

# Samfunnssikkerhet – forsøk på en begrepsfesting

Av

Bjørn Ivar Kruke, Odd Einar Olsen, Jan Hovden

RF 2005/034

ISBN: 82-490-0347-0

## Forord

Som en respons på økende sårbarhet i samfunnet og en generell satsing innen sikkerhetsforskning i inn- og utland, inviterte Norges forskningsråd (NFR) berørte departementer, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og representanter for ulike forskningsmiljøer til et møte om forskning på samfunnssikkerhet og sårbarhet (2. september 2004). På dette møtet tok DSB initiativ til et ”konsensusseminar” for å samordne og utvikle vår forståelse av begrepet samfunnssikkerhet. Høgskolen i Stavanger og NTNU fikk i oppgave å organisere seminaret, som fant sted i Stavanger 25-26. oktober. Deltagere på seminaret var som følger (i alfabetisk rekkefølge):

Terje Olav Austerheim (DSB), Terje Aven (HiS), Leiv Bjelland (UiO), Halvdan Buflod (Norges forskningsråd), Kyrre Groven (Vestlandsforskning), Janne Hagen (FFI), Jan Hovden (NTNU), Matthias Kaiser (Nasjonal forskningsetisk komité for naturvitenskap og teknologi), Bjørn Ivar Kruke (HiS), Oluf Langhelle (Rogalandsforskning), Tor Langrud (NVE), Brynjar Lia (FFI), Sylfest Lomheim (Norsk språkråd/Kompetansesenter for norsk språk), Odd Einar Olsen (HiS), Ragnar Rosness (SINTEF) og Roger Steen (DSB), Gyrd Skråning, IFE.

Deltagerne ble invitert i kraft av sin kompetanse, og ikke som representanter for sine respektive institusjoner.

Dette heftet tar utgangspunkt i diskusjoner og presentasjoner på konsensusseminaret. Heftet står for forfatterens regning. Det er skrevet med utgangspunkt i norske forhold, men ambisjonen er at resonnementer og synspunkter skal være generelle og derfor mulige å anvende i andre kontekster.

Vi ønsker med dette å takke alle bidragsytere på konsensusseminaret. En spesiell takk til Roger Steen (DSB) for gode bidrag i seminaret og viktige innspill i skriveprosessen. Det er vårt håp at heftet skal bidra til en strukturering av debatten rundt samfunnssikkerhet. DSB har finansiert hele prosjektet (konsensusseminar og utskriving av heftet).

<b>FORORD</b> .....	<b>1</b>
<b>1. UTVIKLING AV SAMFUNNSSIKKERHET I NORGE</b> .....	<b>3</b>
1.1. Beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen (BIS) .....	3
1.2. Fra sivil beredskap til samfunnssikkerhet .....	4
<b>2. SAMFUNNSSIKKERHET</b> .....	<b>5</b>
2.1. Perspektiv og rammeverk .....	5
2.2. Hva er samfunnssikkerhet? .....	5
2.3. Samfunnssikkerhetens omfang og mangfold .....	7
2.4. Avgrensninger mot andre sikkerhetsrelaterte områder .....	8
<b>3. HVORDAN FORSTÅ BEGREPET SAMFUNNSSIKKERHET</b> .....	<b>10</b>
3.1. Ekstraordinære påkjenninger og tap .....	10
3.2. Kompleksitet og gjensidig avhengighet .....	11
3.3. Hendelser som undergraver tilliten til viktige samfunnsfunksjoner .....	11
<b>4. DILEMMAER OG VERDIVALG I FORHOLD TIL SAMFUNNSSIKKERHET</b> . 13	
4.1. Forholdet mellom frihet og sikkerhet .....	13
4.2. Forholdet mellom kunnskap og forebygging .....	13
4.3. Forholdet mellom sikkerhet og sårbarhet .....	14
4.4. Forholdet mellom drift av kritisk infrastruktur og samfunnsansvar .....	15
<b>5. AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER</b> .....	<b>16</b>

## 1. Utvikling av samfunnssikkerhet i Norge

Ulike former for sikkerhetstenkning kan man spore langt tilbake i tid, spesielt innen bestemte sektorer av samfunnet. Arbeidet med samfunnssikkerhet inngår således i en historisk tradisjon som det er viktig å lære av for å forbedre samfunnssikkerheten.

Jean Jacques Rousseau (1755) stilte følgende spørsmål etter at mer enn 100 000 mennesker omkom i et jordskjelv i Lisboa: *“Hvorfor har vi samlet 20 000 hus med seks til sju etasjer i et område vi vet er svært jordskjelvutsatt?”*

Spørsmålet ga opphav til sikkerhetsvitenskapelig tenkning, og kan sees på som en kime til det vi i dag diskuterer som samfunnssikkerhet.

### 1.1. Beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen (BIS)

Blant de viktigste faktorer i utviklingen av bysamfunn var mulighetene for forsvar mot ytre fiender og muligheter for å redusere skader ved brann og spredning av smittsomme sykdommer. I etterkrigstiden kan man se trekkene av et mer integrert sikkerhetsarbeid for å beskytte samfunnets infrastruktur og evne til produksjon på en mer helhetlig måte. De erfaringene man satt igjen med etter andre verdenskrig var at det sivile samfunns infrastruktur er en kritisk faktor for et lands evne til å forsvare seg eller føre krig.

Den norske Forsvarskommissjonen av 1946, under ledelse av Trygve Bratteli, trakk frem hvilke virkemidler som var avgjørende for å håndtere samfunnets økende sårbarhet. Forsvarskommissjonen av 1946 pekte blant annet på at *“..det må vurderes nye virkemidler for å styrke robustheten, utholdenheten og omstillingsevnene ved samfunnskritiske virksomheter og infrastruktur. For å bedre samfunnets evne til å motstå og håndtere ekstraordinære påkjenninger er det nødvendig med både sivile og militære beskyttelsestiltak av viktige samfunnsvirksomheter. Planleggingen bør prioritere de områder som har størst betydning for vår egen og våre alliertes sikkerhet. Det er videre viktig at man ved lokalisering, utbygging, utforming og utrustning av ny infrastruktur og virksomhet i samfunnet tar tilstrekkelige hensyn til beredskapsmessige forhold”*.

Det videre arbeidet med å følge opp forsvarskommissjonen, ble etter hvert kalt ”Beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen” (BIS). Fokuset i etterkrigstiden var rettet mot sikkerhetspolitiske trusler, selv om dette ikke utelukket forebygging mot andre trusler som for eksempel naturkatastrofer. Denne trenden ses også i andre land. Forståelsen av BIS har for eksempel stort sett vært sammenfallende i Norge og Sverige<sup>1</sup>. Filosofien bak BIS-arbeidet var at politikere, administrative ledere og planleggere skulle integrere beredskaps- og sikkerhetsmessige hensyn i all samfunnsplanlegging og -utvikling. Kort forklart var målet med BIS å skape robust og sikker infrastruktur i et samfunn med evne til å tåle store påkjenninger og derigjennom redusere samfunnets sårbarhet ovenfor ekstreme påkjenninger i fred og krig.

---

<sup>1</sup> Samarbeidet mellom de to lands myndigheter har vært svært nært (representert ved Överstyrelsen för Civil Beredskap i Sverige og det tidligere DSB - Direktoratet for sivil beredskap i Norge).

## 1.2. Fra sivil beredskap til samfunnssikkerhet

Krigsberedskapen ble tonet betraktelig ned etter ”den kalde krigens” opphør. Det kom en gryende bevissthet om at samfunnet er sårbart også i fredstid, og at sårbarheten øker som følge av økt kompleksitet og omstilling til nye strukturelle rammebetingelser. Fra en beredskap som var rettet mot ytre fiender ble nå beredskapsarbeidet justert mot indre anliggender både på nasjonalt og lokalt nivå, der statlige og kommunale myndigheter gis nye roller i arbeidet med å skape et mindre sårbart og mer robust samfunn. Dette er også en parallell utvikling vi har sett i andre land. Som en følge av den nye beredskapstenkningen gjennomgikk Direktoratet for sivilt beredskap (DSB)<sup>2</sup> store omstillinger på 1990-tallet.

Begrepet samfunnssikkerhet ble første gang tatt i bruk i forbindelse med forarbeider til studiet Samfunnssikkerhet ved Høgskolen i Stavanger (HiS), et studium innen sikkerhet, beredskap og samfunnsplanlegging. I studieplanen finner man imidlertid ingen presis definisjon av begrepet samfunnssikkerhet. Heller ikke Sårbarhetsutvalget<sup>3</sup> presenterte en definisjon av begrepet, selv om utvalget brukte begrepet samfunnssikkerhet som en samlebetegnelse for sitt arbeid.

Sårbarhetsutvalget ble fulgt opp av Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) ”*Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*”. Der ble samfunnssikkerhet endelig definert (ref. pkt 2.2).

Utgangspunktet for arbeidet med samfunnssikkerhet er at kriser skal forhindres og at kriser som har oppstått skal håndteres på en best mulig måte. Sentrale målsettinger for arbeidet med samfunnssikkerhet er at avbrudd i viktige samfunnsfunksjoner og større ulykker ikke skal medføre alvorlige samfunnsmessige tap. Nedtoningen av fokus på det sivile samfunns støtte til den militære innsats i krigstid, som vi har sett i etterkrigstidens totalforsvar og beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen, er nå skiftet ut med en sterkere fokus på det sivile samfunns egne behov. Denne trenden støttes i Stortingsmelding nr. 39 (2003-2004) ”*Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*”, hvor følgende prioritering fremkommer: ”*Sentralt i dagens samfunnssikkerhetsarbeid er beskyttelse av sivilbefolkningen og vitale samfunnsinteresser i en tid hvor en militær trussel ikke er fremtredende*”. Vi har således beveget oss fra et trusselbilde hvor nasjonens og alliertes sikkerhet var i sentrum, til et perspektiv hvor egenproduserte trusler i det moderne risikosamfunnet har større betydning for samfunnets sikkerhet. Samtidig blir vår sårbarhet i større grad påvirket av globale hendelser og prosesser.

---

<sup>2</sup> Nå Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

<sup>3</sup> Justisminister Odd Einar Dørum opprettet Sårbarhetsutvalget under ledelse av Kåre Willoch høsten 1999 som en respons på den stadig økende sårbarheten i samfunnet.

## 2. Samfunnssikkerhet

### 2.1. Perspektiv og rammeverk

Hensikten med dette heftet er å klargjøre hva vi mener med begrepet samfunnssikkerhet og forsøke å trekke grenser mot andre fenomener og fagområder. Samfunnssikkerhet omfatter ikke alt sikkerhetsarbeid i samfunnet og ikke alle trusler utgjør en fare for samfunnssikkerheten. Begrepet er nytt, og det hersker forvirring om hva det omfatter og hva de praktiske konsekvensene av begrepet kan være. Det er derfor behov for avgrensinger og presiseringer slik at vi kan legge grunnlaget for en felles forståelse av samfunnssikkerhet som både er smal nok til at systematisk kunnskapsutvikling kan finne sted, og brei nok til at ulike interessegrupper føler seg fortrolig med hva samfunnssikkerhet er.

Språk er makt, og begrepet samfunnssikkerhet signaliserer noe til omverdenen. Samfunnssikkerhet kan, på lik linje med begrep som "terrorisme" og "bærekraftig utvikling", ha en politisk sprengkraft som gjør at ulike interessegrupper vil tillegge begrepet sine egne bestemte meninger. Samfunnssikkerhet har både teknologiske, økonomiske, organisatoriske, kulturelle, sosiale og politiske aspekter. Dette gjør begrepet vanskelig å avgrense. Grensene mot andre begreper/fenomener flyter ut, og innholdet blir så uklart at det kan tilpasses et hvert politisk prosjekt. Dermed står begrepet i fare for å bli tømt for et meningsfullt innhold. En slik ideologisering av samfunnssikkerhet som begrep kan gjøre det uegnet som analytisk redskap både for å forstå trusler og farer i samfunnet, og for å utvikle strategier og tiltak for å bedre sikkerheten.

### 2.2. Hva er samfunnssikkerhet?

Begrepet samfunnssikkerhet er et "nytt kjent ord" som er satt sammen av to allment kjente norske ord, samfunn og sikkerhet. Det må således vurderes i lys av den allmenne språkinnsett i befolkningen. Den opprinnelige betydningen av ordet samfunn er "*å søke eller finne sammen*", mens sikkerhet kan bety "*uredd, rolig, glad*". Slått sammen kan således samfunnssikkerhet bety "*det som gjør oss rolig og glad, og som får oss til å søke sammen*"<sup>4</sup>.

Hva er det så som gjør oss rolig og får oss til å søke sammen? Det handler åpenbart om samfunnets sårbarhet og bekymringer rundt en uviss fremtid. Samfunnets robusthet er ofte oppfattet som motstykket til samfunnets sårbarhet, men uttrykker i realiteten det samme.

I tråd med Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24 – Et sårbart samfunn) kan vi definere sårbarhet som "*et uttrykk for et systems evne til å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får med å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet*".

I St.meld. Nr. 17 (2001-2002) ble samfunnssikkerhet definert på en måte som i ettertid har fremstått som den mest omforente, og den de fleste har forholdt seg til.

Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) definerer samfunnssikkerhet som "*Den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger.*"

<sup>4</sup> Basert på innspill fra Sylfest Lomheim.

Det er reist innvendinger mot denne definisjonen fordi den tilsynelatende legger mest vekt på evnen til å håndtere kriser etter at de har oppstått. Men samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner vil i høyeste grad være avhengig av hva man har gjort for å forebygge og forberede seg på kriser før de oppstår, og ikke minst hvordan man håndterer den vanskelige oppbyggings-/restitusjonsfasen etter en krise.

Definisjonen reiser også en del spørsmål som skaper behov for presiseringer:

- *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<sup>5</sup>, samt de institusjonene<sup>6</sup> som ivaretar de viktigste oppgavene i samfunnet.
- Ivaretagelse av *borgernes liv, helse og grunnleggende behov* er det overordnede målet og viktigste forpliktelsen for myndighetene. Den endelige dommen over hvor vellykket arbeidet med samfunnssikkerheten har vært, må vurderes i forhold til hvordan man løser denne oppgaven.

Definisjonen dekker med andre ord både forebygging av kriser, forberedelser for å takle kriser, håndtering av kriser når de oppstår og evnen til å gjenvinne funksjonaliteten etterpå. Samtidig blir ingen typer hendelser per definisjon verken inkludert eller ekskludert gjennom en slik definisjon. Det siste poenget er viktig. Skal vi utvikle en grunnleggende forståelse av hva samfunnssikkerhet er og ikke er, må vi kunne identifisere dimensjoner ved begrepet som er generelle og som kan anvendes på en lang rekke tiltak, hendelser og funksjoner.

Begrepet samfunnssikkerhet ble først tatt i bruk som begrep i 1997. Begrepet kan sies å være uttrykk for tidsånden. Skiftende bekymringer for samfunnets *sårbarhet* har drevet frem nye forståelser. Orkanen på Nordvestlandet i 1992 og flommen på Østlandet i 1995 gjorde at naturkatastrofer fikk en sentral plass i det innledende arbeidet med å definere samfunnssikkerhet. Store transportulykker på slutten av 90-tallet gjorde at teknologisk sårbarhet fikk større oppmerksomhet. Etter som vi nærmet oss år 2000, gjorde det såkalte "Y2K-problemet" at kritisk infrastruktur ble den dominerende bekymringen. "Y2K-problemet" handlet om frykten for at datasystemer over hele verden ikke ville "forstå" overgangen til et nytt tusenår og dermed bryte sammen. Etter 11. september 2001 har frykten for terror og terrorisme blitt et sentralt tema i debatten om samfunnssikkerhet. Og etter den store tsunamien som rammet 12

---

<sup>5</sup> Kritisk infrastruktur som samfunnet er svært avhengig av for å kunne opprettholde ordinær drift, er blant annet omtalt i Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) og i de såkalte "BAS-prosjektene" (BAS - Beskyttelse av samfunnet) som er gjennomført ved Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI).

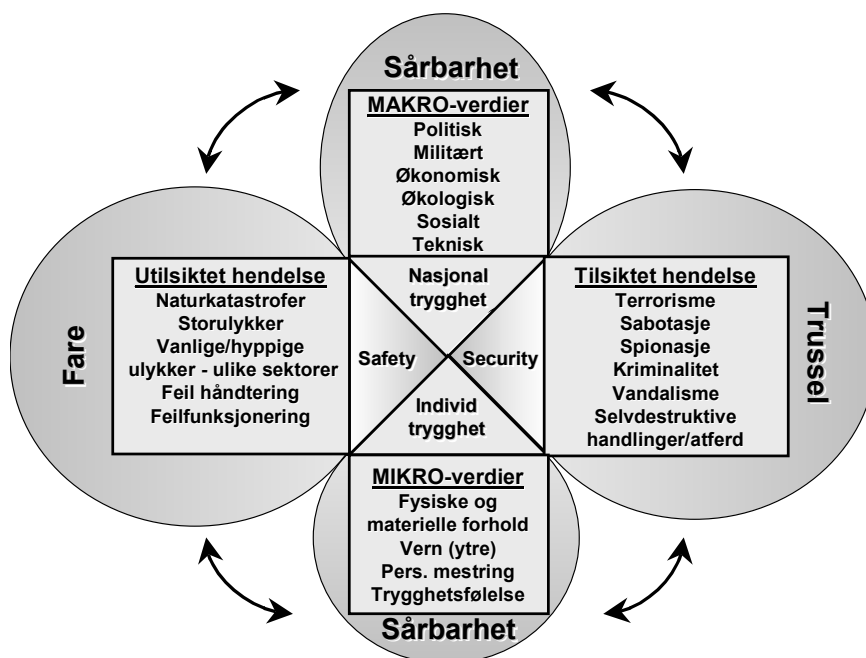
<sup>6</sup> En institusjon er en sosial relasjon – henholdsvis et sett av sosiale relasjoner – som gjentas over tid i henhold til skrevne eller uskrevne regler og avtaler. I dagligtalen omtales institusjoner ofte som formelle organisasjoner, som for eksempel et behandlingshjem eller et fengsel. Institusjoner kan imidlertid også betegne samfunnets grunnleggende eller omfattende ordninger som for eksempel den økonomiske institusjonen, den politiske institusjonen, rettsvesenet, familie- og slektskapsinstitusjonen, religionen og andre kulturelle institusjoner. Slike institusjoner ivaretar sentrale oppgaver som må løses for at et samfunn skal kunne eksistere.

land i Asia i desember 2004, er naturkatastrofer igjen blitt sentralt i debatten om samfunnssikkerhet.

Samfunnssikkerhet handler primært om et nasjonalt nivå fordi det er sterke sammenhenger mellom statens organisering av sine virksomheter og sårbarheten i samfunnskritiske funksjoner. Samtidig påvirkes det nasjonale nivået sterkt av internasjonale utviklingstrekk, hendelser og trusler. Risikoer er blitt mer globale i sin natur og hendelser ett sted i verden får raskere og mer direkte konsekvenser andre steder i verden. Globalisering av økonomien, tette koplinger i globale IKT systemer, genteknologi, menneskeskapt klimaendringer, kugalskap, epidemier, store folkeforflytninger (som følge av krig/kriser/katastrofer) påvirker sårbarheten på et nasjonalt nivå, men også den risikoen enkeltindivider utsettes for. Endring i sosiale institusjoner og normer for samhandling kan også påvirke sårbarheten i et samfunn.

### 2.3. Samfunnssikkerhetens omfang og mangfold

Figur 1 illustrerer kompleksiteten vi møter i arbeidet med å forbedre samfunnssikkerheten. De fire pilene som binder sammen aksene i figuren, dreier seg om forhold knyttet til *sårbarheten* i ulike samfunnsfunksjoner. Den horisontale aksene forteller at feltet dekker utilsiktede hendelser som naturkatastrofer og teknologirelaterte storulykker. I tillegg kan overlagte, ondsinnede, og til og med selvdestruktive handlinger, ha stor betydning for samfunnssikkerheten. Mange tapshendelser befinner seg i en gråsoner mellom de to ytterlighetene. Det betyr at aktørene ikke ønsker de negative konsekvensene, men at de likevel overlatt eller uaktsomt bryter ulike sikkerhetslover, regler og normer for å oppnå økonomiske eller andre fordeler. Den vertikale aksene beskriver sårbarhet i alt fra nasjonale institusjoner til faktorer som påvirker trygghet for enkeltmennesker.



Figur 1: Sikkerhetens omfang og mangfold

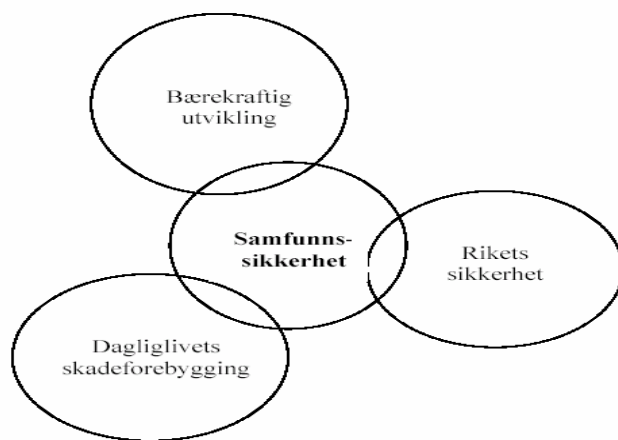
I forhold til farer og trusler mot samfunnssikkerhet bør vi ta med oss mangfoldet på den horisontale aksene, fra utilsiktede til tilsiktede hendelser. I forhold til sårbarhet (den vertikale aksene) bør samfunnssikkerhet avgrenses til forhold som påvirker nasjonale institusjoner,



normer som regulerer samhandlingen i samfunnet, og kritisk infrastruktur. Samfunnssikkerhet er relevant for risikohåndtering på alle nivåer i samfunnet, fra internasjonale og nasjonale reguleringer, ned til individets utøvelse av aktiviteter i arbeid, trafikk og fritid. Det er imidlertid forhold som påvirker samfunnets funksjonsdyktighet som er avgjørende for hva som faller innenfor eller utenfor begrepet.

#### 2.4. Avgrensninger mot andre sikkerhetsrelaterte områder

Kompleksiteten gjør det altså nødvendig å foreta avgrensninger 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 har også aspekter som direkte overlapper med samfunnssikkerhet, se figur 2.



Figur 2: Samfunnssikkerhet og avgrensning mot andre sikkerhetsrelaterte områder

*Statssikkerhet* eller *Rikets sikkerhet* har tradisjonelt hatt et territorielt fokus, der det viktigste har vært å sikre landegrensene og statsbærende institusjoner. Statssikkerhet er det vi som regel forbinder med forsvars- og sikkerhetspolitikk. *Vi kan ha et samfunn uten en stat, men ingen stat uten et samfunn.* Den nåværende staten kan gå til grunne selv om samfunnet fortsetter å eksistere. Derfor er samfunnssikkerhet noe annet enn statssikkerhet. Samfunnssikkerhet handler om politikk og tiltak som skal sikre at vitale funksjoner i samfunnet fungerer og gjør at befolkningen kan leve i samfunnet uavhengig av styresett og landegrensene. Det vil naturlig nok være et gjensidig interessefellesskap mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet, men både strategier, politisk handlingsrom og virkemidler vil være forskjellige for å håndtere henholdsvis statssikkerhet og samfunnssikkerhet.

*Bærekraftig utvikling* har også kopleingspunkter til samfunnssikkerhet. Her er det vanskelig å se hvordan vi skal kunne oppnå det ene uten også å ha det andre. Bærekraftig utvikling har imidlertid et helt annet utgangspunkt og rasjonale enn samfunnssikkerhet. Mens samfunnssikkerhet omhandler evnen til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner, har bærekraftig utvikling et globalt utgangspunkt der forhold som fattigdomsbekjempelse, globale miljøtrusler og sosiale ulikheter mellom nord og sør er sentrale. Begrepene møtes imidlertid for eksempel når det gjelder alvorlig forurensing som truer livsgrunnlaget, matvaresikkerhet, og dekning av folks grunnleggende behov under ulike påkjenninger. Det er likevel viktig å skille begrepene da man også her i stor grad snakker om forskjellig politikk og ulike virkemidler for å oppnå målene man setter seg.

*Dagliglivets skadeforebygging, vanlige sykdommer, isolerte ulykker, vanlig kriminalitet og overgrep* er rutinemessige hendelser som heller ikke i seg selv utgjør en trussel mot samfunnssikkerheten. Det finnes organisasjoner, lovverk og økonomiske kompensasjonsordninger som håndterer dette på en rutinemessig måte med de ressurser som allerede finnes. Samfunnssikkerhet handler om trusler og farer som *overstiger* den daglige beredskapen og som truer samfunnsfunksjoner snarere enn enkeltindivider.

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 kan omfatte teknologiske- og naturskapt trusler, mangelfull offentlig planlegging, utilsiktede virkninger av sosiale endringer, eller organisert kriminalitet og terrorisme. I det følgende drøftes noen generelle kriterier som må oppfylles for at hendelser skal falle inn under begrepet samfunnssikkerhet.

### 3. Hvordan forstå begrepet samfunnssikkerhet

Definisjonen av samfunnssikkerhet skal tjene mange hensikter. Den skal fungere i forhold til politiske prosesser og prioriteringer. Den skal fungere i offentlig forvaltning og tilsyn. Den skal fungere i forhold til det operasjonelle ansvaret til offentlige og private virksomhet på alle nivåer. Den skal også fungere analytisk i forhold til forskning og utdanning.

Den vanligste måten å forklare begrepet, har vært å liste opp de *samfunnskritiske funksjonene* som er viktige for å opprettholde samfunnssikkerhet, eller *hendelser* som kan true denne sikkerheten. Alternative kategoriseringer kan være omfang av skader og tap, energier og stoffer på avveie. Slike lister kan aldri bli endelige, og de krever oppdateringer etter hvert som teknologiske endringer og politiske hendelser aktualiserer nye trusler eller avdekker nye former for sårbarhet. Lister med definerte hendelser og funksjoner er derfor lite hensiktsmessige for å gi generelle beskrivelser av samfunnssikkerhet. I stedet må vi vurdere hendelser og påkjenninger i lys av noen generelle kriterier:

- *Ekstraordinære påkjenninger og tap*: Store hendelser som samfunnet ikke kan håndtere ved hjelp av ordinære rutiner.
- *Kompleksitet og gjensidig avhengighet*: Hendelser eller forebygging av hendelser i teknologiske og sosiale systemer med sterk gjensidig avhengighet.
- *Tillit til vitale samfunnsfunksjoner*: Hendelser eller forebygging av hendelser som undergraver tilliten til at samfunnets institusjoner ivaretar den individuelle og kollektive tryggheten.

For at en hendelse skal true samfunnssikkerheten, må den falle inn under ett eller flere av disse kriteriene. Denne listen er ikke uttømmende og det vil alltid være gråsoner. Hendelser henleder raskt oppmerksomheten i reaktiv retning. Som tidligere nevnt, må begrepet også omfatte fremtidige scenarier og planlegging for å håndtere mulige fremtidige hendelser.

#### 3.1. Ekstraordinære påkjenninger og tap

Enhver uønsket hendelse er i seg selv ikke et anslag mot samfunnssikkerheten. Omfanget av skader og tap vil imidlertid være et viktig kriterium i forhold til om hendelsen truer samfunnssikkerheten eller ikke. Store hendelser oppfattes oftest som mer truende enn små. Samtidig oppfattes naturkatastrofer verken som et anslag mot menneskeverdet eller samfunnet på samme måte som en terrorhandling, selv om vi relativt ofte opplever naturkatastrofer og sjelden opplever terrorhandlinger. I denne sammenheng blir det derfor meningsløst å kun operere med kvantitative størrelser på tap av liv og verdier. Derfor må en hendelse også sees i sammenheng med de andre kriteriene for å undersøke om den berører samfunnssikkerheten.

Vanlige ulykker i trafikk, arbeid, hjem og fritid, samt vold og kriminelle handlinger, uansett hvor tragiske de måtte være for enkeltmennesker og familier, håndteres daglig på en rutinemessig måte i samfunnet. I de fleste land er politi, redningspersonell og helsevesen trent opp til å håndtere slike hendelser. Samtidig finnes et lov- og regelverk som regulerer den enkeltes rettigheter ved skader, og en forsikringsbransje som skal ta hånd om de økonomiske aspekter. Derfor bør ikke den enkelte transport-, arbeids- eller hjemmeulykke i seg selv betraktes som en trussel mot samfunnssikkerheten. Heller ikke vanlig sykdom, vanlig kriminalitet eller ordinære trusler mot tekniske installasjoner eller mot miljøet som kan håndteres på en for samfunnet rutinemessig måte. Hvis hendelser krever håndtering *utover* den rutinemessige

kapasiteten samfunnet har for å håndtere dem, enten på grunn av omfanget eller hendelsenes karakter, kan man snakke om trusler mot samfunnssikkerheten.

Ekstraordinære tiltak for å forberede seg på eller håndtere en krise, kan være overflytting av ressurser fra en sektor til en annen. Det kan også være mobilisering av tilleggsressurser og samordning mellom ulike aktører for å møte faren. Ved overhengende fare for krig og/eller sammenbrudd i sosiale samhandlingsmønstre som følge av store katastrofer/hendelser, kan staten i ekstreme tilfeller innføre politiske og administrative unntaksfullmakter som gir myndighetene adgang til direkte intervensjon eller tilsidesetting av det vanlige lovverket.

### **3.2. Kompleksitet og gjensidig avhengighet**

Samfunnets evne til å håndtere hendelser gjennom ordinære rutiner, kan bli sterkt påvirket av samfunnskritiske systemers sårbarhet i forhold til hvordan de påvirker og er avhengig av hverandre. En del uønskede hendelser kan få ringvirkninger langt ut over det systemet de oppstod i, slik at enkelthendelser kan påvirke flere samfunnsfunksjoner samtidig. Dette handler om hendelser i teknologiske og sosiale systemer som raskt kan forplante seg til andre sektorer og/eller systemer.

Et godt eksempel på gjensidig avhengighet kan hentes fra elektrisitetsforsyningen. Et lengre strømbrudd vil medføre konsekvenser for mange kritiske samfunnsfunksjoner:

- Tele- og IT-systemer: Telefonsentraler vil svikte. Den enkelte husstands radio og fjernsyn vil bli slått ut umiddelbart uten alternative strømkilder. Aviser vil ikke bli trykket. Internett får problemer. Det vil bli vanskelig å overbringe beskjeder til befolkningen.
- Drikkevann og kloakk: Vann og avløpssystemer drives av pumpestasjoner som vil svikte. Avløpsvann vil ikke bli rensset.
- Liv og helse: Sykehusene vil få problemer med å opprettholde aktiviteten. Hjemmebasert livsviktig utstyr vil ikke fungere. Mange boliger har strøm som eneste kilde til oppvarming.
- Overvåking, alarm- og låsesystemer: De fleste overvåkings- og alarmsystemer vil svikte.
- Betalingssystemer: Minibanker og kassaapparater vil ikke fungere. Handel vil stoppe opp.
- Både matproduksjon og kjøling/frysing av mat vil ikke fungere. Transport- og logistikksystemer vil få problemer (vei, sjø, jernbane, luft).

*Eksemplet er hentet fra Norges Vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE)*

Eksemplet viser at gjensidig avhengighet mellom systemer kompliserer effektene av et strømbrudd langt ut over el-sektoren. Man kan derfor komme i en situasjon der en hendelse raskt utvikler seg fra en enkel svikt i regularitet, til et anslag mot samfunnssikkerheten.

### **3.3. Hendelser som undergraver tilliten til viktige samfunnsfunksjoner**

Tilliten til sentrale samfunnsfunksjoner er et viktig tema for å forstå hvordan folk oppfatter ulike farer og trusler og samfunnets evne til å takle uønskede hendelser. Med andre ord vil det gå på samfunnssikkerheten løs hvis systemer eller institusjoner som er satt til å ivareta viktige funksjoner i samfunnet, mister tillit.

Hvis ”samfunnstilliten” er lav, vil folk forsøke å finne egne løsninger eller unngå de institusjonene man ikke har tillit til. Norske eksempler kan være:

- Store transportulykker har en tendens til å endre folks reisevaner (i alle fall på kort sikt, jfr. Flagggruten mellom Stavanger og Bergen etter Sleipners forlis i 1999).
- Manglende ressurser i politiet kan skape grunnlag for selvtekt eller organisering av borgervern.
- Lav tillit til lovverket gjør det enklere å bryte lover.
- Lav tillit til politiske organer kan føre til større vekt på alternative ytringsformer (f.eks direkte aksjonsformer).
- Store ulykker kan få politiske konsekvenser som følge av manglende risiko-reducerende handlinger i forkant (jfr. Regjeringen Gerhardssens avgang etter Kings Bay-ulykken).

Tillit er tuftet på våre erfaringer over tid med den aktuelle virksomhet eller institusjon. Aktører og systemer som skal bidra til samfunnssikkerhet, må derfor fortløpende bevise at de behersker oppgavene de er ansvarlige for. Systemer som er viktige for samfunnssikkerheten må være i stand til å fungere pålitelig over lang tid.

En del farer vi som individer utsetter oss for betraktes som selvvalgte og frivillige. Andre farer og trusler utsetter samfunnet oss for. Overfor slike farer er vi i en ”offerrolle” hvor vi forventer at samfunnet tar vare på vår sikkerhet. Vi aksepterer selvvalgt risiko i forbindelse med bilkjøring, men vi forlanger at samfunnet sørger for full sikkerhet når vi overlater vår skjebne i hendene til en bussjåfør, togfører eller flyger.

Tillit og dermed også samfunnssikkerhet kan påvirkes av risikokommunikasjon og dialog mellom myndigheter og allmennheten. Myndighetene må forholde seg til den opplevde risiko slik at man får den riktige balansen mellom trygghet og tillit til systemet, og den nødvendige årvåkenhet i forhold til farer og trusler. De senere års utfordringer i forhold til terrortrusselen illustrerer denne vanskelige balansegangen.

Det er viktig å opprettholde innbyggernes tillit til sentrale samfunnskritiske funksjoner. Hvis folk mister tilliten til samfunnets håndtering av viktige funksjoner, og derfor endrer holdninger og atferd, har det noe med samfunnssikkerheten å gjøre. Hva som gjør at folk har/ikke har tillit til myndighetene vil variere fra samfunn til samfunn. Men uansett er lovverk, reguleringsregimer, utøvende myndigheters funksjonalitet innen et saksområde, eller viljen til å bruke ressurser på å øke sikkerheten, tillitskapende virkemidler og derfor høyst relevante aspekter ved samfunnssikkerheten. Når vi i tillegg vet at *tillit er noe som er vanskelig å bygge opp samtidig som det er lett å rive ned*, må nødvendigvis tillit, og ikke bare funksjonaliteten til samfunnskritiske funksjoner, være sentralt å ivareta for å opprettholde samfunnssikkerheten.

#### **4. Dilemmaer og verdivalg i forhold til samfunnssikkerhet**

Dilemmaer er problemer det ikke finnes rette eller gale svar på. Uansett hva som velges, vil man oppnå noe, samtidig som man taper noe annet. For å ivareta samfunnssikkerheten, vil vi stadig møte situasjoner der det ikke finnes klare løsninger. I tillegg kan det som fremstår som rette og gale løsninger i dag kunne endre seg over tid. De vil også kunne variere fra samfunn til samfunn. Selv om trusler og farer varierer, vil noen prinsipielle dilemmaer være konstante over tid. Det er viktig å være klar over at dilemmasituasjoner må håndteres politisk og være basert på verdivalg.

##### **4.1. Forholdet mellom frihet og sikkerhet**

*Absolutt sikkerhet gir ingen frihet, mens absolutt frihet gir svært liten sikkerhet.* Både frihet og sikkerhet er grunnleggende verdier, men de kan ikke realiseres fullt ut samtidig. Dette er et klassisk dilemma som vi finner på en rekke risikoområder, som for eksempel innføring av røykelov, fotobokser langs vegene, krav om bruk av verneutstyr for arbeidstakere, overvåking av bestemte politiske miljøer, nye metoder i bekjempelsen av kriminalitet og nye lover for å beskytte innbyggere eller institusjoner mot definerte trusler.

Kampen mot terror etter 11. september 2001 har tydeliggjort dilemmaet mellom frihet og sikkerhet. Hardhendte metoder for å forhindre terrorisme kan kanskje føre til færre terrorangrep, men de har sin pris. Et stort antall uskyldige mennesker blir overvåket, kontrollert eller begrenset i sine muligheter for å reise og arbeide andre steder. Tiltak som hevdes å forebygge terror rammer også ofte skjevt slik at enkelte sosiale grupper blir utsatt for ekstra store handlingsbegrensinger (for eksempel muslimer). I tillegg kan ”kampen mot terrorisme”, eller andre tiltak for å øke sikkerheten i samfunnet, brukes for å legitimere politisk undergraving av menneskerettigheter eller demokratibygging. Dette er en trend vi kan se i flere land.

Dilemmaet er at det ikke finnes svar på hvordan man skal balansere hensynet til sikkerhet og frihet opp mot hverandre. Det er imidlertid viktig å være klar over at de virkemidler og tiltak man benytter, har verdimeslige implikasjoner.

##### **4.2. Forholdet mellom kunnskap og forebygging**

Noen langvarige trender i samfunnet bidrar til å skape et voksende dilemma mellom det vi vet og det vi er i stand til å gjøre noe med når det gjelder samfunnssikkerhet. Vi kan ikke lengre påberope oss å være uvitende om farer og trusler. Samtidig er det ikke mulig å forebygge eller fjerne *alle* risikoer i samfunnet. Vi velger å leve med en rekke risikoer, for eksempel fare for flom og ras, risiko i trafikken, m.m. Dette blir imidlertid sjelden uttrykt i klartekst i politiske organer.

Kunnskapen om hva som skaper risikoer eller gjøre samfunnet sårbar har økt de siste tiårene. Dette gjelder både hva som i seg selv skaper sårbarhet, og prosesser som bidrar til økt sårbarhet. Det handler om bedre kunnskap om teknologisk sårbarhet, om organisering som øker eller reduserer sårbarheten, om institusjonelle forhold som påvirker sårbarheten og om langvarige sosiale prosesser som bidrar til å endre sårbarheten. Selv om det fremdeles er forskjeller mellom eksperter og lekfolk når det gjelder kunnskap om sårbarhet og sikkerhet, fordeles denne kunnskapen mer demokratisk i samfunnet. Fordelingen av kunnskap har gjort

det langt vanskeligere å anlegge en toppstyrt ekspertmodell i beslutningsprosesser som angår samfunnssikkerheten.

Krav om å redusere sårbarheten blir rettet mot myndighetene. Dermed overføres deler av dette ansvaret fra den enkelte til det offentlige, samtidig som det offentlige privatiserer viktige samfunnsfunksjoner. Kompleksiteten og den gjensidige avhengigheten mellom ulike teknologiske systemer og sosiale organisasjoner øker. Dette gjør at tiltak for å redusere sårbarheten må iverksettes på et bredt felt for å bli effektive. Dilemmaet i forhold til det vi vet og det vi kan gjøre noe med vokser fordi kostnadene med å beskytte oss mot gamle og nye trusler vokser dramatisk etter hvert som vi beveger oss mot grenser der vi bare oppnår marginale forbedringer. I tillegg vil det aldri være entydige svar på hva som er ”godt nok” når det gjelder investeringer i samfunnssikkerhet.

Det moderne samfunnet produserer stadig større forventninger i befolkningen om å leve et liv beskyttet mot farer og trusler vi ikke kan kontrollere eller velge frivillig. Dette øker presset mot myndighetene om å iverksette tiltak som kan beskytte oss mot disse truslene. Ofte kan investeringer i tiltak som reduserer sårbarheten i samfunnet først gi gevinst etter lang tid. Hvis investeringen er vellykket vil den vise seg i form av en ”dynamisk ikke-hendelse”, noe som betyr at det ikke oppstår uønskede hendelser som følge av investeringstiltaket. Men det er svært vanskelig å vite om et eventuelt fravær av uønskede hendelser faktisk skyldes investeringen. Det kan derfor være liten politisk vilje til å investere i prosjekter med så usikre gevinster.

### **4.3. Forholdet mellom sikkerhet og sårbarhet**

Et paradoks man opplever i alt sikkerhetsarbeid, er at god forebygging kan føre til en urealistisk følelse av økt sikkerhet. Illusjonen om det nesten helt trygge samfunn kan øke sårbarheten fordi vi glemmer eller mister interessen for selv å ta ansvaret for vår egen sikkerhet. Et annet viktig spørsmål vil være prioritering av forebyggende aktiviteter. Forholdet mellom sikkerhet og sårbarhet inneholder således to dilemmaer.

*For det første* er det en faglig og politisk utfordring å lage/bygge tiltak på en måte som ikke gjør oss sløve i forhold til samfunnets sårbarhet. Lange perioder uten farlige episoder kan bidra til å skape en illusjon av sikkerhet. Denne utfordringen er vel kjent i miljøer som arbeider med risiko og sikkerhet. Den politiske utfordringen er langt større fordi det faktisk kan være politisk opportunt for sentrale beslutningstakere at innbyggerne tror at myndighetene har full kontroll over mulige trusler og farer. Paradokset blir da at pålitelighet i seg selv kan medføre sårbarhet som følge av redusert risikobevissthet.

*For det andre* vil det være et dilemma å prioritere forebyggende aktiviteter. Kan tiltak for å redusere sårbarheten i samfunnet i seg selv øke sårbarheten? Økt kunnskap om trusler og effektive mottiltak kan føre til krav om å iverksette nye tiltak som har stadig mer marginale effekter. I tillegg utvikles ikke kunnskapen om trusler og mottiltak i samme tempo på alle samfunnskritiske områder. Uønskede hendelser (terroranslag eller trussel om slike) eller kunnskapsmessige gjennombrudd (for eksempel innen medisin) kan bidra til å rette oppmerksomheten mot trusler som ikke nødvendigvis utgjør noen sannsynlig fare for samfunnssikkerheten. De kan likevel oppleves som store risikoer, blant annet som følge av medieoppmerksomhet. Hvis man prioriterer å forebygge disse truslene, må man ofte prioritere ned innsatsen mot andre trusler, trusler som kanskje er viktigere for samfunnssikkerheten.

Dilemmaet blir da at kampen for et sikrere samfunn kan medføre at vi bruker ressursene for å bekjempe forholdsvis små men synlige risikoer, på bekostning av andre og større trusler.

#### **4.4. Forholdet mellom drift av kritisk infrastruktur og samfunnsansvar**

Tradisjonelt har det overordnede ansvaret for problemer knyttet til sikkerheten i samfunnet, herunder samfunnssikkerheten, vært en av statens viktigste oppgaver og forpliktelser. Dette er også nedfelt i internasjonale konvensjoner og internasjonal rett. Ansvar for oppbygging og drift av kritisk infrastruktur har tradisjonelt vært delegert til ulike offentlige organer og institusjoner. En av de viktigste oppgavene har vært å tilby kritisk infrastruktur til beste for befolkningen uansett om dette har lønnet seg i snever bedriftsøkonomisk forstand.

En tiltakende konkurranseutsetting og/eller privatisering av vitale samfunnsfunksjoner kan frikoble den operative driften fra ansvaret (samfunnsansvaret) for å tilby kritisk infrastruktur til beste for befolkningen. Dette skjer på forskjellige måter. Et stort antall aktører konkurrerer om leveranser av for eksempel elektrisitet, teletjenester m.v. Alle disse aktørene er ikke nødvendigvis koordinerte i forhold til en felles standard for robusthet i den daglige drift og i håndtering av kritiske situasjoner. En blanding av mål og roller gjør at hensynet til sikkerheten kan komme i konflikt med mål om økonomisk fortjeneste og konkurransedyktighet. Effektiv drift kan føre til at man utsetter vedlikehold og investeringer i de deler av produksjonen som gir dårlig avkastning (for eksempel teletjenester i tynt befolkede områder). Bemanning og systemer skjæres ned til minimum av det som kreves for å opprettholde normal drift på en normal dag. Dermed har man ikke ressurser eller alternative systemer som kan håndtere ekstraordinære situasjoner. Utenlandske eiere av samfunnskritisk infrastruktur kan heller ikke forventes å føle det samme ansvaret for sikkerheten i et samfunn de selv ikke tilhører.

Dilemmaet er altså at den effektivitetsforbedring man håper å oppnå gjennom konkurranseutsetting og/eller privatisering, kan øke sårbarheten i samfunnet og samtidig redusere vår evne til å håndtere kritiske situasjoner. Dette forsøker man å bøte på ved å etablere nye offentlige tilsyn og innføre kontrakter som definerer ansvaret i forhold til samfunnssikkerheten. Dette kan imidlertid bidra til en byråkratisering som spiser opp den samfunnsmessige gevinsten. I tillegg kan det bli så komplisert å samordne ulike aktører at dette i seg selv reduserer evnen til å håndtere en krise.



## **5. Avsluttende betraktninger**

Oppfatninger av hva som er de viktigste faktorene som påvirker samfunnssikkerheten har endret seg flere ganger etter at begrepet ble introdusert. Det er sannsynlig at innholdet i begrepet også vil endre seg i fremtiden. Selv om samfunnssikkerhet er nært koblet til et nasjonalt nivå, blir de internasjonale utfordringer stadig viktigere å ta hensyn til. De faktorene som kan true samfunnssikkerheten vil variere fra samfunn til samfunn. Ulike samfunn vil derfor ha behov for forskjellige strategier og virkemidler i forhold til å bedre samfunnssikkerheten. Samtidig vil ulike dilemmaer medføre vanskelige balanse ganger som gjør politiske verdivalg nødvendige.

Vår kunnskap om disse kompliserte sammenhengene er begrenset. Det er derfor viktig å utvikle stadig ny kunnskap for å forstå samfunnets sårbarhet og egnete virkemidler som kan ivareta samfunnssikkerheten.

## Kilder:

- Beck, Ulrich** (1992): *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage publications Inc, London, UK.
- Boyesen, Marit** (2001): *Hva er samfunnssikkerhet?* Notat til prosjektmøte Risiko og usikkerhet (RUS), Norges forskningsråd, 4. april 2001, Oslo.
- Dynes, Russell R.** (1993): *Disaster Reduction: The Importance of Adequate Assumptions About Social Organization*. I *Sociological Spectrum*, 13:175-192, 1993.
- Fridheim, Håvard; Janne Hagen; Stein Henriksen** (2001): *En sårbar kraftforsyning - sluttrapport etter BAS3*. FFI/RAPPORT – 2001/02381. Forsvarets forskningsinstitutt, Kjeller.
- Hagen, Janne; Kjell Olav Nystuen** (1999): *Sårbarhetsreduserende tiltak innen Telekommunikasjon - Sluttrapport*. FFI/RAPPORT-99/00242. Forsvarets forskningsinstitutt, Kjeller.
- Hagen, Janne M; Gry Hege Rodal; Erlend Hoff; Brynjar Lia, Jan Erik Torp; Steinar Gulichsen** (2003): *Beskyttelse av samfunnet med fokus på transportsektoren*. FFI/RAPPORT-2003/00929. Forsvarets forskningsinstitutt, Kjeller.
- Hovden, Jan** (2004): *Sikkerhet i forskning og praksis*. I Lydersen (red.) (2004): *Fra flis i fingeren til ragnarokk*. Tapir Akademiske Forlag, Trondheim.
- Hæskén O M; T. G. Olsen; Håvard Fridheim** (1997): *Beskyttelse av samfunnet (BAS) - Sluttrapport*. FFI/rapport-97/01459. Forsvarets forskningsinstitutt, Kjeller.
- Korsnes, Olav; Heine Andersen; Thomas Brante** (1997): *Sosiologisk leksikon*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Norsk offentlig utredning** (NOU 2000:24): *Et sårbart samfunn*.
- Olsen, Odd Einar; Oluf Langhelle; Ole Andreas Engen** (2004): *Contradictions between risk and development: Dilemmas between risk management and sustainable development*. Working Paper Universitetet i Stavanger og Rogalandforskning, Stavanger.
- Quarantelli, E. L.** (1995): *Disaster planning, Emergency Management and Civil Protection: The Historical Development of Organized Efforts to Plan for and to Respond to Disasters*. Disaster Research Center, University of Delaware, USA.
- Schneider, Sandra K.** (1995): *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. M.E. Sharpe, Armonk, New York, USA.
- Steen, Roger; Niels Johan Juhl-Nielsen** (2001): *A Scandinavian approach to create a Safe, Resilient and Sustainable Society*. DSB.
- Stortingsmelding** Nr. 48 (1993-94): *Langtidsplan for det sivile beredskap*.
- Stortingsmelding** Nr. 17 (2001-2002): *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*.
- Stortingsmelding** Nr. 39 (2003-2004): *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*.