

Risikoforståelse i dagens Norge

Bjørn P. Kaltenborn, Dr.Scient

Seniorforsker Norsk Institutt for naturforskning (NINA)

Vormstuguveien 40

2624 Lillehammer

e-post: bjorn.kaltenborn@nina.no

Olve Krange, Dr.Polit

Seniorforsker Norsk institutt for naturforskning (NINA)

Sognsveien 68

0855 Oslo

e-post. olve.krangle@nina.no

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](https://doi.org/10.18261/kp.116.1-2.4)

Akseptert manusversjon

ABSTRACT

After decades of peace and prosperity in the Norwegian society, insecurity in many sectors is increasing. The current situation with war in Europe, the recent pandemic and rising prices on most commodities draws more widespread public attention to risks and vulnerabilities in the societal structure. This pertains to a range of issues such as energy supply, food security, health and welfare, emergency response capabilities, and the possibility of war spreading beyond the Ukraine-Russian conflict. It also revitalizes the debate about the total defense concept and the need to build resilience in all sectors of Norwegian society. We have limited knowledge about how the Norwegian public perceives risks and uncertainties. We surveyed a representative sample of the population (N=2000) to examine how the public perceives vulnerabilities in society, threats from different sources and how responsible authorities manage crises and societal security. The results show that the majority of the population considers Norway to be quite vulnerable in several areas of state- and societal security, such as defense capabilities, water and energy supply, and digital infrastructures, as well in the environmental realm with climate change, natural disasters and pandemics. However, while the society is perceived to be vulnerable in many ways, the level of concern for potential threats is not correspondingly high. Women tend to be more concerned about vulnerability than men, and there are some notable differences between urban and rural regions. These findings can be important for the strengthening of the total defense concept in Norway. Two questions are especially important: Do public perceptions of increasing risk and uncertainty make people more aware of vulnerabilities in society, and will this lead to people taking more or less responsibility and preparedness for their own well-being and security?

Key words: risk perception, vulnerability, Norwegian public, total defense concept

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](https://doi.org/10.18261/kp.116.1-2.4)

Akseptert manusversjon

INNLEDNING:

Det offentlige ordskiftet preges for tiden av en rekke spørsmål knyttet til kriser og utfordringer. Debatter om de langvarige natur- og klimakrisene står på den politiske dagsorden, sammen med problemstillinger som gjelder akutte utfordringer som energiforsyning, pandemi, flyktningkriser, terrorangrep, matsikkerhet, egenberedskap, og muligheten for krig og konfrontasjon med andre land. Og kanskje vel så viktig er en gryende erkjennelse av at langvarige og akutte kriser, miljøspørsmål og samfunnssikkerhet ellers, er nært knyttet til hverandre (Andersen 2016, Garbo 2021) og vil ha stor betydning for både samfunns- og arealplanlegging i årene som kommer. Noen av utfordringene er typisk knyttet til samfunnsplanlegging og spørsmål om hvordan man innretter og muligens endrer planstrategier og målsettinger for bedre samarbeid og fleksibilitet på tvers av sektorer og dermed større kapasitet til å håndtere delvis nye oppgaver. Mange av spørsmålene har føringer for samfunns- og arealplanlegging på både kort og lang sikt. Behovet for eksempelvis økt energiforsyning, matsikkerhet, styrking av nasjonal forsvarsevne og infrastruktur vil prege både politiske debatter og budsjettmessige dragkamper i overskuelig framtid.

Befolkningen i Norge har i flere ti-år levd i det som kan karakteriseres som dyp fred (Stoltenberg 2018, Matlary 2022) – en samfunnstilstand som preges av at usvikelig tillit til at myndigheter og sivilsamfunn har kapasitet og evne til å håndtere alle potensielle større kriser, uten at det hindrer eller påvirker hverdagslivet på noen drastisk måte. Global pandemi og krigsutbrudd i Europa skaper imidlertid en ny situasjon. . Vurdering av et komplekst risikobilde rommer mange og ulike forhold. For eksempel kan samfunnssikkerhet knyttet til klimaspørsmål og andre miljøforhold ha betydning for framtidig planlegging i forhold til plan- og bygningsloven. På den annen side vil spørsmål knyttet til totalforsvaret som beredskapsplanlegging, kunnskapsoppbygging i befolkningen og andre operative forhold ha mindre betydning for arealplanlegging, men derimot kunne ha stor betydning for overordnede strategier knyttet til samfunnssikkerhet. Befolkningens vurdering av slike spørsmål kan få stor betydning for den legitimiteten planer og arealdisposisjoner oppnår. Slike sammenhenger har man for eksempel lenge kunnet observere når det gjelder tiltak for å redusere utslipp av klimagasser. (e.g. Tobler mfl. 2012).

Det er bakgrunnen for at vi i denne artikkelen diskuterer befolkningens oppfatning av risiko og sårbarheter på ulike områder som angår samfunnssikkerhet og som på ulike måter kan ha konsekvenser for planlegging. Vi tar utgangspunkt i en nasjonalt representativ survey og stiller spørsmålene: I hvilken grad oppfatter folk Norge som sårbart på ulike måter, hvor bekymret er man

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](#)

Akseptert manusversjon

for ulike globale trusler og utfordringer, og hvor godt vurderer man at ansvarlige myndigheter arbeider med oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet? Her gir vi et deskriptivt bidrag til disse spørsmålene, som en oppstart til en viktig diskusjon. Og særlig viktig anser vi sammenhengene mellom den lange risikoen som følger av naturødeleggelse og global oppvarming og de mer akutte og åpenbare formene for risiko, eksemplifisert med krig og pandemi.

Denne type kunnskap er viktig for å vurdere i hvilken grad befolkningen er opptatt av ulike sider ved samfunnssikkerhet, og følgelig om det finnes et potensiale for å øke folks egen beredskapsevne, og om det er stor eller liten avstand mellom allmenn risikoforståelse og de budskap som fremmes gjennom politikk og strategier fra sikkerhetsansvarlige myndigheter, enten det er snakk om akutte kriser eller mer langvarige miljøutfordringer. Dette kan også si noe om legitimiteten til strategier og tiltak knyttet til samfunnssikkerhet. Når det gjelder arealplanlegging står vi overfor avveininger og konflikter mellom nasjonale hensyn til beredskap og samfunnssikkerhet og lokale interesser knyttet til næringsliv, og arealvern versus arealbruk/utvikling. Debatten om vindkraft og energisikkerhet viser for eksempel hvordan det kan settes press på å flytte ansvar fra nasjonal lovgivning ned til planmyndighet på kommunalt nivå, noe som kan få betydelige konsekvenser for arealplanlegging (Kommunal og distrikts departementet 2023).

Økende usikkerhet på en rekke områder aktualiserer både Norges koblinger til globale økonomier, internasjonale avtaler, sikkerhetspolitiske allianser og til diskusjonen om hjemlige sårbarheter. FNs klimapanel (IPCC) og naturpanel (IPBS) legger viktige føringer for norsk miljøpolitikk og forvaltning. Ikke minst kan den nylig vedtatte FN avtalen (COP15)¹ om at 30 prosent av verdens landområder innen 2030 skal vernes få stor betydning for hvordan vi forvalter norsk natur i årene som kommer. Senere tids hendelser har også gitt fornyet liv til diskusjonen om sivil beredskap og hva som kan og bør forventes av den enkelte i sivilsamfunnet.

Totalforsvarskonseptet bygger på ideen om at samfunnet skal bygge opp beredskap, forsvarsevne og robusthet i alle lag av samfunnet (Forsvarsdepartementet 2018, Rongved & Norheim-Martinsen 2022). Dette innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom sivilsamfunnet og Forsvaret, og at dette skal kunne dekke hele spekteret av mulige kriser i fredstid til krig og væpnet konflikt. Totalforsvarskonseptet ble i sin tid lansert og først utviklet av den norske eksilregjeringen i London under andre verdenskrig. I 1946 slo Forsvarskommisjonen fast at alle landets ressurser må

¹ United Nations Convention on Biological Diversity/ Conference of the Parties nr. 15

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](#)

Akseptert manusversjon

kunne tas i bruk i krisetider (Gjeseth 2016). Totalforsvarets rammeverk har siden vært gjenstand for varierende innsats og oppmerksomhet. Under den kalde krigen fikk konseptet vind i seilene med utvikling av prosedyrer for mobilisering og rekvisisjon av sivilt materiell. Etter den kalde krigen ble mye av planverket og systemene ikke lenger vedlikeholdt, og Totalforsvaret ble i praksis nedlagt. Terrorangrep og generell endring i trusselbildet førte imidlertid til beslutninger om å modernisere totalforsvarskonseptet gjennom et nytt prosjekt i 2016 (Forsvarsdepartementet 2018), men dette ble formelt nedlagt i 2020.

Med Ukraina-krigen og andre sikkerhetspolitiske utfordringer er debatten rundt samfunnssikkerhet for alvor vekket til live igjen, og myndighetene kommuniserer aktivt behovet for at folk styrker egen privat beredskap. Totalforsvaret skal i prinsippet kunne mobiliseres ved alle typer alvorlige hendelser som utfordrer samfunnet, ikke bare krig. Tanken er at Forsvaret skal kunne støtte og arbeide sammen med sivile institusjoner ved hendelser som terroraksjoner, naturkatastrofer og leteaksjoner. Militært-sivilt samarbeid skal også kunne trå til for å beskytte kritiske samfunnsfunksjoner som mat- og vannforsyning, strømmettet, transportforbindelser og helsesektoren. Under koronapandemien spilte f.eks. Heimevernet en sentral rolle i grensekontroll i samarbeid med politiet. Det går viktige skiller mellom ulike aktørers ansvarsområdene i totalforsvarskonseptet. Forsvarets overordnede oppgave er statssikkerhet, dvs. ivaretagelse av statens eksistens, suverenitet og territoriale integritet. Samfunnssikkerheten, dvs. sikre befolkningens liv, helse og trygghet, foruten sentrale samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur, skal ivaretas av summen av sivile aktører. Samfunnssikkerheten påvirkes både av globale utviklingstrekk og ting som skjer i Norge og avhenger av mange aktører på ulike forvaltningsnivåer, privatpersoner og frivillige organisasjoner. Fra offentlig hold fremstilles samfunnssikkerhet som en kjede bestående av kunnskapsutvikling som leder til forebyggende arbeid som igjen skal bidra til færre uønskede hendelser (Justis- og beredskapsdepartementet 2018). I en tid med et komplekst trussel- og risikobilde kan totalforsvarstanken igjen bli en viktig byggestein i samfunnssikkerheten i Norge.

Et viktig spørsmål er hvorvidt økende søkelys på trusler og sikkerhetspolitikk i media og offentlig debatt kan virke skremmende og forvirrende på befolkningen. Totalforsvarskonseptet har mange organisatoriske og kommunikasjonsmessige utfordringer. En av dem er å tydeliggjøre nødvendigheten av å styrke erkjennelsen hos folk flest at muligheten øker for at ulike typer kriser kan ramme Norge, og at egenberedskapen i Norge må styrkes. En annen er at ansvaret for samfunnssikkerheten deles av myndigheter og sivilsamfunn. Media har i senere tid hatt mye oppmerksomhet på hvordan folk flest kan greie seg selv noen dager selv uten kritiske

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](#)

Akseptert manusversjon

samfunnsfunksjoner og tjenester gjennom et lite beredskapslager av mat, vann og alternativ oppvarming /energi. Risikoforståelse, eventuell mangel på sådan, gir en indikasjon på i hvilken grad det er sannsynlig at befolkningen, eller grupper i samfunnet anser at trusler kan settes ut i livet og hvorvidt de vil handle på myndighetenes oppfordring om økt egenberedskap.

Risiko og risikopersepsjon

Begrepene risiko, fare og usikkerhet brukes stadig om hverandre og ofte på ganske upresise måter i dagligtalen. Risiko er en term som kan gis ulikt begrepsmessig innhold (se f.eks., Tanaka 1998, Arezes & Miguel 2008, Poletti et al. 2012, Lujala et al. 2015), men to sentrale elementer ligger til grunn for de fleste av dem. For det første handler det om hendelser og konsekvensene av dem, og for det andre faren eller sannsynligheten for at hendelsene vil inntreffe. Dermed er risiko noe som vanligvis kan kvantifiseres og beregnes. Fare og usikkerhet handler på sin side om erfaringer og er ikke på samme måte målbare størrelser (De Groot & Thurik 2018). Risikopersepsjon kan konseptualiseres på ulike måter (Blair & Kofinas 2020). I spørsmål knyttet til samfunnssikkerhet, beredskap og planlegginger er det åpenbart at definisjon og estimering av risiko bør gjøres på en slik måte at det blir relevant for politisk og administrativ beslutningstaking (Danielson & Ekenberg 1998, Hegland Engen et al. 2016). I denne sammenhengen er kanskje det mest sentrale spørsmålet i hvilken grad risikoforståelse fører til utvikling av ny kunnskap i befolkningen, endret atferd og /eller tilpasning til økt usikkerhet (Raadgever et al. 2011, Bradford et al. 2012). Forskning har vist at eksperter og lekfolk ofte har svært forskjellig risikoforståelse og persepsjon (Blair & Kofinas 2020). Forskning viser også at det gjerne er en betydelig forskjell mellom analytisk og erfaringsbasert risikoforståelse og beslutningstaking. Analytikere baserer gjerne sin forståelse på etterprøvable kunnskap, mens befolkningen gjerne former sin risikoforståelse ut fra egne verdier, emosjoner, personlige erfaringer, forestillinger og en rekke sosio-kulturelle faktorer (e.g. Danielson & Ekenberg 1998, Setbon et al. 2005, Leiserowitz 2006).

Vurdering av og økt oppmerksomhet om risiko kan, men behøver ikke nødvendigvis, føre til at individer endrer sin forståelse av sårbarheter og samfunnssikkerhet, og dermed også endrer atferd – kanskje for å oppnå en følelse av redusert usikkerhet. På politisk nivå kan bedre forståelse av risiko føre til endrete strategier eller praksis hvis risiko og usikkerhet i tilstrekkelig grad vurderes å utgjøre viktige trusler. I hvilken grad organisasjoner og befolkningen ellers tar aktive grep for å møte økende usikkerhet knyttet til miljøendringer, energikrise eller internasjonal uro, ligger utenfor rammene av denne undersøkelsen.

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](https://doi.org/10.18261/kp.116.1-2.4)

Akseptert manusversjon

METODE OG DATA

Data ble samlet inn av Norstat med et utvalg på 2000 personer i oktober – november 2021, altså like før Ukraina krigen startet. Det er sannsynlig at en så viktig hendelse har hatt og har innvirkning på befolkningens opplevelse av risiko og trusler. Følgelig er det mulig at det svarmønsteret vi rapporterer her allerede har endret seg noe. Intervjuene ble foretatt på telefon. Utvalget var nasjonalt representativt og ble stratifisert på alder, kjønn og landsdel. Denne utvalgsstrategien innebærer at i de tilfeller hvor respondenter som blir kontaktet ikke ønsker å delta i undersøkelsen, går intervjuer videre til neste person med riktig bakgrunns karakteristika til hele utvalgsrammen er oppfylt. Undersøkelsen var organisert i tre bolker. I første del fikk respondentene inngangsspørsmålet: «Norge har nylig opplevd en pandemi som har satt store krav til både samfunn og enkeltmennesker. Hvordan har det preget dine oppfatninger om tryggheten i Norge?». Fem ulike påstander skulle vurderes, og svar ble angitt på en fem-delt skala fra helt uenig til helt enig. Videre ble respondentene spurt: «Samfunnssikkerheten i Norge avhenger av blant annet hvor god beredskapen er på en rekke ulike områder. Hvor sårbart tenker du at det norske samfunnet er på (ni spesifiserte områder samfunnsområder)?». Her benyttet vi en fem-delt skala, fra svært sårbart til meget godt rustet. Begreper som 'trygghet' og 'sårbarhet' ble ikke definert nærmere, ettersom vi ønsket å kartlegge subjektive oppfatninger i befolkningen om disse faktorene.

I neste bolk stilte vi følgende spørsmål om ti ulike mulige trusler: «Norske levekår og velferd har sammenheng med hva som skjer ellers i verden. I hvilken grad er du bekymret for at ulike trusler vil påvirke oss i fremtiden?» Her gikk den fem-delte skalaen fra ikke bekymret i det hele tatt til ekstremt bekymret. Dette ble så fulgt av spørsmålet: «Hvor stor betydning, med andre ord hvor farlige mener du disse truslene er for det norske samfunnet?» på en tre-delt skala fra svært farlige til ikke spesielt farlige.

Tredje bolk satte søkelys på betydningen av norsk politikk og beredskap. Her ble respondentene spurt: «I hvilken grad mener du at de ansvarlige institusjonene innenfor sentrale samfunnsområder planlegger og arbeider godt nok for at vi skal møte fremtidens utfordringer og problemer?», på en fem-delt skala fra i alt for liten grad til i meget stor grad. Respondentene skulle vurdere spørsmålet i forhold til ti ulike samfunnsinstitusjoner.

Dataene ble lagret og analysert i SPSS (versjon 27). Generelle oppfatninger om sårbarhet, bekymring for trusler og oppfatninger om beredskap beskrives deskriptivt for befolkningen samlet sett. Forskjeller mellom kjønn, alder og geografiske regioner er analysert med variansanalyser.

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

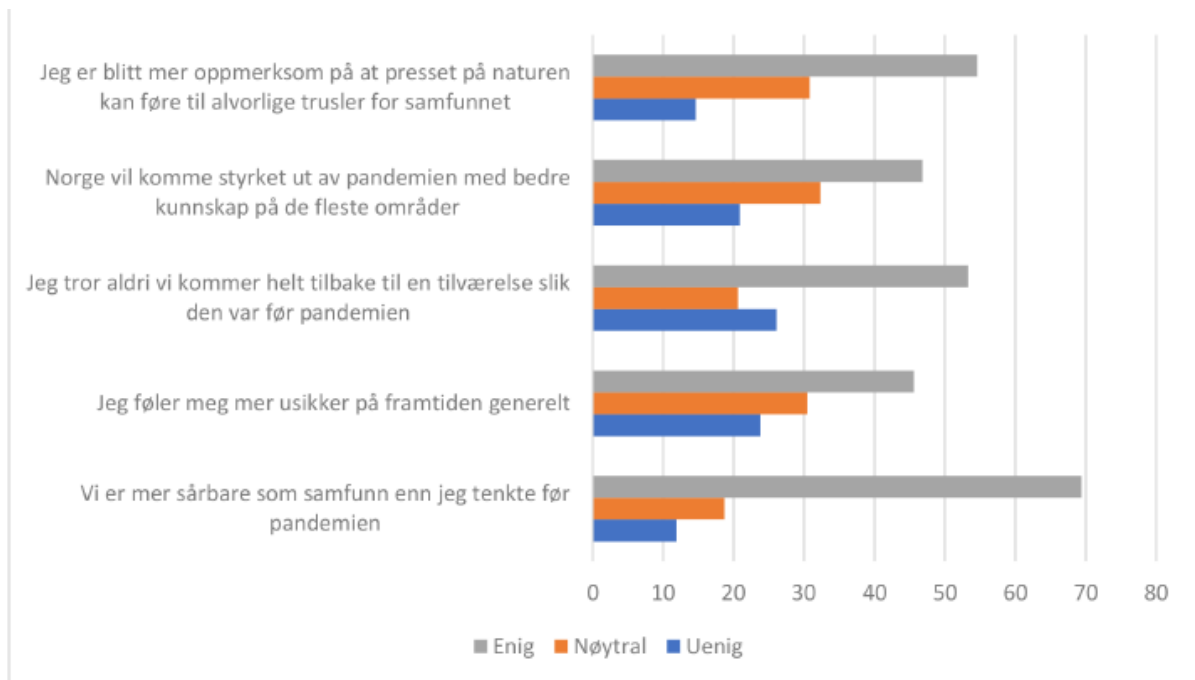
[10.18261/kp.116.1-2.4](https://doi.org/10.18261/kp.116.1-2.4)

Akseptert manusversjon

Geografiske regioner ble inndelt i: Nord-Norge, Midt-Norge, Vestlandet, Østlandet, Sørlandet med Telemark. Det vi omtaler som demografiske forskjeller er statistisk signifikante forskjeller.

RESULTATER:

Generelle oppfatninger om sårbarhet og trygghet



Figur 1. Oppfatninger om hvordan covid-19-pandemien har påvirket opplevelsen av trygghet i Norge (i prosent) (opprinnelig skala: 1: Helt uenig, 2: Uenig, 3: Hverken enig eller uenig, 4: Enig, 5: Helt enig. Her er 'Helt uenig' og 'Uenig' slått sammen til Uenig, og 'Enig' og 'Helt enig' slått sammen til Enig).

Vi stilte først, på overordnet nivå og med fem påstander, spørsmål om hvordan tiden med pandemi i Norge de siste par årene har påvirket folks oppfatning om trygghet i Norge (Figur 1). Gjennomsnittet for befolkningen ligger så vidt over midtpunktet på den fem-delte skalaen mot 'enig' i samtlige påstander (3,2 – 3,8), men det er som for samtlige spørsmål i denne studien, stor variasjon i svarmønstret. Vi ser også at et flertall mener at Norge vil komme styrket ut av denne erfaringen (46,8%) og at man er blitt mer oppmerksom på at presset på naturen kan føre til alvorlige trusler for samfunnet (54,6%). Imidlertid mener også noe over halvparten av befolkningen at vi aldri vil komme helt tilbake til den tilværelsen vi hadde før pandemien (53,3%), og nær halvparten av befolkningen

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

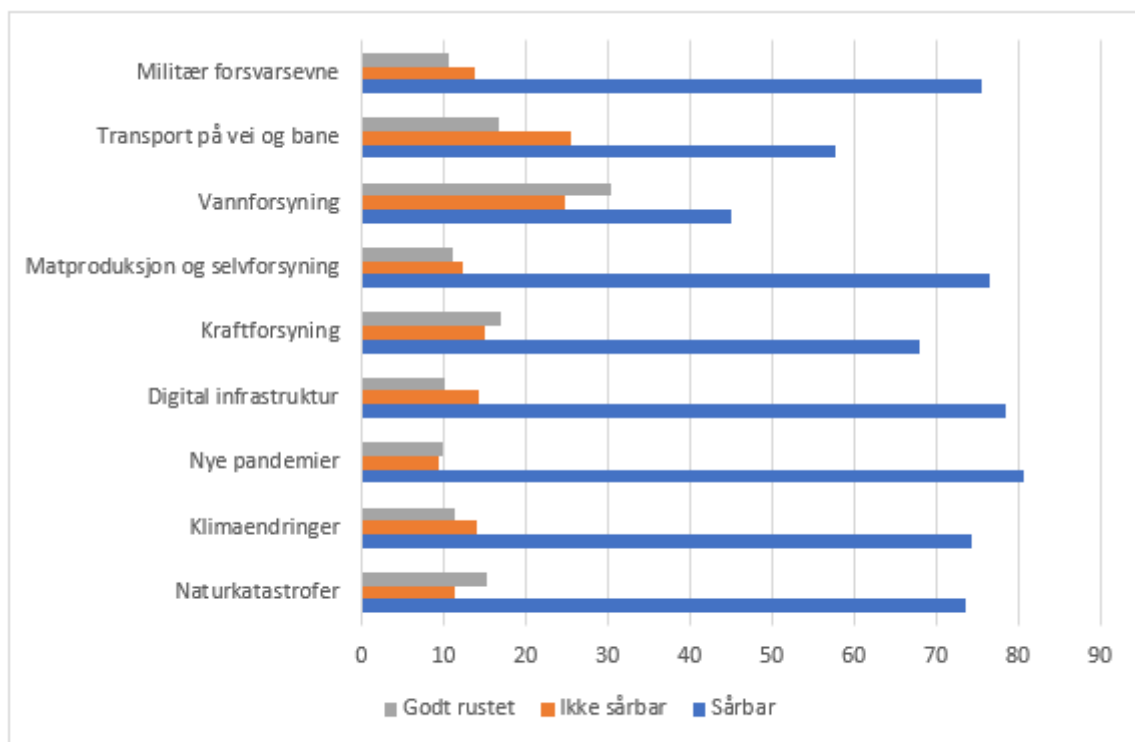
Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](#)

Akseptert manusversjon

føler seg nå mer usikker på fremtiden (45,6%). Samtlige av disse påstandene uttrykker at pandemien påvirker våre oppfatninger om trygghet, men også at erfaringene kan styrke samfunnet. I snitt kan vi grovt sett si at rundt halvparten av befolkningen støtter en slik oppfatning. Det er langt færre (11,9% - 26,1%) som sier seg uenig i dette, men andelen som hverken er enig eller uenig, og dermed ikke har gjort seg opp noen tydelig oppfatning, er ganske betydelig.

Kvinner er mer opptatt av sårbarhet og trygghet enn menn (Sign. <0,001), men det er ingen signifikant forskjell mellom kjønn i troen på økt beredskap. Opplevelse av sårbarhet øker med alder, men de eldste har mest tro på at pandemien vil styrke beredskap (Sign. <0,001). Men alder har ingen signifikant effekt på spørsmål om vi kommer tilbake til en tilværelse lik den vi hadde før pandemien, og om vi har blitt mer oppmerksomme på om presset på naturen kan føre til alvorlige trusler for samfunnet.



Figur 2. Oppfatninger om sårbarhet i sentrale samfunnsområder (i prosent)

Samfunnssikkerhet er knyttet til beredskap innen mange sektorer. Respondentene ble spurt hvor sårbart de tenker samfunnet er på en rekke ulike områder. Spørsmålet ble stilt etter spørsmålene om pandemi, bekymring for ulike typer trusler og hvor farlige folk vurderte disse mulige truslene å være. Figur 2 viser at et stort flertall av befolkningen samfunnet som sårbart på samtlige

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

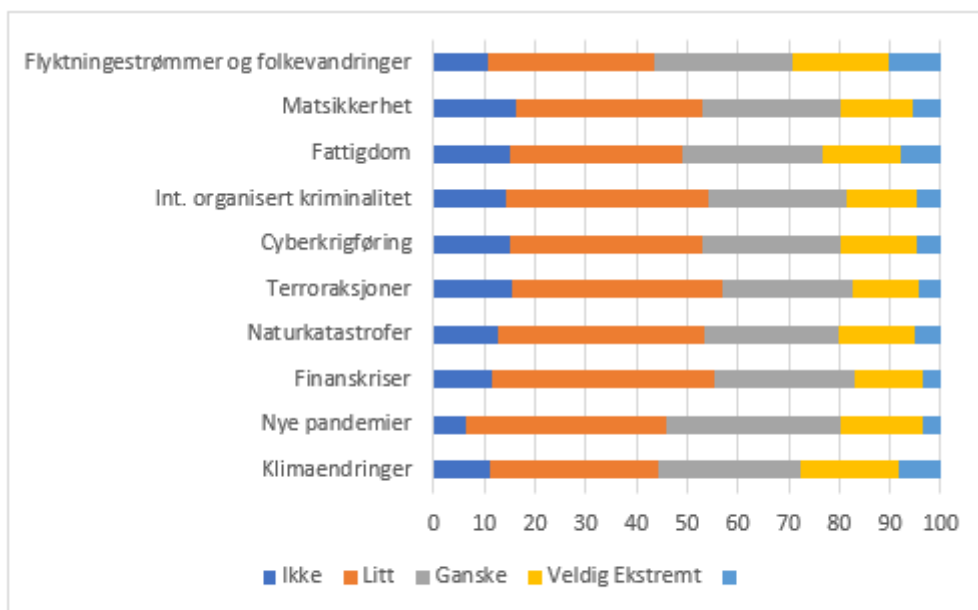
Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](https://doi.org/10.18261/kp.116.1-2.4)

Akseptert manusversjon

områder det ble spurt om (fra 57,8% - 80,6%). Det er kun for vannforsyning at under halvparten (45%) skårer 'sårbart'. Med covid-pandemien friskt i minne er det kanskje ikke så rart det er på dette området størst andel av befolkningen oppfatter samfunnet som sårbart. Men områder som militær forsvarsevne, matproduksjon og selvforsyningsevne og digital infrastruktur har nesten like gjennomsnittlige skårer (75,7% - 78,4%). At et stort flertall av befolkningen vurderer sentrale områder knyttet til forsvarsevne, samfunnsstyring og naturforhold som sårbarheter, reflekteres naturlignok også i at et lite mindretall mener vi som samfunn er godt rustet (10% - 30,4%) eller ikke sårbare på disse områdene (9,4 – 25,5%) (Figur2). Vi finner klare kjønnsforskjeller på alle, bortsett fra ett område her. Det er ingen forskjell mellom menn og kvinner når det gjelder sårbarheten knyttet til matproduksjon og selvforsyning. På de andre områdene mener kvinner i større grad enn menn at samfunnet er sårbart, med unntak av militær forsvarsevne, hvor menn i større grad enn kvinner mener at samfunnet er sårbart (Sign. 0,012 - <0,001). Geografisk er det ingen signifikante forskjeller mellom regioner i dette spørsmålet (Figur 2).

Bekymring for globale trusler og utfordringer



Figur 3. Bekymring for mulige trusler (i prosent).

Vi spurte videre om hvor bekymret folk er for at ulike internasjonale trusler skal påvirke oss i framtiden. Gjennomsnittlig plasserer befolkningen seg her i området mellom litt bekymret og ganske

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](https://doi.org/10.18261/kp.116.1-2.4)

Akseptert manusversjon

bekymret for samtlige typer trusler (Figur 3). Størst bekymring er knyttet til klimaendringer og flyktningestrømmer og folkevandringer. Fattigdom, finanskriser og matsikkerhet vekker minst bekymring på gjennomsnittsnivå, men det må understrekes at det er små reelle forskjeller her. Ser vi nærmere på den prosentvise fordelingen på skalaen, er det ti prosent eller mindre av befolkningen som er ekstremt bekymret for samtlige av disse truslene (3,7% - 10,3%), men en del flere som oppgir å være veldig bekymret (13,2% - 19,4%). På den annen side er det også en relativt liten andel (6,3% - 16,2%) som ikke uttrykker noen bekymring. Den største kategorien er den delen av befolkningen som sier de er litt bekymret for samtlige av disse truslene (32,7% - 41,5%) (Figur 2).

Kvinner er generelt mer bekymret enn menn for disse forholdene (Sign. 0,023 - <0,001), men når det gjelder cyberkrig, organisert kriminalitet og flyktningestrømmer er det ingen signifikante forskjeller mellom kjønn. Alder har en viss effekt. Yngre mer bekymret for klimaendringer, pandemier, finanskriser og naturkatastrofer (Sign. <0,001). Eldre er mer bekymret for flyktningestrømmer enn yngre (Sign. <0,001).

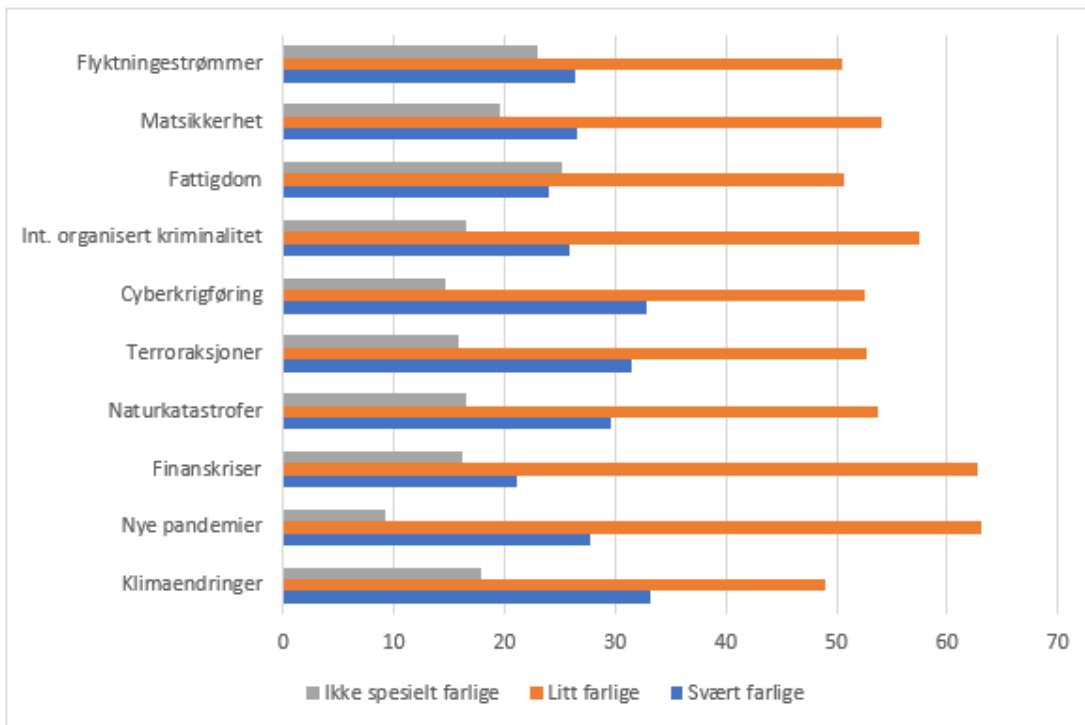
Folk i Oslo og større steder (> 50 000 innbyggere) er mer bekymret for klimaendringer og naturkatastrofer enn folk i andre deler av landet, mens beboere i større byer er mindre bekymret for matsikkerhet enn folk ellers i landet. På klimaområdet har man på Europeisk nivå observert at den samme urban rurale dimensjonen gjør seg gjeldende (Weckroth & Ala-Mantila 2022).

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](https://doi.org/10.18261/kp.116.1-2.4)

Akseptert manusversjon



Figur 4. Befolkningens vurdering av hvor farlige potensielle trusler er for det norske samfunnet (i prosent)

Vi spurte også respondentene om hvor farlige man tenker at disse potensielle truslene er for det norske samfunnet (Figur 4). Interessant nok så ser det ut til å være en viss diskrepans mellom graden av bekymring og hvor farlige de samme truslene ansees å være, med andre ord i sammenhengen mellom mulighet og realitet. På samtlige områder uttrykker rundt halvparten av befolkningen, (49% - 63,1%), at disse truslene er litt farlige for samfunnet, og andelen som mener disse er svært farlige er heller ikke ubetydelig (21,1% - 33,1%). Det betyr at et stort flertall av befolkningen mener samtlige kategorier av trusler er litt eller svært farlige for det norske samfunnet.

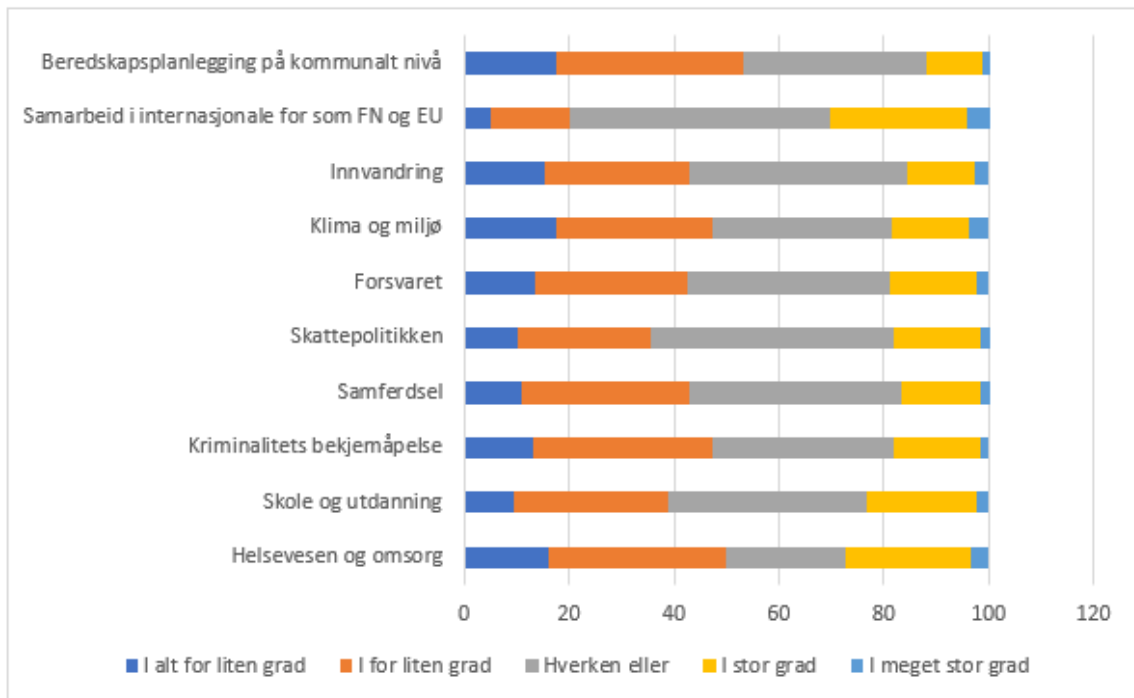
Kvinner vurderer samtlige trusler som signifikant mer farlige enn menn (Sign. 0,043 - <0,001). Folk i Oslo og større byer anser klimaendringer som mer farlige enn folk ellers i landet. På den annen side anser folk i større byer (mer enn 50 000 innbyggere) flyktningestrømmer og matsikkerhet som mindre farlige enn folk i mindre byer og tettsteder. Befolkningen i Nord-Norge er mer bekymret for terroraksjoner enn folk ellers i landet (Sign. 0,043 – 0,004). Effekten av alder slår litt forskjellig ut her. Økende alder er assosiert med større bekymring for flyktningestrømmer, fattigdom og finanskriser, mens de yngste aldersgruppene er mer bekymret for klimaendringer og naturkatastrofer (Sign. 0,043 - <0,001).

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](#)

Akseptert manusversjon



Figur 5. Holdninger til ansvarlige institusjoners planlegging og arbeid (i prosent)

En viktig del av risikobildet er også hvordan befolkningen oppfatter at institusjoner med ansvar for samfunnssikkerhet planlegger og arbeidet innenfor sine områder. Figur 5 viser også på dette området at det er store variasjoner i oppfatninger. Grovt sett kan vi si at litt i underkant av halvparten av befolkningen (20,3% - 50%) mener at ansvarlige institusjoner i alt for liten eller or liten grad arbeider tilstrekkelig godt. Det er en atskillig mindre andel (12% - 30,3%) som oppgir dette til å være i stor eller meget stor grad. Det er også verdt å merke seg at andelen i befolkningen som svarer hverken eller er ganske stor (22,6% - 49,5%).

Vi finner signifikante kjønnsforskjeller på noen områder. Menn er mer fornøyd enn kvinner med helsevesen, omsorg, skole og utdanning og klima og miljø. På den annen side er menn mindre tilfreds med Forsvaret enn kvinner (Sign. 0,006 - <0,001). Alder har en signifikant effekt for de fleste forholdene (Sign. 0,032 – 0,000), men ikke når det gjelder skattepolitikk og samarbeid i internasjonale fora. Forskjellene her er først og fremst mellom dem som er under tretti år gamle og resten av befolkningen. Denne yngste aldersgruppen er mer positiv (eller kanskje mindre negativ i snitt) enn dem som er eldre. Geografisk er det også noen forskjeller av betydning. Folk i større byer

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](#)

Akseptert manusversjon

(> 50 000 innbyggere) og i spredtbygde strøk er mer fornøyd med helse og omsorgssektoren, kriminalitets bekjempelse og samferdsel enn folk i større tettsteder og mellomstore byer (Sign. 0,007 - <0,001).

DISKUSJON:

De siste par årene med pandemi har preget det norske samfunnet på en rekke områder. Det er mulig at erfaringene med Covid-19 generelt sett har økt befolkningens oppfatninger om sårbarheter i samfunnet, men dette er vanskelig å slå fast ut fra dette datagrunnlaget. Relativt mange føler seg usikre på framtiden, og opplyser at de er blitt mer oppmerksomme på at presset på naturen kan føre til alvorlige problemer for samfunnet og at vi kanskje ikke kommer helt tilbake til den tilværelsen vi hadde før korona pandemien slo til.

Vi ser også at et stort flertall i befolkningen mener at Norge er sårbart på alle områdene undersøkelsen omhandler. Interessant nok gjelder ikke dette bare tradisjonelle sikkerhetsfaktorer og samfunnsområder som militær forsvarsevne, vann- og kraftforsyning eller digital infrastruktur, men også miljømessige faktorer samfunnet har langt mindre kontroll over som klimaendringer, naturkatastrofer og muligheten for nye pandemier. Det er verdt å merke seg at kun en liten andel av befolkningen enten mener landet er godt rustet til å møte det spennet av områder vi har inkludert i denne undersøkelsen, eller at vi ikke har sårbarheter på disse områdene. Følgelig er det et stort flertall i befolkningen som mener at vi er utsatte på flere måter når det gjelder miljøfaktorer og samfunnssikkerhet. Vi har ikke sammenlignbare data fra tiden før pandemien eller Ukraina krigen, men vi kan slå fast at det eksisterer en relativt bred oppfatning om at trusler kan komme fra mange retninger. Hvorvidt denne bevisstheten eller oppfatningene er i endring på grunn av all den samfunnsmessige uroen de siste årene er et viktig spørsmål for videre forskning.

Vi må anta at det er en viss sammenheng mellom bekymring for at ulike typer trusler skal ramme samfunnet og oppfatninger om potensialet i disse truslene, men at mange faktorer kan påvirke denne sammenhengen. Samlet sett uttrykker ikke befolkningen en spesielt høy grad av bekymring, men det er stor variasjon mellom grupper her. Samtidig kan vi si at en stor del av befolkningen mener at disse truslene kan utgjøre stor fare for samfunnet. Forklaringene her er ganske sikkert sammensatte og påvirket av mange forhold, men det er nærliggende å tro at dette blant annet har å gjøre med en generelt høy grad av tillit til ansvarlige myndigheter (Kleven 2016) (som vi ikke har undersøkt i denne studien).

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](https://doi.org/10.18261/kp.116.1-2.4)

Akseptert manusversjon

Vi finner noen demografiske forskjeller av betydning. På et overordnet nivå er kvinner i større grad enn menn av den oppfatning at samfunnet er sårbart på det flere områder. Unntaket er spesielt den militære forsvarsevnen hvor menn i større grad enn kvinner mener at vi har vesentlige sårbarheter. Kvinner mener også i overveiende grad at de fleste trusler vi inkluderte i denne undersøkelsen er en større fare for samfunnet enn det menn tenker. Kvinner er dessuten i mindre grad fornøyd med helse og omsorgssektoren, skole og utdanning og myndighetenes arbeid innenfor natur- og klima problematikk. Effekten av alder er ganske variabel på tvers av de problemstillingene vi inkluderte her. Men generelt er det en tendens til at det eldre man er, jo mer oppfatter man samfunnet å være sårbart på en del områder, og da særlig fattigdom, finanskriser og flyktningestrømmer. Yngre er på den annen side betydelig mer bekymret på natur- og klima spørsmål.

Risiko forståelse varierer også noe med geografi. Interessant nok så er folk i Oslo og større byer mer opptatt av hva klimaendringer og naturkatastrofer kan bety enn folk ellers i landet, men de er mindre bekymret for matsikkerhet og flyktninger. Befolkningen utenfor de større byene og de mer spredtbygde strøkene er dessuten noe mer fornøyd med helse- og omsorg, samferdsel og kriminalitets bekjempelse.

Spørsmålene i denne undersøkelsen dekker mye av bredden i Totalforsvarets nedslagsfelt og nøkkelområdene innen samfunnssikkerhet. Resultatene viser at det er stor variasjon i bekymring for trusler og vurdering av hvor farlige ulike trusler er, men også at befolkningen har et forhold til de fleste av temaene. Samlet sett uttrykker befolkningen at graden av sårbarhet og risiko er betydelig og at landet vurderes som ganske sårbart i ulike sammenhenger. Det er et viktig spørsmål hvorvidt de siste årene med pandemi, krig i Europa, energimangel og galopperende priser på de fleste områder har ført til en mer aktiv og utbredt risiko forståelse i de fleste lag av befolkningen. Fra et myndighetsperspektiv kan dette være viktig informasjon. For de ulike etatene som har ansvar innenfor Totalforsvaret blir spørsmålet, som vi antydte i innledningen: fører dette til økt usikkerhet og bekymring, og kanskje ignorering av tingenes tilstand som en form for egen beskyttelse, eller motiverer det til at man skaffer seg mer kunnskap, tar mer ansvar for egen beredskap og trygghet og muligens endring av atferd i form av å forberede seg mentalt, etablere et lite beredskapslager hjemme og tenke over alternativer dersom mer alvorlige kriser og krig blir en realitet. For Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og en rekke andre institusjoner med ansvar for samfunnssikkerhet er dette en krevende utfordring som i første instans dreier seg om kommunikasjon. Totalforsvaret er avhengig av en realistisk kriseforståelse i befolkningen som kan

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](#)

Akseptert manusversjon

lede til at folk følger med og forbereder seg på problemer på en fornuftig og håndterbar måte. Men overdreven krisekommunikasjon kan også føre til unødig mye frykt og handlingslammelse. På sikt kan god og gjennomtenkt kommunikasjon fra ansvarlige myndigheter sannsynligvis også føre til økte ferdigheter, mer ansvar for egen situasjon og attpåtil mer samhold og fellesskapsfølelse i samfunnet.

I tillegg til komplekse utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet, kan befolkningens risiko forståelse som nevnt innledningsvis også ha betydning for utviklingen av arealplanlegging i Norge. Natur- og miljøkriser legger større press på kommuner til å oppnå bærekraftig utvikling og vi må forvente økende konflikter rundt begrensede arealressurser. Befolkningens oppfatninger om hvor stor vekt man bør tillegge både nasjonale beredskapshensyn og langsiktige miljøhensyn kan påvirke politikkenes legitimitet og lokal planlegging. Er det for eksempel slik at en relativt utbredt risikoforståelse, også betyr politisk støtte til å sette av større ressurser både nasjonalt og lokalt til beredskapslagre i påvente av mulige kriser, sannsynligvis på bekostning av andre velferdstjenester med mer akutte behov – for å styrke samfunnssikkerhet på sikt? Og dersom 'gjenopplivingen' av totalforsvaret fører til økt forståelse i befolkningen for behovet for å styrke samfunnssikkerheten, hvilke konsekvenser kan det få for arealplanlegging på mer lokalt nivå? Styrking av samfunnssikkerhet kan for eksempel innebære økt kraftproduksjon og økt matproduksjon for å bedre selvforsyningsgrad, noe som vil kreve betydelig arealbeslag og fort komme i konflikt med andre miljøhensyn. Et interessant spørsmål blir da om en mulig høynet forståelse av risiko og trusler i befolkningen vil gi større aksept og politisk kraft til kontroversielle arealendringer?

Flere av formene for risiko vurderinger, som hvilke konsekvenser klimaendringer vil ha i framtiden for eksempel, er vanskelige å estimere. Videre forskning bør blant annet studere om befolkningens kriseforståelse varierer med den tilliten folk har til myndigheter og kunnskapsprodusenter som skal håndtere og kommunisere konkret risiko. I den grad det er tilfellet føyer Totalforsvarets utfordringer seg inn i noen av vår samtids tydeligste karaktertrekk, nemlig framveksten av sosiale motsetninger som har tillit, anti-elitisme og kanskje også populisme som omdreiningspunkt. Også slike forhold utfordrer fellesskapsfølelsen totalforsvaret er avhengig av, og er uten tvil verd framtidige studier.

REFERANSER

Andersen, G. 2016. Samfunnssikkerhet og klimatilpassing i arealplanlegging. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 38 sider <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm->

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](#)

Akseptert manusversjon

- agder/dokument-agder/plan-og-bygg/foredrag-fagsamling-2016/samfunnssikkerhet-og-klimatilpasning.pdf.
- Arezes, P.M. & Miguel, A.S. 2008. Risk perception and safety behaviour: A studying an occupational environment. *Safety Science*, 46, 900-907.
- Blair, B. & Kofinas, G.P. 2020. Cross-scale risk perception: differences between tribal leaders and resource managers in Arctic Alaska. *Ecology and Society*, 25(4):9.
- Bradford, R. A., et al. 2012. Risk perception – issues for flood management in Europe, *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.*, 12, 2299–2309, <https://doi.org/10.5194/nhess-12-2299-2012>, 2012.
- Danielson, M. & Ekenberg, L. 1998. A framework for analyzing decisions under risk. *European Journal of Operational Research*, 104, 474-484
- De Groot, K. & Thurik, R. 2018. Disentangling Risk and Uncertainty: When Risk-Taking measures Are not About Risk. *Frontiers in Psychology*, 9:2194.
- Forsvarsdepartementet, Justis og beredskapsdepartementet 2018. Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag. 100 s.
- FN 2022. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/fns-naturavtale>.
- Garbo, G.L. 2021. Klarer forskningen å løse de store globale utfordringene for klima og natur? *Forskning.no*, 12.04. 21
- Gjeseth, G. 2016. Forsvarskommisjonen av 1946. Planleggingen av norsk etterkrigs forsvar på 1940-tallet. Institutt for forsvarsstudier Rapport 02/2016, 106 s.
- Hegland Engen, O.A., Kruke, B.I., Olsen, K.H., Olsen, O.E. & Pettersen, K.A. 2016. perspektiver på samfunnssikkerhet, Cappelen Damm, 401 s.
- Justis- og beredskapsdepartementet 2018. Samfunnssikkerhetskjeden. www.regjeringen.no/no/dep/jd/id463/, 11.09.2018.
- Kleven, Ø. 2016. Nordmenn på tillitstoppen i Europa. SSB Samfunnspeilet 2/2016, s. 13-18.
- Kommunal og distrikts departementet 2023. Vil gi kommunene større makt i vindkraft saker. Pressemelding 13.01.2023. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gi-kommunane-storre-makt-i-vindkraftsaker/id2959187/>
- Lujala, P. et al. 2015. Climate change, natural hazards, and risk perception: the role of proximity and personal experience, *Local Environment*, 20:4, 489-509, DOI: [10.1080/13549839.2014.887666](https://doi.org/10.1080/13549839.2014.887666)
- Matlary, J.H. Fra dyp fred til dyp konflikt. Dagens næringsliv. 26.07.22

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](https://doi.org/10.18261/kp.116.1-2.4)

Akseptert manusversjon

- Leiserowitz, A. 2006. Climate change risk perception and policy preferences: The role of affect, imagery, and values. *Climatic Change*, 77, 45-72.
- Poletti, P. et al. 2012. Risk perception and effectiveness of uncoordinated behavioral responses in an emerging epidemic. *Mathematical Biosciences*, 238, 80-89.
- Raadgever, G.T. et al. 2011. Uncertainty management strategies: Lessons from the regional implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands. *Environmental Sciences & Policy*, 14, 64-75.
- Rongved, G.F. & Norheim-Martinsen, P. (red.) 2022. Totalforsvaret I praksis. Gyldendal, 211 s.
- Setbon, M., et al. 2005. Risk Perception of the "Mad Cow Disease" in France: Determinants and Consequences. *Risk Analysis*, 25(4), 813-826.
- Stoltenberg, J. 2018. NATO sjefen advarer Europa mot å ta freden for gitt. Aftenposten 24.03.2018.
- Tanaka, Y. 1998. Psychological dimensions of risk assessment: Risk perception and risk communication. *Progress in Nuclear Energy*, 32(4), 243-253.
- Tobler, C., Visschers, V.H.M. & Siegrist, M. 2012. Addressing climate change: Determinants of consumers' willingness to act and to support policy measures, *Journal of Environmental Psychology*, 32 (3).
- Weckroth, M. & Ala-Mantila, S. 2022. Socioeconomic geography of climate change views in Europe, *Global Environmental Change*, 72.

Kaltenborn, Bjørn Petter; Krange, Olve.

Risikoforståelse i dagens Norge. *Kart og Plan* 2023 ;Volum 116.(1-2) s. 39-53

[10.18261/kp.116.1-2.4](https://doi.org/10.18261/kp.116.1-2.4)

Akseptert manusversjon