

Høringsuttalelse til NOU 2023:17 «Nå er det alvor» – TotalberedskapskommisjonenInnledning

Forskningsinstituttene fellesarena (FFA) takker for muligheten til å gi høringsuttalelse til NOU 2023:17 "Nå er det alvor". FFA representerer de 33 selvstendige forskningsinstituttene og -konsern som fyller kriteriene for grunnbevilgning fra Forskningsrådet, med til sammen 7000 årsverk og 11 mrd. kr i årlig omsetning, derav 1,2 mrd. kr fra utlandet. Forskningsinstituttene samfunnsoppdrag er bl.a. beskrevet i Regjeringens «Strategi for helhetlig instituttpolitikk» (2020): *Instituttsektoren skal utvikle kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og bidra til bærekraftig utvikling og omstilling av samfunnet, gjennom forskning av høy kvalitet og relevans.*

Mange forskningsinstitutter bidrar med anvendt kunnskap og forskningsbaserte løsninger for ivaretagelse av samfunns- og statssikkerhet, som for eksempel CICERO, IFE, ISF, NINA, NIBIO, NILU, NIVA, NORCE, NORSAR, NGI, NTNU Samfunnsforskning AS, NUPI, PRIO og SINTEF. Instituttene representerer en stor bredde av domenekompetanse som sammen er viktig for å understøtte en bred forståelse av risiko-, sårbarhet- og trusselbilde, men er også premissleverandører for kunnskapsbaserte løsninger som fremmer god forebygging og kunnskapsberedskap. Domenene spenner fra tema som klimatilpasning og naturfare, energiforsyning, sivilsamfunn og demokrati, matsikkerhet, luft- og vannovervåkning, kritisk/sårbar infrastruktur og digitalisering, seismisk overvåkning, organisering av beredskap, samfunnssikkerhet og geopolitikk.

FFA berømmer utredningens brede perspektiv og helhetlige vurdering av risiko-, sårbarhet- og trusselbilde, samt en grundig gjennomgang av faktorer som har betydning for samfunnssikkerhet og beredskap. FFA vektlegger kunnskapsberedskap i vår uttalelse og hvordan forskningsinstituttene inngår som viktige bidragsyttere for å understøtte en effektiv og kompetent totalberedskap. Vi ønsker å løfte frem følgende:

- Forskningsinstituttene kan bidra mer i totalberedskap. Langsiktig kunnskapsbygging innenfor instituttene fagdomener utgjør en betydelig beredskapsressurs for samfunnet. Den bør tydeliggjøres og brukes bedre. Det kan bl.a. gjøres ved å etablere faglige samarbeidsnettverk og mobiliseringsmekanismer som er aktive i "normalsituasjon" og dermed har kort vei til mobilisering ved behov. Det er et ansvar både for beredskapsansvarlige, for Forskningsrådet og for forskningsinstituttene selv.
- Det bør etableres et tverrfaglig forskningsprogram/programplan for forskning på samfunnssikkerhet og samfunnsberedskap i Forskningsrådet for å bygge forskningssamarbeid på tvers av sektorer og fag, i tråd med kommisjonens anbefalinger. Gjennom Forskningsrådets forskningssamarbeid bygges en omfattende kunnskapsbase som må ha til hensikt å være forebyggende på uønskede hendelser, kunne predikere hendelser, samt kunne aktiveres i en krise dersom den oppstår.
- FFA mener det må etableres krav til kunnskapsbygging gjennom forskning i departementenes samfunnssikkerhetsinstruks.

FFA har utarbeidet en anbefaling for kunnskapsberedskap¹ hvor vi peker på grunnlaget for god kunnskapsberedskap og hvordan forskningsinstituttene og de ulike aktørene i forskningssystemet kan samarbeide og bidra bedre til totalberedskap.

¹ "En stat som bruker forskning til å ta beslutninger i kriser", Anbefaling fra FFA-utvalg Kunnskapsberedskap, april 2023

Beredskapskunnskap og beredskapskompetanse

Kunnskapsberedskap

Verden har de siste årene vært gjennom akutte kriser med pandemi og krig i Ukraina, og samtidig opplever vi langvarige kriser knyttet til klima og tap av naturmangfold. Norge rammes regelmessig av både geofarer og klimarelatert naturfare. Naturfenomener som ekstremnedbør, flom og stormflo, eller jord- og flomskred påvirkes mer og mer av et klima i endring. For å møte disse utfordringene, trengs tverrfaglig kunnskap for å redusere forekomsten og ringvirkningene av slike hendelser. Det er billigere å forebygge enn å reparere

Mange forskningsinstitutter har gitt svært viktige bidrag både til de akutte og de langvarige krisene, og FFA vurderer at forskningsinstituttene kunne bidratt mer. Instituttene komparative fortrinn er den anvendte forskningen og evnen forskningsmiljøene har til raskt å respondere på samfunnets utfordringer og oppdragsgiveres behov. Instituttene organisasjons- og driftsform gjør dem dermed godt egnet til med relativt kort responstid å bistå ulike samfunnsaktører i konkrete kriser og hendelser hvor analysekapasitet og spesialisert domenekompetanse kan styrke kapasitet og samfunnets evne til å håndtere hendelsene. Forskningsinstituttene har stor aksjonsevne ved at de arbeider med anvendt forskning, prosjektbasert og med tydelig ledelse, arbeider tverrfaglig og samarbeider med ulike sektorer, samt at fagpersoner lett kan frigjøres raskt siden forskningsinstituttene ikke har ansvar for utdanningsaktivitet.

Konkrete kriser utløser ofte store kunnskapsbehov og nye problemstillinger som skal løses på kort tid. Det gir mulighet for å benytte seg av anvendte forskningsmiljøer som både bidrar til å dekke kunnskapsbehovene i håndtering av krisene, og ikke minst sørge for å benytte forskningsbaserte metoder for evaluering og læring av hva som virker og gir effekt av ulike tiltak som iverksettes.

Beredskap må bygges og vedlikeholdes i normalsituasjonen. Dette innebærer å bygge gode samarbeidsstrukturer mellom myndighetene som beredskapsorganisasjoner og forskningsinstituttene, avklare roller og ansvarsfordeling, for derigjennom å utvikle tillitsfulle samarbeid, sikre hensiktsmessig tilgang til relevante data og forsterke tillit til forskning og myndigheter.

Kriser vil ha ulik karakter, alt fra de akutte krisene som for eksempel pandemi og krig til de kryptende og langsiktige krisene som klimakrise og naturskade, demokratikrise eller at tilliten i samfunnet svekkes. De langsiktige krisene har ofte en annen kompleksitet og fordrer en annen måte å arbeide på. Opp imot de langsiktige krisene har forskningsinstituttene kompetanse til å bidra med å vurdere risikoen for ulike scenarioer og farer, inklusiv om det er kryptende negative endringer i samfunnsstrukturer og økosystemer knyttet til f.eks. klima, samholdighet og demokrati eller internasjonal politikk. Kriser har ofte også en prefase, hvor det er viktig å forberede seg, kartlegge og monitorere for eventuelt å avverge eller møte krisene best mulig. Beredskap handler dermed også om i "normalsituasjon" å bygge kunnskap og strukturer som kan forutsi, forhindre eller avdempes en krisesituasjon. For eksempel kan bruk av kunstig intelligens, monitorering og innsamling av data samt etablering av kunnskapsbaser være områder hvor instituttene kan bidra både på kort og lang sikt. Befolkningens reaksjoner og håndtering av kriser, herunder tillit til myndighetene og til forskning, er vesentlige elementer i den kunnskapsberedskapen som samfunnet trenger.

FFA mener det i lys av totalberedskapskommisjonens vurderinger og anbefalinger fremover bør utvikles en tettere samarbeidsmodell som bygger på dagens totalberedskapssystem der relevante forskningsinstitutter (utover de som allerede har formelle beredskapsoppgaver) kan bidra med støtte til ulike deler av totalberedskapen. Nedenfor følger en konkretisering av fire tiltaksspor som FFA mener bør følges og som sikrer at kunnskapsbehov dekkes i beredskaps- og krisesituasjoner. Hvert spor beskriver ulike organisasjoners ansvar og mulighet til å dekke kunnskapsbehov ved å forsterke samarbeidet med forskningsinstituttene:

1. Organisasjoner med beredskapsansvar

- a. Organisasjoner med beredskapsansvar har ansvar for å ha tilstrekkelig kunnskap innenfor sitt ansvarsområde. Det som ikke kan dekkes internt, må dekkes gjennom nasjonalt og internasjonalt samarbeid. Kunnskapen er ikke statisk, men må utvikles og fornyes kontinuerlig.
- b. Nettverk og allianser bygges i normaltid gjennom felles forskningsprosjekter
- c. Nasjonale og internasjonale nettverk må utvikles og ivaretas innenfor hvert fagområde til bruk i normal- og krisesituasjonen.
- d. Bruk av rammeavtaler: Beredskapsansvarlig organisasjon etablerer rammeavtaler med de mest aktuelle kunnskapsmiljøene på sin sektor og samarbeidende sektorer
- e. "Ad-hoc standardavtale for kriser": Anerkjent og ferdig regulert måte å aktivere kunnskapsmiljø raskt og ad-hoc på områder hvor en ikke har standardavtaler

2. Forskningsinstituttene egen forberedelse til å bistå i beredskap og kriser

- a. Instituttene må gjøre sin egen drift mest mulig robust og sikre tilstrekkelig kunnskap og nettverk innen eget fagområde. Det er ikke mulig å forutsi alle fagområder som kan ha kritisk kunnskap i en beredskapssammenheng.
- b. Identifisere generisk eller fagspesifikk kunnskap som er spesielt aktuelt i kriser
- c. Bidra i faglige nettverkssamarbeid som blir initiert og bidra med kunnskap om internasjonale ressurser inn mot nasjonale kunnskapsmiljøer
- d. Etablere samarbeid, eventuelt rammeavtale, med relevant beredskapsansvarlig og delta i øvinger ved behov.

3. Forskningsrådet

- a. Langsiktig kunnskapsberedskap oppnås gjennom forskning finansiert av Forskningsrådet. Denne kunnskapen vil kunne aktiveres i en krisesituasjon
- b. Utvikling av infrastruktur som fungerer godt både i fredstid og i krise finansiert blant annet gjennom Forskningsrådets infrastrukturbevilgninger
- c. Se til at FoU-systemet fungerer hensiktsmessig
- d. Holde oversikt over sentrale kompetansemiljøer som kan aktiveres i krise
- e. Gjennomføre hasteutlysninger (ved kriser) for å dekke kunnskapshull
- f. I en krisesituasjon etablere møteplasser mellom forskere fra aktuelle kunnskapsmiljøer og aktører med beredskapsansvar

4. Departementer og direktoraters sektoransvar

- a. Etablere nødvendige rammer for kunnskapssamarbeid i krise
- b. System for informasjonsdeling og kommunikasjon med innbyggerne – ulike grupper
- c. Internasjonalt kunnskapssamarbeid

FFA mener at det vil være hensiktsmessig at organisasjoner som har et beredskapsansvar inngår rammeavtaler med forskningsinstitutter og andre typer organisasjoner som kan bistå i en krisesituasjon. Rammeavtaler kan gjøre det lettere å aktivere kunnskapssamarbeid og deling av kapasitet raskt. Avtalen kan gjelde kunnskap og kapasitet på metode og/eller fag. Det er en fordel om rammeavtalen også inkluderer en dialog om hvordan bistanden kan gjennomføres, for eksempel hvilke data som en trenger, hvordan en ivaretar tilgang og rettigheter til data etc. Det er organisasjonen som har beredskapsansvaret som har ansvaret for å vurdere om en trenger bistand i en aktuell situasjon.

Rammeavtalen bør være en intensjonsavtale og dermed ikke utløse betaling med mindre den tas i bruk. I tilfelle det er en forpliktende avtale er det fornuftig at den også har en kostnad. Avtalen må være tydelig nok til at den tilfredsstiller reglene for offentlige innkjøp slik at en unngår offentlige anbud e.l. i en krisesituasjon. I en krise må en være forberedt på uforutsette situasjoner, og det er neppe kritisk om rammeavtalen er en intensjonsavtale istedenfor en forpliktende avtale.

Det vil ikke være mulig å ha rammeavtaler for alle eventualiteter, alle mulige krisesituasjoner og kunnskapsbehov som oppstår i en krise. Da kan det være hensiktsmessig å ha en anerkjent "ad-hoc standardavtale" for bruk i krisesituasjon når beredskapsansvarlig har behov for å benytte et kunnskapsmiljø som en ikke har rammeavtale med.

FFA understreker betydningen av å etablere nettverk mellom beredskapsansvarlige og relevante kunnskapsmiljø for samarbeid i normalsituasjon for å styrke totalberedskapen. Samarbeid vil bidra til "øving" for eventuelt krisesituasjon og bidra til å identifisere en prefase for krise. Beredskapsansvarlig bør sikre systematisk samarbeid/øving i et bredere nettverk. Samarbeid om forskningsprosjekter kan være slik "øvingsarena", men også andre faglige samarbeid hvor en for eksempel øver og lærer av hverandres og egne kriser, bygger generisk kompetanse på informasjon/kommunikasjon, varsling osv.

Krav til forskning i departementenes samfunnssikkerhetsinstruks

Totalberedskapskommisjonen viser til at det i samfunnssikkerhetsinstruksen stilles krav til alle departementer om å fremme kunnskapsbasert arbeid, forskning og utvikling innenfor samfunnssikkerhet i sektoren. Det løftes frem at Justis- og beredskapsdepartementet i sin samordningsrolle skal sørge for kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid gjennom blant annet forskning og utvikling. Det vises ytterligere til at av sentrale kunnskapsbehov som vektlegges, er blant annet nye risikoer og trusler og bedre forståelse av faktorer som styrker motstandsdyktigheten i samfunnet, inkludert hva som gjør komplekse og kritiske samfunnsfunksjoner sårbare.

FFA vil understreke at det aller viktigste premisset for å ivareta en robust og kunnskapsbasert totalberedskap, er å sikre tilstrekkelig finansielle rammer for grunnleggende og anvendt forskning som ivaretar god og effektiv tilgang på relevant kunnskap for aktørene i totalberedskapen. Totalberedskapskommisjonen løfter frem UH-sektorens sentrale rolle i å tilby utdanning og opplæring innen samfunnssikkerhet og beredskap, og implisitt at utdanningene må være forskningsbaserte. I lys av kommisjonens overordnede analyse av behovet for å forsterke samarbeidet mellom myndighetene, næringslivet, offentlig sektor (særlig kommunene) og sivilsamfunnet for ivaretagelsen av en sterk og effektiv totalberedskap, er det nødvendig å styrke samfunnets evne og kompetanse til å samarbeide på tvers av sektorer og fagområder. Økt kompleksitet krever nye løsninger, og løsningene må være kunnskapsbaserte. Dette fordrer forskning som også evner å ivareta tverrfaglige og tverrsektorielle problemstillinger. I tråd med Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023-2032 vektlegges beredskapstemaer som sammensatte trusler og kunnskapsberedskap. Ett sentralt eksempel er klimatilpasning og naturfare, hvor norske myndigheter og forskningsmiljø er sterkt engasjert med betydelig tverrfaglig forskningsaktivitet, men kunnskapsbehovet er stort og det er behov for en større, mer helhetlig satsing på kunnskapsbygging.

FFA anbefaler en sterk og målrettet satsing på en helhetlig programplan for forskning på samfunnssikkerhet og beredskap med tilhørende finansiering forankret i alle departementer som ivaretar kompleksiteten og bredden av kunnskapsbehov som totalberedskapskommisjonen adresserer.

Forsterket, bred og helhetlig programplan for samfunnssikkerhet i Forskningsrådet

FFA ønsker å trekke frem at Forskningsrådets viktigste rolle for å bidra til et bredt kunnskapsgrunnlag, er å utvikle en forsterket, bred og helhetlig programplan for samfunnssikkerhet i tråd med kommisjonens anbefalinger. Gjennom Forskningsrådets prosjekter og forskningssamarbeid bygges en omfattende kunnskapsbase som må ha til hensikt å være forebyggende på uønskede hendelser, samt kunne aktiveres i en krise dersom den oppstår.

Forskningsrådet har tidligere utarbeidet programområdet SAMRISK (programplan 2018-2027) som finansierer den grunnleggende forskningen på samfunnssikkerhetsutfordringer. Programmet har historisk hatt tematisk grenseflate mot flere programmer og satsinger i Forskningsrådet, blant annet

IKTPLUSS, BYFORSK, KLIMAFORSK, SAMKUL, VAM, PETROMAKS2, TRANSPORT 2025 m.m. I tillegg er mobilisering for virkemidler som spiller på lag med NORDFORSK og Horisont Europa sentralt. Totalberedskapskommisjonen viser til at Forskningsrådet ser det som formålstjenlig at forskning innenfor samfunnssikkerhetsfeltet i større grad gjennomføres i tverrsektorielle nettverk av private og offentlige aktører, med nye aktører som viktige premissleverandører, og der aktører fra sivilsamfunn og næringsliv blir involvert og også militær sektor.

FFA støtter vektlegging av forskningsinnsats som involverer samarbeid på tvers av sektorer og fagdisipliner i samfunnssikkerhetsarbeidet. Etter som samfunnssikkerhet kan betraktes som et relativt nytt fagfelt med store og sammensatte forskningsbehov, er det nødvendig med en betydelig forsterkning og mobilisering av virkemidler som møter kunnskaps- og innovasjonsbehovene for god beredskap, men som samtidig ivaretar god og effektiv kunnskapsberedskap ved kriser.

FFA ønsker i samme omgang å løfte frem at Forskningsrådet har en sentral rolle i å støtte utvikling av infrastruktur som er avgjørende for å kunne samle og analysere data både i normaltilstanden og i en krise. Mange av tiltakene fra hhv. Markussen- og Rege-utvalget vil bidra til at forskningssystemet fungerer bedre, både i normal- og krisesituasjonen. Forskningsrådet og departementene bør derfor være pådrivere for å få gjennomført anbefalingene fra disse utvalgene.

I kriser som varer over noe tid vil det være nødvendig å bygge ny kunnskap. Behovet for dette vil typisk dokumenteres hos aktører med beredskapsansvar og/eller myndigheter som skal vurdere ulike tiltak. Hasteutlysninger fra Forskningsrådet vil her kunne være viktige virkemidler for å dekke kunnskapshull og aktivere forskningsmiljøer.

Forskningsrådet har et ansvar for å ivareta forskningssystemet i en krisesituasjon. En krise kan skape problemer for hele eller deler av forskningssystemet. Under pandemien reduserte næringslivet sin finansiering til forskning betydelig. Det medførte at viktige miljøer innen næringsrettet forskning fikk problemer og samfunnet risikerte å miste viktige fagmiljøer på grunn av kortvarig problemer i markedet for oppdragsforskning. Ekstraordinær grunnbevilgning og Grønn plattform hjalp de næringsrettede instituttene og senere næringslivet over denne krisen.

Forskningsinstituttene kan bidra mer til totalberedskap

Sikkerhetssituasjonen krever mer samarbeid mellom sivil sektor og forsvarssektoren fremover. Innledningsvis nevner vi en rekke forskningsinstitutter som hver for seg har viktig domenekunnskap som kan, og bør i større grad, bidra til samfunnets totalberedskap.

Med gjennomsnittlig 10% grunnbevilgning, er det svært begrenset hvor mye kapasitet forskningsinstituttene kan bruke til å bygge beredskapskompetanse ut over den som finansieres gjennom forskningsprogrammer. En strategisk grunnbevilgning til utvalgte institutter, kan være et målrettet supplement til program på samfunnssikkerhet i Forskningsrådet. Andre lands myndigheter benytter strategisk grunnbevilgning til sine forskningsinstitutter til fagutvikling og kapasitetsbygging på for samfunnet viktige områder. Vi kommer gjerne tilbake til en dialog om hvilken type kompetansebygging som kan være aktuelt for en slik utvikling.

Vennlig hilsen

Agnes Landstad

Daglig leder FFA

