



## 2. Risiko og sårbarhetsanalyse for Agder

- > Styringsevne og suverenitet
- > Trusler mot demokratiet
- > Utenforskap, sårbare grupper og radikalisering
- > Sammensatte trusler ("Hybride trusler")
- > Sikkerhetspolitisk krise og krig
- > Totalforsvaret
- > Egenberedskap

I utarbeidelse av ROS Agder er det lagt vekt på at ROS-analysen gir en dekkende oversikt over risikobildet i fylket. Videre er det lagt vekt på at risiko og sårbarhet beskrives på en ensartet måte, slik at ulike uønskede hendelser kan ses i sammenheng.

ROS Agder er konsekvensorientert. Det betyr at vi ønsker å fokusere på at vi *kan* styre risiko dersom vi fokuserer på å bygge robuste systemer som tåler påvirkning og som har evne til å raskt gjenopprette sin normale funksjon etter en uønsket hendelse.

Derfor er det også riktig å påpeke at ROS Agder er en analyse av sårbarheter og ikke en beskrivelse av fakta. Analysene peker på hvilke forhold som kan bidra til uønskede hendelser og gir forslag til oppfølging basert på et eksplisitt kunnskapsgrunnlag.

## Styringsevne og suverenitet

En grunnleggende forutsetning for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet er ivaretagelse av styringsevne og suverenitet. Norge er et trygt og sikkert samfunn å leve i. Samtidig må vi ta inn over oss at det sikkerhetspolitiske bildet har endret seg. Forsvaret og vår forsvarspolitiske allianse NATO støtter seg på bistand og tjenester fra det sivile samfunnet.

Dette betyr at kritiske samfunnsfunksjoner må være motstandsdyktige mot alt fra ekstremvær og bortfall av elektrisitet eller betalingstjenester, til falske nyheter og ondsinnede villedte handlinger. Dessuten må systemet kunne både håndtere hendelsene, og ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. Vi kan derfor slå fast, at statssikkerhet og samfunnssikkerhet i større grad er overlappende, enn det det tradisjonelt har vært.

ROS Agder ønsker å rette oppmerksomhet mot Statsforvalterens og kommunenes rolle i ivaretagelse av styringsevne og suverenitet. Fylket må ha evne til å opprettholde normale styringsaktiviteter og til å møte ekstraordinære situasjoner med de ressurser som trengs.

[Sikkerhetsloven](#) skal bidra til å forebygge, avdekke og motvirke sammensatte trusler, samt tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser.

Sikkerhetsloven bygger på sektorprinsippet. Det innebærer at *ulike* departementer kan fatte vedtak om hvilke virksomheter, innenfor sitt ansvarsområde, som skal omfattes av

sikkerhetsloven. Det finnes imidlertid ingen offentlig oversikt over hvilke selskaper i Norge som er underlagt regelverket. Det påligger derfor kommunene et særlig ansvar om å kartlegge og bevisstgjøre virksomheter som direkte eller indirekte påvirker samfunnets kritiske funksjoner og/eller grunnleggende nasjonale funksjoner.<sup>10</sup>

Utenlandsinvesteringer kan komme fra land Norge ikke kan eller ønsker å ha et sikkerhetssamarbeid med. Utenlandsk eierskap i norske virksomheter kan derfor bli en sikkerhetsutfordring. Et eksempel er da regjeringen vinteren 2021 stoppet salget av selskapet *Bergen Engines*. Årsaken var at kjøperen kunne ha forbindelser til en tredjepart, slik at salget falt under sikkerhetsloven. *Bergen Engines* var ikke underlagt sikkerhetsloven på salgstidspunktet, men siden deler av virksomheten omfatter tjenester til grunnleggende nasjonale funksjoner trådte sikkerhetsloven likevel i kraft.

Agder har en rekke teknologiske virksomheter. Et eksempel er Universitetet i Agder som driver forskning og utvikling på en rekke områder, blant annet kunstig intelligens. Under utarbeidelsen av denne versjonen av ROS Agder er nå en batterifabrikk i Arendal under oppføring. Fylket har også energileverandører og verdensledende eksportindustri innen olje og gass.

## Trusler mot demokratiet

I Norge er tillit en grunnleggende forutsetning for styringsevne og suverenitet. Forutsetningen for vår styringsform er basert på tillit til de som er delegert makt til å bestemme, også på kommunalt nivå.

På nett kan alle lese, skrive og dele nyheter i sosiale medier gjennom mobiltelefon, nettbrett og pc. Enten det er bevisst eller uforvarende kan vi bidra til å påvirke andre og utfordre politisk tillit. Negative, støtende eller hatefulle kommentarer i lokale aviser eller i lokale nettsamfunn kan bidra til at andre vegrer seg fra å ytre sin mening. Sosiale medier er derfor et effektivt verktøy for å påvirke politisk tillit, også i lokaldemokratiet. Sanntidsspredning av informasjon når ut til svært mange, og kan bidra til å påvirke politiske prosesser eller beslutninger.

---

<sup>10</sup> Grunnleggende nasjonale funksjoner er definert som «tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser», jf. sikkerhetsloven § 1-5, nr 2.

Høsten 2019 førte en demonstrasjon i Kristiansand til global oppmerksomhet. I forbindelse med demonstrasjonen ble det satt fyr på Koranen, og dette ble filmet og lagt ut på sosiale medier. I løpet av sekunder kunne hele verden se hendelsen. Hva som imidlertid ble oppfattet varierte sterkt og ble i stor grad påvirket av relasjoner, tilhørighet og hvilket budskap hendelsen ble tillagt i form av tekst eller tale. Hendelsen vakte stort engasjement verden over og kunne potensielt ført til fare og omdømmesvikt for norske interesser og voldelige hevnaksjoner.

Regjeringen har lansert en strategi for undervisning i bevisst forhold til kildebruk og kildekritikk, og skolene spiller her en viktig rolle i å motkjempe de negative sidene ved sosiale medier.<sup>11</sup> Refleksjon og kritisk tenkning gjelder også de som er ferdige med skolen. Her kan kommunene inkludere trusler mot demokratiet i sitt helhetlige samfunnsikkerhetsarbeid.

I Norge har befolkningen høy tillit til politikere og politiske institusjoner sammenliknet med andre land. Samtidig viser ny forskning at tilliten har sunket de siste årene. Tilliten er også til en viss grad skjevt sosialt fordelt. Arbeidsledige og de som mottar trygdeytelser har systematisk lavere tillit til politikere enn resten av befolkningen, og de som ikke stemmer ved valg har også lavere tillit til lokaldemokratiet enn de som stemmer ved valg.<sup>12</sup>

Agder har landets laveste sysselsettingsandel, og kommunene er sårbare for negativ utvikling i arbeidsmarkedet. Konsekvenser av høy ledighet og eventuelle langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging som følge av dette bør kommuniseres i kommunenes helhetlige samfunnsikkerhetsarbeid, jfr. [forskrift om kommunal beredskapsplikt](#).

## Sårbare grupper og radikaliserings

Vi har i denne utgaven av ROS Agder valgt å fokusere på noen utvalgte sårbare grupper i samfunnet, nemlig de som lever i digitalt utenforskap, religiøse og etniske minoriteter samt barn og unge. Videre har vi fokusert på temaet radikaliserings.

---

<sup>11</sup> Meld. St. 28 (2015–2016) Fag-Fordypning-Forståelse

<sup>12</sup> Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2020:6, Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet - Kunnskapsstatus og utviklingstrekk.

## Digitalt utenforskap

Regjeringen har bestemt at digital kommunikasjon skal være den primære kanalen for dialogen mellom innbyggere og offentlige virksomheter. Bakgrunnen er ønsket om en mer effektiv offentlig forvaltning og bedre tjenester til brukerne, med enklere søknadsprosesser og raskere svar. Samtidig viser KS at ca. 14 % av befolkningen over 16 år er ikke-digitale.<sup>13</sup> Digitalt utenforskap innebærer manglende tilgang til eller mulighet til å bruke digitale tjenester som er nødvendige for å få innfridd sine rettigheter.<sup>14</sup> Den «ikke – digitale» defineres av Kompetanse Norge som personer som ikke bruker datamaskin, nettbrett, smarttelefon eller internett.<sup>15</sup> Årsaker til dette kan være knyttet til en funksjonsnedsettelse som kognitiv svikt, dysleksi, eller til andre årsaker som manglende digitale ferdigheter eller tilgang til internett.<sup>16</sup> I takt med digitaliseringen er det viktig at den enkelte innbygger har tilgang til og forutsetninger for å ta i bruk digitale tjenester. I forbindelse med covid-19 kom det tydelig frem at ikke alle hadde mulighet til å ta i bruk digitale løsninger. I en situasjon hvor det daglig publiseres viktig informasjon til innbyggerne på nettet er det særlig viktig å ha andre løsninger for de som er ikke-digitale. Dette gjelder også innholdet i informasjon som krav til et klart språk eller tilpasninger for flerspråklige. Derfor er det viktig i beredskapsøyemed at man også gjør risikovurderinger knyttet til ikke-digitale når det gjelder å få ut viktig informasjon i tide.

## Religiøse og etniske minoriteter

Religiøse og etniske minoriteter er utsatte og sårbare i flere sammenhenger. Disse gruppene er mer utsatt for hets, hatefulle ytringer og vold, og risikoen øker i forbindelse med kritiske hendelser. Eksempelvis har en ny norsk rapport kartlagt omfanget av

---

<sup>13</sup> Meld. St. 27 (2015–2016) [Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet](#)

<sup>14</sup> Digdir, [Rikets digitale tilstand 2023. Tema: Digitalt utenforskap](#)

<sup>15</sup> Kompetanse Norge, [600 000 nordmenn er ikke-digitale](#). Sist oppdatert 13.08.2021

<sup>16</sup> Kompetanse Norge, [Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse](#). Sist oppdatert 17.03.2021

hatefulle ytringer mot muslimer på norske sosiale medier.<sup>17</sup> Undersøkelsen viser en tydelig økning både i antallet og omfanget av hatefulle ytringer mot muslimer fra 2015–2021.<sup>18</sup> Rapporten viser videre at de hatefulle ytringene ofte trigges av eksterne hendelser som kritiske hendelser i lokalsamfunnet, regionalt eller nasjonalt, og terrorangrep både nasjonalt og internasjonalt.<sup>19</sup>

### **Hvordan påvirker kriser barn og unge?**<sup>20</sup>

Gjennom erfaringer fra håndteringen av koronapandemien, har vi kunnskap om hvordan myndighetenes håndtering av pandemien har påvirket barn og unge. I pandemi-årene ble barns rettigheter i stor grad innskrenket, og vi har lært at særlig barns rettigheter er utsatt når vi skal løse store kriser. Barn og unge bar en uforholdsmessig stor byrde under pandemien, og konsekvensene kan vise seg å vare utover i livsløpet. Sårbare barn og unge var særlig utsatt.

Vi vil i det videre vise til noe av kunnskapen vi har fra pandemi-årene, men starter med våre anbefalinger for senere krisehåndteringer:

- I krisehåndtering bør ethvert tiltak vurderes opp mot hvilken betydning tiltaket har for barn og unge, og konsekvensen tiltak har overfor gruppen, bør tillegges betydelig vekt.
- Det bør sikres at barn og unge får tilpasset informasjon om situasjonen og hva som skjer rundt dem.
- Barn og unge bør sikres tilgang på lavterskeltjenester, også i krisesituasjoner. Tjenestene bør være mest mulig tilgjengelige og fleksible og barn og unge må vite hvor de kan finne informasjon om disse.

---

<sup>17</sup> Kasahara, Y., Liodden, T., Yazidi, A., Lid, S., Upreti, R., Abolpour Mofrad, A. & Nilsen, A. B. (2022). Kartlegging av omfanget av hatefulle og diskriminerende ytringer mot muslimer. Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

<sup>18</sup> Ibid. s. 50

<sup>19</sup> Ibid. s. 15-16

<sup>20</sup> NOU (2021: 6) [Myndighetenes håndtering av koronapandemien](#)  
FIH, [Konsekvenser av covid-19 på barn og unges liv og helse: en hurtigoversikt](#), 2021.  
Helsedirektoratet, [Sektorrapport om folkehelse 2021](#), kapittel 5.2



- Bruk ungdomsrådene for å finne gode lokale løsninger i samarbeid med de det gjelder.
- Opprett normalitet så langt det lar seg gjøre for barn og unge.
- Forskning på motstandsdyktighet påpeker at barn og unge kan tåle mye, men at det er avgjørende å ha minst én trygg voksen å snakke med.

### **Erfaring fra pandemi – ungdom i Agder**

I Agder ble Ungdata-undersøkelsene gjennomført i 2016, 2019 og 2022. Undersøkelsen som ble gjennomført i starten av 2022, var samtidig som pandemien fortsatt påvirket ungdommens liv. Hovedfunnene i rapporten fra 2022 viste at det generelt stod bra til med ungdom i Agder, selv etter to år med pandemi. Vi vet likevel gjennom andre undersøkelser at pandemien rammet hardest dem som allerede hadde det tøft. Barn og unge som levde i problemfylte hjem, med psykiske utfordringer og andre belastninger, var mer utsatt for forverring av situasjonen under pandemien.

Gjennom pandemien hadde Statsforvalteren (den gang Fylkesmannen) videomøter med Fylkesmannens ungdomsråd. Ungdommer fortalte om en ensom tilværelse for mange, og de mente at de som strever psykisk, nå strevde enda mer. Generelt etterspurte de mer informasjon om hva som skjer. Ungdommen i Fylkesmannens ungdomsråd erfarte også at aktivitet i de kommunale barne- og ungdomsrådene ble borte under pandemien. De var opptatt av at de ville bli hørt og kunne komme med innspill, også under en pandemi.

Studier fra Folkehelseinstituttet om konsekvenser for barn og unges liv og helse etter pandemien tyder på at det ble en nedgang i registrerte tilfeller av vold mot barn. Barne- og familiedepartementet ledet den statlige koordineringsgruppen for tjenestetilbudet til sårbare barn og unge under pandemien. Rapportene deres viste at svært mange tjenester var mindre tilgjengelig for barna. Erfaringen fra flere tjenester var at terskelen for å be om hjelp hadde blitt høyere.

En del av helsetjenestene som normalt er nært barn og unge, som helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom var mindre tilgjengelige. Dette ble begrunnet med at personellet var omdisponert til smittevernarbeid. Konsekvensen av dette kan ha vært at flere barn og unge har måttet leve med vold og overgrep over lenger tid.

## Radikalisering <sup>21</sup>

Radikalisering er prosessen der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå sine politiske, religiøse og/eller ideologiske mål. Med voldelig ekstremisme menes personer som er villige til å bruke vold for å nå slike mål. Det er viktig å skille mellom *radikalisering* og det å være *radikal*. Det er virkemiddelet, altså viljen til å bruke vold, som er sentral. Radikalisering og voldelig ekstremisme kan skje innen alle typer ideologier eller politiske retninger, noe vi har sett både i Norge og resten av Europa.

Det er vanskelig å gi en konkret oversikt over hva som skjer med en person i en radikaliseringsprosess. De sosiale faktorene i en radikaliseringsprosess er ofte viktige. Sentrale elementer kan være gruppedynamikk, dramatiske hendelser, endring av vennekrets, tilbaketrekning fra samfunnet og/eller karismatiske lederskikkelser. Hvordan en radikaliseringsprosess skjer vil variere, og kan fortone seg på svært ulike måter for ulike personer. Samtidig finnes det noen karakteristiske trekk det er mulig å fange opp.

Prosessten karakteriseres gjerne ved følgende utvikling:

- utvikling av et ensidig verdensbilde
- ikke rom for alternative perspektiver
- drastiske handlinger, som støtte eller oppfordringer til vold, anses som nødvendig
- en tanke om at hensikten helliger midlene

Det er viktig å understreke at personer som har oppfatninger som beskrevet over, ikke trenger å støtte eller oppfordre til vold. Eksempelvis vil strengt religiøse miljøer innenfor enhver religion kunne plasseres innenfor flere av disse kategoriene.

Den diskret og ikke-kriminelle adferden som preger mange i en radikaliseringsprosess gjør dette utfordrende å identifisere eller overvåke for politi og andre aktører. Det er en gråson mellom marginaliserte personer og utvikling mot «uheldige» miljøer (parallelsamfunn), og de som utvikler seg til en direkte trussel mot storsamfunnet som de ikke lenger har lojalitet til. De som befinner seg i en radikaliseringsprosess, men ikke oppfordrer til eller bruker vold, kan fortsatt utgjøre en trussel.

Familien, skolen og andre i nær omgangskrets har en viktig rolle i å identifisere personer som står i fare for å radikaliseres, på et tidlig stadium.

---

<sup>21</sup> Plattform, [Hva er radikalisering?](#) 8. oktober 2016



## Sammensatte trusler

Begrepet «sammensatte trusler» benyttes for å omtale fremmede staters kombinerte, militære og ikke-militære virkemiddelbruk som rammer norsk sikkerhet direkte eller indirekte.

Regjeringen definerer sammensatte trusler som «en betegnelse på strategier for konkurranse og konfrontasjon under terskelen for direkte væpnet konflikt som kan kombinere diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske og finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler for å nå strategiske målsettinger».

Eksempler på sammensatte trusler er påvirkning, for eksempel gjennom falske nyheter og desinformasjon på sosiale medier, digitale angrep, strategiske oppkjøp, migrasjon som virkemiddel, spionasje og sabotasje. Offentlig forvaltning, kritisk infrastruktur, militære mål, næringslivet og samfunnet for øvrig kan alle være mål for sammensatte trusler. Virkemidlene kan benyttes hver for seg, eller sammensatt slik at de understøtter og forsterker hverandre.

Dette utfordrer den tradisjonelle lineære måten å identifisere trusler og planlegge for god beredskap på. Sammensatte trusler stiller store krav til et tverrsektorielt helhetlig situasjonsbilde, hvor ulike hendelser blir sett i en sammenheng.<sup>22</sup> Kommuner, eiere av kritisk infrastruktur og publikum må være årvåkne. Innenfor sitt ansvarsområde må man kjenne til normalsituasjonen slik at man tidlig kan varsle om endringer.

## Sikkerhetspolitisk krise og krig

Krigen i Ukraina har endret den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa dramatisk. En annen årsak til endring er at den regelbaserte verdensordenen i økende grad utfordres av land med andre verdsett. Det er ventet at økt rivalisering mellom verdens stormakter vil prege utviklingen i årene fremover.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen påvirkes også av samfunns- og teknologiutviklingen. Samfunnets økte digitalisering gir statlige og ikke-statlige aktører nye verktøy og arenaer til å forfølge sine strategiske interesser.

---

<sup>22</sup> NOU (2023: 14) [Forsvarskommisjonen av 2021— Forsvar for fred og frihet](#)

Forsvarskommisjonens rapport gir en grundig innføring i den sikkerhetspolitiske situasjonen vi står i og hvordan den har utviklet seg siden 1814.<sup>23</sup>

## Totalforsvaret

Totalforsvaret handler om at samfunnets samlede ressurser om nødvendig skal kunne benyttes i hele krisespekteret, fra store hendelser i fred via sikkerhetspolitisk krise og til væpnet konflikt. Det omfatter både Forsvarets støtte til det sivile samfunn ved kriser som rammer samfunnssikkerheten, og det sivile samfunnets støtte til Forsvaret. Totalforsvarskonseptet har blitt tilpasset skiftende samfunnsutfordringer, og har vist seg å være et fleksibelt instrument for god utnyttelse av samfunnets samlede ressurser. Det betyr at både sivile og militære ressurser kan nyttes til å løse eksisterende og nye utfordringer.

Under den store multinasjonale NATO-øvelsen «Trident Juncture» i 2018 ble totalforsvarets førstelinje særlig trent på å samarbeide. Dette kom til anvendelse under kvikkleireskredet på Gjerdrum i desember 2020. Brann- og redningsmannskaper fra ulike etater samarbeidet med Forsvaret i søk- og redning etter savnede i skredet. Samtidig var det mange hjemløse som hadde behov for husly. Dette viser også, at totalforsvaret er mer enn innsats i store ulykker.

For at totalforsvaret skal være et fleksibelt og effektivt verktøy for samfunnet ved håndtering av store hendelser, må kommunene være robuste.

---

<sup>23</sup> Ibid.

## Egenberedskap



Figur 4: Illustrasjon fra [DSB](#). «Dette bør du ha hjemme».

I Norge er vi avhengig av at kritiske samfunnsfunksjoner opprettholdes selv om kriser inntreffer. Befolkningen har høy grad av tillit til at kritiske funksjoner som strøm, vann og telekommunikasjon opprettholdes, selv om det er åpenbart at slike funksjoner også kan rammes under en krise. Selv om Norge er et av verdens tryggeste land å bo i, betyr ikke det at uønskede hendelser ikke kan inntreffe.

Avhengigheten og tilliten til basale funksjoner gjør oss ekstra sårbare dersom en krise inntreffer. Derfor startet DSB en «egenberedskapskampanjen» i 2018 som oppfordrer til at vi skal klare oss selv i minst 72 timer, eller 3 døgn. I lys av dagens usikre globale situasjon har DSB nå økt anbefalingen fra 3 til 7 døgn.

Stat og kommuner har etter at trusselbildet endret seg med Russlands angrep på Ukraina, trappet betydelig opp sin innsats for å informere om betydningen av egenberedskap. Endringer i energibalansen i Europa, sammen med klimaendringene,

påvirker oss til å måtte se konsekvensen av energimangel også her i landet. Konsekvensen kan i ytterste ledd bli rasjonering av kraft. Dette må vi være forberedt på.

Egenberedskap handler om at husstander skal forberede seg på å dekke sine egne grunnleggende behov i minst tre<sup>24</sup> døgn ved en uønsket hendelse. Husstandene bør planlegge for å dekke grunnleggende behov for varme, mat, drikke, legemidler og hygiene samt for hvordan de kan motta informasjon ved en krise. Egenberedskap i husstandene øker robustheten i samfunnet og avlaster krisehåndteringsapparatet i alle ledd.

Befolkningsundersøkelser gjennomført av DSB, viser at befolkningens kjennskap og forhold til egenberedskap er økende.<sup>25</sup> Til tross for at bevisstheten er økende, er majoriteten av den norske befolkningen, fortsatt ikke godt nok forberedt på hendelser hvor bortfall av kritisk infrastruktur påvirker befolkningens tilgang på strøm, rent vann og ekom tjenester inntreffer. Den viser også at personer bosatt i de tettest befolkede områdene utpeker seg ved å ha lavere grad av egenberedskap enn landsgjennomsnittet.

Risikoen har økt for at kritisk infrastruktur blir satt ut av drift og at deler av samfunnet kan bli uten vann og strøm i perioder. Fravær av velfungerende kritisk infrastruktur vil kreve god planlegging og tilpasning av vaner og forventninger hos oss alle.

---

<sup>24</sup> Eller syv døgn om de nye anbefalingene trer i kraft.

<sup>25</sup> DSB, [Befolkningsundersøkelse 2023](#).

DSB, [Befolkningens bevissthet og atferd knyttet til egenberedskap 2022](#)