som var en vurdering av regelverket på HMS-området.

Øvrige forslag

Gjennom de foregående kommentarene har UiS pekt på hva vi oppfatter som hovedsvakheten med NOU 2006: 6. Kort oppsummert er det mangelfullt datagrunnlag og manglende analyser som underbygger anbefalingene. Vi vil ikke gjenta oss selv med hensyn til de øvrige anbefalingene fra utvalget, men ta opp spesielle synspunkt i opplistingen nedenfor:

Informasjonshåndbok. Utvalget anbefaler utarbeidelse av en informasjonshåndbok hvor det fremgår hva de ulike myndighetsorganene kan tilby av råd og veiledning knyttet til sikkerhet og beredskap (s. 19). Her bør det også fremgå hva næringslivet og forskningsinstitusjonene kan tilby.

Utredning om tilsyn og nasjonal strategi. Medfører utredningen en ny tilsynsaktør? Hvorfor skille det kritiske ut som eget tilsynsområde, i strid med ansvars- og nærhetsprinsippet? Vi er enig i at ny kunnskap behøves om hvordan tilsyn kan organiseres og hvilken effekt tilsynet kan ha i arbeidet med å sikre kritisk infrastruktur.

Statlig tilskuddsordning. Utvalget reiser sin skepsis med hensyn til bedriftsøkonomiske interesser versus sikkerhet og beredskap. Skepsisen er spesielt knyttet til de private virksomhetenes orientering. Skepsis er bra, men den bør like mye rettes til offentlige eierskaps prioriteringer. Tilskuddsordninger krever en involvert oppfølging.

Etablering av møteplasser som inkluderer private og offentlige virksomheter. Utvalget har gode intensjoner og det høres fornuftig ut, men å få til slike arenaer som

vil ha effekt er en særlig utfordrende oppgave. JPD og JPDs underetater får en formidabel oppgave, hvor hensynet til hva som er aktørenes agendaer og maktforhold vil påvirke utfallet. Det legges også opp til en betydelig økning av de hemmelige tjenesters aktivitet, samarbeid og koordinering, som reiser spørsmålet om lukking av systemer og redusert demokratisk kontroll. Dette spørsmålet burde vært grundigere diskutert i kap. 7.

Liste over kontrollpunkter ved omreguleringer og omorganiseringer. Vi er enig med utvalget at sikkerhet og beredskap må analyseres og vurderes i forbindelse med omfattende endringer og til dels samtidige endringer i sektorer. Men, det bør ikke være utvalgets oppgave å lage de konkrete verktøyene i form av sjekklister. Innspillet til sjekkliste kan gjerne brukes i arbeidet for å utvikle sektorvise retningslinjer. Vi vil bare påpeke at det pågår betydelig forskning vedrørende omstillinger, for eksempel i RISIT (Risiko- og Sikkerhet i Transportsektoren), som burde vært reflektert.

Offentlig eierskap – kap. 9. Utvalget mener at offentlig eierskap er den beste tilnærmingen til ivaretakelse av sikkerhet og beredskap. Argumentasjonen er fundert i skepsis til bedriftsøkonomisk orientering. Kapittel 9 er en teoretisk drøfting av eierskap og regulering. Vi mener at denne studien er for snever, den mangler data, enten i forhold til andre vitenskaplige teoretiske drøftinger eller empiriske studier. Vi ville fått større tillit til kapittel 9 dersom den var formet som en komparativ studie av dagens situasjon (som i hovedsak blir gjort) og et hypotetisk alternativ i form av et utpreget privat eierskap.

Sektorvise vurderinger – kap. 10 og 11. De sektorvise vurderinger bærer preg av omfattende systembeskrivelse og meget begrensede analyser. Tiltakene fører i retning av sterkere sentral og statlig styring.

Forskning på kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner

Vi er enig i at isolert forskning på ”Security” – området og på kritiske samfunnsfunksjoner og infrastrukturer ikke har vært fremtredende i Norge. Det kan være mange grunner til det, for eksempel tradisjoner, vanskelig å skaffe data, liten etterspørsel osv. Mange mener at sikring mot tilsiktede hendelser må bygges på et annet teorigrunnlag enn sikkerhetsstyring hvor utilsiktede hendelser og miljøpåkjenninger spiller større rolle. Vi er uenig i det skarpe skillet, og vi mener at teorier innenfor sikring, sikkerhetsstyring, risikoanalyser, planlegging og drift av infrastruktur og andre samfunnsviktige funksjoner må baseres på tverrfaglighet, hvor grunnleggende fag så som teknologi, matematikk/statistikk, psykologi, sosiologi, antropologi, medisin m.m. er fundamentet. I likhet med utvalgets anbefalinger mener vi at risikobasert styring bør være grunnlaget for sikkerhet og beredskap. Her finnes mange tilnærminger til styring av sikkerhet som arbeidsgruppen kunne dratt nytte av, for eksempel (Sagan 1993; Renn og Klinke 2002; Shrader-Frechette 1991; og Aven m.fl 2004). Kapittel 13 dekker utvalgets anbefalinger til forsknings- og utredningsaktiviteter, og her er det flere forhold som gjør oss betenkt.

FFI's mandat og rolle i norsk samfunnssikkerhetsforskning

BAS-prosjektene har gitt FFI en egen posisjon i norsk samfunnssikkerhetsforskning og utvalget følger opp med å anbefale at FFIs mandat utvides til sivil sektor. Hvordan dette mandatet skal fortolkes er usikkert, men i sin ytterste konsekvens kan det se ut som om Infrastrukturutvalget vil isolere norsk forskning på samfunnets sårbarhet til FFI. Dette utspillet er overraskende når vi vurderer utvalgets sammensetning og medlemmenes bakgrunn. Vi er slett ikke ute etter å klandre FFI eller BAS-prosjektet, men vi er bekymret over ensretting av forskningsinnsats innenfor samfunnets sårbarhet, vi er kritisk til forskningsmetoder som anvendes, og vi er bekymret over perspektivene i slik forskning. Ethvert objekt eller system vil kunne angripes, det går an å utvikle scenarier hvor systemene eller objektene blir utsatt og svikter, og det er dermed gitt at systemene er sårbare. Hvorvidt ulike teknikker for fremtidsscenarier er forskning er i høyeste grad diskutabelt, og burde vært gjenstand for åpen debatt. Vårt håp er at arbeidet omkring kritiske infrastrukturer og samfunnsfunksjoner vil gi et mangfold av forskning og utredning, og at det ikke blir en lukket prosess styrt av noen få som påberoper seg uavhengighet og vitenskapelighet.

Dilemmaet ved å utvide mandatet til FFI er knyttet til grenseoppganger mellom sivil og militær aktivitet. Utvidelse av FFIs mandat til også å gjelde samfunnets sårbarhet i sivil sektor er uheldig, både på grunn av den tette koblingen mot militære trusler og terror, men også på grunn av at FFIs tradisjon og kultur. Utvalget påpeker viktigheten av å bygge videre på samfunnssikkerhetskompetansen til FFI, blant annet pga viktigheten av sivilt-militært forskningssamarbeid innen terrorisme, personellutrustning, beskyttelse mot masseødeleggelsesmidler, beskyttelse av kjøretøyer mv. Dette er forskning som mer naturlig hører hjemme i Forsvarets Forskningsinstitutt.

Vi har ikke noe i mot at deler av FFI kan jobbe med spørsmål omkring samfunnets sivile sårbarhet. Men, vi reagerer meget sterkt på at FFI skal ha en så sentral rolle i å levere utredninger og synspunkt om hvordan samfunnet skal tilpasse seg sikkerhet og beredskap. Vår anbefaling er at mest mulig forskningsaktivitet kanaliseres gjennom Norges Forskningsråd, og at relevante institusjoner og forskere vurderes i forhold til faglig kvalitet og i tråd med krav til gradering. Et tydelig skille mellom militær og sivilt ansvar må imidlertid alltid opprettholdes, men det forhindrer ikke at sivile forskningsinstitusjoner kan gjøre studier for og i Forsvaret og at FFI kan involvere seg ditto motsatt.

Et eget konsortium?

Utvalget er særdeles positive til Konsortium for forskning på terrorisme og internasjonal kriminalitet. Dette er et tema som Sissel Haugdal Jore (2006) har tatt opp i sin masteroppgave ved samfunnssikkerhetsstudiet ved UiS. Begrunnelsen for opprettelsen av konsortiet var at forskere ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), FFI så at samfunnet stod ovenfor en terrortrussel, og at kunnskap behøvdes for å kunne forebygge terrorisme. Etter hvert kom Politihøgskolen (PHS) med og dannet trekløveret. Det var behov for norske forskningsperspektiv som kunne utfordre den amerikanske forskningen (Bjørgo 2006). Et annet argument bak opprettelsen var at

forskningsinstitusjonene skulle utfylle hverandre i temavalg, og ikke overlappe hverandre. Dette har ført til at ulike forskningsaktører har spesialisert seg på sitt tema. Denne spesialiseringen kan være en av årsakene til at man finner lite diskusjon omkring forskningen og de resultatene den har gitt.

Konsortiet har 14 medlemmer, og av disse er det NUPI, FFI og PHS som driver med forskning. De andre medlemmene finansierer forskningen, i hovedsak ulike offentlige etater, deriblant ulike departementer. De som finansierer forskningen blir oppdatert på forskningsresultater og får diskutere aktuelle problemstillinger med forskerne, og bestilling av forskningsoppdrag kan skreddersys. Forskningen til konsortiet varierer mellom tema som de velger selv, og tema som oppdragsgiverne gjerne vil vite mer om. Konsortiet er et forum hvor forskning blir presentert og diskutert, hvor møtene varierer mellom å være lukkede og åpne for allmennheten.

Opprettelsen av konsortiet har medført at disse forskningsinstitusjonene har kommet i en særstilling i forhold til myndighetene, hvor myndighetene tilfører økonomi og institusjonene har tilpasset seg monopol på denne typen forskning. Det er overraskende at utvalget ikke har drøftet denne situasjonen.

Konkrete forslag til tiltak utover anbefalingene fra Infrastrukturutvalget

Kort oppsummert er vår generelle konklusjon at NOU 2006: 6 reiser flere spørsmål enn den gir svar, fordi datamaterialet verken er omfattende nok eller analysert på en tilstrekkelig måte for å underbygge anbefalingene. Utredningen er svært politisk orientert og gir sterke føringer for å styrke det offentlige som den rette løsningen for å ivareta sikkerhet og beredskap. Vi er ikke overbevist om at disse løsningene er de beste og vi anbefaler derfor flere tematiske studier.

Kompetanse og ekspertise, erfaringsoverføring

Sikring av kritisk infrastruktur og samfunnsviktige funksjoner krever kompetanseheving, hvor aktørene øker sin kunnskap om risikoteori, sikkerhetsplanlegging og fenomenkunnskap knyttet til sektorene og deres innbyrdes avhengighet. Vi tror at utvalgets forslag om forskning på avhengigheter er nødvendig. Samtidig mener vi at utvalget burde ha vektlagt betydningen av utdanning og opplæring som forutsetning for å kunne håndtere anbefalte oppgaver i å ivareta kritiske infrastrukturer og samfunnsfunksjoner.

Det er også behov for et prosjekt som studerer betydningen av gradert informasjon. Informasjon og tiltak må i henhold til klassifisering graderes. Vi skaper et regime der noen få besitter kunnskap om trusler som kan ramme store befolkningsgrupper. Det er nødvendig, men faren er at slike forhold kan overdrives, i betydningen av at informasjonen brukes i mange sammenhenger som ikke nødvendigvis er knyttet til ivaretakelse av sikkerhet og beredskap. Vi snakker om makt, se for eksempel Flyvbjerg (1991).

Data skal samles inn (etterretning), registreres, lagres, bearbeides og tilbakeføres med vurderinger og forslag til tiltak. Her finnes mange fallgruver som utvalget i liten grad har fokusert. Rapporten tar opp normative anbefalinger om informasjonsarenaer, men det viktige er heller hvordan erfaringsoverføring kan foregå mellom de som jobber med trusselbildet til de som jobber med sårbarhets- og tiltaksbildet. Forskning viser at formalisert eksplisitt erfaringsoverføring er vanskelig.

Konsekvenser for samfunnet og for involverte parter

Det vil være naturlig å gjennomføre en grundig konsekvensanalyse og se på effekter som følge av vesentlige tiltak anbefalt av Infrastrukturutvalget. Videre vil det være interessant å utvide analysen til å se på ulike situasjoner, så som sikring i et stabilt samfunn, sikring i ulike grader av labilitet og indre uro, til sikring under mer åpne konflikter. I konsekvensvurderinger har et økt fokus på kontroll og styring, mistenkeliggjøring, adgangsbegrensning osv. i liten grad blitt vurdert opp mot sosiale og psykologiske prosesser i samfunnet.

BAS-prosjektene har til nå hatt et overordnet fokus, dvs at data om systemene/sektorene er samlet inn og systemene beskrevet. Systemene er vurdert med hensyn til hva som kunne ha skjedd dersom ulike angrep inntraff eller at kritiske delsystemer/enheter ble tatt ut. På denne måten har sårbarhetsvurderingene fremkommet. Et alternativ til denne forskningen er å studere hva virksomheter faktisk har gjort, hvilke analyser og vurderinger som er gjennomført, og i hvilken grad de har en utviklet beredskap for alvorlige svikt i det som defineres innunder kritiske samfunnsfunksjoner og kritiske infrastrukturer. FFI vil kunne hevde at dette perspektivet har vært en del av BAS-prosjektene. Forskjellen fra FFIs prosjekter er at dette prosjektet vil ha et mye sterkere fokus på virksomhetenes atferd og tenkning og analysen vil være ”bottom – up”, dvs. det vil se på sammenhengen mellom operasjonell ”sikkerhet og beredskap” og samfunnets sikkerhet. Arbeidet vil kunne danne et godt grunnlag for komparasjon med BAS-prosjektene.

Militært-sivilt samarbeid

NOU 2006: 6 legger opp til at kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner skal sikres, og det bedre enn det gjøres i dag. Det legges opp til en helhetlig tenkning, men at eiere skal ha et betydelig ansvar for sikringen. Forsvaret og politiet skal forestå etterretning, vurdering av trusler, informere eiere, tilby sikringsstyrker osv. Dette forutsetter at det militær-sivile samarbeidet, eller at samarbeidet mellom eiere og andre aktører fungerer. Det er grunn til å reise spørsmål om tverretatlig og tverrsektorielt samarbeid fungerer i praksis. Vi tror at alle aktørene som vil bli involvert i arbeid med sikring av kritiske infrastrukturer og samfunnsfunksjoner må i fellesskap finne frem til måter for hvordan samarbeid skal foregå, enten det dreier seg om felles tiltak, analyser, råd og veiledning, erfaringsoverføring, utvelgelse av tiltak, iverksettelse av tiltak, eller forventninger om tiltaks effektivitet. I hvilken grad er involverte aktører forberedt på å samarbeide om sikring av kritiske infrastrukturer og samfunnsfunksjoner?

Like viktig som å ha et velfungerende samarbeid, er en klar rollefordeling mellom aktørene. Eiere av kritiske infrastrukturer og samfunnsfunksjoner må kunne drive egen virksomhet uten at andre aktører er innblandet mer enn nødvendig. Vi antar at den videre utvikling og implementering av et nytt regelverk har oppmerksomhet på rollefordelinger. Troverdighet og gjensidig tillit mellom aktører vil være avgjørende. Infrastrukturutvalget tar i liten grad opp sivilt-militært samarbeid.

Referanser

Adams, J. (1995). *Risk.* Routledge, Taylor and Francis Group, London.

Aven, T. (2003). *Foundations of Risk Analysis*. New York: John Wiley & Sons Ltd.

Aven, T. (2006a). *Risikostyring. Prinsipper og ideer.* Universitetsforlaget. Kommer ut i løpet av høsten.

Aven T. (2006b) A unified framework for risk and vulnerability analysis and management covering both safety and security. *Reliability Engineering and System Safety*, to appear.

Aven, T. og Vinnem, J.E. (2007). *Risk Management, with Applications from the Offshore Oil and Gas Industry*. Springer Verlag, blir utgitt i 2007.

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H. og Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Universitetsforlaget.

Bjørgo, T. (2006). ”NUPIs, FFIs og Politihøgskolens konsortium for forskning på terrorisme og internasjonal kriminalitet”, prospekt utviklet av Tore Bjørgo.

Flyvbjerg, B. (1991). *Rationalitet og makt.* Bind I og II. Akademisk Forlag. Odense.

Jore, S.H. (2006). ”Hvilket eller hvilke paradigmer preger norsk terrorforskning, og hvilke føringer finnes i forskningen om at det norske samfunnet må sikres mot terrorisme?”. Masteroppgave ved Universitetet i Stavanger.

Kruke, B.I., Olsen, O.E. og Hovden, J. (2005). ”Samfunnssikkerhet – forsøk på en begrepsfesting”. *Rapport RF 2005/034*, RF-Rogalandsforskning, Stavanger.

La Porte, T. og Consolini, P. M. (1991). ”Working in Practice but Not in Theory: Theoretical Challenges of High Reliability Organizations”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **1**(1), 19-47.

Njå, O. and Nøkland, T.E (2005). “Implementing risk analyses in the Norwegian railway sector – lessons learned”. *The Archives of Transport*, Vol. XVII, No. 3-4, 177-191.

Njå, O., Lindøe, P.H., Pettersen, K.A. og Solberg, Ø. (2005). ”Sikkerhetsutfordringer under endring og omstilling i norsk luftfart”. *Rapport – 2005/064*, RF-Rogalandsforskning, Stavanger.

Perrow, C. (1984). Normal Accidents: Living with high- risk technologies. New York, Basic Books.

Renn, O. og Klinke, A. (2002). "A new approach to risk evaluation and management:

Risk-based, precaution based and discourse-based strategies." *Risk Analysis*.

Roberts, K. H. (1989). ”New Challenges in Organization Research: High Reliability Organizations”. *Industrial Crisis Quarterly*, **3**(2), 111-125.

Roberts, K. H. (1990). ”Some Characteristics of One Type of High Reliability Organization”. *Organization Science*, **1**(2), 160-176..

Sagan, S. D. (1993). *The Limits of Safety. Organisations, Accidents, and Nuclear Weapons*. Princeton University Press.

Scanlon, J. og Kerr, J.W. (1998). “Military Support to Civil Authorities: The Eastern Ontario ICE STORM”. *Military Review*, **70**(4), 41-52.

Scanlon, J. (1999). “Emergent Groups in Established Frameworks: Ottawa Carleton’s Response to the 1998 Ice Disaster”. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, **7**(1), 30-37.

Schein, E. (1990). *Organizational culture.* American Psychologist No 45(2): 109-119

Shrader-Frechette, K.S. (1991). *Risk and Rationality*. University of California Press, Berkeley.

Solberg, Ø., Farsund, A.A. og Njå, O. (2005). ”Luftfarten i omstilling – sikkerhetsvurderinger i den politiske beslutningsprosessen”. *Arbeidsnotat – 2005/119*, RF-Rogalandsforskning, Stavanger.

Statskonsult (1999). *Helt stykkevis og delt?*, Rapport 1999:2.

Wiencke, H., Aven, T. and Hagen, J. (2006) A framework for selection of methodology for risk and vulnerability assessments of infrastructures depending on ICT. ESREL 2006.

Zohar, D. (2003). “Safety Climate: Conceptual and Measurement Issues”, in Quick, J.C og Tetrick, L.E. (ed.). *Handbook of Occupational Health Psychology*. Washington DC: American Psychological Association, 123-142.