

**«Terrorfaren i Norge har aldri vært større»**

*I hvilken grad benytter PST sannsynlighetsbegrepet i kommunikasjon om terrortrusler, og vil bruk av sannsynligheter være en god form for risikokommunikasjon?*



Erna Karine Kvame Fladmark  
Kandidatnummer: 2025

Masteravhandling i samfunnssikkerhet  
Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag  
Universitetet i Stavanger



## Innholdsfortegnelse

1.0	Innledning .....	9
1.1	Motivasjon for valg av tema.....	9
1.2	Problemstilling .....	12
1.3	Avgrensninger .....	14
1.4	Oppbygning .....	14
2.0	Teori .....	16
2.1	Terrorisme .....	16
2.1.1	Soloterrorisme .....	18
2.2	Safety og Security .....	18
2.2.1	Risiko i en securitykontekst .....	19
2.2.2	Security Management .....	20
2.3	Risikokommunikasjon.....	21
2.3.1	Å kommunisere trusler .....	24
2.4	Usikkerhet .....	25
2.4.1	Usikkerhet og security .....	27
2.5	Tilnærminger til risiko .....	28
2.5.1	Klassisk tilnærming .....	28
2.5.2	Opplevd risiko og risikopersepsjon .....	29
2.5.2.1	Terrorisme og «probability neglect» .....	31
2.5.3	Usikkerhetsdimensjonen- bredere perspektiver.....	32
2.6	Sorte svaner.....	34
2.7	Oppsummering av teori .....	36
2.8	Tidligere forskning .....	37
3.0	Metode .....	40
3.1	Innholdsanalyse .....	41
3.2	Utvelging av tekster .....	42
3.3	Innsamling av datamateriale .....	43
3.4	Gjennomføring av innholdsanalysen .....	46
3.5	Utfordringer .....	49
3.6	Oppsett av funn .....	51

4.0 Empiri .....	52
4.1 Utvikling i trusselbildet .....	53
4.2 Nasjonalt trusselnivå og åpenhet .....	55
4.3 Sannsynlighetsbegrepet .....	56
4.3.1 Flere former for sannsynlighet .....	58
4.4 Fokus i media og iverksatte tiltak .....	60
4.5 «Ensomme ulver» .....	61
4.6 Et trusselbilde i kontinuerlig endring .....	62
4.7 Debatt og bevæpning .....	64
4.8 Oppsummering av funn .....	67
5.0 Drøfting av funn opp mot teori .....	69
5.1 PST og definisjonsmakt .....	69
5.2 En manglende begrepsfesting .....	70
5.3 «Ikke eksakt vitenskap» .....	72
5.4 Usikkerhet .....	73
5.4.1 Terrorangrep- alltid en overraskelse? .....	75
5.5 «Terrorfaren i Norge har aldri vært større» .....	78
5.6 Følelser, fryktfaktor og «probability neglect» .....	79
5.6.1 «Uncertainty neglect»? .....	81
5.7 Inkludering og offentlig debatt .....	82
5.8 Fra teori til praksis .....	84
6.0 Konklusjon .....	86
6.1 Tanker om videre forskning .....	87
Referanser .....	88
Vedlegg .....	98
Vedlegg 1 .....	98

## Sammendrag

November 2014 publiserte PST på sine hjemmesider at trusselsituasjonen i Norge ble ansett som skjerpet. I følge PST var det blitt gjennomført flere arrestasjoner i andre vestlige land for å avverge terrorangrep, hvor det i mange tilfeller ble påvist tilknytning til terrorgruppen Daesh. Når Daesh i september 2014 publiserte en tale hvor de oppfordret til angrep på alle allierte av USA, ble Canadas parlament ble rammet av terror fire uker senere. Dette ble tatt på alvor fra PST sin side, og oppdateringen ble publisert. I oppdateringen skrev PST at de anså det som sannsynlig at det kunne trues med, og bli forsøkt utført, terrorangrep i Norge i løpet av de neste 12 månedene (Alsén, 2014). Dette skapte stor medieoppmerksomhet, og preget avisforsider i ukene som fulgte.

PST har de gjennom sine årlige trusselvurderinger skildret et trusselbilde preget av økende usikkerhet og kompleksitet, for eksempel ved å peke ut soloterrorisme som en særskilt utfordring. Flere teoretiske bidrag argumenterer for at securitytrusler av slik natur unndrar bruk av sannsynligheter, og det kan stilles spørsmål ved hvorfor PST har valgt å benytte begrepet. På bakgrunn av dette har følgende problemstilling blitt studert: *«I hvilken grad benytter PST sannsynlighetsbegrepet i kommunikasjon om terrortrusler, og vil bruk av sannsynligheter være en god form for risikokommunikasjon?»*.

For å svare på problemstillingen, ble det gjennomført en kvalitativ innholdsanalyse av to strategiske utvalg: trusselvurderinger, blogginnlegg og annet relevant innhold fra PST sine nettsider fra 2011 til 2015, og avisartikler publisert i Dagbladet og VG fra november 2014 til februar 2015. Det første utvalget ble brukt til å studere hvordan PST tidligere har kommunisert, da det var relevant å finne ut hvorvidt sannsynlighetsbegrepet har vært en del av risikokommunikasjonen for eksempel i trusselvurderinger. Avisartiklene ble valgt ut for å studere hvordan sannsynlighetsbegrepet har blitt brukt når trusselbildet oppdateres; hvilke budskap har offentligheten mottatt om dette? Blir sannsynlighetsbegrepet benyttet aktivt av PST når de kommuniserer om trusselbildet?

Det har blitt valgt ut flere teoretiske bidrag for å drøfte problemstillingen, og bidragene har i neste rekke blitt brukt til å diskutere hvorvidt sannsynlighetsbegrepet vil være en god form for risikokommunikasjon. Bidragene kaster lys over at securitytrusler, deriblant terrortrusler, innehar en epistemisk usikkerhet som gjør det utfordrende å tilegne seg sterk bakgrunnskunnskap. På grunn av dette kan et terrorangrep komme overraskende, og ryste et helt samfunn; teori argumenterer for at terrorisme som fenomen innehar karakteristikk som skremmer oss i en annen grad enn andre typer risiko. Å kommunisere om terrorisme vil derfor være utfordrende på flere måter.

Funnene viser at PST tidligere har benyttet kategorier av trusselnivå, men at en har gått bort fra disse av flere grunner. I etterkant av dette har de på sine hjemmesider vist til trefaktormodellen i forhold til terrorisme, hvor sannsynlighetsbegrepet ikke vil være en del av risikodefinsjonen. At sannsynlighetsbegrepet brukes når trusselbildet oppdateres, bryter derfor med hva de selv har trukket frem og anbefalt. Funnene viser også at PST ikke definerer sannsynlighetsbegrepet på en forenlig måte, og det er derfor ikke tydelig ovenfor offentligheten hvordan vurderingen egentlig bør forstås. Media fokuserer i stor grad på «den høye terrorfaren», og kommunikasjonen til PST i aviser tydeliggjør at åpenheten til PST er veldig begrenset av forskjellige årsaker. Sannsynlighetsbegrepet er det som preger risikokommunikasjonen i størst grad, og usikkerheter som blir nevnt knyttes ikke til den faktiske vurderingen som er gjort. Kommunikasjonen kan derfor gi et inntrykk av at PST besitter mye faktabasert kunnskap om terrortrusselen, til tross for vanskeligheten av å tilegne seg sterk bakgrunnskunnskap om securitytrusler.

Avhandlingen konkluderer for det første med at kombinasjonen av begrepet PST benytter og media sitt fokus, gjør at sannsynlighetsbegrepet i stor grad preger kommunikasjonen ut til offentligheten. PST bruker sannsynlighetsbegrepet aktivt, og dersom en sammenligner med trusselvurderingene ser en at begrepet blir brukt i en helt annen grad enn tidligere. På grunn av dette, argumenteres det for at viktige aspekter ved trusselen blir tilslørt, og at offentligheten derfor ikke vil få innsikt i trusselens faktiske natur. For det andre konkluderes det med at sannsynlighetsbegrepet alene ikke vil være et godt verktøy, men det kan sies å være nødvendig for å indikere hvorvidt en trussel øker eller avtar. Et fokus på å forsikre offentligheten om at en jobber effektivt med å redusere trusselen, og eventuelle konsekvenser dersom et angrep inntreffer, vil kunne gi mer meningsfull kommunikasjon enn å vise til en sannsynlighet. På bakgrunn av disse to delkonklusjonene, gis det en helhetlig konklusjon om at PST sine tidligere kategorier av trusselnivå vil ha sine svakheter, men være velkjent, og derfor fungere bedre som verktøy i risikokommunikasjonen enn begrepet som har blitt lagt til grunn når trusselbildet oppdateres.

## Forord

Denne masteravhandlingen har stilt meg overfor større faglige utfordringer enn hva jeg forventet. Arbeidet har vært krevende, men utrolig lærerikt, spesielt fordi risikokommunikasjon er noe jeg hadde lite kunnskap om på forhånd. Jeg er evig takknemlig for all hjelp jeg har fått. Først og fremst rettes en utrolig stor takk til min fantastiske veileder, Sissel Haugdal Jore. Takk for alle gode råd, anbefalinger, og faglige diskusjoner gjennom hele prosessen. Uten deg hadde ikke avhandlingen vært der den er i dag. Videre rettes en stor takk til mine medstudenter Victoria Hell Vatnamo og Inger-Lise Førland Utland. Takk for motivasjon til å bruke hele dager på universitetsbiblioteket, gode ord når jeg sto fast, og interessante faglige diskusjoner. Avslutningsvis vil jeg også takke mine foreldre, søsken, og min samboer. Deres støtte har betydd utrolig mye, ikke bare det siste året, men gjennom alle mine fem år ved UiS. En spesiell takk rettes til min storesøster, som tok på seg arbeidet med å korrekturlese avhandlingen.

### *Figurer, tabeller & vedlegg*

<i>Figur</i>	<i>Beskrivelse</i>	<i>Sidetall</i>
Figur 1	Trefaktormodellen	21
Figur 2	Risikostyringstrappen og involvering av interessenter	23, 82
Figur 3	Epistemisk og aleatorisk usikkerhet	26
Figur 4	Visualisering av risikobegrepet i C, U-tilnærmingen	33
Figur 5	Risikobeskrivelse i C, U-tilnærmingen	34
Figur 6	Visualisering av de tre typene sorte svaner	35
Figur 7	Oversikt over forskjellige teorier om kommunikasjon i forhold til krisestadier	38
Figur 8	Hindring av «feedback-loops»	78
Figur 9	Faktorer som kan tenkes å føre til «uncertainty neglect»	82

<i>Tabell</i>	<i>Beskrivelse</i>	<i>Sidetall</i>
Tabell 1	Oversikt over utvalgte tekster	46
Tabell 2	Oversikt over kategorier fra innholdsanalysen	48-49
Tabell 3	Tekster fra PST sine nettsider, med lenke og dato	98
Tabell 4	Tekster fra aviser, med lenke og dato	99-101

*Vedlegg 1:* Detaljert oversikt over alle tekster som ble benyttet i innholdsanalysen med lenke, forfatter og dato



# 1.0 Innledning

## 1.1 Motivasjon for valg av tema

*«Innenfor de kommende 12 månedene er det sannsynlig at det kan trues med, og bli forsøkt utført terrorangrep i Norge» -Siv Alsén<sup>1</sup> (2014)*

November 2014 ble følgende budskap publisert på PST<sup>2</sup> sine nettsider. Dette var en følge av en gjennomgående negativ utvikling både i Norge og i andre land. Forholdene i Syria, økende tilslutning til ekstreme islamistiske miljøer i Norge, og angrep andre steder i Vesten var noen av utviklingstrekkene som førte til oppdateringen av trusselbildet. Den avgjørende faktoren var en tale fra Daesh<sup>3</sup>, på bakgrunn av at mange pågrepne som var mistenkte for terrorplaner ellers i Vesten ble knyttet til terrorgruppen. I talen ble det oppfordret til angrep på alle allierte av USA. Fire uker etter at talen ble publisert, ble Canadas parlament rammet av et terrorangrep (Hopperstad, Johnsen & Sandblad, 2014). I månedene etter oppdateringen fokuserte media i stor grad på hva PST mente med at det var «sannsynlig» at et angrep ville inntreffe. Deriblant publiserte Dagbladet at PST i en strengt hemmelig orientering til regjeringen ga et anslag på mellom seksti og nitti prosent sannsynlighet for et islamistisk terrorangrep i løpet av 2015 (Hultgreen, 2014). Martin Bernsen<sup>4</sup> kommenterte da følgende til Dagbladet: *«Jeg kan bekrefte at PST mener det er mer sannsynlig enn usannsynlig at det vil skje et terrorangrep i Norge i løpet av de neste 12 månedene»*. Hvordan skal dette forstås? Er dette en bekreftelse på anslaget?

Oppdateringen av trusselbildet førte med seg omfattende sikkerhetstiltak; blant annet var norsk politi bevæpnet fra november 2014 til februar 2016 (Norsk Riksringkasting, 2016). Dette var ikke en anbefaling fra PST sin side, men ble ansett som nødvendig, blant annet fordi PST pekte ut politi- og militæransatte som spesielt utsatte ved et eventuelt terrorangrep. Bevæpningen skapte store reaksjoner, med fokus på mangelen på debatt rundt bevæpningen, og fordi trusselen ble omtalt som *potensiell*.

Hvorfor valgte PST å gå ut offentlig med denne oppdateringen? PST har påpekt at de har blitt oppfordret til å være mer åpne, noe som har vokst frem etter 9/11 og ikke minst etter 22.juli (Bernsen, 2012). Den økte trusselen fra internasjonal terrorisme har også medført at PST er blitt tillagt nye oppgaver og ressurser. I tillegg har den samlede informasjonsmengden som PST mottar og bearbeider økt i stor grad de siste årene (NOU, 2012:14). Dette betyr allikevel ikke at all

---

<sup>1</sup> Senior rådgiver i PST

<sup>2</sup> Politiets Sikkerhetstjeneste

<sup>3</sup> Terrorgruppen Islamsk Stat, også kalt IS, ISIS, eller ISIL

<sup>4</sup> Kommunikasjonsdirektør i PST

informasjon kan deles. PST opererer med mye gradert informasjon, og oppdateringen var i første rekke rettet mot relevante beslutningstakere. Hvordan være åpne når majoriteten av informasjonen en har ikke kan kommuniseres?

Matusitz (2013:461) definerer risikokommunikasjon på følgende måte:

*«The detection of risks to the public health and attempts to persuade the audience to assume healthier, less risky behaviors»*

Oppdateringen av trusselbildet er med dette en del av PST sin risikokommunikasjon til befolkningen. Det informeres om at terrortrusselen mot Norge anses som skjerpet, og at det er sannsynlig at et angrep inntreffer i løpet av kommende år. Et spørsmål som har gått igjen, er hva PST mener med sannsynlig. Er dette basert på matematiske beregninger? Eller er det kun basert på kunnskap? Hva betyr dette for det norske samfunnet? PST har etter oppdateringen kommet med uttalelser som kan tolkes i retning av flere typer sannsynlighet. For eksempel blir ikke estimatet på seksti til nitti prosent direkte bekreftet eller avkreftet. Men kan det forventes at PST sitt fokus skal være på god risikokommunikasjon? Kan en forvente at de uttaler seg om hva sannsynlig egentlig betyr, når deler av informasjonen antageligvis er gradert?

På PST sine nettsider vises det til den såkalte «*trefaktormodellen*» (Olsen<sup>5</sup>, 2013). Her vil risiko ses som samspillet mellom trussel, verdi og sårbarhet. I denne modellen vil dermed ikke sannsynlighetsbegrepet være en del av risikodefinitjonen. Så hvorfor brukes begrepet sannsynlig i oppdateringen av trusselbildet? PST har tidligere benyttet seg av fire kategorier for trusselnivå, som indikerer sannsynlighet for et terrorangrep (Aven, 2013 [2]):

- I. *Lav*: Sannsynligheten for et terrorangrep er lav. En eller flere personer/grupper kan ha intensjon om, men er ikke forventet å ha kapasitet til, å gjennomføre et angrep
- II. *Moderat*: Sannsynligheten for et terrorangrep er moderat. En eller flere personer/grupper kan ha intensjon om, og kapasitet til, å gjennomføre et angrep
- III. *Høy*: Sannsynligheten for et terrorangrep er signifikant. En eller flere personer/grupper har intensjon og kapasitet til å gjennomføre et angrep. Det er en uspesifisert trussel
- IV. *Ekstrem*: Sannsynligheten for et terrorangrep er ekstremt høy. En eller flere personer har intensjon om å angripe. Det er en spesifikk trussel. Ingen flere advarsler forventes før et angrep gjennomføres

PST skrev i 2013 på sine nettsider at de har gått bort fra disse (Fitje<sup>6</sup>, 2013). Alternativet som pekes

---

<sup>5</sup> Seksjonsleder, PST

<sup>6</sup> Fagdirektør for analyse, PST

ut er å skildre trusselen så langt det lar seg gjøre, og å komme med trygghetsråd dersom det er nødvendig. Hvordan kan en skildre en potensiell trussel? Og hvilke trygghetsråd kan en komme med når en ikke vet med sikkerhet at noe inntreffer? Disse utfordringene har PST stått ovenfor i etterkant av det skjerpede trusselbildet, og en markant økning i soloterrorisme har gjort disse utfordringene større; soloterrorisme tillegger sikkerhetsarbeidet en usikkerhet som vil være vanskelig å håndtere. Vil sannsynlighetsbegrepet være riktig å bruke når en står ovenfor utfordringer av en slik natur?

Sannsynlighetsbegrepet har over lengre tid vært en stor del av risikofagfeltet. I senere tid har en begynt å skille mellom *safety* og *security*. Safety omhandler som oftest utilsiktede hendelser, mens security vil omhandle risikoer som stammer fra eller forverres av onde hensikter (Piètre-Cambacédès & Bouissou, 2013). Terrorisme vil, med utgangspunkt i disse definisjonene, være en securityrisiko. Dette kan også kalles en *trussel*. I følge Caldwell & Williams Jr. (2006:9) har trusler tradisjonelt blitt forstått som et produkt av kombinasjonen av intensjon og kapasitet. Dette er noe en kan kjenne igjen fra PST sine tidligere kategorier av trusselnivå.

Flere teoretikere (Piètre-Cambacédès & Bouissou; Aven, 2013 [2]; Kriaa m.fl., 2015) argumenterer for at securitytrusler, deriblant terrorisme, ikke kan uttrykkes ved bruk av sannsynligheter. En av hovedgrunnene som trekkes frem er at trusselen har intelligens (Piètre-Cambacédès & Bouissou, 2013). Aven (2014) har på den andre siden påpekt at sannsynligheter kan baseres på kunnskapen en har tilgjengelig, eller brukes til å uttrykke usikkerhet. I forhold til risikokommunikasjon, har flere bidrag (van Asselt & Renn, 2011; Renn, 2008; Reynolds, 2011) belyst hvordan budskap bør utformes. Noe som gjentas er at budskap ikke kan reduseres til vitenskap og sannsynligheter. Med bakgrunn i PST sitt arbeid, hvor mye av informasjonen kan være gradert, kan en forvente at budskap inneholder noe ut over dette?

Risikokommunikasjonen til PST om det oppdaterte trusselbildet kan, med bakgrunn i eksisterende teori, være emne for omfattende diskusjoner. Dette gjør det interessant å studere hvordan de kommuniserer til massemedier. PST sine hovedansvarsområder er å forebygge, avdekke og etterforske angrep mot demokratiet, norske borgere og vitale samfunnsinteresser (St. Meld. 21, 2012-2013). De skal gi politiske myndigheter og andre beslutningsgrunnlag i form av trusselvurderinger, samt råd om og innspill til oppfølgingstiltak. Det var også dette som var bakgrunnen for det oppdaterte trusselbildet. Det interessante i denne sammenheng er at det ble kommunisert ut til offentligheten. Er dette kun på grunn av den økte åpenheten? Eller ligger det noe annet til grunn for dette?

Fenomenet *terrorisme* er noe de aller fleste av oss vil forbinde med hendelser som for eksempel 9/11, og skytingene på Utøya. Vi har med andre ord et inntrykk av *hva* terrorisme er. Samtidig finnes det ikke en allment akseptert definisjon av fenomenet, og Jackson m.fl. (2011) poengterer at ordet terrorisme er subjektivt; «*en manns terrorist er en annen manns frihetsforkjemper*». Samtidig må en handling defineres som terrorisme for at det skal oppfattes som akkurat det. Det foreligger en definisjonsmakt, hvor politiske aktører og media definerer handlinger som terrorisme (ibid). PST har i norsk kontekst en stor rolle når det gjelder å definere hva som truer oss, noe som ble tydeliggjort gjennom oppdateringen av trusselbildet og sikkerhetstiltakene som fulgte av dette. Blesten rundt dette i media viser også at dette er noe som er av stor interesse for offentligheten- for vi ønsker jo å vite hva (eller hvem) som truer samfunnet vårt?

Bruken av begrepet sannsynlig, PST sin risikokommunikasjon til massemedier, og debatten dette har skapt, er utgangspunktet når denne avhandlingen utarbeides. Medieoppslagene som ble publisert i november 2014 og de påfølgende månedene, spilte nærmest en omveltning i det norske samfunnet. For eksempel var overskrifter som «*Terrorfaren i Norge har aldri vært større*» på forsiden av flere aviser. Oppdateringen av trusselbildet kan med dette belyse hvordan terrortrusler fører med seg utfordringer når det gjelder utforming av budskap, og brukes til å diskutere sannsynlighetsbegrepet i forhold til risikokommunikasjon.

### **1.2 Problemstilling**

På bakgrunn av motivasjonen for valg av tema, er det valgt å se på hvorvidt sannsynlighetsbegrepet vil være en god form for risikokommunikasjon. Ut ifra dette, og PST sin oppdatering av trusselbildet, er følgende problemstilling valgt: «*I hvilken grad benyttes sannsynlighetsbegrepet av PST for å kommunisere terrortrusler, og vil bruk av sannsynligheter være en god form for risikokommunikasjon?*»

Problemstillingen var i utgangspunktet risikokommunikasjon i forhold til terrorisme. Etter litteraturgjennomgang og gjennomført datainnsamling, ble det derimot tydelig at fokuset burde dreies mot *terrortrusler*. Fokuset vil dermed ligge på risikokommunikasjon og bruk av sannsynlighetsbegrepet i forkant av et potensielt terrorangrep, fremfor kommunikasjon under og i etterkant av et angrep. Det var mindre forskning enn forventet om emnet i universitetets databaser, og interessen for temaet ble med dette enda mer styrket. Noe av den relevante forskningen som foreligger vil gjøres kort rede for senere.

For å svare på problemstillingen, ble det utformet forskningsspørsmål. I følge Marshall & Rossman

(2011) bør forskningsspørsmål være generelle nok til å tillate utforskning, men spisset nok til å avgrense studien. I denne avhandlingen er problemstillingen spisset inn mot PST og deres oppdatering av trusselbildet i Norge. Sannsynlighetsbegrepet som verktøy vil derfor drøftes opp mot oppdateringen, i tillegg til teoretiske bidrag. Forskningsspørsmålene vil spisses inn mot PST for å belyse problemstillingen på best mulig måte. Hvilke spørsmål måtte stilles? Hvordan kunne studien bli mest mulig interessant? Hva måtte besvares for å kunne belyse problemstillingen? Etter å ha tenkt nøye gjennom dette, ble følgende forskningsspørsmål valgt:

- (i) *Hvordan blir trusselbildet og terrortrusler kommunisert av PST, og hvilke argumenter preger debatten om det oppdaterte trusselbildet?*
- (ii) *Hvordan benyttes sannsynlighetsbegrepet av PST, og hvordan kommuniseres usikkerheter?*
- (iii) *Hvordan samsvarer kommunikasjonen til PST med anbefalinger i teoretiske bidrag om effektiv risikokommunikasjon?*

Studien skal med dette forsøke å svare på hvordan utviklingstrekk i trusselbildet, og oppdateringen av trusselbildet, kommuniseres av PST. Hva fokuserer de på i kommunikasjonen? Det vil også gis fokus til hvilke argumenter som nevnes i samfunnsdebatten i forhold til dette. For det andre skal studien belyse hvordan sannsynlighetsbegrepet brukes, med fokus på hvordan begrepet fremstår i media. I tillegg vil det studeres hvordan usikkerheter kommuniseres. Det anses også som relevant å fokusere på hvordan PST sin kommunikasjon samsvarer med anbefalinger i teoretiske bidrag, og dette forskningsspørsmålet vil besvares i avhandlingens drøftingskapittel. De andre spørsmålene vil belyses i empirikapittelet, og diskuteres i drøftingen.

For å svare på forskningsspørsmålene, og i neste rekke problemstillingen, ble det gjennomført en *kvalitativ innholdsanalyse*. Det ble definert to strategiske utvalg:

- I. Tekster fra PST sine hjemmesider tilbake til 2011 og frem til begynnelsen av 2015, i form av trusselvurderinger, blogginnlegg og annen relevant informasjon. Begrunnelsen for dette er at det har blitt større fokus på PST sitt arbeid i etterkant av 2011 grunnet 22.juli, og PST har selv nevnt at de har blitt mer åpne etter terrorangrepet. Dette kan også gi forståelse for begreper som benyttes, generell utvikling i trusselbildet, og være passende for senere analytiske formål. Det ble valgt å se på dette for å studere hvorvidt oppdateringen av trusselbildet skiller seg fra hvordan PST vanligvis kommuniserer, i forhold til sannsynlighetsbegrepet. Dette ville i neste rekke belyse i hvilken grad PST benytter sannsynlighetsbegrepet

- II. Avisartikler fra perioden november 2014 til februar 2015. Tidsperioden ble valgt fordi oppdateringen av trusselbildet kom i begynnelsen av november, og for å kunne studere nyanse i debatten var det hensiktsmessig å sette en periode på et par måneder. PST sin trusselvurdering for 2015 ble dessuten publisert i begynnelsen av februar, og det var relevant å se etter eventuelle reaksjoner på denne. Begrunnelsen for å studere tidsperioden bunner i at ekstrem islamistisk terrorisme ble sett som en potensiell trussel mot Norge i større grad enn tidligere, og at oppdateringen har fått mye fokus i media. Avisartiklene ble dermed ansett som passende for å kunne svare på forskningsspørsmålene og problemstillingen, ved at det gir innsikt i kommunikasjonen om det oppdaterte trusselbildet.

For å drøfte empiriske funn, har det blitt valgt ut flere teoretiske bidrag. Selv om avhandlingens problemstilling dreier seg om risikokommunikasjon har også teori som omhandler selve risikobegrepet blitt vektlagt. Begrunnelsen for dette er en antakelse om at risikobegrepet som legges til grunn vil ha innflytelse på hvordan budskap utformes i risikokommunikasjon. De valgte teoretiske bidragene vurderes som passende for å kunne diskutere sannsynlighetsbegrepet i konteksten for avhandlingen, og vil forhåpentligvis kunne bidra til å drøfte problemstillingen på en interessant måte.

### ***1.3 Avgrensninger***

Securitybegrepet vil kunne brukes om flere typer kriminelle handlinger, deriblant sabotasje, spionasje og piratvirksomhet. I denne avhandlingen vil securitybegrepet avgrenses til terrorisme, og fokuset vil rettes mot teoretiske bidrag som kan belyse terrorisme som securitytrussel. Innholdsanalysen er også spisset inn mot en spesifikk kontekst: PST sin oppdatering av trusselbildet november 2014. Tidligere publiserte dokumenter fra PST sine hjemmesider vil brukes for å belyse eventuelle forskjeller i kommunikasjonen, og settes opp mot oppdateringen. Avhandlingen er dermed i hovedsak avgrenset til å fokusere på tidsrommet november 2014-februar 2015. Det er allikevel en målsetning at avhandlingen skal kunne belyse generelle aspekter ved sannsynlighet i risikokommunikasjon om terrortrusler, for eksempel i forhold til risikopersepsjon og usikkerhet. Avslutningsvis er det viktig å nevne at til tross for at det ikke finnes en allment akseptert definisjon av terrorisme, er en bestemt definisjon lagt til grunn i avhandlingen. Dette anses som viktig for avhandlingens fokus, og valget av definisjon vil belyses i teorikapitlet.

### ***1.4 Oppbygning***

Etterfulgt av innledningen vil kapittel to ta for seg de teoretiske bidragene som er valgt for å diskutere problemstillingen. I slutten av kapitlet vil tidligere forskning kort gjennomgås, for å

avdekke kunnskapshull innenfor temaområdet for avhandlingen. Kapittel tre vil gjøre rede for metodevalg som er tatt og begrunnelser for disse, samt utfordringer og begrensninger knyttet til valgene. I kapittel fire vil funnene fra den kvalitative innholdsanalysen presenteres, og i kapittel fem vil de empiriske funnene drøftes opp mot teori, samt at forskningsspørsmål (iii) blir diskutert. Kapittel seks presenterer avhandlingens konklusjon, som besvarer avhandlingens problemstilling. Tanker om videre forskning vil også presenteres. Siste del av avhandlingen er en oversikt over referansene som er benyttet, samt vedlegg.

## 2.0 Teori

I det følgende kapittelet vil det gjøres rede for teoretiske bidrag som anses som relevante for å belyse og diskutere forskningsspørsmålene og problemstillingen. Først og fremst vil terrorisme introduseres, både som fenomen og i forhold til media og «*framing*». Her sies det også litt om soloterrorisme, da dette er aktuelt for avhandlingens kontekst. Deretter kommer en gjennomgang av safety og security, hvor begrepene defineres og forskjeller blir trukket frem. Risiko i en securitykontekst blir også belyst, da definisjoner av risiko varierer mellom konseptene om safety og security. Det blir også gitt en kort introduksjon av security management, deriblant blir trefaktormodellen introdusert. Risikokommunikasjon er tyngdepunktet for avhandlingen. Teori om dette, samt teoretiske bidrag om hvordan trusler bør kommuniseres, blir derfor gjennomgått i et eget delkapittel. Innunder dette blir «risk governance» presentert, da risikokommunikasjon er vesentlig for styringsprosessene. Usikkerhet er et viktig element når en snakker om terrorisme, og securitytrusler generelt. Dette blir derfor belyst i et eget delkapittel, før det fokuseres på tre forskjellige perspektiver på risiko: klassisk perspektiv på risiko, opplevd risiko og risikopersepsjon, og Terje Aven sin C, U-tilnærming. Teorien om «*black swans*» (eller «*sorte svaner*») blir også presentert. Avslutningsvis gis en oppsummering av teori, og en gjennomgang av tidligere forskning.

### 2.1 *Terrorisme*

Definisjonen av terrorisme har vært tema for omfattende akademiske diskusjoner, og det er ingen allment akseptert definisjon (Jore, 2012). Smelser (2009) kaller terrorisme for et «*essensielt omstridt konsept*», på linje med demokrati og fattigdom. Begrepet refererer til et konsept som ikke er helt usammenhengende eller uten mening, men hvor viktige funksjoner er omstridt (ibid). Hoffman (2006) argumenterer for at en av grunnene til at terrorisme er så vanskelig å definere, er fordi begrepet endrer seg over tid, og at etter 9/11 har begrepet igjen blitt forandret. Dette er i tråd med hva Jackson m.fl. (2011) trekker frem ved terrorbegrepet (jf. Innledning). Videre peker Hoffman (2006) ut at terrorister i dagens samfunn ikke vil se på seg selv som terrorister, men som frihetsforkjempere, og krigere for rettferdighet. Dette gjør det vanskeligere å komme til en definisjon.

Jackson m.fl. (2011) skriver at betydningen av, og responsene til, terrorhandlinger blir bestemt av en kompleks rekke av sosiale og politiske praksiser som bidrar til merking og kategorisering av hendelser. Dette vil si at handlinger og uttalelser fra politikere, akademikere, advokater og andre, transformerer en bestemt voldshandling- som for eksempel bombing- til en terrorhandling (ibid). Det vil med andre ord foreligge en definisjonsmakt, hvor for eksempel tunge politiske aktører har makten til å definere hva som er terrorisme, og hva som ikke er det. Et begrep for dette er



«*framing*»: en kommunikativ strategi som styrer publikum mot å omfavne et synspunkt over et annet synspunkt (Matusitz, 2013:443).

Terrorisme er i dag et stort fokus innen forskning og undervisning, med tusenvis av publikasjoner om emnet hvert år (Jackson m.fl., 2011). I media har også terrorisme, eller responsen til regjeringer verden over på terrorhandlinger, fått en stor plass. Terrorisme utgjør en veldig stor del av den daglige nyhetsdekningen som konsumeres av befolkningen via TV, aviser, datamaskiner og andre steder. Med utgangspunkt i dette er det noen analytikere som mener at terrorisme og media eksisterer i et forhold som best kan beskrives som symbiotisk, som vil si at de har en gjensidig fordelaktig sameksistens (ibid).

Definisjonsmakten som ligger hos politiske aktører, i samspill med media som gir stor plass til terrorisme i nyhetsbildet, vil påvirke hva som oppfattes som en trussel blant offentligheten. Jackson m.fl. (2011) påpeker at voldelige hendelser aldri kan snakke for seg selv, til tross for at betydningen av hendelsene kan framstå som tydelig. Meningen med hendelsene må fremskaffes gjennom prosesser av fortolkning. Disse prosessene vil vanligvis organiseres og drives av mektige sosiale aktører med egne interesser (ibid). Dette kan ses i sammenheng med *framing* (jf. Matusitz, 2013). 9/11 og «The War on Terror» er et eksempel på dette: terrorangrepet ble pekt ut som starten på en krig, som videre førte til at USA gikk inn i Irak. Dette var ikke noe som var selvsagt for offentligheten, men måtte fra president Bush sin side kommuniseres og rettferdiggjøres.

Ganor (2002) understreker at å definere terrorisme ikke er et rent teoretisk problem, men også en operativ bekymring: terrorisme er ikke lengre et lokalt problem for spesifikke land, men et problem som involverer flere internasjonale aspekter. En trenger derfor enighet om hva en står ovenfor, noe som tydeliggjør behovet for en definisjon av terrorisme (ibid). Flere definisjoner vil fokusere på det politiske aspektet. I denne avhandlingen er det oppdaterte trusselbildet i første rekke knyttet til en bekymring for at Daesh-sympatisører vil gjennomføre angrep mot tunge beslutningstakere, politi- og militæransatte. Det religiøse aspektet vil dermed også spille en rolle i denne konteksten, i og med at Daesh er en ekstrem islamistisk gruppe. På bakgrunn av dette er følgende definisjon fra Matusitz (2013:468) lagt til grunn i denne avhandlingen:

*«The use of violence to create fear for (1) political, (2) religious, or (3) ideological reasons»*

Nevnte aspekter ved terrorisme vil være viktige i forhold til konteksten for avhandlingen. PST innehar en definisjonsmakt i Norge, for eksempel vil de årlige trusselvurderingene definere hva som er de største truslene mot landet vårt. I disse trusselvurderingene har ekstrem islamisme i flere år

blitt pekt ut som den største terrortrusselen mot Norge. PST har de siste årene kommunisert i større grad gjennom media, noe som gjør disse aspektene ved terrorisme enda viktigere, da budskapene som kommuniseres når ut til et økende antall mennesker.

### **2.1.1 Soloterrorisme**

Brynielsson m.fl. (2013) skriver at en av de mest utfordrende og uforutsigbare formene for terrorisme, er terrorhandlinger utført av enkeltpersoner. Disse personene kalles ofte «ensomme ulver» eller «soloterrorister». Planlegging av disse angrepene er vanskelig å oppdage, og det er vanskelig å stanse dem. Ensomme ulver kan sjelden tilegne seg den samme kapasiteten som en terrorgruppe, og angrepene vil derfor sjelden være gjennomført med for eksempel selvmordsbombing. Allikevel foreligger det mye informasjon på nettet, og det er nettopp via internett at soloterrorister bedriver aktivitet og eventuell planlegging (ibid).

### **2.2 Safety og security**

Albrechtsen (2003) påpeker i sin tekst «*Security vs. Safety*» at det i det norske språket ikke er et skille mellom de to begrepene, og at sikkerhet brukes for dem begge. I de senere år har en i noen sammenhenger begynt å referere til safety som *sikkerhet*, og security som *sikring*. Rausand og Utne (2009) skriver at en bruker begrepene for å skille mellom to forskjellige aspekter ved sikkerhet, og at begrepet *total sikkerhet* brukes som et samlebegrep for disse i noen sammenhenger. Stålesen (2011) poengterer at flere teoretikere er enige om at en tydelig forklaring og definisjon av begrepene er viktig for å unngå misforståelser.

Begrepene safety og security kan ha varierende betydning avhengig av kontekst og fagmiljø. I denne oppgaven vil begrepsfestningene være hentet fra teksten «*Cross fertilization between safety and security engineering*» (Piètre-Cambacédès & Bouissou, 2013). I denne teksten er *security* relatert til risikoer som stammer fra eller forverres av onde hensikter. *Safety* er relatert til utilsiktede hendelser, altså risikoer som skjer uten onde hensikter, men med potensielle virkninger for systemet eller miljøet der hendelsen skjer. Grunnideen innenfor både safety og security er å beskytte verdier fra farer/trusler og å lage sikre forhold/omstendigheter. En del av security vil også være beskyttelse mot kriminelle aktiviteter (Albrechtsen, 2003).

Kriminelle handlinger er i hovedsak bevisste handlinger, men de trenger ikke være det. Dersom en kjører noen km/h over fartsgrensen er det i seg selv en kriminell handling, men det kan skje ubevisst ved at man ikke er oppmerksom på fartsgrensen (ibid). Slike situasjoner kan skape et mer uklart skille mellom safety og security dersom en tar definisjonene lagt til grunn i betraktning: å bryte

fartsgrensen ubevisst er ikke en intendert handling, men vil allikevel være en kriminell handling. Det kan derfor være vanskelig å distinkt skille mellom safetyrisikoer og securitytrusler. Albrechtsen (2003:2) påpeker i forhold til dette at security ikke bare er beskyttelse mot intenderte hendelser, men også beskyttelse mot utilsiktede hendelser, som kan føre en inn i en tilstand av ikke å bli utsatt for trusler.

Begrepene, eller konseptene, vil ha forskjellige implikasjoner for hvordan en risikovurdering bør gjennomføres; blant annet vil de ha forskjellig proaktiv tilnærming (Aven, 2006). I vurderinger av safety, eller risikoanalyser, blir risiko fanget opp og analysert ved å studere konsekvenser og sannsynligheter eller frekvenser. I vurderinger av security, eller trusselvurderinger, blir trusler fanget opp og analysert ved å studere konsekvenser, sårbarhet og måls attraktivitet (Holtrop & Kretz, 2008).

Safetyrisikoer er relativt stabile over tid, og tilbakemelding fra analytikere om tidligere ulykker er derfor pålitelige. Trusler innenfor security er mindre forutsigbare, og avhenger av mange faktorer (eksempelvis ferdigheter, motivasjon og kapasitet), som gjør det vanskeligere å vurdere og kvantifisere mulige scenarioer (Kriaa m.fl., 2015). Kriaa m.fl. (ibid) trekker frem at bruken av kvantitative tilnærminger til sannsynligheter er utbredt innenfor safetyfeltet, mens disse tilnærmingene ikke alltid er akseptert innen securityfeltet.

Sannsynlighetsbaserte tilnærminger innenfor security reiser både spørsmål og uenigheter (Piètre-Cambacédès & Bouissou, 2013). Et fundamentalt spørsmål som ikke er besvart, er direkte koblet til vanskeligheter med å karakterisere enkelte trusler. Noen trusler vil, i det minste til en viss grad, være utenfor rekkevidde for objektive analyser. Flere analytikere vurderer at bruken av sannsynligheter, som et sterkt verktøy for å karakterisere usikkerhet, kan være passende. Andre analytikere mener derimot at ondskap unndrar probabilistisk modellering, eller i det minste gjør det veldig vanskelig å bruke (ibid).

### ***2.2.1 Risiko i en securitykontekst***

En grunnleggende likhet mellom begrepene (eller konseptene) er at begrepet om risiko benyttes for å vurdere og styre begge disse (Piètre-Cambacédès & Bouissou, 2013). Det vil allikevel være forskjeller i *hvordan* konseptene styres/vurderes. Forskere og praktikere har diskutert hvorvidt securitytrusler kan uttrykkes ved tradisjonelle risikoanalysemetodikker, eller om det er nødvendig å utvikle nye analytiske verktøy som kan fange opp karakteristikkene knyttet til beskyttelse mot intenderte hendelser. Et kritisk element ved disse diskusjonene er å definere hva risiko betyr i en

securitykontekst, og avgjøre hvorvidt det er mulig å uttrykke securitytrusler ved bruk av sannsynlighet/frekvens (Jore & Egeli, 2015:808).

Fokuset i risikodefinsjoner vil ofte være for eksempel systemsvikt, menneskelige feil, dårlig kommunikasjon, eller irrasjonalitet (Borodzicz, 2006). Security skiller seg fra dette ved at målet er å beskytte systemer, organisasjoner og samfunn fra dem som har en *intensjon om å påføre skade* (ibid). Reniers & Audenaert (2014) påpeker at en safetyrisiko er definert som et mål på menneskelig skade, miljømessig ødeleggelse og økonomisk tap i form av både sannsynligheten for hendelsen og omfanget av tap/skade. Innenfor security vil derimot risiko defineres som en trussel, hvor trusselen er innholdet av sikkerhetsrelatert risiko med høy grad av usikkerhet (ibid).

### **2.2.2 Security Management**

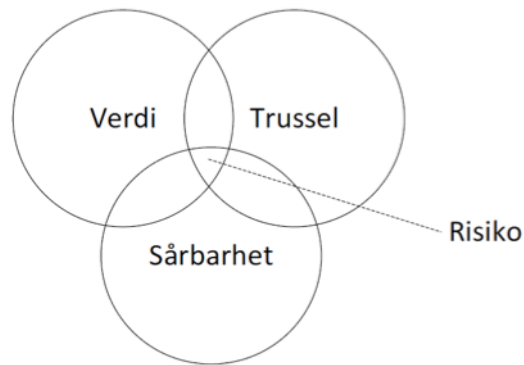
Som nevnt vil flere teoretikere se risiko i en securitykontekst som sammensatt av måls attraktivitet, sårbarhet og konsekvenser. Willis and Rand Corporation (2005) argumenterer også for dette, og påpeker at gjennom å definere disse kommer en frem til estimer, for eksempel for et terrorangrep. Vellani (2006) argumenterer for trusselvurderinger basert på historiske data, og skriver at «*den beste indikasjon på fremtiden er fortiden*». Forfatteren presenterer følgende formel for å definere trusler:

$$\text{Threat} = \text{Intent} + \text{Capability} + \text{Motivation}$$

Piètre-Cambacédès & Bouissou (2013) problematiserer metodene som til nå er presentert. I følge dem er trusselkilder som skal vurderes ikke velkjente, og trusselkategorier kan defineres, men truslene kan spenne over mange forskjellige kategorier og scenarioer. Innen security kan trusselen også ha intelligens. Dette vil gi mulighet for å tilpasse seg, for eksempel etter sårbarhetene i systemet som vurderes, eller mottiltak og defensive responser. Securitytrusler vil dermed være vanskelige å karakterisere kvantitativt; kvalitative metoder, som kombinerer en preskriptiv tilnærming med ekspertkunnskap er ofte foretrukket (ibid). Aven (2013 [2]) poengterer at hendelsene også vil være preget av lite gjentakelse. Det vil derfor være lite empirisk data, og ved hvert tilfelle vil trusselaktøren forsøke å gjøre noe nytt med det formål å skremme og overraske. Trusselen vil dermed være preget av stor grad av uforutsigbarhet.

De siste årene har den såkalte *trefaktormodellen* fått stor oppmerksomhet i Norge. Manglende eller utilstrekkelig beskyttelse innebærer sårbarheter som kan eksponere verdier eller annet som ønskes sikret (jf. Security som «*sikring*») (Bremer-Mærli, 2012). Eiere av verdiene står ovenfor risiko for verditap, eller direkte og indirekte skade. Denne risikoen kan uttrykkes som forholdet mellom trusselen mot en gitt verdi, og verdiens sårbarhet overfor trusselen (ibid).

Risikoen oppstår altså i samspillet mellom verdier, trusler og sårbarheter; fjernes verdien, fjernes også risikoen. Dersom det ikke finnes en trussel, kan sårbarheten godt være stor uten at det påvirker risikoen (ibid). Tilsvarende vil verdiene være sikret dersom det teoretisk sett ikke finnes sårbarheter. Modellen vil med andre ord stemme overens med flere av de teoretiske bidragene som er blitt presentert.



Figur 1: Trefaktormodellen (Bremer-Mærli, 2012)

Busmundrud m.fl. (2015) kritiserer trefaktormodellen for å være vanskelig å kommunisere på en like lettfattelig måte som en sannsynlighet- og konsekvenstilnærming. Det påpekes at trefaktormodellen kan være egnet til å kommunisere hvilke faktorer som inngår i vurderinger, men at den er uegnet til å kommunisere resultatet, noe som er avgjørende for å danne beslutningsgrunnlag (ibid).

### 2.3 Risikokommunikasjon

Aven (2014:234) definerer risikokommunikasjon som *utveksling eller deling av risikorelatert data, informasjon og kunnskap mellom interessenter*. Denne definisjonen har et annet fokus enn Matusitz (2013:461) sin definisjon. Aven fokuserer på deling av meninger, mens Matusitz fokuserer på hvordan noen kommuniserer til et publikum om en risiko. Målet med risikokommunikasjon er allikevel å assistere interessenter og omverdenen i å forstå rasjonaliteten bak en risikobasert beslutning. Av dette utarbeides en balansert vurdering som reflekterer faktabasert bevis om den aktuelle saken (Aven & Renn, 2010:159). Effektiv kommunikasjon må være i kjernen av enhver suksessfull aktivitet for å vurdere og styre risiko (Renn, 2008).

Risikokommunikasjon handler om en toveis-kommunikasjonsprosess, hvor ikke bare offentligheten forventes å engasjere seg, men også risikoledere (Renn, 2008). Målet med denne kommunikasjonen er å bygge opp gjensidig tillit ved å respondere på bekymringer blant offentligheten og relevante interessenter. Risikokommunikasjon trengs gjennom hele risikohåndterings-kjeden, fra innramming

av problemet (jf. Framing) til overvåkings- og risikostyringskonsekvenser. En god form for kommunikasjon vil reflektere naturen av risikoen en vurderer, konteksten, og hvorvidt de vekker (eller kan vekke) samfunnsmessig bekymring (ibid).

Bekymringer, persepsjoner og erfaringsmessig kunnskap blant publikum bør veilede risikoledere i valg av tema: det er ikke oppgaven til de som kommuniserer å bestemme hva publikum bør eller må vite, men å respondere på spørsmål om hva publikum *vil* vite (Renn, 2008). Hensikten med risikokommunikasjon bør derfor ikke ses som et forsøk på å overbevise mennesker om at noe er riktig, men heller å gi mennesker innsikten de trenger for å ta bestemte beslutninger. Disse beslutningene bør reflektere den beste tilgjengelige kunnskap og menneskers egne preferanser (Aven & Renn, 2010). Det er også viktig å ta i betraktning at offentlig oppfatning av sannsynligheter og risiko varierer fra oppfatninger blant profesjonelle analytikere. Mens eksperter vanligvis gir lik vekt til sannsynligheter og omfanget av en gitt risiko, vil den intuitive risikopersepsjon reflektere høyere bekymring for lav-sannsynlighet/høy-konsekvens risikoer, som for eksempel terror (Renn, 2008).

På bakgrunn av forskjellene i oppfatninger om risiko, argumenterer Hampel (2006) for at vellykket risikokommunikasjon må ha et felles sett av tegn og symboler. Med symbolikk menes blant annet begreper; for eksempel vil ikke *risiko* ha en allmenn definisjon, fordi det er mange faktorer som påvirker hva vi oppfatter som risiko. Dette, og hva Renn (2008) sier om intuitiv risikopersepsjon, vil bli diskutert nøyere i senere kapittel om opplevd risiko. Hampel påpeker også at direkte kommunikasjon vil ha feedback-loops som kan oppklare kommunikasjonsproblemer, mens kommunikasjon gjennom massemedier ikke vil inneha denne muligheten.

Begrepet «*risk governance*» handler om mangfoldet av aktører og prosesser som leder til kollektive risikorelaterte beslutninger (Van Asselt & Renn, 2011). Styrende/ «*governance*» valg i moderne samfunn er sett som et samspill mellom statlige institusjoner, økonomiske krefter og sivile samfunnsaktører (Aven & Renn, 2010). Risikokommunikasjon er et vesentlig element innenfor dette, og for hver risiko som det skal tas beslutninger om må det tas hensyn til 1) *Hvem er inkludert?* 2) *Hva er inkludert?* 3) *Hva er omfanget av, og mandatet i, prosessen?* (Van Asselt & Renn, 2011). Dette vil variere mellom forskjellige risikoer. Aven og Renn (2010) skriver at avhengig av hvilken risiko en står ovenfor, vil forskjellige nivåer av interessenter og representanter fra offentligheten måtte inkluderes i styringsprosessen.

Van Asselt & Renn (2011) beskriver såkalte *systemiske risikoer*. Disse risikoene er komplekse, og

vil være beheftet med usikkerhet og/eller tvetydighet. Kompleksitet vil være preget av multi-kausale, ikke-lineære koblinger; disse koblingene vil gi stor usikkerhet når en skal vurdere potensielle fremtidige konsekvenser av en potensiell risiko (ibid). Dersom risikoen er preget av høy tvetydighet må det vurderes om det finnes ukjente effekter, og om risikoen i det hele tatt er akseptabel. Et eksempel på en slik risiko kan være genmodifisert mat.

Systemiske risikoer vil med dette kunne ha store konsekvenser. Dette vil kreve inkludering på andre nivåer enn *enkle risikoproblemer*, hvor konsekvenser av en bestemt aktivitet er velkjent. Å kategorisere risikoer i henhold til kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet vil kunne bidra til mer betydningsfulle styringsprosesser i forhold til hvilke behov som eksisterer (ibid). For eksempel vil enkle risikoproblemer ikke måtte inkludere alle påvirkede parter i beslutninger (eks. i forhold til frivillige risikoer som røyking), mens risikoer preget av høy tvetydighet vil måtte inkludere både direkte og indirekte påvirkede parter (Aven & Renn, 2010).

		<i>Risk Balancing Necessary</i> + Probabilistic Risk Modelling	<i>Risk Trade-off Analysis &amp; Deliberation necessary</i> + Risk Balancing + Probabilistic Risk Modelling
	Probabilistic Risk Modelling	Remedy	Remedy
	Cognitive	• Cognitive • Evaluative	• Cognitive • Evaluative • Normative
	Type of Conflict	Type of Conflict	Type of Conflict
Statistical Risk Analysis	• Agency Staff • External Experts	• Agency Staff • External Experts • Stakeholders • Industry • Directly affected groups	• Agency Staff • External Experts • Stakeholders • Industry • Directly affected groups • General public
Remedy	Actors	Actors	Actors
Agency Staff	Actors	Actors	Actors
Actors	Actors	Actors	Actors
Instrumental	Epistemological	Reflective	Participative
Type of Discourse	Type of Discourse	Type of Discourse	Type of Discourse
Simple	Complexity induced	Uncertainty induced	Ambiguity induced
Risk Problem	Risk Problem	Risk Problem	Risk Problem
Function:	Allocation of risks to one or several of the four routes		
Type of Discourse:	Design discourse		
Participants:	A team of risk and concern assessors, risk managers, stakeholders and representatives of related agencies		

Figur 2: Risikostyringstrappen og involvering av interessenter (Aven & Renn, 2010)

Teoretisk sett kan man skille mellom kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet (Van Asselt & Renn, 2011), som vist i modellen over. Men reelt sett vil usikkerhet ofte være et resultat av kompleksitet, og disse vil ofte fremme veksten av tvetydighet (ibid).

Van Asselt & Renn (2011) understreker at kommunikasjon befinner seg i kjernen av enhver vellykket aktivitet, da det er en forutsetning for vellykkede styringsprosesser. Utfordringen er å

organisere produktiv og meningsfull kommunikasjon med, og inkludering av, en rekke aktører med forskjellige roller og interesser (ibid). En annen forutsetning for vellykkede styringsprosesser er erkjennelsen om at vitenskapelig kunnskap vil spille en rolle, men er langt fra tilstrekkelig. Usikre, komplekse og tvetydige risikoer kan ikke behandles kun i form av sannsynligheter og kvantifiserbare effekter (ibid). Avslutningsvis er det viktig å poengtere at det ikke kan utarbeides rutiner for risk governance, og at aktørene som er involvert må fokusere på de tre karakteristikene ved risiko.

### ***2.3.1 Å kommunisere trusler***

Som nevnt i forrige delkapittel vil risikoer i dagens samfunn ofte være preget av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet. Trusler, som for eksempel terrortrusler, vil i stor grad kunne inneha disse karakteristikene. Sendere og mottakere i kommunikasjonsprosessen vil ofte redusere kompleksitet ved å forenkle budskapet, og fokusere mer på aspekter som ses som relevante (Renn, 2008). Renn (ibid) argumenterer for at risikokommunikasjon må adressere de kvalitative karakteristikene ved en risiko, og at det ikke er tilstrekkelig å begrense kommunikasjonsprosessen til en diskusjon om sannsynlighet og konsekvenser.

START<sup>7</sup> (2012) skriver i sin rapport at kommunikasjonen må tilpasses etter hvilken type risiko en står ovenfor, basert på grad av frykt assosiert med risikoen, og offentlighetens kjennskap til denne. Et terrorangrep, eller en terrortrussel, vil være forbundet med høy gjenkjennelighet og høy grad av frykt. Denne typen risikoer er livstruende, og kjennetegnes av mangel på advarsler før den inntreffer. Det poengteres i rapporten at når det foreligger en konkret trussel bør kommunikasjon rettes mot offentligheten. Kommunikasjonen bør gi informasjon, advarsler, og veiledning om hvordan en bør forberede seg (ibid).

Burns (2009) argumenterer for at effektiv kommunikasjon om terrortrusler bør gi informasjon som styrker individer og institusjoner i å kunne ta bedre beslutninger under et eventuelt angrep. Dette er i tråd med START sine anbefalinger. Når det gjelder fremvoksende trusler bør advarsler være spesifikke, for eksempel ved å gjøre rede for om noen regioner er mer utsatt. En bør også si hva blir gjort for å minske trusselen, og hvorvidt det er noe individer kan gjøre (McDermott & Zimbardo, 2007). Budskap om trusler bør være politisk relevant, kulturelt sensitivt, og klart i forhold til hva som for øyeblikket er kjent og hva som er usikkert (Burns, 2009).

---

<sup>7</sup> The National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism



Reynolds (2011) påpeker at måten mennesker tar inn over seg, prosesserer, og bruker informasjon kan endres når en står ovenfor trusler om dødsfall. Videre skriver Reynolds at budskap om trusler ofte blir redusert til vitenskapelige bevis. Dette vil ikke nødvendigvis bli oppfattet av offentligheten slik forskere forventer; individer vil tilpasse den vitenskapelige informasjonen til hva de allerede vet, basert på blant annet erfaring (ibid). Som nevnt vil åpenhet og offentlig debatt være en forutsetning for tillit (jf. Renn, 2008), og å redusere kommunikasjon om trusler til vitenskapelige bevis og risikoanalyser vil hindre toveiskommunikasjonen som anbefales av blant annet Renn (ibid).

Terrortrusler vil ikke bare ramme enkeltindivider, men har potensiale til å ryste et helt samfunn. På bakgrunn av dette, og de teoretiske bidragene som er nevnt, ligger det flere argumenter til grunn for å inkludere offentligheten i debatt om sikkerhetstiltak i forhold til potensielle terrorangrep.

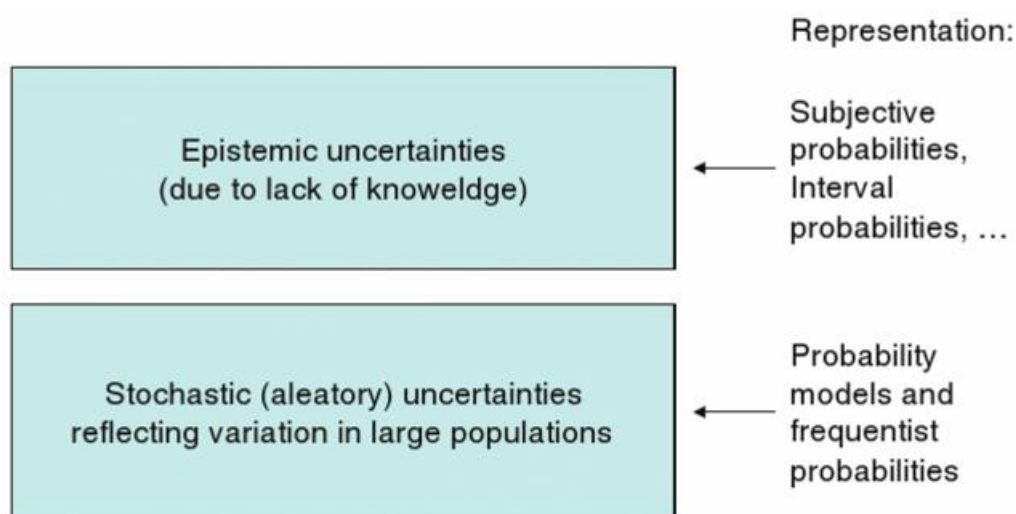
#### **2.4 Usikkerhet**

Rausand & Utne (2009) påpeker at begrepet usikkerhet brukes på mange måter. Noen hevder at risiko er vår usikkerhet om fremtiden og at risiko derfor *er* usikkerhet. Andre hevder at risiko og usikkerhet er to atskilte begrep som ikke nødvendigvis har så mye med hverandre å gjøre. Aven (2014:235) definerer usikkerhet som *«ikke å vite om noe, hvor «noe» refererer til en sann verdi av en kvantitet eller de faktiske fremtidige konsekvenser av en aktivitet»*.

Usikkerhet blir ofte gruppert i to typer (Rausand & Utne, 2009): disse kalles *aleatorisk* og *epistemisk* usikkerhet. Aleatorisk usikkerhet skyldes naturlig variasjon eller tilfeldighet, og eksempler på slik variasjon er vindstyrke eller nedbør. Det vil med andre ord være en iboende variasjon i en størrelse eller populasjon, for eksempel at høyden til norske rekrutter varierer. Ved å studere rekruttene kan en tilpasse en statistisk fordeling til dette: høyden til en tilfeldig valgt rekrutt er usikker, men en kan si noe om sannsynligheten for at han for eksempel er høyere enn 185 cm (Ibid).

Epistemisk usikkerhet skyldes mangel på kunnskap, og er til en viss grad knyttet til uvitenhet. *Bevisst uvitenhet* er når vi vet vi mangler kunnskap og innsikt, og derfor tar hensyn til dette i risikovurderinger og analyser. Den farlige typen av uvitenhet er når vi tror at vi vet, men i virkeligheten er uvitende (Ibid). I forhold til terrorisme kan det være vanskelig å redusere epistemisk usikkerhet, i og med at trusselaktørene har intelligens, og informasjon som reduserer usikkerheten kan plutselig bli irrelevant ved at trusselaktørene løpende kan tilpasse seg situasjonen. Som START (2012) påpeker, vil det være mangel på advarsler før et terrorangrep inntreffer.

Kommunikasjon om securitytrusler kan, blant annet grunnet dette, kunne være veldig krevende.



Figur 3: Epistemisk og aleatorisk usikkerhet (Aven, Zio & Baraldi, 2013)

Frewer (2004) argumenterer for at effektiv risikokommunikasjon med fordel kan fokusere på å gi informasjon om forskjellige typer usikkerhet til relevante interessenter og offentligheten. For eksempel vil usikkerhet ved vurderinger være en viktig faktor for å bestemme hvordan en skal handle. En må for eksempel ta beslutninger om hvorvidt en skal forsøke å redusere risikoen ved risikoreduserende tiltak, eller redusere usikkerheten ved fokusert forskning. Risikoledere og offentligheten bør bli informert om vurderingen og usikkerheten før tiltak blir iverksatt, for å sikre at risikostyringstiltakene er akseptert (ibid). Dette er i tråd med argumentene presentert av blant annet Renn (2008) og Aven & Renn (2010). Risikokommunikasjon burde også fokusere på kildene til usikkerhet, så vel som omfanget av usikkerheten tilknyttet en spesifikk risiko (Frewer, 2004).

Aven (2014) skiller mellom liten, moderat og stor/dyp usikkerhet. *Liten usikkerhet* er karakterisert ved situasjoner og problemer hvor det foreligger stor kunnskap, og dermed kan man gi nøyaktige forutsigelser. Eksempler kan inkludere bilulykker og røyking. Samtidig er det viktig å påpeke at selv om usikkerheten er liten betyr ikke det at risikoen er liten. Konsekvensene kan være store, men poenget med liten usikkerhet er at det er mulig å forutsi forekomst av hendelser.

*Moderat usikkerhet* vil si at det foreligger kunnskap, men denne kunnskapen er betydelig svakere enn i kategorien for liten usikkerhet. Eksempler på situasjoner som dekkes av denne kategorien er leting etter olje og gass i arktiske områder, og noen typer terror og sabotasje (ibid). *Stor/dyp usikkerhet* refererer til situasjoner hvor kunnskapsnivået er lite, og pålitelige forutsigelser ikke kan gjøres. Stor usikkerhet kan være resultat av vitenskapelig usikkerhet, som kan grunne i en

manglende forståelse for hvordan konsekvenser er påvirket av underliggende faktorer. Det er dermed vanskelig å etablere en modell for nøyaktige forutsigelser, som gir gode beskrivelser av årsaks-virkningsforhold (ibid).

Aspekter en må vurdere når en bedømmer hvorvidt bakgrunnskunnskap er sterk eller svak er (ibid):

- (i) I hvilken grad antakelser som blir lagt til grunn representerer store forenklinger
- (ii) Tilgjengeligheten av relevante data
- (iii) Graden av enighet/konsensus blant eksperter
- (iv) Graden av forståelse av fenomenet som er involvert
- (v) Eksistens av relevante modeller

Hvilken type usikkerhet en står ovenfor, og hvor sterk bakgrunnskunnskap som foreligger, kan ses i sammenheng med risikostyringstrappen (Aven & Renn, 2010); det kan diskuteres hvorvidt graden av usikkerhet kan relateres til hvor høy kompleksitet og tvetydighet som forbindes med risikoen. Usikkerhet vil også kunne gi utfordringer i forhold til å gi trygghetsråd til befolkningen, grunnet at usikkerheten kan springe ut fra mangel på kunnskap om trusselen.

#### ***2.4.1 Usikkerhet og security***

Usikkerhetsdimensjonen er tilstedeværende i mye større grad innenfor securityfeltet enn innenfor safetyfeltet (Albrechtsen, 2003). Usikkerheten i forhold til trusler og konsekvenser innenfor security eksisterer blant annet på grunn av (ibid):

- I. Høy grad av kompleksitet i informasjonsteknologisystemer
- II. Uforutsette og uønskede interaksjoner
- III. Manglende nærhet til trusler, trusler utenfor «synet»
- IV. Eksterne trusler er vanskelige å forutse og kontrollere
- V. Tilsiktede/beviste trusler (både interne og eksterne) er vanskelige å forutse
- VI. Bredt spekter av trusler
- VII. Teknologendringer
- VIII. Behov for kunnskap for å forstå informasjonsteknologien

Som en kan se, er faktorene som nevnes i stor grad knyttet til blant annet Piètre-Cambacédès & Bouissou (2013) sine argumenter: trusselkilder ikke vil være velkjente, og i noen tilfeller også ukjente. Truslene kan også tilpasse seg sårbarhet i systemer og defensive responser, noe som vil kunne føre til stor usikkerhet om hvilken trussel en står ovenfor. Dette kan knyttes til den epistemiske usikkerheten som ble nevnt i forrige delkapittel. Aven (2013 [2]) poengterer også, som

sagt, at det vil foreligge lite empirisk data ettersom trusler og eventuelle angrep vil være preget av lite gjentakelse. Grunnlaget for prediksjoner vil derfor være lite, og videre vil dette føre til stor usikkerhet om utfall. Et terrorangrep vil, med utgangspunkt i dette, som oftest komme som en overraskelse. Dette vil utdypes i senere kapittel om «Black Swan» teorien.

Innenfor security vil en ofte rangere konsekvenser ved skalaer med tre-fire nivåer, som går fra for eksempel «små» til «katastrofale» konsekvenser (Piètre-Cambacédès & Bouissou, 2013). Innenfor safety vil en ha mange nivåer som går fra enkle hendelser, til hendelser assosiert med katastrofepotensiale. Denne forskjellen kan forklares ved den iboende vanskeligheten ved å vurdere konsekvensene av intenderte hendelser (ibid). Analytikere som kommuniserer med beslutningstakere forenkler ofte resultater fra vurderinger, noe som resulterer i at usikkerheter ikke blir kommunisert (Aven, 2014). Aven (ibid) argumenterer for at meningsfull kommunikasjon ikke kan finne sted dersom en ikke gir fokus til forståelse av konseptet som introduseres og usikkerhetene som er involvert.

### **2.5 Tilnærminger til risiko**

I de følgende kapitlene vil tre forskjellige tilnærminger til risiko bli gjennomgått. For å svare på oppgavens problemstilling anses det som viktig å vise til forskjellige aspekter ved risikobegrepet. En gjennomgang av klassisk tilnærming til risiko er nødvendig for å kunne reflektere over sannsynlighetsbegrepet. Risikopersepsjon og opplevd risiko vil være relevant for å kunne diskutere hvordan risikokommunikasjon blir mottatt av offentligheten; i denne oppgaven knyttes risikopersepsjon til terrorisme og «*probability neglect*». Den tredje tilnærmingen er Terje Aven (2014) sitt C, U-perspektiv, som fokuserer på risiko som en kombinasjon av usikkerheter og konsekvenser.

#### **2.5.1 Klassisk tilnærming til risiko**

Innenfor klassisk tilnærming ligger fokuset på beregning og analyse av risiko ved bruk av matematiske/statistiske og fysiske modeller. Risiko uttrykkes som regel kvantitativt, og det er vanlig at størrelser som hyppighet/frekvens og sannsynligheter knyttes til opptreden av uønskede hendelser. Slike beregninger av risiko har tradisjonelt vært benyttet hovedsakelig innenfor teknologisk og økonomisk virksomhet i forbindelse med sikkerhetsstyring, og i spørsmål om hva som er akseptabel risiko (jf. Aven m.fl., 2004:38).

I følge tilnærmingen vil risiko kunne uttrykkes ved  $R = W \times S$ , hvor W er sannsynligheten for at en risiko inntreffer, og S refererer til konsekvensene dersom risikoen inntreffer (Hampel, 2006). Risiko

blir betraktet som en objektiv egenskap knyttet til aktiviteten som studeres. Tilnærmingen bygger med andre ord på naturvitenskapelig tenkemåte, der analytikerene gjør målinger av tidligere hendelser og på grunnlag av dem forsøker å foreta en beregning/estimering av sannsynligheter og risiko (Aven m.fl., 2004). Problemet er imidlertid at det i de fleste tilfeller er en omfattende og vanskelig oppgave å få gode nok målinger som bestemmer sannsynligheten for en gitt risiko. Konsekvensen er at estimatene blir veldig usikre (ibid). Dette er, som vist tidligere, en av grunnene til at det argumenteres mot bruk av sannsynlighet innenfor security.

I boken *Risk, surprises and Black Swans* (2014) poengterer Aven at det finnes forskjellige typer sannsynlighet. Sannsynlighet kan være forventet tap, for eksempel i forhold til en forsikrings sak. En annen type kalles frekventistisk sannsynlighet. Ifølge Aven & Renn (2010) er dette andelen ganger hendelsen inntreffer dersom situasjonen hypotetisk sett ble gjentatt et uendelig antall ganger. Den underliggende sannsynligheten er ukjent, og er estimert i den statistiske analysen.

Sannsynlighet kan også brukes for å uttrykke usikkerhet: si at en sannsynlighet på 10 % blir satt for at Peter blir truffet av en stein, så kan denne sannsynligheten uttrykke samme grad av tro og samme grad av usikkerhet som dersom en skal trekke en spesifikk kule fra en urne som inneholder ti kuler (Aven, 2014). Sannsynligheten er et kunnskapsbasert mål på usikkerhet, som avhenger av bakgrunnskunnskapen (Aven & Renn, 2010). Denne tankegangen kalles også en *bayesiansk tilnærming* til sannsynlighet.

Aven (2014) argumenterer for at dersom en skal bruke sannsynlighetsbasert analyse i praksis, er en tolkning nødvendig; en må forklare hva sannsynligheten betyr. Skal for eksempel sannsynligheten forstås som subjektiv, hvor analytikerne har basert den på bakgrunnskunnskap, eller skal den forstås som at den representerer tilgjengelig data og kunnskap på en mer objektiv måte? Mange innenfor fagmiljøet for sannsynlighet finner begrepet om subjektiv sannsynlighet vanskelig å bruke i praksis, fordi det kan gi et inntrykk av at sannsynligheten og den tilhørende vurderingen er ikke-vitenskapelig (ibid).

### ***2.5.2 Opplevd risiko og risikopersepsjon***

Mens risiko innen klassisk tilnærming ses som produktet av sannsynlighet og konsekvens, vil hverdagsbruken av begrepet ha forskjellige tolkninger blant individer, kulturer og grupper (Renn, 2008). Risikopersepsjon kan defineres som menneskers subjektive oppfattelse av risiko, som bygger på egen erfaring og informasjonsgrunnlag (Pettersen & Engen, 2010). Individer vil respondere i forhold til sin risikopersepsjon, ikke i forhold til et objektivt risikonivå eller en vitenskapelig

risikovurdering. Frekvenser eller andre vitenskapelige former for sannsynlighet er substituert av grad av tro som mennesker har om hvorvidt en uønsket hendelse eller uønsket konsekvens vil inntreffe (Renn, 2008).

Renn (ibid) gjør rede for kontekstuelle variabler, som en har funnet at påvirker individers bedømmelse om risiko. *Forventet antall dødsfall* eller tap vil påvirke risikovurderingen. Det vil her eksistere konflikt mellom teknisk risikoanalyse og risikopersepsjon, ikke om selve tallet, men om viktigheten av denne typen informasjon. *Katastrofepotensiale* vil ha betydning. Hendelser som har lav sannsynlighet, men store konsekvenser, vil ofte oppfattes som mer truende enn risikoer med middels/lave konsekvenser.

*Risikorelaterte karakteristikk*, for eksempel om risikoen er naturskapt eller menneskeskapt, har stor påvirkning på hvor alvorlig en anser en trussel å være. *Situasjonsrelaterte karakteristikk*, for eksempel frivillighet eller hvorvidt risikoen anses som urettferdig, vil påvirke hvorvidt en risiko ses som akseptabel eller ikke. *Stigmatisering* vil gå ut på at noen risikoer, som for eksempel terrorisme, vil bringe frem negative konnotasjoner (eks. mentale bilder av fly som krasjer inn i bygninger) og sterk følelse av risikoaversjon (Ibid).

*Følelser* som frykt og sinne kan også være en genuin pådriver i risikopersepsjonen, og kan påvirke oppfatninger om risikokilden. Avslutningsvis vil *personlig involvering* være et viktig punkt. Mennesker har vanligvis et mer avslappet forhold til risikoer der de selv er involvert i aktiviteter som frembringer risikoen, eller bruker en teknologi tilknyttet risiko. Eksempel på dette kan være bruk av mobiltelefon i forhold til stråling (Ibid).

Slovic (2000) peker på frivillighet, kontroll over situasjonen, og personlig erfaring som vesentlig for hvorvidt en aksepterer en risiko eller ikke. Disse forholdene vil være en del av hva Renn (2008) kaller *situasjonsrelaterte karakteristikk*, og vil med dette dreie seg om selve risikoopplevelsen i en bestemt situasjon. Dersom en blir tvunget inn i en farefylt situasjon er akseptnivået veldig lavt. Dette gjelder også i situasjoner hvor personer har intensjon om å påføre en noe vondt. Når konsekvenser av en risiko er nye og ukjente, vil en ha mindre kontroll over situasjonen, og konsekvensene vil oppfattes som større og mer alvorlige enn dersom de var velkjente (ibid).

Risiko som er ukjent vil ofte vekke en såkalt *fryktfaktor* hos mange. Dette er risikoer som kan knyttes til forhold utenfor hva vi til daglig omgir oss med, og som skaper frykt blant store deler av befolkningen. Denne type risikoer er karakterisert ved flere av forholdene som allerede er nevnt

(Boyesen, 2003):

- I. De er hendelser utenfor personlig kontroll
- II. De har katastrofepotensiale
- III. De er ujevnt fordelt
- IV. De påfører høyrisiko til kommende generasjoner
- V. De er økende og ikke lette å redusere
- VI. En eksponeres ufrivillig med potensiell fare for å rammes individuelt

Renn (ibid) lister følelser som sinne og frykt som en kontekstuell variabel som påvirker risikopersepsjonen. Risikoer assosiert med fryktfaktoren kan føre til at en får en bestemt følelse, for eksempel sinne, hver gang en tenker på en bestemt risikokilde (Boyesen, 2003). Fryktfaktoren kan også kobles sammen med stigmatisering (jf. Renn, 2008): en får negative konnotasjoner når en tenker på en risiko som utløser fryktfaktoren. Dette kan ses i sammenheng med hva Slovic m.fl. (2004) kaller «*risk as feelings*» og «*risk as analysis*». «Risk as feelings» refererer til vår instinktive og intuitive reaksjon på fare. «Risk as analysis» vil bringe logikk, fornuft og vitenskapelige diskusjoner. Med utgangspunkt i det som er gjennomgått i dette kapittelet, kan en i stor grad se terrorisme i relasjon til «*risk as feelings*», fordi terrorismens natur utløser sterke følelser hos mange.

#### **2.5.2.1 *Terrorisme og «probability neglect»***

Ut fra karakteristikken som er gjennomgått (Renn, 2008; Slovic, 2000; Boyesen, 2003) kan det se ut til at terrorisme og andre securitytrusler har potensiale til å vekke en større frykt enn safetyrisikoer. Til tross for at sannsynligheten er høyere for å dø i en bilulykke enn grunnet et terrorangrep, vil individer frykte et terrorangrep i mye større grad enn bilkjøring. Sunstein (2003) poengterer at når sterke følelser er involvert, vil individer fokusere på alvorligheten av et utfall fremfor sannsynligheten for at utfallet faktisk vil inntreffe.

Sunstein (ibid) kaller fenomenet «*probability neglect*»: variasjoner i sannsynlighet vil ikke påvirke menneskers bedømmelser når utfallet engasjerer individets følelser. For eksempel, selv om et terrorangrep inntreffer, vil ikke alle individer bli påvirket på samme måte. Dersom det for eksempel inntreffer et terrorangrep i Oslo, vil mange individer frykte at noe skal skje dem, til tross for at de bor i en annen by. I lys av «*probability neglect*», vil regjeringer ikke oppnå suksess dersom de forsøker å redusere frykt ved å påpeke den lave sannsynligheten for et terrorangrep. Dette gjelder også i etterkant av et terrorangrep. Det vil ikke være meningsfylt å påpeke at det er lite sannsynlig at det gjentar seg (ibid). Sunstein påpeker også at «*probability neglect*» er spesielt sannsynlig i

forhold til terrorisme. Dette kan forklares ved at terrorisme produserer offentlig frykt, og ved forholdene Slovic (2000), Renn (2008) og Boyesen (2003) påpeker.

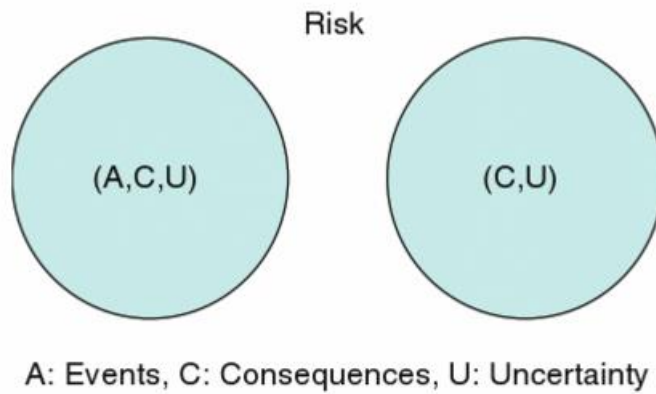
De kontekstuelle variablene presentert av Renn (ibid), og forholdene Slovic (ibid) gjør rede for, samt «probability neglect» og «risk as feelings», har betydning for hvordan en bør kommunisere et budskap. Risikopersepsjon er dermed noe som må tas hensyn til, kanskje spesielt når en skal kommunisere om terrorisme. Burns (2009) skriver at en bør tenke over hvordan sannsynligheter presenteres. Lekfolk vil ikke nødvendigvis være kjent med måten en fremstiller sannsynligheten på. Risikoen kan derfor føles større, spesielt når det gjelder risiko som engasjerer sterke følelser. Forfattere argumenterer for at individer vil forenkle kompleks informasjon, for eksempel ved å mentalt bytte ut spørsmålet «Hva er den statistiske risikoen?» med et eksempel de kjenner til for å forstå hvor stor risikoen er (Sunstein, 2003).

### ***2.5.3 Usikkerhetsdimensjonen- en bredere tilnærming til risiko***

I løpet av de siste årene har flere tilnærminger til risiko blitt utviklet, hvor sannsynlighet erstattes med usikkerhet i risikodefinsjoner. Motivasjonen for dette er at sannsynlighet bare er et verktøy for å beskrive usikkerhet, og at risikokonseptet burde ikke bli begrenset til kun dette verktøyet (Aven & Krohn, 2014). Disse nye tilnærmingene gir mer vekt til kunnskapsdimensjonen, det uforutsigbare, og potensielle overraskelser enn den tradisjonelle tilnærmingen til risiko. Et nøkkelargument er at sannsynlighet kan være den samme i to situasjoner, men kunnskapen helt forskjellig. Som forsøkt vist gjennom teorikapittelet, vil også sannsynlighetsbegrepet være emne for debatt i risikokommunikasjon, og det fokuseres på at usikkerheter og omfanget av konsekvenser bør kommuniseres.

Aven (2014) argumenterer for en tilnærming hvor en ser risiko som *den todimensjonale kombinasjonen av konsekvenser og usikkerheter*. C vil være konsekvensene av en aktivitet, og U er den assosierte usikkerheten (en vet ikke hva konsekvensene vil bli). C ses ofte i relasjon til spesifikke verdier, og fokuset er som regel på negative, uønskede konsekvenser (ibid). Minst et utfall vil alltid vurderes som negativt eller uønsket, og konsekvensene refererer til noe mennesker verdsetter (eksempelvis liv, helse, miljø osv.).





*Figur 4: Visuell fremstilling av risikobegrepet i C, U-tilnærmingen (Aven, Zio & Baraldi, 2013)*

Risiko blir beskrevet av (C, Q, K), hvor C er de spesifikke konsekvensene som vurderes, Q er et mål på usikkerhet, og K er bakgrunnskunnskapen man baserer C og Q på (ibid). Aven argumenterer for at risiko som konsept eksisterer objektivt, men når risiko blir vurdert er det avhengig av hvem som vurderer risikoen- det blir subjektivt. Videre argumenteres det for at C, U-tilnærmingen åpner for alle typer av usikkerhetsrepresentasjoner. Tilnærmingen kan derfor tjene som grunnlag for et enhetlig perspektiv på usikkerhet i en risikovurderingskontekst (ibid).

Fokuset vil vanligvis være på negative konsekvenser, og en alvorlighetskala blir ofte introdusert for å karakterisere omfanget av konsekvensene: for eksempel, i relasjon med dødsfall, vil skalaen være antall dødsfall (ibid). For å hindre at hendelser (A) oppstår, og for å redusere konsekvensene (C) hvis en hendelse faktisk oppstår, introduseres et bestemt antall barrierer. Forekomst av A og verdiene av C vil være avhengig av barrierenes effektivitet (ibid).

Vi vet ikke hvilke hendelser (A) som vil inntreffe, og hva konsekvensene (C) vil bli, fordi vi ser frem i tid. Det kan finnes usikkerhet i relasjon til risikokildene (RS): for eksempel, hvor ofte vil vedlikeholdsarbeid skje i et prosessanlegg, og hvilke typer vedlikeholdsarbeid vil bli gjennomført? Usikkerhet (U) er et uttrykk for at vi ikke vet med sikkerhet hva som vil skje i fremtiden, og den «ekte» verden er karakterisert av RS, A og C (ibid). Når en betrakter fremtiden er disse ukjente, og for å gi en beskrivelse av en aktivitet må en spesifisere et sett av risikokilder, hendelser og konsekvenser: RS', A' og C', og et mål på Q, for å måle usikkerhet (ibid).

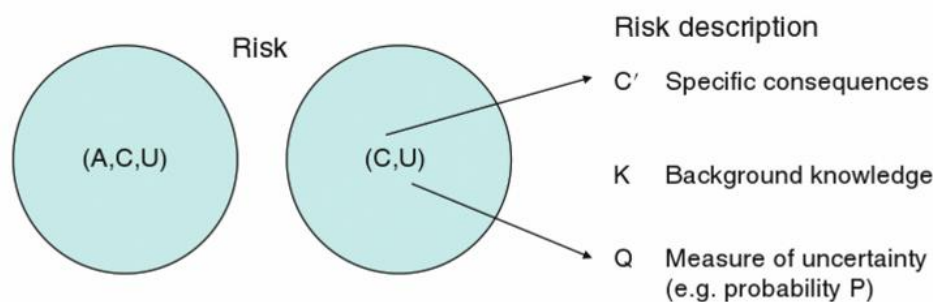


Figure 1.3 Illustration of how the risk description is derived from the concept of risk.

Figur 5: Risikobeskrivelse i C, U-tilnærmingen (Aven, Zio & Baraldi, 2013)

Innen securityfeltet vil usikkerhet- og kunnskapsdimensjonen være mer dynamisk enn innenfor safetyfeltet. En hendelse som skjer i for eksempel et naboland kan raskt endre trusselvurderinger og kunnskapen en besitter (Aven & Krohn, 2014). Det er vanskelig å rettferdiggjøre sannsynlighetsbaserte modeller som verktøy for å representere forekomst av denne typen hendelser, fordi nøyaktige beregninger og estimater ikke kan gis (ibid). I mange tilfeller kan det allikevel gis en informativ beskrivelse av risikoen (Aven, 2015). En bredere risikotilnærming kan gi bedre grunnlag for å gi slike beskrivelser, og disse beskrivelsene kan være et viktig verktøy for meningsfull risikokommunikasjon.

## 2.6 Sorte svaner

«Sorte svaner», eller «black swan» -metaforen, har de siste årene blitt utbredt for å illustrere ideen om uventede hendelser og konsekvenser (Aven, 2014). Taleb (2007) refererer til en sort svane som en hendelse med tre karakteristikk: (i) det er en avviker, som faller utenfor vanlige forventninger fordi ingenting i fortiden kan overbevisende peke på dens mulighet (ii) den bærer med seg ekstrem innvirkning (iii) til tross for status som avviker vil den menneskelige natur gjøre at vi «pønsker ut» forklaringer for at det inntraff, og gjengi det som forklarlig og forutsigbart.

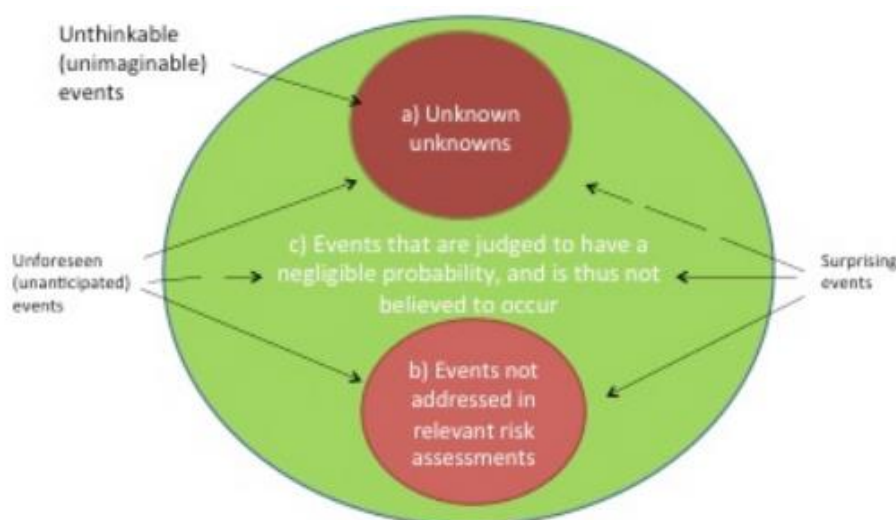
Basert på dette beskriver Aven og Krohn (2014) tre typer hendelser som betegnes som sorte svaner:

- I. «Unknown unknowns»: Hendelser som er helt ukjente for det vitenskapelige miljøet
- II. «Unknown knowns»: Hendelser som ikke er kjente for dem som utfører en risikoanalyse, men som er kjent for andre
- III. Hendelser som er kjente i risikoanalyse, men bedømt til å ha ubetydelig sannsynlighet, og derfor tror en det ikke kommer til å skje

Den første typen sorte svaner er den ekstreme- det foreligger ikke kunnskap. Et eksempel er effekten av thalidomid, som ble solgt til gravide kvinner på 50- og 60- tallet som kvalmestillende middel. Først noen år senere fant man ut at thalidomid var skadelig for fosteret, og kunne føre til blant annet manglende armer og ben. Innen områder hvor man har betydelig kunnskap, vil «Unknown unknowns» følgelig være sjeldnere enn innenfor områder hvor det hersker stor usikkerhet (jf. Aven, 2015).

Den andre typen sorte svaner er hendelser som ikke blir fanget opp av relevante risikoanalyser, enten fordi en ikke kjenner dem, eller fordi en ikke har gjort en grundig nok betraktning av trusselbildet (Aven, 2015). Dersom hendelsen inntreffer var den ikke forventet, men dersom en mer grundig risikoanalyse hadde blitt gjennomført kunne den vært forutsett. Den mulige forekomsten av hendelsen er kjent av andre personer eller grupper (Aven, 2014). 9/11 er et godt eksempel på denne typen av sorte svaner (Aven, 2015). For å møte denne typen sorte svaner trenger en forbedrede trusselvurderinger, som kan identifisere disse hendelsene, og forbedret kommunikasjon for å overføre kunnskap til relevante mottakere (Aven, 2014; jf. Figur 2 og behov for inkludering).

Den tredje typen sorte svaner omfatter hendelser som inntreffer til tross for at sannsynligheten for forekomst er ansett som ubetydelig (Aven, 2015). Hendelsene er kjente, men sett som så usannsynlige at de blir ignorert, og følgelig blir ikke hindrende tiltak implementert. Også disse sorte svanene vil dermed komme som overraskelser (ibid). En må derfor granske bedømmelser om akseptabel risiko og ubetydelig sannsynlighet, og bakgrunnskunnskapen som støtter disse bedømmelsene (Aven, 2014).



Figur 6: Tre typer sorte svaner (Høvring, 2015)

I artikkelen «*On the meaning of a black swan in a risk context*» (2013) skriver Aven at det er hovedsakelig to måter å betrakte konseptet på som virker hensiktsmessige: (i) som en sjelden hendelse med ekstreme konsekvenser, eller (ii) som et begrep som uttrykker en ekstrem, overraskende hendelse relativt til den foreliggende kunnskapen. Dersom man tar terrorangrepet på Utøya den 22.juli som et praktisk eksempel kan man ifølge (i) betrakte hendelsen som en sort svane, men dersom man legger (ii) til grunn kan dette diskuteres. Hendelsen kom som en stor overraskelse for PST, relativt til deres kunnskap. Dermed var det en sort svane for dem. Det vil likevel ikke være naturlig å klassifisere hendelsen som en «Unknown unknown», da lignende hendelser har inntruffet før (ibid).

Det vil være mulig å bruke begrepet på begge de nevnte måtene. Aven (ibid) argumenterer for at (ii) bør legges til grunn. (i) vil føre til en for stor klassifisering av hendelser, inkludert dem som er kun sjeldne, men velkjente. Definisjon (ii) vil også være i tråd med Taleb (2007) sin definisjon, og nøkkelen er kunnskapen en har tilgjengelig (Aven, 2013). Aven (ibid) argumenterer videre for at sannsynlighetstenkning ikke vil være tilstrekkelig for å fange opp sorte svaner, og at nylig utviklede risikotilnærminger (jf. C, U- tilnærmingen) vil kunne fange opp slike hendelser, men at utvikling av passende terminologi må finne sted.

Det kan, ut ifra teorien som er presentert, argumenteres for at sorte svaner og enkelte securitytrusler (som terrorangrep) går hånd i hånd. Trusler innen security er tilpasningsdyktige og intelligente, noe som fører til at det ofte vil være en overraskelse når noe inntreffer. Det er i denne konteksten teorien om sorte svaner vil benyttes i denne avhandlingen.

### ***2.7 Oppsummering av teori***

Securitytrusler, her i hovedsak terrorisme, byr på utfordringer innen risikokommunikasjon. Risikoene vil i mange tilfeller være preget av stor usikkerhet, og intenderte hendelser innehar usikkerhet som skiller seg fra den man finner innen safetyfeltet. Hvilken tilnærming til risiko som legges til grunn vil ha betydning for hvordan et budskap kommuniseres. Gjennom teorikapittelet har det blitt presentert argumenter for at sannsynlighetsbegrepet alene vil være for snevert når en kommuniserer securitytrusler. Å ta hensyn til risikopersepsjon vil være viktig, ettersom mottakere kan oppfatte budskapet på en annen måte enn man ønsker; budskapet må være meningsfylt, og åpne for fortolkning (jf. Aven, 2014). Risikokommunikasjon vil være en del av risk governance-prosesser, hvor det blant annet vektlegges at en må ta hensyn til den spesifikke konteksten ved hver risiko (jf. Renn, 2008 og risikostyringstrappen). Dette underbygger argumentet om at en ikke kan

utforme alle budskap til å omhandle vitenskap og sannsynligheter. En bredere tilnærming (jf. C, U-tilnærmingen) vil inneha fokus på konsekvenser og usikkerheter, noe som kan legge grunnlag for mer informative budskap. Dette kan videre gjøre at budskapet kan oppfattes som mer meningsfylt på mottakersiden. Sorte svaner vil være et vesentlig begrep når en snakker om terrorisme, og vil bidra til å kunne reflektere over denne typen risikoers natur, som i stor grad er preget av usikkerhet, kompleksitet og tvetydighet (jf. Risikostyringstrappen), samt uforutsigbarhet.

Ut i fra dette, og det som ellers er gjennomgått i teorikapittelet i oppgaven, vil god risikokommunikasjon handle om å vurdere den spesifikke konteksten ved en trussel, og videre vurdere hvem som bør inkluderes i eventuell debatt. For eksempel dersom det forventes et nytt terrorangrep mot Regjeringskvartalet, og omfattende tiltak vurderes iverksatt, bør for eksempel borgere som er bosatt i nærheten tilegnes en viss legitimitet, slik at det åpnes for meningsdeling. Dette eksempelet er også i tråd med hva McDermott & Zimbardo (2007) poengterer, nemlig at advarsler om fremvoksende trusler bør være spesifikke, og rettet mot for eksempel regionene som er mest utsatt. Godt utformede budskap vil unngå å tilsløre usikkerheter, samt fokusere på hvorvidt det er noe individer kan gjøre for å minske trusselen (jf. McDermott & Zimbardo). Offentligheten vil dessuten ofte fokusere mest på konsekvenser av en hendelse fremfor sannsynligheten for hendelsen (jf. Renn, 2008; Sunstein, 2003), og terrorisme kan i mange tilfeller utløse en såkalt fryktfaktor (jf. Boyesen, 2003). Med utgangspunkt i dette vil sannsynlighet kunne fungere som en type verktøy i kommunikasjon, men være langt fra tilstrekkelig; subjektive oppfatninger bør komme frem i lyset. Hvorvidt sannsynlighetsbegrepet vil være et *godt* verktøy i forhold til kommunikasjon om terrortrusler, vil drøftes grundig senere i oppgaven.

### **2.8 Tidligere forskning**

Terrorisme har vært et stort emne innen academia de siste årene, spesielt i etterkant av 9/11. Mange forskningsbidrag har fokusert på terrorisme og risikokommunikasjon. Blant annet har Ruggiero & Vos (2014) belyst hvordan eksperter og lekfolk vil respondere forskjellig på budskap når det gjelder såkalt CRBN<sup>8</sup>-terrorisme. Fischhoff (2011) har gjennomført en omfattende studie som gir innsikt i hvordan riktig kommunikasjon kan forhindre at terrorister oppnår sitt mål om å spre frykt i samfunnet. Forskning har dermed også fokusert på risikopersepsjon. Caponecchia (2012) har studert hvordan det kan oppstå et såkalt «*optimism bias*», hvor kommunikasjon om terrorisme blir plukket opp av lekfolk og gir en tankegang om at «det skjer ikke meg». Reynolds (2011) har i sin forskning fokusert på hvordan terrorisme bringer frem sterke følelser, og hvordan dette stiller krav

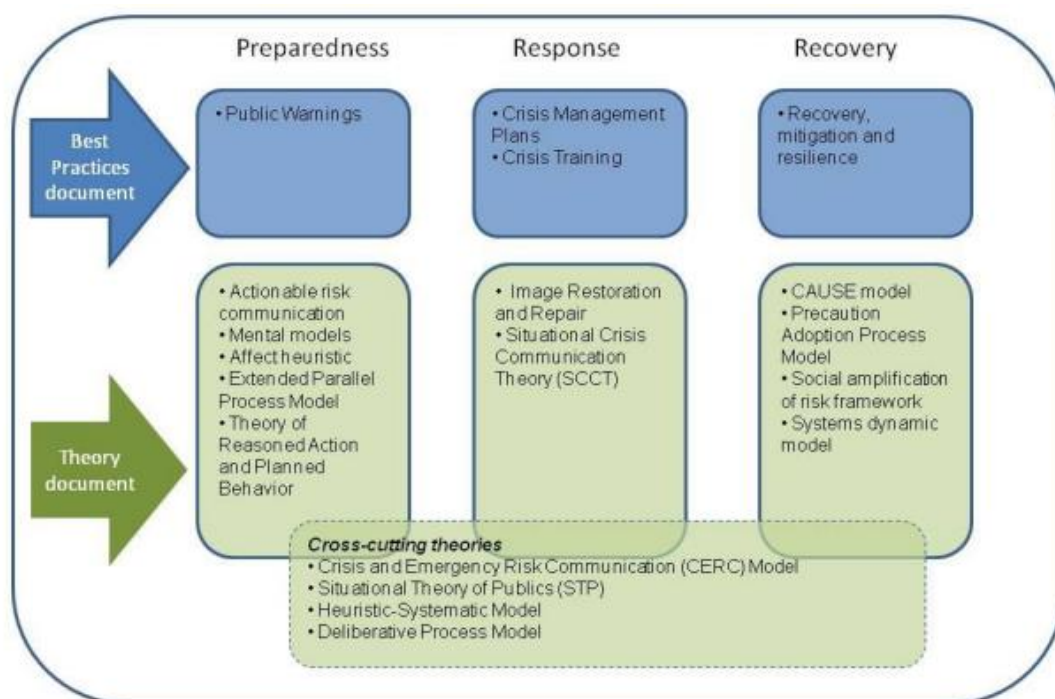
---

<sup>8</sup> Chemical, Radiological, Biological, Nuclear

til kommunikasjonen.

Utforming av budskap under og i etterkant av et terrorangrep har vært tema for flere bidrag, for eksempel med fokus på «framing» (Olsson, Söderlund & Falkheimer, 2015). Harrison, Todd & Lawton (2008) har studert sender-mottakerforholdet i risikokommunikasjon om terrorisme, med fokus på hvordan lekfolk oppfatter og omtolker budskap de mottar gjennom forskjellige mediekkanaler.

Hvordan en bør kommunisere når det foreligger en *terrortrussel*, er det ikke like mye forskning på. I sin rapport fra 2012 gjennomgår START diverse teoretiske bidrag med grobunn i forskning, som sier noe om dette. Grunnen til at denne avhandlingen skiller seg fra forskningen som vises til her, er fordi de teoretiske bidragene i hovedsak dreier seg om hvordan en kommuniserer en *konkret* trussel. Det fokuseres mye på offentlige advarsler og lignende, noe som vil være vanskelig å gi når en står uten konkrete fakta om et faktisk angrep. De teoretiske bidragene som gjennomgås i START-rapporten summeres i understående modell i kategorien «Theory Document».



Figur 7: Oversikt over forskjellige teorier om kommunikasjon i forhold til forskjellige krisestadier (START, 2012)

Det finnes flere akademikere som diskuterer sannsynlighetsbegrepet i forhold til risikokommunikasjon (Renn, 2008; Aven & Renn, 2010; van Asselt & Renn, 2011). Denne avhandlingen vil rette fokuset mot sannsynlighetsbegrepet i forhold til terrortrusler. Terrortrusselen

for den aktuelle konteksten omtales også av PST som potensiell, som vil si at det ikke er avdekket konkrete planer om et angrep. Temaet for avhandlingen skiller seg derfor på flere punkter fra forskningen som er funnet gjennom litteratursøk i universitetets databaser. Selv om mye av den tidligere forskningen er forenlig med tematikken for avhandlingen, er det bruken av sannsynlighetsbegrepet i forhold til en potensiell terrortrussel som allikevel skiller temaet fra forskningen som er gjennomgått her. Avhandlingen kan forhåpentligvis belyse hvordan potensielle trusler stiller andre krav til risikokommunikasjon enn konkrete trusler, og bidra i en mer omfattende diskusjon om hvilke utfordringer som kan knyttes til bruk av sannsynlighetsbegrepet i risikokommunikasjon i forhold til terrortrusler.

Avhandlingen skal med dette forsøke å fylle et kunnskapshull innen risikokommunikasjonsfeltet, da det er lite forskning som omhandler risikokommunikasjon spesifikt i forhold til terrortrusler. Det eksisterer forskning på sannsynlighetsbegrepet i forhold til helsetrusler, men også her foreligger det lite som kobles direkte til terrorisme. Målet er derfor å gi innspill både til teoriutvikling og praksisfeltet. De teoretiske bidragene som kombineres i avhandlingen har ikke blitt koblet sammen tidligere, og drøftingen av problemstillingen og forskningsspørsmålene skal forhåpentligvis tydeliggjøre forbedrings- og læringspotensial for PST. Potensialet som avdekkes kan eventuelt overføres videre til myndigheter og andre aktører som bedriver risikokommunikasjon.

### 3.0 Metode

Generelt sett er en metode en planmessig framgangsmåte for å nå et bestemt mål (Grønmo, 2004). I følge Marshall & Rossman (2011) skal beslutninger om valg av metode være basert på kunnskap og tidligere arbeid. Rettferdiggjøring av metodevalg bør på grunnlag av dette flyte logisk ut fra forskningsspørsmål og konseptuelt rammeverk. Ettersom egen erfaring innenfor dette er begrenset, er beslutningene basert på litteraturgjennomgang for å finne informasjon om valg av metode.

Ved å skrive denne avhandlingen vil et mål være å bygge kunnskap om bestemte fenomener, og å utvikle en teoretisk forståelse av denne kunnskapen. Metoden som benyttes kan betraktes som systematiske og planmessige fremgangsmåter for å nå dette målet, og metoden angir hvordan kunnskap skal fremskaffes, samt hvordan teori kan utvikles (Grønmo, 2004). *Kvalitativ metode* er en prosess der en undersøker og tolker data for å lokke frem betydning, få forståelse, og utvikle empirisk kunnskap (Corbin & Strauss, 2011). Valg av metode skal vise hvilke egenskaper som vektlegges for å komme til bunns i avhandlingens problemstilling, og nevnte karakteristikk ved kvalitativ metode passer godt for egenskapene som vektlegges i denne avhandlingen. Marshall og Rossman (2011) trekker frem tre hovedformål for kvalitativ forskning: å *utforske*, *forklare*, eller *beskrive* et fenomen. Avhandlingen er utformet på bakgrunn av et ønske om å utforske hvorvidt sannsynlighetsbegrepet er en god form for risikokommunikasjon i forhold til terrortrusler, knyttet opp mot PST sin oppdatering av trusselbildet november 2014.

Det finnes et stort mangfold av mulige informasjonskilder, og Grønmo (2004) skiller mellom tre hovedtyper: aktører, informanter, og dokumenter. I denne avhandlingen var hovedfokuset å få frem (i) hvordan PST sin oppdatering av trusselbildet har blitt kommunisert, og hvilke argumenter som har preget samfunnsdebatten om det oppdaterte trusselbildet (ii) i hvilken grad og hvordan sannsynlighetsbegrepet blir brukt av PST, og (iii) hvordan usikkerheter blir kommunisert av PST. Med utgangspunkt i dette falt valget på dokumentkilder, da aktuell informasjon kunne hentes fra PST sine nettsider, samt via aviser (både papirutgave og nettaviser).

Ettersom dokumenter ble valgt som informasjonskilder, vil ikke avhandlingen kunne speile relevante informanters standpunkter utover det som fremkommer av sitater i utvalgte avisartikler. Dette kan føre til mangel på dybdeforståelsen en kunne oppnådd ved å intervjuer for eksempel relevante informanter fra PST og utvalgte aviser. Å intervjuer for eksempel kommunikasjonsansvarlige i PST, eller relevante journalister, kunne gitt en dypere forståelse for budskapene i kommunikasjonen. Dette kunne også gitt mer utfyllende informasjon, og kanskje mer



fagspråklige sitater, enn hva som oppnås gjennom å bruke dokumenter. Valget om å benytte dokumenter fremfor informanter begrunnes med at PST har mye gradert informasjon, og det er derfor usikkert hvorvidt eventuelle intervjuer kunne ført til mer informasjon enn hva som finnes på deres nettsider og i aviser. I tillegg var fokuset for avhandlingen å se hvordan budskapet ble kommunisert *ut*, og hvordan det mest sannsynlig ble *mottatt*, fremfor å undersøke motivasjonen bak budskapet. PST var aktøren som sto i hovedfokus i utarbeidelsen med avhandlingen, og intervjuer med kun journalister eller andre eventuelle informanter kunne dermed ført til at avhandlingen fikk et annet fokus enn hva som var ønskelig for problemstillingen.

*Analyseenheten* i en samfunnsvitenskapelig studie er den sosiale enheten eller det elementet i samfunnet som studien tar utgangspunkt i (Grønmo, 2004). Problemstillingen i avhandlingen danner et grunnlag for å avklare hvilke typer enheter som skal inngå i studien. Samlingen av alle enhetene som problemstillingen gjelder for, kalles studiens *populasjon* (ibid). I denne avhandlingen vil populasjonen bestå av aktører som bedriver risikokommunikasjon, her i henhold til terrortrusler, samt aviser. Et *utvalg* er utvelgning av elementer fra en populasjon (Blaikie, 2001). I denne studien ble det foretatt såkalt *strategisk utvelgning*, som bygger på systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut fra teoretiske og analytiske formål er mest relevante og mest interessante (Grønmo, 2004). Avhandlingen bygger med dette på to utvalg: informasjon fra PST sine nettsider, og informasjon fra aviser. Med utgangspunkt i disse utvalgene, er et av målene med avhandlingen å besvare problemstillingen på en dagsaktuell og interessant måte. Et annet mål, som også er et hovedformål ved strategisk utvelgning, er å utvikle helhetlig forståelse av den større konteksten enhetene til sammen utgjør (ibid).

### **3.1 Innholdsanalyse**

Ettersom dokumenter ble valgt som informasjonskilder, og det ble benyttet kvalitativ forskningsmetode, ble *kvalitativ innholdsanalyse* valgt som undersøkelsesopplegg. Generelt vil kvalitativ innholdsanalyse innebære systematisering av blant annet utvalgte tekstsitater med sikte på å belyse spesifikke problemstillinger. Det kan for eksempel dreie seg om å få innblikk i hvilke argumenter, standpunkter, holdninger eller verdier som står sentralt i ulike tekster (Grønmo, 2004). Dette passet godt for avhandlingen, da ønsket var å få innsikt i blant annet hvordan PST benytter sannsynlighetsbegrepet, og eventuelle argumenter for dette. Det var også ønskelig å få oversikt over argumenter i debatten rundt det skjerpede trusselbildet. En innholdsanalyse vil innebære å organisere informasjonen en har funnet, lese dataene gjentatte ganger, og å kode informasjonen på en slik måte at kategorier og temaer formes (Marshall og Rossman, 2011). Gjennom kodingen og gjentatt lesing lager en «passasjer» i dataene, som viser tendensene i informasjonen (ibid). En

utfordring knyttet til dette ble å lese tekstene med et åpent sinn, for å kunne oppfatte mønstre som ikke var åpenbare ved første øyekast. Etter å ha fulgt debatten mens den sto på, hadde også personlige holdninger formet seg. Å legge disse helt til side og se på tekstene med «nye øyne» ble viktig for å kunne oppfatte de faktiske mønstrene i informasjonen. En styrke ved innholdsanalyse er at en samler data i en naturlig setting; dataene blir ikke påvirket av konteksten for innsamlingen (ibid), og ikke å la egne holdninger påvirke innsamlingen var viktig for at undersøkelsesopplegget skulle bli så solid som mulig.

Hsieh & Shannon (2005) påpeker at det finnes tre tilnærminger til innholdsanalyse: *konvensjonell*, *teoridrevet* og *summativ*. I denne avhandlingen benyttes en såkalt konvensjonell innholdsanalyse, som generelt benyttes når studiens mål er å beskrive et fenomen. I en slik analyse er ikke kategoriseringen av data gitt på forhånd; kategoriene kommer av dataene. Når informasjon ble innhentet i arbeidet med denne avhandlingen, var det usikkert hva dataene ville vise, for eksempel hvilke argumenter som preget debatten om det skjerpede trusselbildet. Forhåndsdefinerte kategorier hadde derfor vært vanskelig å benytte seg av. I en konvensjonell innholdsanalyse blir den innhentede informasjonen gjennomgått gjentatte ganger, for å oppnå både dybde- og helhetsforståelse (ibid).

I arbeidet med avhandlingen måtte flere valg tas om hvordan innsamlingen av informasjon skulle gjennomføres, og ikke minst om hvilken informasjon som faktisk skulle samles inn. I forberedelse til datainnsamlingen må en avklare fokus, og Grønmo (2004) trekker frem spesifikke avklaringer en må ta hensyn til: (i) Hvilke tema skal prioriteres? (ii) Hvilke typer tekster skal velges ut? (iii) Hva skal en se etter under den systematiske gjennomgangen av innholdet i tekstene? Marshall og Rossman (2011) poengterer at en også må ta hensyn til *tilgjengelighet*- var informasjonen jeg ville få tak i offentlig? Ville det være nødvendig å forsøke å få tilgang til dokumenter som ikke er offentlige?

Blaikie (2001) påpeker at tema for studien fungerer som en avgrensning. Temaet for avhandlingen fokuserte studien mot en bestemt retning, og definerte territoriet som måtte utforskes. Fokuset for datainnsamlingen ble dermed avklart av temaet for avhandlingen, og informasjonen som ble samlet inn måtte kunne svare på den valgte problemstillingen.

### **3.2 Utvelging av tekster**

PST sin oppdatering av trusselbildet ble publisert 5.11.14. Her ble det skrevet at PST anså det som sannsynlig at et terrorangrep ville inntreffe i Norge i 2015, og derfor var det tydelig at det måtte

fokuseres på denne tidsperioden for å få tak i relevant informasjon. En utfordring var å vite hvordan studien kunne settes i en mest mulig interessant kontekst. Etter søk på PST sine nettsider ble det funnet blant annet et blogginnlegg om åpenhet, samt at trusselvurderinger fra flere år tilbake var tilgjengelige. Det ble derfor interessant å studere hvorvidt oppdateringen av trusselbildet, og språket som ble benyttet, skilte seg fra språket som ble brukt i annet relevant innhold fra PST sine nettsider, deriblant trusselvurderinger.

På bakgrunn av denne interessen ble det tatt et valg om å bruke informasjon fra to separate tidsperioder: den første tidsperioden ville omfatte relevant informasjon fra PST sine nettsider tilbake til 2011, for å få innblikk i beskrivelser i trusselvurderinger og språkføringen i relevante blogginnlegg. Håpet var at dette også kunne gi innsyn i hva PST vektlegger i sin kommunikasjon, deres standpunkt i forhold til sannsynlighetsbegrepet, og eventuell annen relevant informasjon. Å gå tilbake til 2011 ble valgt på bakgrunn av 22.juli, da trusselvurderinger og PSTs arbeid generelt fikk større oppmerksomhet i etterkant av dette. Etersom temaet for avhandlingen omhandler terrorisme, var det også mer relevant å studere hva som ble publisert i etterkant av 22.juli.

Den andre tidsperioden omhandlet oppdateringen av trusselbildet, og debatten omkring dette i etterkant. Tidsperioden ble satt fra 5.11.14-28.2.15. Oppdateringen ble publisert 5.11.14, og det ble derfor valgt å starte her. PST var i media sitt fokus i månedene som fulgte, og da tidsrammen skulle settes, måtte det sikres at perioden var lang nok til å kunne følge debatten på en tilstrekkelig måte. Her ble avisartikler relevante, da uttalelser fra PST til aviser, samt debattinnlegg, var sentralt for å se hvordan PST kommuniserte ut til media, og for å se hvordan budskapet ble mottatt. Å sette tidsperioden fra november til slutten av februar ville også gjøre at PST sin åpne trusselvurdering for 2015 falt innenfor det relevante tidsintervallet, og eventuelle reaksjoner på denne som ble publisert i aviser ville også kunne tas med.

Marshall & Rossman (2011) trekker frem at en styrke ved innholdsanalyse er at den gir informasjon om kontekst. For eksempel var en del av konteksten for denne avhandlingen et trusselbilde i kontinuerlig endring, og dette kunne belyses på en tilfredsstillende måte ved å bruke trusselvurderinger og speile dette mot trusselbildet som beskrives i oppdateringen.

Kvalitativ metode er preget av at undersøkelsesopplegget er fleksibelt (Grønmo, 2004). Dette ble en fordel når denne avhandlingen skulle utarbeides, i forhold til at det ble benyttet to utvalg og to tidsperioder. Grønmo (ibid) påpeker at utfordringer kan oppstå hvis opplegget endres mye underveis, fordi man risikerer å tape av syne det perspektivet som var utgangspunktet for

undersøkelsen. Beslutningen om å benytte to utvalg og to tidsperioder ble tatt forholdsvis tidlig, og dette var dermed planlagt fra starten av. Utfordringen lå med dette mer i å tenke grundig over *hvorfor* det burde gjøres på denne måten, hvorfor ville denne måten være bedre å gjøre det på enn andre måter? Tidsperiodene ble valgt ut på bakgrunn av at oppdateringen av trusselbildet markerte en endring i trusselsituasjonen i Norge, og det var interessant også å inkludere tekster som kunne gi et bakgrunnstappe i forhold til PSTs risikokommunikasjon. Videre var PST sin risikokommunikasjon gjennom medier interessant å studere i lys av teoretiske bidrag, da det ikke er gjort mye lignende forskning tidligere.

### ***3.3 Innsamling av datamateriale***

Når det skulle samles inn materiale fra PST sine hjemmesider, ble søkefeltet på deres hjemmeside benyttet for å finne frem til trusselvurderinger og relevante blogginnlegg. En del av tekstene lå også i kronologisk rekkefølge på deres hovedside, og det var derfor enkelt å finne eldre publikasjoner. Som nevnt tidligere er *tilgjengelighet* noe en må ta hensyn til når en benytter seg av dokumenter som kilder (jf. Marshall og Rossman, 2011). Selv om mye relevant informasjon forelå, var spesielt informasjon om motivasjonen for uttalelser om sannsynlighet noe som vekket interesse. Det forelå ikke noe konkret om dette, antageligvis fordi informasjonen som ligger bak dette er gradert.

Marshall og Rossman (ibid) trekker også frem at bruk av offentlige dokumenter krever etisk overveielse. Det kunne komme frem betydelige motargumenter mot PST sin bruk av sannsynlighetsbegrepet i arbeidet med avisartikler. Det kunne også vise seg å være merkbare forskjeller i hvordan PST kommuniserte risiko via sine nettsider før det skjerpede trusselbildet versus etter oppdateringen. Det måtte derfor fokuseres på å ha en nøytral holdning, og å holde faglig fokus. Dersom dette fokuset hadde blitt svekket, kunne fort noen argumenter blitt vektlagt mer enn andre. Å bruke offentlige dokumenter kunne dermed ha gjort at avhandlingen fremsto mer som en kritikk av PST enn et akademisk arbeid, noe som selvsagt ville vært uheldig.

Når avisartikler skulle velges ut, bød dette på større utfordringer enn først forventet. Ettersom debatten hadde blitt fulgt, hadde artikler blitt lagret før arbeidet med innholdsanalysen startet. Disse var blitt lagret via Google, som bruker verktøy som justerer søket etter hva en har søkt på tidligere. Det ble derfor ønskelig å finne frem til artiklene på andre måter, slik at *troverdigheten* ble høyere. Troverdighet kan også kalles etterprøvbarhet, og dreier seg om at en får de samme dataene dersom en bruker det samme undersøkelsesopplegget ved ulike datainnsamlinger om de samme fenomenene (Grønmo, 2004).

I arbeidet med å finne tekster ble Retriever, eller Atekst, benyttet. Dette er en database med tilgang til avisartikler fra mange forskjellige norske aviser. En begrensning ved denne databasen var at den kun har tilgang til artikler som er utgitt i papirform; i dagens digitaliserte samfunn var en vesentlig del av den relevante informasjonen kun tilgjengelig via nettaviser. Det ble funnet mye relevant om bevæpning av politiet og lengre intervjuer ved å bruke Retriever, men relevante uttalelser fra PST ble bedre representert i nettavisene. For å finne frem til artikler i nettavisene, ble det valgt å benytte søkefeltene inne på de forskjellige nettavisene. Det ble prøvd forskjellige søkeord, og tekstene ble sortert etter dato. Dermed ble det enklere å finne tekster fra aktuelle tidsperioden.

Innsamlingen av avisartikler ble derfor ganske tidkrevende. Alle nettaviser kunne heller ikke brukes, da materialet hadde blitt for stort i forhold til tiden som var til rådighet. Det måtte derfor foretas fortløpende vurderinger av hvor det fantes mest mulig uttalelser fra PST, og hvor det fantes flest artikler. I utgangspunktet var planen å bruke Aftenposten og Dagens Næringsliv, da dette blir ansett som mer seriøse aviser. Det viste seg at det her forelå en god del debattinnlegg, men ikke mange uttalelser. Avisene som ble mest aktuelle var Dagbladet og VG. En utfordring ved å bruke disse avisene er at de kan svekke *datamaterialets kvalitet*. De innsamlede data skal i størst mulig grad representere faktiske forhold og reflektere sann informasjon (Grønmo, 2004). Avisene som ble valgt kunne i noen grad ha formet budskapene for å få en best mulig overskrift. På den andre siden ble datamaterialets kvalitet styrket ved at materialet ble ansett som velegnet til å belyse problemstillingen, samt at det dannet grunnlag for teoretisk drøfting og argumentasjon. Typen analyseenheter som ble benyttet var også i samsvar med temaet for oppgaven (jf. Grønmo, 2004).

Det måtte med andre ord foretas *kildekritiske vurderinger* gjennom hele datainnsamlingen. For det første måtte *tilgjengeligheten* vurderes; var det noen interessante kilder som var utilgjengelige? I arbeidet med oppgaven var det hvordan budskapet ble kommunisert utover, og reaksjoner på dette, som var fokuset. Det kunne vært veldig interessant å få tilgang til mer informasjon om hva PST la i bruken av sannsynlighetsbegrepet, men deler av informasjonen kunne vært gradert, og hadde heller ikke blitt kommunisert ut i det offentlige rom. For det andre måtte *relevansen* vurderes, da kilder som er tilgjengelige ikke nødvendigvis er relevante (jf. Grønmo, 2004). Det måtte foretas en grov utsiling av tekstene som ble funnet i nettavisene og Retriever. For eksempel dersom søkeordet var «Politiets sikkerhetstjeneste», kunne tekster som handlet om etterretning siles ut med en gang.

Den kritiske vurderingen som ble mest relevant, og som allerede har blitt nevnt, er *troverdigheten*. Det må vurderes om en kan ha tillit til informasjonen en får av kildene. Kildene måtte med dette studeres nøye. For eksempel kunne en overskrift være «Politimestre uenige i bevæpning», når

teksten egentlig handlet om at politimestrene savnet mer debatt om bevæpningen, men ikke var direkte uenige. I flere av avisartiklene var det lagt ved videoklipp av blant annet Bjørnland, og flere av uttalelsene kunne med dette kryss-sjekkes ved å se videoklippene og bekrefte at sitatene stemte overens med hva som ble sagt i videoklippet. Det kom frem av artiklene at de fleste sitatene forekom flere ganger i forskjellige artikler. Dette fungerte som en type verifisering av at sitatet mest sannsynlig ikke var blitt endret på noen måte for å passe inn under en bestemt overskrift.

Tabell 1: Utvalgte tekster til innholdsanalysen

<i>Type tekst</i>	<i>Antall tekster</i>
<i>Fra PST sine nettsider</i>	10
<i>Artikler om PST og det oppdaterte trusselbildet</i>	12
<i>Større intervjuer med PST</i>	2
<i>Artikler om det oppdaterte trusselbildet generelt</i>	7
<i>Ekspertuttalelser</i>	5
<i>Debattinnlegg</i>	10

Underveis i en datainnsamling er det viktig å logge datoer for når og hvor dataene ble samlet (Marshall & Rossman, 2011). Dette ble gjort ved å samle lenker, datoer for nedlastning, årstall, samt navn på forfatter(e) i et eget dokument. Det er også viktig å fremme at målet ikke var å få et stort utvalg, men å finne viktige tekster som kunne besvare forskningsspørsmålene og problemstillingen.

### **3.4 Gjennomføring av innholdsanalysen**

Når innholdsanalyser skal gjennomføres, er det viktig å bruke tid på å organisere dataene (Marshall & Rossman, 2011). Dette innebar blant annet å skille artikler hentet fra PST sine hjemmesider og artikler fra aviser, og å kronologisere avisartiklene. Neste steg ble å lese gjennom dataene grundig, for deretter å starte *koding* av dataene. I følge Marshall & Rossman (ibid) kan koder være nøkkelord, farger, tall osv. Gjennom kodingen lager en såkalte passasjer i dataene, som i neste omgang bidrar til å se mønstre i materialet (ibid).

I denne avhandlingen ble koding gjort ved å først lese gjennom materialet, og notere hvilke ord som ble brukt ofte både i avisartikler og materiale fra PST sine hjemmesider. Disse ordene ble tildelt hver sin farge, og markert med denne fargen hver gang det dukket opp i materialet. Underveis i

kodingen ble flere relevante nøkkelord oppdaget, og dermed ble materialet gjennomgått flere ganger underveis i prosessen. Nøkkelordene som ble valgt ut var *intensjon* og *kapasitet* (i forhold til terrorisme dukker disse ordene ofte opp sammen), *sannsynlighet*, *usikkerhet*, *trussel*, *soloterrorisme*, *åpenhet*, og *bevæpning*. I tillegg var *for-* og *motargumenter* fra debattinnlegg tildelt hver sin farge.

I følge Grønmo (2004) bør vurderinger av dataenes relevans foretas fortløpende. Ved å bruke nøkkelordene, og lete etter mønstre via disse, ble det tydelig hvilke deler av tekstene som var relevante og ikke. Grønmo (ibid) påpeker at det overordnede formålet med datainnsamlingen er nettopp å identifisere og registrere innholdet i ulike tekster som er særlig relevant for problemstillingen. Det anses også som viktig å notere underveis, om mønstre og temaer som blir oppdaget, og også tanker generelt (Marshall & Rossman, 2011). Å gjøre dette bidro til å klare å holde et fugleperspektiv, og tenke på avhandlingen som en helhet. Å legge vekk materialet for deretter å ta det frem igjen senere var også en måte å unngå tunnelsyn på, at det ikke ble fokusert kun på mønstrene som allerede var blitt oppdaget.

Etter fargekodingen var ferdig, måtte tekstene gjennomgås på nytt. Grønmo (2004) påpeker at dette er viktig for å identifisere fellestrekk mellom ulike tekstelementer og gruppere disse sammen i kategorier. I denne avhandlingen ble tekstene først delt inn etter hvilket forskningsspørsmål de passet best innunder; det ble klart at mange av tekstene hadde forskjellige elementer som passet inn under forskjellige forskningsspørsmål. Det ble derfor tatt et bevisst valg om å ha et eget kapittel i empirikapittelet om selve sannsynlighetsbegrepet, fordi dette var hovedtema for avhandlingen, og å fokusere på de andre forskningsspørsmålene i flere av de andre kapitlene. For eksempel viste soloterrorisme seg å være viktig både for hvordan PST kommuniserer trusselbildet, og for usikkerhetsaspektet. I følge Grønmo (ibid) bør problemstillingen tillegges større og større vekt underveis i innholdsanalysen, slik at de empiriske mønstrene kan fortolkes og forstås i lys av mer teoretiske perspektiver, for eksempel med sikte på mer teoretisk generalisering av de empiriske resultatene. I denne avhandlingen ble artiklene først lest helt overfladisk, for deretter å fokusere i økende grad på hvordan nøkkelordene kunne passe inn i forskningsspørsmålene, og videre belyse problemstillingen.

Kategoriene ble derfor formet ut ifra nøkkelordene og forskningsspørsmålene, og kategoriene jeg endte opp med presenteres i understående tabell. Det vises også til hvilke nøkkelord kategoriene har sprunget ut fra. Ettersom andre del av problemstillingen er hvorvidt sannsynlighetsbegrepet vil være en *god* form for risikokommunikasjon i forhold til terrortrusler, har de teoretiske bidragene også

spilt en rolle i hvilke kategorier som utformes og anses som relevante. For å besvare andre del av problemstillingen må PST sin kommunikasjon speiles mot anbefalinger og «kriterier» som springer ut fra teori, og mønstrene som ble oppdaget ble derfor til en viss grad sett i forhold til teorien som er benyttet. For eksempel var kategorien «soloterrorisme» veldig relevant fordi dette i stor grad kan ses i sammenheng med usikkerhetsaspektene man finner innen securitytrusler, og sorte svaner. Når kategoriene skulle utformes var det derfor viktig å finne en god måte å få frem *hele* problemstillingen på.

Tabell 2: Kategorisering av datamaterialet

<b>Kategori</b>	<b>Begrunnelse</b>	<b>Nøkkelord som former kategorien</b>
<i>Utvikling i trusselbildet</i>	Et av de tydeligste mønstrene som fremkom av trusselvurderingene var en klar negativ utvikling i trusselbildet	Åpenhet, intensjon og kapasitet, soloterrorisme, trussel
<i>Sannsynlighetsbegrepet før og nå</i>	Når trusselvurderinger og avisartikler ble lest grundig, ble det klart at sannsynlighetsbegrepet blir brukt på en annen måte enn tidligere når trusselbildet oppdateres	Sannsynlighet, usikkerhet, trussel, åpenhet
<i>Klassisk tilnærming</i>	Flere av uttalelsene til PST kunne tolkes som at en klassisk tilnærming til risiko hadde blitt lagt til grunn	Sannsynlighet, trussel, åpenhet, soloterrorisme
<i>Bevæpningen</i>	Når debattinnleggene skulle gjennomgås, ble det tydelig at bevæpningen var det som ble mest debattert	Forargumenter, motargumenter, åpenhet
<i>Soloterrorisme</i>	Det gikk igjen flere ganger at soloterrorisme var den største utfordringen ved	Usikkerhet, intensjon og kapasitet, trussel, soloterrorisme



	utviklingen i trusselbildet, og at dette ble ansett som noe som skaper usikkerhet	
<i>Forskjellige typer sannsynlighet</i>	Det ble tydelig at sannsynlighetsbegrepet blir brukt på flere forskjellige måter i den aktuelle perioden	Sannsynlighet, usikkerhet, trussel, åpenhet
<i>Dobbel kommunikasjon</i>	Innholdsanalysen viste at enkelte fra PST motsier hverandre gjennom uttalelser i aviser	Sannsynlighet, usikkerhet, trussel, åpenhet
<i>Usikkerhet</i>	Et interessant mønster som ble oppdaget, var at usikkerhetsbegrepet blir brukt overraskende lite	Usikkerhet, trussel, sannsynlighet, intensjon og kapasitet, soloterrorisme

### 3.5 utfordringer

Innholdsanalyse kan føre med seg flere utfordringer og begrensninger. Grønmo (2004) påpeker at avhengig av hvem som gjennomfører analysen, kan en se forskjellige mønstre på bakgrunn av egne personlige evner og/eller holdninger. Som tidligere nevnt hadde debatten i media blitt fulgt. Materialet måtte derfor studeres veldig nøye før skrivingen kunne begynne, for å sikre at egne holdninger ikke preget analysen. Marshall og Rossman (2011) skriver at «*reliabilitet og validitet er den kvalitative forskers mål*». Å lete etter mønstre med et fugleperspektiv ble viktig for å forsøke å oppnå dette målet.

Reliabilitet, eller *troverdighet*, handler om at data ikke bygger på forskerens rent subjektive skjønn, eller skyldes tilfeldige omstendigheter under forskningsprosessen (Grønmo, 2004). Å legge bort egne holdninger, og å lete etter alternative forklaringer, ble en tidkrevende utfordring. Det ble forsøkt løst ved å legge materialet helt bort i noen perioder, for deretter å ta materialet frem igjen, og å se gjennom kodingen og nøkkelordene på nytt. Dette ble et nyttig verktøy, da det tydeliggjorde detaljer som ikke hadde blitt oppdaget tidligere, og nye mønstre kom til syne grunnet dette. Det er allikevel ikke gitt at disse nye mønstrene ikke er oppdaget på bakgrunn av egne holdninger og standpunkter.

En indikator på at denne utfordringen etter hvert ble løst, er at egne holdninger til PST sin

kommunikasjon endret seg i løpet av prosessen. Holdningen gikk fra å være veldig kritisk til måten PST kommuniserte på, til å oppdage mønstre som tydeliggjorde utfordringene PST faktisk står ovenfor, og å forstå bedre hvorfor de har kommunisert slik som de har gjort. Når det gjelder selve dataene, ble det foretatt søk i forskjellige databaser og deretter en grovsiling hvor for eksempel artikler som omhandlet kun etterretning ble silt bort. Dette aspektet ved troverdighet blir derfor ikke ansett som noe som preget studien.

*Validitet* dreier seg om datamaterialets gyldighet for problemstillingen som skal belyses. Følgelig er validiteten høy hvis undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for problemstillingen (ibid). I følge Marshall og Rossman (2011) vil det kreve selvkritikk og refleksjon for å diskutere studiers validitet. Tolkningen av dataene ble tidkrevende, og det tok tid før det ble oppdaget flere mønstre som kunne belyse problemstillingen. På samme tid var problemstillingen spisset inn mot PST, og konteksten var oppdateringen av trusselbildet 2014; avisartiklene som ble samlet inn, og materiale fra PST sine nettsider, var derfor relevante for problemstillingen. Dersom det hadde blitt funnet flere større intervjuer med ansatte i PST, eller intervjuer hadde blitt gjennomført, kunne problemstillingen muligens blitt belyst på et dypere nivå. På samme tid ble det i arbeidet med avhandlingen tydelig hvordan restriksjoner begrenser hva PST kan kommunisere om og ikke, og det er ikke gitt at et annet undersøkelsesopplegg kunne gitt mer informasjon. Andre del av problemstillingen er bundet mer til teori, men dataene om PST belyser allikevel reaksjoner og hvordan media skriver om sannsynlighetsbegrepet. Dette kan videre brukes til å diskutere hvorvidt begrepet er et godt verktøy i kommunikasjon om terrortrusler. På bakgrunn av hva som er blitt nevnt her, konkluderes det med at undersøkelsesopplegget har vært passende for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Som allerede nevnt, måtte det foretas vurderinger av hvorvidt datamaterialet hadde god kvalitet. I følge Grønmo (2004) er en typisk utfordring i datainnsamlingen at forskeren har et snevert perspektiv, som gjør at utvalget av tekster blir skjevt, og tolkningen ensidig. I arbeidet med å samle inn data ble alle artikler som ga utslag på søkeord som for eksempel «PST terrortrussel» sortert etter dato, og alle artikler som falt innenfor valgt tidsperiode ble sett på. Det ble foretatt mange søk med forskjellige søkeord. En annen utfordring ved datainnsamlingen kan være at relevante tekster kan bli oversett eller utelatt fordi det ikke passer inn i forskerens perspektiv (ibid). I arbeidet med avhandlingen var fokuset hele tiden å skaffe så mye relevant materiale som mulig, og tilpasse perspektivet etter hva som ble funnet i analysen. Med bakgrunn i dette anses datamaterialet å ha god kvalitet, og etter mye arbeid over lengre tid anses tolkningen av dataene å være representativ for hva som er de faktiske mønstrene i tekstene. Oppdateringen av trusselbildet var interessant å jobbe

med, og kan forhåpentligvis bidra til å vise kompleksiteten som preger kommunikasjon av terrortrusler.

### *Noe jeg ville gjort annerledes?*

Dersom jeg skulle skrevet avhandlingen på nytt, kunne det vært interessant supplere med intervjuer. At intervjuer kunne endt opp med ikke å tilføre noe, er en spekulasjon basert på informasjon om PST. Å høre PST sin egen forklaring på sannsynlighetsbegrepet som blir brukt hadde vært interessant; dette er ikke en del av denne avhandlingen, men kunne gitt interessant informasjon. Foruten dette kunne en annen vinkling vært å speile risikokommunikasjonen til PST om det oppdaterte trusselbildet opp mot kommunikasjonen sommeren 2014, da det ble slått terroralarm i Norge. Det kunne vært spennende å studere forskjeller i kommunikasjonen, da det i oppdateringen snakkes om en potensiell trussel, mens det sommeren 2014 ble sagt at det forelå en konkret trussel.

### **3.6 Oppsett av funn**

Funnene skulle i utgangspunktet settes opp etter forskningsspørsmålene, som er i) *Hvordan blir trusselbildet og terrortrusler kommunisert av PST, og hvilke argumenter preger debatten om det oppdaterte trusselbildet?* ii) *Hvordan benyttes sannsynlighetsbegrepet av PST, og hvordan kommuniseres usikkerheter?* iii) *Hvordan samsvarer kommunikasjonen til PST med anbefalinger i teoretiske bidrag om effektiv risikokommunikasjon?*

I arbeidet med avhandlingen ble det tydelig at dette ville gitt et mer fragmentert enn flytende oppsett. Det er derfor valgt en rekkefølge som er tilnærmet kronologisk, som springer ut fra de definerte kategoriene. Deler av spørsmålene blir derfor belyst i egne delkapitler, mens andre deler blir belyst i små drypp gjennom empirikapittelet. I hvilken grad PST benytter sannsynlighetsbegrepet, hvordan trusselbildet og terrortrusler blir kommunisert, og hvordan usikkerheter kommuniseres, vil belyses i små drypp. Hvordan sannsynlighetsbegrepet brukes, og hvilke argumenter som preger debatten, presenteres i egne delkapitler. Hvordan kommunikasjonen til PST samsvarer med anbefalinger fra teoretiske bidrag vil som nevnt belyses i avhandlingens drøftkapittel. Begrunnelsen for å gjøre det på denne måten, er at de forskjellige delene av materialet i stor grad henger sammen. For eksempel vil soloterrorisme, og kommunikasjonen om dette, være relevant for flere av forskningsspørsmålene. Dette ble også valgt for å unngå gjentakelser, og for å få et mest mulig interessant empirikapittel. Funnene skal i neste rekke brukes for å diskutere avhandlingens problemstilling: «*I hvilken grad benytter PST sannsynlighetsbegrepet i kommunikasjon om terrortrusler, og vil bruk av sannsynligheter være en god form for kommunikasjon?*».

## 4.0 Empiri

I dette kapittelet vil hovedfunn fra innholdsanalysen presenteres. Funnene bygger, som tidligere nevnt, på to utvalg:

- I. Tekster fra PST sine hjemmesider tilbake til 2011 og frem til begynnelsen av 2015, i form av trusselvurderinger, blogginnlegg og annet relevant innhold. Begrunnelsen for dette er at det har blitt større fokus på PST sitt arbeid i etterkant av 2011 grunnet 22.juli, og PST har selv nevnt at de har blitt mer åpne etter terrorangrepet. Dette kan også gi forståelse for begreper som benyttes, generell utvikling i trusselbildet, og være passende for senere analytiske formål. Det ble valgt å se på dette for å studere hvorvidt oppdateringen av trusselbildet skiller seg fra hvordan PST vanligvis kommuniserer, i forhold til sannsynlighetsbegrepet. Dette ville i neste rekke belyse i hvilken grad PST benytter sannsynlighetsbegrepet
- II. Avisartikler fra perioden november 2014-februar 2015. Tidsperioden ble valgt fordi oppdateringen av trusselbildet kom i begynnelsen av november, og for å kunne studere nyansene i debatten måtte det settes en periode på et par måneder. PST sin trusselvurdering for 2015 ble dessuten publisert i begynnelsen februar 2015, og det var relevant å se på eventuelle reaksjoner på denne. Begrunnelsen for å studere tidsperioden bunner i at ekstrem islamistisk terror ble sett som en potensiell trussel mot Norge i større grad enn tidligere, og at oppdateringen har fått mye fokus i media. Avisartiklene ble dermed ansett som passende for å kunne svare på forskningsspørsmålene og problemstillingen, ved at det gir innsikt i kommunikasjonen om det skjerpede trusselbildet.

Utviklingen som beskrives i trusselvurderinger fra 2011-2014, og PSTs tidligere verktøy for å karakterisere terrortrusselen mot Norge, kommer først. Deretter kommer en redegjørelse av hvordan oppdateringen i trusselbildet skiller seg fra hvordan PST har kommunisert tidligere, og funnene som illustrerer hvordan sannsynlighetsbegrepet brukes. Dernest kommer gjennomgang av funn i forhold til iverksatte tiltak og soloterrorisme. Innholdsanalysen tydeliggjorde at trusselbildet utvikler seg ytterligere i den aktuelle perioden, spesielt når det kommer til bekymring for soloterrorisme, og dette er også pekt ut som et hovedfunn. Her blir trusselvurdering for 2015 aktuell. På bakgrunn av denne utviklingen sier PST at de er bekymret for at forventningene til dem er for høye i forhold til utfordringene de står ovenfor, og dette belyses kort. Usikkerhetsaspektet belyses gjennom de forskjellige kapitlene, for å tydeliggjøre i hvilke sammenhenger PST fokuserer på dette. Hovedfunn fra debattinnlegg vil også gjøres rede for, før det avslutningsvis kommer en oppsummering av hovedfunnene. Funnene blir belyst ved bruk av sitater gjennom hele kapittelet.

#### **4.1 Utvikling i trusselbildet**

I samtlige av trusselvurderingene fra 2011-2015 trekkes ekstrem islamisme frem som den mest alvorlige terrortrusselen mot Norge. PST skriver at det ekstreme islamistiske miljøet i Norge er i stadig vekst, og at dette gir et trusselbilde preget av økende usikkerhet. Dataene viser at utviklingen har gått fra at det er få personer som støtter opp om ekstrem islamisme, til at flere reiser til konfliktområder for å kjempe med ekstreme islamistiske grupper.

*«Det finnes flere ekstreme islamistiske miljøer i Norge av ulik størrelse [...] Det siste året har PST registrert at flere personer enn tidligere har reist fra Norge til konfliktområder»* Trusselvurdering  
2013

Reisene til konfliktområder pekes ut som en faktor som kan senke terskelen for bruk av vold. Det poengteres at påvirkningen, ferdighetene, erfaringene og nettverket personer som reiser tilegner seg under oppholdet, vil føre til at enkelte kan utgjøre en trussel mot Norge når de returnerer. I følge dataene blir reisevirksomheten bedre og bedre organisert. Det uttrykkes derfor bekymring for at de som reiser kan fungere som radikalisatorer og tilrettelegge for at andre kan reise ut. PST skriver at dette utviklingstrekket skjerper terrortrusselen mot Norge og norske interesser.

*«Aldri før har så mange personer reist ut fra Norge for å kjempe med militante islamistiske grupper i ulike konfliktområder [...] Flere av de som reiser ut får opplæring i bruk av våpen og eksplosiver, en kunnskap de senere kan anvende til å gjennomføre angrep mot Norge»* Trusselvurdering, 2014

I følge PST har terroraksjoner i Vesten de siste årene vært rettet mot lett tilgjengelige mål, og angrepene har primært blitt utført med hjemmelagde eksplosiver og enkle håndvåpen. PST skriver at disse aksjonene får stor medieoppmerksomhet, og sprer stor frykt i befolkningen. Soloterrorisme trekkes frem som en særskilt utfordring, med utgangspunkt i at ekstreme islamistiske nettsider og uttalelser fra Al-Qaida-ledere oppfordrer ekstreme islamister til å gjennomføre dette i eget hjemland. Det påpekes også at det finnes veiledninger på internett for hvordan dette kan gjennomføres.

*«Internett utgjør det viktigste verktøyet i radikaliseringsøyemed. Ideologien og propagandaen som formidles på norske og utenlandske jihadistiske nettsider, appellerer til de norskbaserte miljøene.»*  
Trusselvurdering 2014

I følge dataene vil endringen i modus operandi i Vesten kaste lys over at terroraksjoner kan

gjennomføres med relativt lett tilgjengelig kapasitet, som ulike typer håndvåpen. PST skriver at de tidligere har antatt at det er få personer eller grupper i Norge med kapasitet til å gjennomføre større kompliserte angrep, men at endringen i gjennomførelse gjør at kapasitetsbygging kan foregå mer i det skjulte. Dataene tyder på at usikkerheten knyttet til dette forsterkes ved økningen i angrep utført av enkeltpersoner, og økningen i radikaliseringsaktivitet via internett.

*«Kapasitetsbygging i form av operativ trening, tilgang til spesielle våpen eller eksplosiver, vil slik sett ikke være et avgjørende element i utviklingen av terrortrusselen her i landet. Den mentale evnen og viljen til å gjennomføre en terroraksjon, fremstår som en like sentral faktor»* Trusselvurdering

2013

Dataene viser at utviklingen i Syria, og antallet norske personer som befant seg der, var noe av grunnlaget for at PST i begynnelsen av november 2014 oppdaterte trusselbildet. Avisartiklene viser også at flere forsøk på, og gjennomførte, terrorattentat fant sted i flere land i Vesten ukene før oppdateringen ble publisert. Videre viser artiklene at angrepene stemmer overens med utviklingen PST har gjort rede for i trusselvurderingene, hvor symbolmål blir angrepet med enkle midler. PST skriver selv at det var en tale fra Daesh fra 21.9.14 som utløste oppdateringen, der terrororganisasjonen går ut mot alle allierte av USA.

*«I talen oppfordrer [Daesh] spesifikt til angrep mot militært personell, samt medlemmer av politi-, sikkerhets- og etterretningstjenester. Oppfordringene i talen må sees i sammenheng med endringene innen modus operandi for ekstrem islamistisk terror i Europa de siste årene»* -Alsén, «Oppdatering av trusselbildet» 2014

I månedene etter oppdateringen blir utviklingen omtalt som «gjennomgående negativ». I følge PST har Daesh fått større oppslutning blant norske ekstreme islamister, og det forventes at eventuelle terroraksjoner i Norge vil være i tråd med endringen i modus operandi som er observert ellers i Vesten (enkle metoder rettet mot symbolmål). PST skriver også at hjemvendte fremmedkrigere kan ha fått opplæring i bruk av våpen og eksplosiver, og at de kan ha etablert et internasjonalt terrornettverk. Soloterrorisme pekes fremdeles ut som en særegen utfordring.

Dataene tyder på at trusselbildet i Norge, og Europa generelt, er preget av en stadig økende usikkerhet og kompleksitet. Flere steder i utvalget blir det vist at terrorangrep som krever minimalt med forberedelser gir en uforutsigbarhet som utfordrer sikkerhetsarbeidet, ved at det kan foreligge en konkret trussel man ikke klarer å fange opp. Det blir også vist at soloterrorisme forsterker disse

utfordringene ytterligere, og PST sier selv at radikalisering via internett gjør det enda vanskeligere å fange opp personer som er kommet langt i radikaliseringsprosessen.

#### **4.2 Nasjonalt trusselnivå og åpenhet**

PST sier at de har gått bort fra et nasjonalt trusselnivå for å karakterisere terrortrusselen mot Norge (Fitje, 2013). De peker også ut trefaktormodellen som grunnlag for diskusjoner om securitytrusler (Olsen, 2013), og som nevnt i teoridelen vil ikke sannsynlighetsbegrepet være en del av risikodefinsjonen i denne modellen.

*«Terror er en type kriminalitet som forekommer så sjeldent at vi har lite empiri å bygge på. Dette er et lavfrekvensfenomen hvor hyppighet eller forekomst ikke kan beregnes ut fra historiske data, statistikk eller andre erfaringer» - Olsen, «Risiko- en innføring» 2013*

Følgende ti argumenter presenteres for hvorfor en har gått bort fra et nasjonalt trusselnivå (Fitje 2013):

- I. Den reelle trusselen, altså sannsynligheten for et terrorangrep, vil ikke være lik i hele landet. Den vil tvert imot være svært lokal, avgrenset i tid og rom
- II. Det vil ikke være fornuftig å anbefale generelle, nasjonale tiltak, i og med at trusselen reelt sett ikke vil være nasjonal. Tiltakene vil derfor kunne være både irrelevante og svært kostbare
- III. Informasjon en vurderer ut fra er som regel uverifisert og usikker. En skala der en beveger seg mellom nivå er konkluderende, og skjuler usikkerheten. Dess mindre informasjon en har, dess lavere trusselnivå vil en ligge på
- IV. Et bestemt trusselnivå vil skjule endring i informasjon som ofte kommer kontinuerlig, og som ofte er omfattende. Samtidig blir det svært forvirrende å stadig endre trusselnivået
- V. Et terrorvarsel uttrykt som et nivå vil ikke kunne inneholde verken informasjon eller trygghetsråd til publikum, da det normale er at informasjonen er gradert
- VI. Heving av et trusselnivå, og informasjon om dette, kan bli et signal til potensielle terrorister om at de er i PST sitt søkelys. Dermed kan terrorplaner bli framskyndet, eller terrorister kan gå under jorden. Et varsel om et angrep kan derfor, paradoksalt nok, øke terrorfaren
- VII. En endring i trusselnivået vil ha svært tidsavgrenset effekt, da det eksisterende nivået vil oppfattes som normalsituasjonen eller svært kort tid
- VIII. Det har vist seg mye vanskeligere å redusere ett trusselnivå, enn å heve det; en må «bevise» eller sannsynliggjøre at trusselen ikke lengre eksisterer. På nytt vil det bli behov for informasjon som ikke kan offentliggjøres

- IX. Det er fristende- og sikrere- å ligge på et høyest mulig nivå, i tilfelle noe skulle skje. Da har en ryggen fri, men det er ikke god analyse
- X. Det vil kunne «gå terroristene sitt ærend», ved å skape unødvendig allmenn frykt som det ikke er grunnlag for

Alternativet som pekes ut av PST er å skildre trusselen en står ovenfor så langt det er mulig, og å gi trygghetsråd til befolkningen dersom det er nødvendig. PST sier selv at de i etterkant av 9/11, og ikke minst etter 22.juli, har gått fra å være en lukket politienhet til en mer åpen sikkerhetstjeneste (Bernsen, 2012). Dette kommer blant annet til syne i de åpne trusselvurderingene.

Trusselvurderingene er også av deskriptiv, kvalitativ karakter, uten bruk av sannsynlighetsbegrepet. I flere av vurderingene gjøres det også rede for sentrale begreper, for eksempel «ekstremisme». Samtidig viser dataene at PST er underlagt mange lover som gjør at åpenheten begrenses, og at det er flere forhold som spiller inn på hvorvidt de kan dele informasjon.

*«I enkelte tilfeller må vi holde tilbake informasjon slik at personer eller grupper ikke kan misbruke denne kunnskapen til å utføre kriminelle handlinger. Informasjon holdes i enkelte tilfeller også tilbake fordi den kan misoppfattes eller blir spisset/overdrevet av media. Offentliggjøring av enkelte typer informasjon kan derfor skape unødvendig frykt i befolkningen» -Bernsen, «PST og åpenhet»*

2012

#### **4.3 Oppdateringen av trusselbildet**

Dataene tyder på at oppdateringen av trusselbildet på flere måter bryter med hvordan PST har kommunisert tidligere. For det første bunner oppdateringen i en gradert trusselvurdering, men de velger allikevel å offentliggjøre at terrortrusselen mot Norge er skjerpet. Det foreligger, ifølge PST, heller ikke en konkret trussel- men det fryktes at tunge politiske beslutningstakere, politi- og militæransatte *kan* være ekstra utsatt ved et eventuelt terrorangrep. For det tredje, er begrepsapparatet som brukes i oppdateringen av en annen karakter enn det som trekkes frem og anbefales på deres nettsider (jf. Trefaktormodellen). PST påpeker at oppdateringen av trusselbildet er en del av den økte åpenheten. På den andre siden tydeliggjøres det i media at det foreligger mye gradert informasjon bak oppdateringen, da PST ikke forteller noe detaljert ut over det som står i blogginnlegget «Oppdatering av trusselbildet».

*«På bakgrunn av utviklingen i trusselbildet har E og PST, gjennom FKTS<sup>9</sup>, utarbeidet en gradert trusselvurdering som er formidlet til relevante departement og etater. Innenfor de kommende 12*

---

<sup>9</sup> Felles Kontraterrorsenter



*månedene er det sannsynlig at det kan trues med, og bli forsøkt utført, terrorangrep i Norge.» -*

*Alsén, «Oppdatering av trusselbildet» 2014*

Oppdateringen, og spesielt bruken av begrepet sannsynlig, har fått stor oppmerksomhet i media. Dataene viser at oppmerksomheten i første rekke rettes mot at PST sier det er sannsynlig at det kan bli *forsøkt utført* terrorangrep i Norge. Spesielt Dagbladet publiserer mye informasjon om oppdateringen som ikke blir verifisert av PST, deriblant at PST i en strengt hemmelig orientering har informert regjeringen om at det er 60-90 prosent sjanse for islamistisk terrorangrep i Norge. Selve estimatet blir ikke bekreftet, men Bernsen fra PST kommenterer følgende til Dagbladet:

*«Jeg kan bekrefte at PST mener det er mer sannsynlig enn usannsynlig at det vil skje et terrorangrep mot Norge i løpet av de neste 12 månedene [...] Det er svært vanskelig å vurdere terrorfaren i prosent, og hvor stor prosent mulighet det er for at en hendelse vil inntreffe i framtida»*

*-Bernsen til Dagbladet, 25.11.14 (Hultgreen, 2014)*

PST sier selv at trusselen er spisset mot særlig utsatte grupper, og at befolkningen ikke har fått et skjerpet trusselnivå rettet mot seg. Dataene tyder på at media har et annet inntrykk enn PST om hvem trusselen gjelder for. Flere avisartikler skriver at Daesh sin talsmann sier *«drep alle vantro, uavhengig av om han er fransk, amerikansk eller fra noen av de andre allierte landene»*, og VG stiller på bakgrunn av dette spørsmål ved om trusselen gjelder kun særlig utsatte grupper. Dataene viser at PST ikke har konkrete opplysninger om at noen planlegger et angrep i Norge, og at de fokuserer på at det ikke er samme situasjon som sommeren 2014, når de slo alarm om en konkret terrortrussel mot Norge. PST sier allikevel at de ikke kan utelukke at hjemvendte fremmedkrigere har med seg et terroroppdrag, men at de ikke har opplysninger om et slikt terrorplott. PST-sjef Benedicte Bjørnland er samtidig åpen om at det er en klar økning av Daesh-sympatisører i Norge.

PST blir møtt med kritikk fra flere hold i etterkant av det oppdaterte trusselbildet, blant annet blir de kritisert for å være lite konkrete og upresise i bruken av sannsynlighetsbegrepet. Bjørnland svarer på denne kritikken med å vise til et standardisert sannsynlighetsbegrep som benyttes av etterretningstjenester, og understreker at det er store usikkerheter knyttet til PST sin vurdering.

*«Det er vurderinger basert på ufullstendig og fragmentert informasjon [...] I likhet med andre etterretningstjenester har også PST en standardisert bruk av slike begreper. Når vi bruker ordet «sannsynlig», mener vi at det er sannsynlighetsovervekt for at et gitt scenario vil inntreffe» -*

*Bjørnland, «PSTs vage ordbruk» 2014*

I følge PST er det flere begrensninger som gjør at deres kommunikasjon ikke kan være konkret på alle punkter. Blant annet samarbeider de med etterretningstjenester som er preget av større konfidensialitet enn dem. De påpeker også at opplysninger kan misbrukes, og at all informasjon derfor ikke kan deles. Det fremkommer av avisartiklene at flere ordførere er misfornøyd med at PST ikke ønsker å dele informasjon om de som er på vei til å reise til Syria, eller som har returnert til Norge. I følge PST er dette en følge av personvernlovgiving. PST sier også at oppdateringen av trusselbildet i første rekke er rettet mot relevante beslutningstakere, og hvordan sårbarheten kan reduseres.

#### ***4.3.1 Flere former for sannsynlighet***

I etterkant av det oppdaterte trusselbildet er det uklart hvilken definisjon av sannsynlighet PST forholder seg til. Som vist har PST tidligere brukt et trusselnivå, som er en type sannsynlighet for å kategorisere terrortrusselen mot Norge nasjonalt. Det blir pekt ut at en går bort fra dette, blant annet fordi en terrortrussel alltid vil være avgrenset i tid og rom. Flere deler av utvalget viser at usikkerhetsbegrepet nevnes, men ikke på en slik måte at usikkerheter ved sannsynlighetsbegrepet tydeliggjøres.

Dataene viser at PST bruker et sannsynlighetsbegrep som ikke tallfestes eller knyttes til et nivå når trusselbildet oppdateres. Sannsynligheten fremstår ut i fra dette mer som en kvalitativ vurdering av en hendelse som kan inntreffe i fremtiden, basert på kunnskapen som foreligger. Dataene tyder på at kunnskapen som ligger til grunn for oppdateringen til dels er gradert, men noen forhold gjøres rede for, deriblant utviklingen i Syria og talen fra Daesh. Fitje sier følgende om PSTs sannsynlighetsbegrep til Dagbladet:

*«Sannsynlig betyr at det er en rekke ulike faktorer, hver for seg og samlet sett, som peker i negativ retning [...]» -Fitje til Dagbladet Magasinet, 24.1.15 (Fjellberg, 2015)*

Flere ting i utvalget tyder på at anslaget på mellom 60 og 90 prosent sannsynlighet for terrorangrep i Norge er av kvantitativ karakter. Som tidligere nevnt blir ikke dette estimatet avkrefte, men besvart med at PST anser det som mer sannsynlig enn usannsynlig at et terrorangrep vil inntreffe. «Mer sannsynlig enn usannsynlig» gir inntrykk av at PST opererer med et tallfestet estimat, da uttalelsen i seg selv bekrefter at sannsynligheten anses å i hvert fall være høyere enn 50 prosent.

Sannsynlighetsbegrepet Bjørnland viser til, omtales som «standardisert». I blogginnlegget «*PSTs vage ordbruk*» påpeker hun at PST har en standardisert oversikt over sannsynlighetsbegrepene. Avisartiklene viser at usikkerhetsbegrepet ikke nevnes særlig mye i media, og at selv om PST viser

til flere kompleksiteter ved trusselbildet kobles ikke dette direkte til usikkerheter ved vurderingen. Usikkerhetsbegrepet kommer tydelig frem i blogginnlegget skrevet av Bjørnland, men i samme blogginnlegg skrives følgende:

*«Den standardiserte oversikten over sannsynlighetsbegrepene inkluderer også en prosentvis angivelse av sannsynlighet. Dette bidrar til et enda mer presist begrepsapparat [...] Imidlertid kan en prosentvis angivelse av sannsynlighet gi inntrykk av at det er mer nøyaktighet og presisjon i våre vurderinger enn hva som er tilfelle» - Bjørnland, «PSTs «vage» ordbruk», 2014*

Det gis ingen mer informasjon om hva den standardiserte oversikten over sannsynlighet inneholder, eller hva som ligger i sannsynlighetsbegrepet, utover at PST med sannsynlig mener det er *«sannsynlighetsovervekt for at et gitt scenario kan inntreffe»*. Det er derfor uklart hvilket begrepsapparat som er benyttet, da forskjellige uttalelser gir forskjellige inntrykk av hvilket begrep som faktisk ligger til grunn for oppdateringen. Bjørnland sier at den standardiserte oversikten inneholder en prosentvis angivelse av sannsynlighetsgrad, og estimatet på 60-90 prosent blir ikke direkte avkrefet. Kvantitative estimater kan, som vist i oppgavens teoridel, også benyttes for å uttrykke usikkerhet. Hvorvidt den prosentvise angivelsen er av en slik karakter, eller hvorvidt «mer sannsynlig enn usannsynlig» har grobunn i dette, kommer ikke frem av dataene.

*«[...] Det er i vårt mandat å gjøre samfunnet oppmerksom på at terrortrusselen har økt, selv om vi ikke har en matematisk utregning av sannsynlighet å vise til. Det vi kan gjøre er å begrunne vurderingen [...]» -Fitje til Dagbladet, 24.1.15 (Fjellberg, 2015)*

PST sier selv at vurderingen de har gjort ikke er eksakt vitenskap, og at de ikke kan spå fremtiden. Som vist i sitatet over, sier Fitje at de ikke har en matematisk utregning å vise til. Men dataene, og uttalelser i seg selv, tyder på at vurderingen er knyttet til en form for estimat. Avisartiklene viser også at PST ved flere anledninger sier at terrorisme statistisk sett rammer svært få. Denne typen uttalelser kan knyttes til mer kvantitative tilnærminger og statistikk. Flere ting i utvalget peker derfor i retning av at PST ikke bruker subjektive sannsynligheter når de omtaler terrortrusselen. Dataene tyder også på at forskjellige ansatte i PST har forskjellige holdninger til oppdateringen. Mens Bjørnland og Bernsen uttaler at det er mer sannsynlig enn usannsynlig at et angrep inntreffer, svarer Fitje «nei» når Dagbladet i et intervju spør om vi bør være bekymret for terrorangrep i Norge i løpet av det neste året. I begrunnelsen av dette svarer han følgende:

*«Terrorfaren er høyst reell, og et terroranslag kan komme uten forvarsel [...] Det er ingen annen type vold det blir brukt så store ressurser på å forebygge og forhindre. Det er ingen trøst for dem*

*som blir rammet, men statistisk rammer terror svært få, og vi ser ingen grunn til at det skal endre seg vesentlig i framtida.» -Fitje til Dagbladet Magasinet, 24.1.15 (Fjellberg, 2015)*

#### **4.4 Fokus i media og iverksatte tiltak**

Dataene viser at selve sannsynlighetsbegrepet tillegges mer vekt av media enn av PST, og det påpekes flere ganger i aviser at «terrorfaren i Norge aldri har vært større». PST fokuserer i sine uttalelser på at trusselen er *potensiell*, og at det er en annen situasjon enn sommeren 2014. Som vist peker PST allikevel ut særlig utsatte grupper: politi, militært personell og tunge politiske beslutningstakere.

Til tross for at PST ikke har avdekket konkrete planer om et terrorangrep i Norge, fører oppdateringen med seg flere sikkerhetstiltak. I følge dataene blir militært personell anbefalt ikke å ha på seg uniform på reise, og politiet i Norge får midlertidig bevæpning, på bakgrunn av at de ifølge PST er spesielt utsatt dersom et terrorangrep inntreffer. I følge dataene ble beredskapsplaner tatt i bruk før bevæpning ble iverksatt. Dette innebar blant annet at DSS<sup>10</sup> økte frekvensen på kommunikasjon med politiet i Oslo (Hopperstad, Johnsen & Sandblad, 2014). PST sier selv at bevæpningen er ikke et anbefalt tiltak fra deres side, men anses av politiske beslutningstakere som nødvendig på bakgrunn av trusselbildet. I følge dataene styrkes også sikkerheten rundt symbolbygg, deriblant Stortinget.

*«Vi er blitt oppfordret om å være åpne om trusselbildet, og vi tenker at man på sikt vil se synlige tiltak, og da er det greit at befolkningen vet hvorfor» -Bjørnland til VG 5.11.14 (Mjaaland m.fl., 2014)*

Avisartiklene tydeliggjør at media fokuserer mye på talen fra Daesh, som oppfordrer til angrep på alle allierte av USA. I følge dataene har Norge i forkant av oppdateringen planlagt å sende soldater til den USA- ledede koalisjonen i Irak og NATOs nye styrke i Afghanistan; dermed kan Norge potensielt oppfattes som en mer sentral del av Daesh sitt fiendebilde. VG skriver også at dette er første gang Daesh spesifikt oppfordrer til slike angrep (Nordby & Bergland, 2014).

PST sier at oppdateringen ikke må oppfattes som en dramatisk endring i trusselsituasjonen, til tross for at utviklingen forventes å gå i negativ retning også i løpet av 2015. På den ene siden benytter PST sannsynlighetsbegrepet i perioden når de omtaler trusselsituasjonen, men på den andre siden

---

<sup>10</sup> Departementets Sikkerhets- og serviceorganisasjon

påpekes det gjentatte ganger at det ikke er befolkningen som har en skjerpet trusselsituasjon rettet mot seg- trusselen er rettet mot politi og militært personell. I følge dataene ga også PST råd til redaktører om hvordan de skal sikre sine ansatte etter Charlie Hebdo-angrepene i Frankrike den 7.1.15.

*«[...] Jeg håper ikke folk går rundt og bekymrer seg for terrorangrep. At folk skal gjøre det er jo også terrorens mål. Jeg håper derfor at nordmenn overlater bekymringen til oss som har ansvaret for å forebygge og hindre terroren.»* -Fitje, til Dagbladet Magasinet 24.1.15 (Fjellberg, 2015)

#### **4.5 «Ensomme ulver»**

I følge PST er en av deres største bekymringer i tilknytning til det skjerpede trusselbildet terrorangrep utført av enkeltpersoner. Den skjerpede terrortrusselen mot Norge knyttes ifølge dem først og fremst til disse, og de understreker flere ganger i uttalelser i media at det er knyttet stor usikkerhet og uforutsigbarhet til disse personene. PST er også åpne om at soloterrorister utfordrer deres kapasitet, da radikaliserings via internett og liten kontakt med andre ekstremister gjør at de kan komme unna PST sitt søkelys. Flere steder i utvalget tydeliggjøres det at det er usikkerhet knyttet til soloterrorisme, men at dette ikke knyttes direkte til PST sin oppdatering av trusselbildet.

*«[...] Enkeltpersoners planlegging, selv over lang tid, er vanskelig å fange opp. Med svært kort planlegging og minimale forberedelser blir dette problemet ytterligere forsterket [...] Ved fremtidige terroraksjoner fra enkeltpersoner kan det ikke påregnes noen varslingsstid»* -Trusselvurdering 2015

PST sier selv at det er utfordringer knyttet til at personer som kommer i fokus hos dem allerede er kommet langt i radikaliseringsprosessen. De sier selv at de har god oversikt over personer som reiser til Syria og returnerer til Norge, men er samtidig åpne om at reiser til konfliktområder ikke er en forutsetning for å kunne bygge opp intensjon og kapasitet til å gjennomføre terrorhandlinger. Flere steder i utvalget fokuseres det på «de stille sympatisørene», og at disse er vanskeligst å stanse, fordi det er vanskelig å fange opp signaler om at de har en intensjon om å handle. Ifølge dataene øker også antallet fremmedkrigere PST opererer med. 9.1.15 ble antallet justert fra seksti til sytti personer («70 norske fremmedkrigere», Dagbladet). Avisartiklene viser at det spekuleres mye i hvorvidt det er knyttet store mørketall til utenlandsreisene, og at det fokuseres på at PST ikke har kapasitet til å følge med på såpass mange personer.

Flere med kompetanse innen terrorisme viser til soloterrorisme i forbindelse med det skjerpede

trusselbildet, noe som kommer frem av avisartiklene. Det poengteres at terskelen for soloterrorisme blant Daesh-sympatisører kan være lav, fordi en føler seg som en del av et fellesskap (Mjaaland & Wibe-Lund, 2015). I følge dataene oppfordrer Daesh sympatisører til å gjennomføre soloangrep av praktiske årsaker. Avisartiklene tyder på at det eksisterer en forståelse for at soloterrorister er svært vanskelige å avsløre.

*«Mellom 2001 og 2007 sto enkeltpersoner bak 10 prosent av terrorplottene i verden. Fra 2008 og frem til nå har andelen økt til hele 40 prosent.»* -Mjaaland & Wibe-Lund, journalister i VG, 17.2.15

I følge PST bør en ikke bekymre seg for terrorangrep, og de sier at dersom en går rundt og er redde, vinner terrorens vesen. Avisartiklene viser at personer med kompetanse innen terror, som for eksempel Magnus Ranstorp<sup>11</sup>, er enige i dette. Samtidig viser dataene at det trekkes frem mange forhold som kan gjøre at noen vil handle. Talen fra Daesh, Muhammed-tegningene, og Norges militære engasjement blir nevnt. Ranstorp sier at man kan føle at man kan handle på vegne av Daesh, og at dersom en gjør det blir en hyllet i organisasjonens propaganda.

*«[...] Norske ekstremister kan nok føle et press for ikke å være dårligere enn andre. Det er internasjonale miljøer som kommuniserer her og de kan føle at «nå må vi også komme på banen»*  
*[...]»* -Helge Lurås<sup>12</sup> til VG, 17.2.15 (Mjaaland & Wibe-Lund, 2015)

#### **4.6 Et trusselbilde i kontinuerlig endring**

Som tidligere nevnt beskriver PSTs åpne trusselvurderinger en endring i modus operandi, hvor angrep i større grad gjennomføres med enkle midler mot symbolmål. Flere steder i utvalget belyses små endringer som vokser frem i løpet av månedene etter oppdateringen. Dataene tyder på at disse endringene gjør trusselbildet enda mer komplekst. Avisartiklene viser at med utgangspunkt i talen fra Daesh, vokser det frem en bekymring om at terskelen for å gjennomføre angrep er lavere enn før.

*«Fire uker etter at talen ble publisert ble Canada rammet av terror. Normalt har det gått en stund før [Daesh]-tilhengere har gjennomført angrep mot Vesten etter en slik terror-oppfordring, men nå mener PST modusen har endret seg: Angrepene skjer nærmest umiddelbart etter at maningen til terror og drap blir kjent»* -Hopperstad, Johnsen & Sandblad, journalister i VG, 6.11.14

---

<sup>11</sup> Terrorforsker ved den svenske Forsvarshøgskolen

<sup>12</sup> Leder ved Senter for Internasjonal og Strategisk Analyse

PST sier at dette, i kombinasjon med økningen av soloterrorisme, stiller dem ovenfor store utfordringer. Helge Lurås trekker blant annet frem at en ikke kan overvåke alle, noe også Jørn Presterudstuen<sup>13</sup> poengterer. Dataene viser at det inntreffer soloangrep både i Paris og København i etterkant av det oppdaterte trusselbildet. I følge avisartiklene var gjerningspersonene i begge disse tilfellene i politiets kikkert- men ikke akkurat i gjerningsøyeblikket (Mjaaland & Wibe-Lund, 2015). Som tidligere nevnt viser dataene at soloterrorisme bringer med seg utfordringen at en ikke kan overvåke på samme måten; potensielle terrorister kommuniserer nødvendigvis ikke med andre om eventuelle planer. Dataene viser dermed at det ikke er gitt at en fanger opp alle som kan utgjøre en trussel. PST sier selv at det kan være flere trusselaktører de ikke klarer å fange opp, som allikevel kan være en vesentlig del av trusselbildet i Norge.

Dataene tyder på at det vokser frem en modus operandi hvor kapasitetsbygging ikke vil ha den samme betydningen som før. Flere steder i utvalget pekes det på at intensjon og motivasjon alene nærmest er tilstrekkelig, fordi angrepene kan gjennomføres på såpass enkelt vis. PST sier også at det ikke lengre er hovedsakelig i Oslo folk blir radikaliseret- personer over hele landet, inkludert kvinner, blir radikaliseret. Avisartiklene viser at det uttrykkes bekymring for at et angrep kan gjennomføres kun ved å ta en bil og kjøre ned folk, eller ved å skaffe seg et billig skytevåpen.

I trusselvurdering for 2015 skriver PST at den skjerpede terrortrusselen anses å strekke seg over et bredere spekter enn hva som var tilfellet ved utgangen av 2014. Dette påpekes også i avisartiklene; både forskere, journalister, politikere, religiøse talspersoner, og andre samfunnsdebattanter som konfronterer eller motarbeider ekstremistene, pekes ut som mulige terrormål.

*«Fiendebildet favner mange aktører. Ulike meningsmotstandere, både muslimer og ikke-muslimer, kan derfor bli gjenstand for truende eller voldelige handlinger fra ekstreme islamister [...]»*

Trusselvurdering 2015

PST sier at eskalering av konflikt mellom ekstreme grupper forventes å kunne oppstå. Det påpekes i trusselvurdering for 2015 at aktivitet i, og handling fra, høyreekstreme og/eller islamfiendtlige grupper kan føre til hevnaksjoner fra ekstreme islamistiske grupper. PST sier at dette i neste rekke kan utløse terrorhandlinger i Norge. Dataene tyder på at PST er bekymret for at offentligheten har for høye forventninger til dem. PST gir uttrykk for at de ikke har kapasitet til å følge alle utviklingstrekk ved trusselbildet nøye, da endringene de siste årene gjør trusselbildet mer sammensatt og komplekst.

---

<sup>13</sup> Seksjonsleder i PST

«[...] Hvis det norske samfunnet går rundt med en forståelse av at vi følger med på alt og alle, så må denne forståelsen endres. Det er feil. Det er ikke mange personer PST har mulighet til å følge med på døgnet rundt» -Presterudstuen, seksjonsleder ved forebyggende avdeling i PST, til VG den

23.1.15 (Hopperstad & Johnsen, 2015)

Det kommer frem av dataene at selv om PST benytter seg av sannsynlighetsbegrepet, er de tydelige på at utviklingen innenfor terrorisme gjør at et angrep kan komme uten forvarsel. PST sier selv at endringene i modus operandi fører med seg angrep som kan gjennomføres med liten eller ingen grad av forberedelser. Flere steder i utvalget påpeker PST at det ikke er slik at jo mer ressurser en får, jo bedre kontroll kan en ha. De sier at trusselbildet innehar en kompleksitet som gjør at det ikke bare handler om ressurser, men også tilfeldigheter.

«[...] PST gjør vurderinger og prioriteringer av opplysninger, men det er selvfølgelig ikke alt vi vet [...] Man skal ha litt flaks om man skal fange opp en slik person, og vi er avhengig av at man melder ifra når man ser noe som er av bekymring» -Presterudstuen til VG, 23.1.15 (Hopperstad & Johnsen, 2015)

#### **4.7 Debatt og bevæpning**

I følge dataene er debatten i den aktuelle perioden først og fremst knyttet til bevæpningen av politiet. Et stort fokus i avisene, er at bevæpning skjedde uten å konsultere Norges 27 politimestre. Avisartiklene viser at politimestere fra Gudbrandsdalen, Sør-Trøndelag og Asker/Bærum har blitt intervjuet. Det fremkommer at politimestrene som intervjues ikke er uenige i beslutningen, men at de gjerne ville vært en del av drøftingen og debatten rundt bevæpningen.

Dataene viser at ut fra bevæpningen og manglende debatt stilles det spørsmål ved om samfunnet vårt er i ferd med å bli endret. I perioden var det flere som spekulerte i om politiet ville forbli bevæpnet, på bakgrunn av at det ikke var forventet at terrortrusselen skulle bli mindre. Avisartiklene viser også at det er uenigheter om hvorvidt politiet bør være bevæpnet, og det blir pekt ut at PST sier det er en uspesifikk trussel.

«Men når trusselvurderingene er knyttet til et helt år, og trolig er første steg i retning av en mer permanent vurdering av trusselnivået som høyere enn vi har vært vant med i Norge, er det ikke så rart at politimester Terje Nybøe i Asker og Bærum politidistrikt og andre frykter at norsk politi har blitt bevæpnet for godt.» - Hausken & Haagensen i Dagbladet, 5.12.14



Ut fra dataene omhandler debatten på den ene siden at bevæpning ikke burde bli gjennomført uten offentlig debatt, men at trusselen på den andre siden er av en slik karakter at bevæpning er et nødvendig tiltak. Det kommer frem av utvalget at det diskuteres hvorvidt en uspesifikk trussel er nok til å bevæpne politiet, mens andre debattinnlegg viser at det anses som nødvendig. I følge dataene bunner dette spesielt i at trusselen ble omtalt som spesifikt rettet mot politi- og militæransatte, noe som etter hvert ble utvidet til å gjelde også journalister og andre viktige samfunnsaktører. Som tidligere nevnt uttaler også terroreksperter seg om oppdateringen, og det understrekes av disse ekspertene at Norge står ovenfor et mer komplekst trusselbilde enn tidligere, spesielt i forhold til soloterrorisme. Emilie Oftedal<sup>14</sup> skriver i VG at terrorister også i økende grad er finansiert med midler de skaffer på lovlig vis. I følge avisartikkelen kan angrepene i tillegg være forholdsvis billige, og dette skaper utfordringer for overvåkingen.

*«Med mindre terroristene allerede er under overvåkning av andre grunner, er det lite sannsynlig at den økonomiske aktiviteten vil få varsellampene til å blinke» -Oftedal i VG, 5.2.15*

Avisartiklene tyder på at debatten er preget av en forståelse for at PST står ovenfor store utfordringer i forhold til å avdekke planer og mulige trusselaktører. Samtidig kommer det frem flere steder i utvalget at det finnes en bekymring for at disse utfordringene er såpass store, at et terrorangrep blir nærmest umulig å avverge. Dette blir satt i sammenheng med at fransk etterretning skal ha trappet ned overvåkingen av Charlie Hebdo-terroristene før angrepet, fordi en mente andre trusler var mer akutte. I følge dataene befinner det seg tjue hjemvendte fremmedkrigere i Norge i den aktuelle perioden, og det diskuteres hvordan PST skal kunne ha mulighet til å følge med på alle disse i tilstrekkelig grad.

Det rettes også kritikk mot PST. Hausken & Haagensen (2014) kritiserer i sin kronikk hvordan PST gjennomfører en såkalt «kampanje» som kan bidra til å endre samfunnet vårt. Kronikken viser at det ikke er selve arbeidet til PST som kritiseres, men at vurderingene blir brukt som grunnlag for å innføre tiltak, nærmest helt uten offentlig debatt. Avisartiklene viser samtidig at oppdateringen av trusselbildet ses som et sterkt argument for å innføre bevæpning, fordi det ses som viktig å ta politifolk og andre mulige terrormål på alvor. Dataene viser dermed at det er politikken rundt bevæpningen som skaper debatt. Blant annet skrives det i VG at PST legger frem sin årlige trusselvurdering under påsyn av flere politikere, som for eksempel justisministeren. På bakgrunn av

---

<sup>14</sup> Forsker ved Forsvarets Forskningsinstitutt

dette stilles det spørsmål ved hvorvidt debatten om terrorisme og trusler er i ferd med å bli politisert.

*«Fremleggelsen av de åpne trusselvurderingene var vel en gang ment som oppspark til en debatt om trusler og sikkerhet, nå er de redusert til et slags show der noen skal fortelle oss at verden er ganske farlig og kompleks, før neste taler sier at regjeringen har full kontroll.»* Frithjof Jakobsen i

VG, 4.2.15

Det stilles også spørsmål ved hvorfor bevæpningen gjelder hele Norge, og det etterlyses en mer spesifikk begrunnelse for dette. Avisartiklene viser at det pekes ut flere ganger at trusselen er diffus, og at trusselen ikke forventes å bli mindre med det første. Bård Vegar Solhjell<sup>15</sup> skriver i VG at dersom bevæpningen skal vare lengre enn de første fire ukene som ble vedtatt, bør dette tas opp i åpent storting. Han stiller også spørsmål ved om trusselen er like høy for alle, uavhengig av tid og sted, og påpeker at politiet kan bære våpen enten de er på Sinsen, Senja eller foran Stortinget.

Bevæpningen ble, ifølge dataene, forlenget etter fire uker. I følge avisartiklene er begrunnelsen PST sitt oppdaterte trusselbilde, og på grunn av forlengelsen blir det stilt spørsmål ved om det er i ferd med å skje en «snikbevæpning». Dette springer ut fra at forlengelsen ikke ble tatt opp i Stortinget. Det pekes ut flere steder i utvalget at justisministeren representerer Fremskrittspartiet, og at partiet lenge har ønsket bevæpning. Debattinnleggene peker dermed mot en tanke om at politiet vil være bevæpnet i lang tid fremover. Dataene viser at dette blir avvist flere ganger av justisministeren, men at det likevel er en bekymring for at bevæpningen vil fortsette å bli forlenget.

*«[...] argumentasjonen hanger når regjeringen fortsetter å vise til det økte trusselnivået. Det er ingenting som tyder på at trusselnivået vil synke etter 15.februar. Tvert om mener PST det vil prege hele 2015» - «Våpen i politiet må være opp til Stortinget», VG, 19.12.14*

Flere steder i utvalget blir det stilt spørsmål om demokratiske verdier. Det påstås at bevæpningen ikke har støtte i befolkningen, Politidirektoratet, eller Stortinget. Økt overvåkning og kontroll trekkes også frem, og det stilles spørsmål ved om dette lager en «mistenksomhetskultur»:

*«[...] en sortering av mistenkelige og umistenkelige borgere og en undergraving av grunnleggende og nødvendig gjensidig tillit blant borgere og myndigheter»* -Hausken & Haagensen i Dagbladet,

5.12.14

---

<sup>15</sup> Nestleder i Sosialistisk Venstreparti

#### 4.8 Oppsummering av funn

Empirikapittelet har vært en gjennomgang av hovedtendensene som er oppdaget i arbeidet med avhandlingen. Det har blitt forsøkt vist hvordan utviklingen i trusselbildet stiller PST ovenfor nye, og store, utfordringer når det gjelder både sikkerhetsarbeid og risikokommunikasjon. Funnene fra innholdsanalysen viser at PST har gått fra å benytte seg av et nasjonalt trusselnivå, til å vise til trefaktormodellen, for så å bruke sannsynlighetsbegrepet aktivt for å karakterisere terrortrusselen mot Norge. Språkbruken har i den aktuelle perioden skilt seg fra de deskriptive trusselvurderingene, og sannsynlighetsbegrepet har blitt brukt på forskjellige måter gjennom perioden. PST har med dette gått fra å benytte seg av begrepet uttrykt som et nivå, til å benytte seg av det Bjørnland kaller et standardisert sannsynlighetsbegrep. Dette begrepet defineres ikke, og det fremkommer uttalelser med både kvalitative og kvantitative utspring i den aktuelle perioden, uten at det defineres tydelig hva som egentlig brukes. Uttalelser som «mer sannsynlig enn usannsynlig» er ikke noe man finner i tidligere blogginnlegg eller annen informasjon på PST sine nettsider hvor de uttaler seg om trusselsituasjonen i Norge. Oppdateringen av trusselbildet har ført med seg flere sikkerhetstiltak, deriblant midlertidig bevæpning av politiet, og har derfor vært bakgrunn for mye debatt i den aktuelle perioden og frem til bevæpningen ble avvirket i 2016.

PST er tydelige på at den skjerpede terrortrusselen stiller dem ovenfor store utfordringer, som vil være av en annen karakter enn utfordringer de har måttet takle tidligere. Gjennom innholdsanalysen har det blitt tydelig at denne utviklingen går i ytterligere negativ retning i den aktuelle perioden, blant annet ved at trusselen går fra å være rettet mot tunge beslutningstakere og politi- og militæransatte, til også å gjelde for eksempel journalister. I perioden inntraff også Charlie Hebdo angrepet i Frankrike. Sannsynlighetsbegrepet får stor oppmerksomhet i media, med vekt på at det er sannsynlig at det blir forsøkt utført et angrep. PST retter til en viss grad fokuset mot sårbarhetsreducerende tiltak, og påminnelser om at terrorens vesen ikke må vinne over samfunnet vårt ved å skape frykt i befolkningen. Det kommuniseres ikke mye om usikkerheten som forbindes med trusselen fra PST sin side; det kommer frem litt om usikkerhet i blogginnlegget «*PSTs vage ordbruk*», men det er ikke et emne som preger kommunikasjonen til aviser i betydelig grad. Usikkerheten som blir kommunisert knyttes ikke direkte til usikkerheter ved vurderingen, men mer som kompleksiteter ved selve trusselbildet PST står ovenfor.

Debatten i perioden knytter seg først og fremst til bevæpningen, og spørsmål om demokrati og PST sin vurdering springer i hovedsak ut fra dette. Det etterlyses større offentlig debatt før såpass omfattende tiltak iverksettes, og med grobunn i mangelen på dette, stilles det spørsmål ved om

sikkerhetsarbeidet er i ferd med å bli politisert. Dette eksemplifiseres med at justisminister nå er til stede når PST fremlegger sine årlige trusselvurderinger. Det er på den andre siden god forståelse for utfordringene PST står ovenfor, og PST sitt arbeid som sådan kritiseres ikke- men det er ønskelig med debatt om tiltak som kan prege samfunnet vårt i stor grad over lengre tid.

## 5.0 Drøfting av funn opp mot teori

I dette kapittelet vil funnene fra innholdsanalysen drøftes opp mot de teoretiske bidragene som ble presentert tidligere. Målet med drøftingen er å belyse funnene og de teoretiske bidragene fra forskjellige perspektiver, ved å reflektere over PST sin risikokommunikasjon og sannsynlighetsbegrepet som verktøy i kommunikasjonen. Som nevnt tidligere, ble det tydelig i arbeidet med avhandlingen at forskjellige deler av dataene i stor grad henger sammen. Flere av funnene vil derfor speile forskjellige aspekter ved risikokommunikasjonen. For eksempel vil utviklingen av trusselbildet være et aspekt som bør belyses fra forskjellige teoretiske vinkler for å oppnå refleksjon. Det er allikevel forsøkt å lage en så logisk struktur som mulig, og å skille forskjellige deler av funnene til en viss grad for å unngå unødvendig gjentakelse.

Først vil PST sin definisjonsmakt diskuteres kort, da denne makten anses som en av hovedgrunnene til at deres risikokommunikasjon er interessant å studere. Deretter vil diskusjonen fokusere på sannsynlighetsbegrepet PST har brukt i den aktuelle konteksten, ved å diskutere begrepsfestingen og hvordan begrepet kan tolkes på bakgrunn av uttalelser fra PST. Videre vil usikkerhetsbegrepet og begrepet om sorte svaner drøftes, da begrepene kan sies å utfordre bruken av sannsynligheter. Etterfulgt av dette, snus fokuset mot hva media fokuserer på og det diskuteres hvorvidt bruk av media kan begrense risikokommunikasjonen. Risikopersepsjon og «probability neglect» er et viktig aspekt ved hvordan risikokommunikasjon bør utformes, og dette vil drøftes i et eget delkapittel; innunder dette blir det også introdusert et eget begrep om «uncertainty neglect». Dernest diskuteres inkludering og offentlig debatt, før forskningsspørsmål (iii) drøftes avslutningsvis i et eget delkapittel. Det vil her rettes kritikk mot enkelte av de teoretiske bidragene, da funnene tydeliggjør at noe av teorien vil være vanskelig å overføre til praksis.

### 5.1 PST og definisjonsmakt

Funnene mine viser at PST kommuniserer et trusselbilde preget av en negativ utvikling. De sier blant annet at flere personer radikaliseres, at reisevirksomheten er bedre organisert, og at ved et eventuelt angrep kan det ikke påregnes noen varslingsstid. Ekstreme islamister pekes ut som den mest alvorlige terrortrusselen mot Norge i alle trusselvurderingene som er brukt i innholdsanalysen. Som nevnt i teorikapittelet, vil «framing» være en kommunikativ strategi som styrer publikum mot å omfavne et synspunkt over et annet synspunkt (Matusitz, 2013:443). Jackson m.fl. (2011) trekker frem begrepet *definisjonsmakt*, og i Norge vil PST inneha en slik makt. Gjennom de åpne trusselvurderingene og kommunikasjon i medier definerer PST hva som truer oss, og bedriver «framing»; for eksempel ville antageligvis ikke ekstrem islamisme blitt ansett som den mest alvorlige terrortrusselen mot Norge dersom PST hadde definert høyreekstremister som den mest

alvorlige terrortrusselen.

PST sier at de er underlagt flere begrensninger, som gjør at de ikke kan dele all informasjon. Noen av begrensningene som trekkes frem er lovverk og samarbeid med andre sikkerhetstjenester. Det poengteres også at informasjon om sårbarhetsreduserende tiltak kan misbrukes av en potensiell trusselaktør, og funnene viser at PST ikke vil gå i detaljer om tiltak som iverksettes. Dette kan ses i sammenheng med hva Piètre-Cambacédès & Bouissou (2013) sier om at securitytrusler kan tilpasse seg mottiltak og defensive responser. Funnet statuerer samtidig et viktig poeng, nemlig at PST har informasjon de ikke *kan* dele, men også makt til å holde tilbake informasjon de ikke *vil* dele.

Når trusselbildet oppdateres, peker PST ut spesielt utsatte grupper: politi- og militæransatte, og tunge politiske beslutningstakere. På bakgrunn av dette blir det iverksatt sikkerhetstiltak på Stortinget, militæransatte blir anbefalt ikke å ha uniform på reise, og politiet blir bevæpnet i hele landet. Jackson m.fl. (2011) skriver at definisjonsmakten som ligger hos politiske aktører, i samspill med media som gir stor plass til terrorisme i nyhetsbildet, vil påvirke hva som oppfattes som en trussel blant offentligheten. De iverksatte tiltakene kan sies å tydeliggjøre definisjonsmakten PST besitter, og når media som aktør bidrar i «framingen» av trusselbildet, kan det tenkes at denne kombinasjonen vil gi et inntrykk av en mer konkret trussel enn hva som er tilfellet. Det kan videre stilles spørsmål ved hvorvidt bruken av sannsynlighetsbegrepet, og at begrepet blir brukt på en annen måte enn tidligere, vil gjøre at trusselen fremstår som veldig alvorlig ovenfor offentligheten.

### **5.2 En manglende begrepsfesting**

Funnene viser at PST bruker sannsynlighetsbegrepet på forskjellige måter i etterkant av oppdateringen, til tross for at de på sine hjemmesider har vist til trefaktormodellen som grunnlag for diskusjoner om terrorisme. PST sier selv at utviklingen i trusselbildet gjør at det kan være flere potensielle trusselaktører de ikke klarer å fange opp, og som nevnt kan informasjon om sårbarhetsreduserende tiltak misbrukes. Det kan derfor diskuteres hvorvidt trefaktormodellen blir vanskelig å legge til grunn for risikokommunikasjonen, i tråd med kritikken Busmundrud m.fl. (2015) retter mot modellen. Anbefalinger fra McDermott & Zimbardo (2007) om å gjøre rede for utsatte regioner og hva som blir gjort for å minske trusselen kan med dette virke mot sin hensikt, gitt at en trusselaktør fanger opp denne informasjonen. Dataene viser at et av argumentene mot å bruke et nasjonalt trusselnivå er at heving av nivået vil være et signal til potensielle terrorister, og at de derfor kan bestemme seg for å framskynde planer. Men vil ikke oppdateringen av trusselbildet også være et signal til potensielle terrorister?

PST skriver i de åpne trusselvurderingene at trusselbildet er preget av en økende usikkerhet, og i etterkant av oppdateringen blir utviklingen omtalt som «gjennomgående negativ». Aven & Krohn (2014) skriver at usikkerhets- og kunnskapsdimensjonen innenfor securityfeltet vil være mer dynamisk enn innenfor safetyfeltet, og et eksempel som trekkes frem er at en hendelse som skjer i et naboland raskt kan endre trusselvurderinger og kunnskapen en besitter. Funnene mine viser at det inntreffer angrep i perioden som studeres, deriblant Charlie Hebdo-angrepet i Paris. PST utvider også spekteret av potensielle terrormål til å gjelde blant annet forskere og journalister. Trusselbildet kan dermed sies å være preget av dynamikken Aven & Krohn beskriver; samtidig argumenterer forfatterne for at det er vanskelig å rettfærdiggjøre sannsynlighetsbaserte modeller som verktøy for å representere forekomst av denne typen hendelser. Dette standpunktet går igjen i flere av de teoretiske bidragene (Kriiaa m.fl., 2015; Piètre-Cambacédès & Bouissou, 2013; Aven, 2013 [2]).

*«Jeg kan bekrefte at PST mener det er mer sannsynlig enn usannsynlig at det vil skje et terrorangrep mot Norge i løpet av de neste 12 månedene» -Bernsen til Dagbladet, 25.11.14*  
(Hultgreen, 2014)

Aven (2014) argumenterer for at dersom en skal bruke en sannsynlighetsbasert analyse i praksis, må en *forklare hva sannsynligheten betyr*. Når Bjørnland viser til et standardisert sannsynlighetsbegrep som brukes av etterretningstjenester, retter ikke dette seg mot offentligheten. Når Dagbladet skriver at PST i en strengt hemmelig orientering anslår opp mot nitti prosent sannsynlighet for terrorangrep i Norge, blir ikke dette direkte avkreftet. Som påpekt tidligere sier PST at de er underlagt lovverk som begrenser åpenheten, men det kan stilles spørsmål ved hvorfor metodikken som er lagt til grunn ikke gjøres rede for; er det standardiserte sannsynlighetsbegrepet klassifisert? Og i så tilfelle, hvorfor bruke det når en offentliggjør oppdateringen? Dataene viser at PST i etterkant av oppdateringen har blitt kritisert for å være lite konkrete og upresise i bruken av sannsynlighetsbegrepet. Det er i svaret på denne kritikken at Bjørnland viser til det standardiserte begrepet, og dette er dermed ikke noe PST viser til i media.

Risikokommunikasjon kan defineres som *utveksling eller deling av risikorelatert data, informasjon og kunnskap mellom interessenter* (Aven, 2014:234). Ut ifra dataene, ser en at deler av de risikorelaterte dataene PST besitter, ikke deles med offentligheten. Noe som skiller seg ut i funnene er at PST tidligere benyttet kategorier av trusselnivå som var definerte, og som offentligheten derfor kunne forholde seg til. Alternativet som pekes ut på PST sine hjemmesider er å skildre trusselen så langt det er mulig, noe som er i tråd med hva Renn (2008) sier om å skildre kvalitative karakteristikk ved den aktuelle risikoen. Funnene viser også at de årlige trusselvurderingene til

PST er av en slik karakter. I følge Hampel (2006) må vellykket risikokommunikasjon ha et felles sett av tegn og symboler, deriblant begreper. Dataene viser at PST sin risikokommunikasjon mangler dette, og det kan argumenteres for at kommunikasjonen derfor vil være utydelig ovenfor offentligheten. I følge PST er oppdateringen i første rekke rettet mot relevante beslutningstakere, og hvordan sårbarheten kan reduseres. Det kan derfor stilles spørsmål ved om PST i for stor grad har fokusert på kommunikasjon rettet mot beslutningstakere, som allerede besitter relevant fagkunnskap.

### 5.3 «Ikke eksakt vitenskap»

Det er flere funn som tyder på at PST sitt sannsynlighetsbegrep er forenlig med den klassiske tilnærmingen til risiko. Dataene viser at når oppdateringen av trusselbildet publiseres, brukes et sannsynlighetsbegrep som ikke tallfestes eller knyttes til noen form for nivå; men uttalelser i aviser, og blogginnlegget «PSTs vage ordbruk», fremstiller begrepet på en annen måte enn det som fremkommer i oppdateringen som først ble publisert. Flere av de teoretiske bidragene som er valgt i denne avhandlingen (Holtrop & Kretz, 2008; Reniers & Audenaert, 2014; Busmundrud m.fl., 2015) argumenterer for at securitytrusler er sammensatt av trussel, verdi og sårbarhet. Dette er som nevnt også noe PST har argumentert for (jf. Olsen, 2013), og risikokommunikasjonen om det oppdaterte trusselbildet kan sies å bryte med begrepet som trekkes frem og anbefales.

*«Terror er en type kriminalitet som forekommer så sjeldent at vi har lite empiri å bygge på. Dette er et lavfrekvensfenomen hvor hyppighet eller forekomst ikke kan beregnes ut fra historiske data, statistikk eller andre erfaringer» -Olsen, «Risiko- en innføring», 2013*

I følge blogginnlegget «PSTs vage ordbruk» knyttes en prosentvis angivelse av sannsynlighetsgrad til sannsynlighetsbegrepet PST benytter seg av. I denne sammenhengen definerer Bjørnland sannsynlig som «*sannsynlighetsovervekt for at ett gitt scenario vil inntreffe*». Det skrives også at den prosentvise angivelsen vil gi et mer presist begrepsapparat. Det tydeliggjøres ikke hvorvidt dette sannsynlighetsbegrepet blir brukt kun i forhold til terrorisme, securitytrusler generelt, eller også safetyrisikoer. Willis and Rand Corporation (2005) sier at en gjennom å definere trussel, verdi og sårbarhet kan komme frem til estimer, for eksempel for et terrorangrep. Er det dette som er gjort her? Som vist i teoridelen, utfordrer Piètre-Cambacédès & Bouissou (2013) denne metoden, med utgangspunkt i naturen av securitytrusler. Det kan også diskuteres hvorvidt en prosentvis angivelse egentlig vil være mer presist når en snakker om terrortrusler; Piètre-Cambacédès & Bouissou (2013) trekker frem at flere teoretikere mener ondskap unndrar probabilistisk modellering. Hovedproblemet ved funnet er allikevel at flere teoretikere (Renn, 2008; Van Asselt & Renn, 2011;



Reynolds, 2011) argumenterer for at budskap om risikoer ikke kan reduseres til sannsynligheter og vitenskapelig bevis; for vil ikke kommunikasjonen bli nettopp det når PST ikke kan (eller vil) gi offentligheten innsikt i vurderingen som er gjort?

*«[...] Det er i vårt mandat å gjøre samfunnet oppmerksom på at terrortrusselen har økt, selv om vi ikke har en matematisk utregning av sannsynlighet å vise til. Det vi kan gjøre er å begrunne vurderingen [...]» - Fitje til Dagbladet, 24.1.15 (Fjellberg, 2015)*

Funnene viser at PST uttaler til aviser at terrorisme statistisk sett rammer svært få, og at sannsynligheten for at det rammer deg som enkeltperson derfor er svært liten. Dette vil i stor grad kunne forbindes med historiske data og statistikk. Uttalelsene kan derfor sies å være forenlige med den klassiske tilnærmingen til risiko, hvor en gjør målinger av tidligere hendelser og på grunnlag av dem forsøker å foreta en beregning/estimering av sannsynligheter og risiko (Aven m.fl., 2004). PST sier på samme tid at vurderingen de har gjort ikke er eksakt vitenskap, og at de ikke kan spå fremtiden. Allikevel tyder dataene på at vurderingen er knyttet til en form for estimat, da det blant annet blir snakket om en prosentvis sannsynlighetsgrad, og at statistiske termer knyttes til terrortrusselen. Funnene viser også at PST sier de offentliggjør oppdateringen fordi en vil se risikoreduserende tiltak på sikt, og at befolkningen bør vite hvorfor. Men bidrar bruken av sannsynlighet til å forstå trusselbildet på en bedre måte? Kombinasjonen av at begrepet ikke defineres på en forståelig måte, at PST av ulike årsaker ikke deler all informasjon, og at securitytrusler er preget av stor usikkerhet, gjør at sannsynlighetsbegrepet kan virke feilplassert i den aktuelle konteksten.

#### **5.4 Usikkerhet**

I etterkant av det oppdaterte trusselbildet peker PST på flere forhold som gjør det vanskelig for dem å avdekke eventuelle terrorplaner. Allikevel viser dataene at disse utfordringene ikke knyttes direkte til vurderingen som er gjort, og at usikkerhetene tilknyttet sannsynlighetsbegrepet derfor ikke tydeliggjøres. Det kan på bakgrunn av dette stilles spørsmål ved om risikokommunikasjonen tilslører usikkerhetsaspektet, og med utgangspunkt i de teoretiske bidragene kan en trekke en slutning om at usikkerhetsbegrepet vil være viktig når en snakker om securitytrusler. Funnene viser at usikkerhetsbegrepet brukes i de åpne trusselvurderingene og i blogginnlegg, men ikke kommer frem i betydelig grad i media.

Brynielsson m.fl. (2013) trekker frem at soloterrorisme er spesielt utfordrende, da det er vanskelig å oppdage eventuelle planer om et angrep, og at disse angrepene er vanskelig å stanse. PST sier selv

at de ikke kan utelukke at hjemvendte fremmedkrigere har med seg et terroroppdrag. Trusselbildet kan med dette sies å gi en usikkerhet av *epistemisk karakter*, hvor en mangler kunnskap. I forhold til funnene kan dette gjelde for eksempel hvordan et eventuelt angrep vil utspille seg. Piètre-Cambacédès & Bouissou (2013) påpeker at trusselkilder innenfor security ikke vil være velkjente, og med utgangspunkt i at soloterrorisme og radikaliserings via internett også trekkes frem som utfordringer, er det rimelig å anta at PST ikke er kjent med alle mulige trusselaktører.

Aven (2014) viser til at det finnes flere typer sannsynlighet, deriblant sannsynlighet som kan uttrykke usikkerhet. Hvorvidt den prosentvise angivelsen Bjørnland skriver om er av en slik karakter, eller hvorvidt «mer sannsynlig enn usannsynlig» har grobunn i dette, kommer ikke frem av dataene. PST nevner ved flere anledninger at informasjon vurderinger bygger på er uverifisert og usikker. Usikkerhetsbegrepet spiller dermed en rolle, men det blir ikke satt i sammenheng med den aktuelle vurderingen; dette kan gi et inntrykk av at PST er sikre i sin sak når de sier det er sannsynlig at et angrep vil inntreffe, og når de gjør rede for spesielt utsatte grupper. Aven & Krohn (2014) skriver at en sannsynlighet kan være den samme i to situasjoner, selv om kunnskapsgrunnlaget er helt forskjellig. Funnene viser at det er veldig begrenset hva PST egentlig kan og vil dele om kunnskapsgrunnlaget de opererer med. Det kan derfor ikke slås fast hvorvidt kunnskapsgrunnlaget er svakt eller sterkt. Allikevel kan det sies at kommunikasjonen i seg selv gir et inntrykk av at PST ikke er usikre på hvorvidt et angrep inntreffer, men omstendighetene rundt et eventuelt angrep.

Aven (2014) oppgir flere aspekter en må vurdere for å bedømme hvorvidt bakgrunnskunnskap er svak eller sterk. Blant disse finner man tilgjengeligheten av relevante data, og som vist i flere teoretiske bidrag (Piètre-Cambacédès & Bouissou, 2013; Aven, 2013 [2]; Kriaa m.fl., 2015) vil securitytrusler være preget av lite empiriske data. Funnene viser at PST selv har nevnt dette på sine nettsider; i tillegg skrives det i trusselvurdering for 2013 at kapasitetsbygging ikke vil være et avgjørende element i utviklingen av terrortrusselen. Oftedal, forsker ved FFI<sup>16</sup>, understreker dessuten at en tidligere kunne følge med på mistenkelige pengestrømmer, men at utviklingen gjør at terrorangrep i større grad kan finansieres på lovlig vis. Med bakgrunn i funnene kan det tenkes at det er knyttet utfordringer både til at det ikke foreligger mye empiriske data, og at det er vanskelig å *tilegne seg* relevante data. Frewer (2004) skriver at en bør fokusere på kildene til usikkerhet i kommunikasjonen. Dataene viser at dette gjøres i de åpne trusselvurderingene, og at det nevnes forhold i media (for eksempel forholdene i Syria) som gir et mer komplekst trusselbilde. Disse

---

<sup>16</sup> Forsvarets forskningsinstitutt

forholdene blir ikke direkte pekt ut som kilder til usikkerhet, men som kompleksiteter ved trusselbildet som gjør det vanskelig å se frem i tid.

«[...] *Ved fremtidige terroraksjoner fra enkeltpersoner kan det ikke påregnes noen varslingstid*» -  
Trusselvurdering 2015

Flere av de teoretiske bidragene (Kriaa m.fl., 2015; Piètre-Cambacédès & Bouissou, 2013; Aven, 2014) inneholder argumenter som problematiserer bruk av sannsynlighet i forbindelse med terrorisme, nettopp grunnet usikkerheten knyttet til dette. Dette springer ut fra at securitytrusler som nevnt vil ha intelligens, og derfor kunne tilpasse seg mottiltak; dessuten vil hendelsene være preget av lite gjentakelse, og uforutsigbarhet (Aven, 2013 [2]). Aven m.fl. (2004) skriver at det i de fleste tilfeller er en omfattende og vanskelig oppgave å gå gode nok målinger som bestemmer sannsynligheten for en gitt risiko. Med nevnte aspekter ved securitytrusler til grunn, kan det tenkes at denne utfordringen forsterkes, og det kan derfor stilles spørsmål ved hvorvidt sannsynlighetsbegrepet kan gi mening i risikokommunikasjon om terrortrusler?

På den andre siden kan sannsynlighet være et verktøy for å representere usikkerhet (jf. Aven & Renn, 2010), og et sterkt verktøy som sådan, dersom det tillegges en mening. En kan derfor ikke utelukke begrepet som et verktøy i risikokommunikasjon om terrortrusler. Usikkerhetsaspektet vil spille en vesentlig rolle i å beskrive, og kommunisere om, disse truslene på en tilstrekkelig måte. I følge Aven (2014) vil ofte analytikere som kommuniserer med beslutningstakere forenkle resultatet fra vurderinger, og dette resulterer i at usikkerheter ikke blir kommunisert. Ut ifra funnene, ser det ut til at dette er blitt gjort av PST ovenfor offentligheten i den aktuelle perioden. Det kan stilles spørsmål ved om dette også er grunnlaget for at sannsynlighetsbegrepet ikke blir kommunisert på en forståelig måte; bygger det på en antakelse om at det standardiserte sannsynlighetsbegrepet er for komplisert for offentligheten?

#### ***5.4.1 Terrorangrep- alltid en overraskelse?***

Dataene viser at PST sier det knyttes stor uforutsigbarhet til angrep utført av enkeltpersoner. Aven (2014) skiller mellom moderat og stor/dyp usikkerhet, og skriver at noen typer terror knyttes til moderat usikkerhet. Kan man koble oppdateringen av trusselbildet også til denne kategorien? Eller bør vurderingen kobles til stor/dyp usikkerhet, hvor pålitelige forutsigelser ikke kan gjøres? I følge PST retter terrortrusselen seg mot spesielt utsatte grupper, og trusselen blir omtalt som potensiell. Men kan man egentlig vite sikkert hvem trusselen retter seg mot? Og er ikke alle trusler potensielle før noe faktisk inntreffer?

Sorte svaner-metaforen illustrerer ideen om uventede hendelser og konsekvenser (Aven, 2014). Med utgangspunkt i hva som ble skrevet om soloterrorisme i forrige delkapittel (jf. Brynielsson m.fl., 2013), og utviklingen som blir beskrevet av PST, kan det argumenteres for at et eventuelt angrep i Norge vil være en slik hendelse. Dataene viser at PST ikke har avdekket konkrete planer om et angrep. Det kan likevel tenkes at noen kan ha konkrete planer, men at PST ikke har klart å avsløre dem. Et eventuelt angrep vil i så fall komme som en overraskelse, både for PST og for resten av Norge. Dataene viser for eksempel at angrep inntreffer i den aktuelle perioden både i Paris og København, og at gjerningsmennene var i politiet sin kikkert- men ikke akkurat i gjerningsøyeblikket.

PST sier at Daesh får større oppslutning blant ekstreme islamister i perioden etter oppdateringen, noe som kan bety at PST har flere personer de må fokusere på samtidig. Det kan derfor diskuteres hvorvidt det vil foreligge en epistemisk usikkerhet angående hvordan (eller hvem) man skal prioritere/fokusere på. I følge dataene befinner det seg tjue hjemvendte fremmedkrigere i Norge i den aktuelle perioden, og debattinnleggene viser at det diskuteres hvordan PST skal kunne følge med på alle disse i tilstrekkelig grad. På samme tid viser dataene at PST er bekymret for at det er for høye forventninger til dem. Det kan argumenteres for at måten sannsynlighetsbegrepet brukes på kan tenkes å gi et inntrykk av at det ligger mye faktabasert kunnskap til grunn for vurderingen, for eksempel når det sies at PST anser det som «mer sannsynlig enn usannsynlig» at et angrep inntreffer.

Flere steder i utvalget av avisartikler blir det trukket frem at Daesh-sympatisører kan handle uten å få direkte ordre fra en overordnet, og at et angrep kan gjennomføres ved å stjele en bil og kjøre ned mennesker. Innholdsanalysen viser også at det fokuseres på «de stille sympatisørene», som kan legge planer uten å kommunisere med andre. Selv om kapasiteten vil være begrenset, er disse ifølge dataene vanskeligst å stanse. I trusselvurdering for 2015 skriver PST at hjemvendte fremmedkrigere kan ha fått opplæring i bruk av våpen og eksplosiver; et eventuelt soloangrep trenger derfor ikke nødvendigvis å «kreve få liv». Trusselbegrepet har tradisjonelt blitt forstått som kombinasjonen av intensjon og kapasitet (jf. Caldwell & Williams Jr., 2006). Dette kan ses i sammenheng med hva Kriaa m.fl. (2015) sier om at trusselaktører er lite forutsigbare og avhenger av mange faktorer, som for eksempel ferdigheter, motivasjon og kapasitet. Kriaa m.fl. (ibid) skriver videre at disse faktorene gjør det vanskelig å vurdere og kvantifisere mulige scenarioer; dataene viser ikke at PST kvantifiserer mulige scenarioer, men definisjonen Bjørnland viser til omtaler allikevel «ett gitt scenario». Funnene viser at kapasitetsdelen av trusselbegrepet ikke nødvendigvis spiller en

betydelig rolle, og utfordringene Kriaa m.fl. (ibid) trekker frem, kan dermed tenkes å bli større når en legger dette til grunn.

På den ene siden kan det argumenteres for at et soloangrep ikke vil være en sort svane, fordi et angrep vil være sjeldent, men likevel et velkjent fenomen. På den andre siden sier PST at befolkningen ikke har fått et skjerpet trusselnivå mot seg; ifølge Aven (2015) er en type sort svane en hendelse som inntreffer til tross for at sannsynligheten for forekomst er ansett som ubetydeligdersom det inntreffer et angrep som rettes mot sivile, vil ikke dette da kunne omtales som en sort svane? En sort svane kan også defineres som en ekstrem, overraskende hendelse relativt til den foreliggende kunnskapen (Aven, 2014).

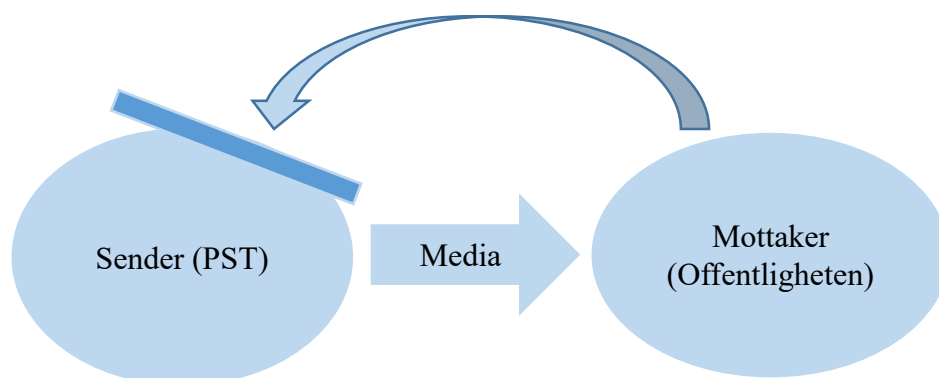
Hvorfor er sorte svaner viktig i denne sammenhengen? Poenget med diskusjonen i kapitlet, er å sette fokus på hvor kompleks utviklingen i trusselbildet kan sies å være. Det kan på den ene siden argumenteres for at kommunikasjon om den komplekse utviklingen kan skape frykt i befolkningen, men på den andre siden skal som nevnt risikokommunikasjon reflektere naturen av den aktuelle risikoen (jf. Renn, 2008). Tidligere diskusjon har forsøkt å vise at å neglisjere usikkerheter i kommunikasjon om terrortrusler kan tilsløre viktige aspekter ved trusselen, og begrepet om sorte svaner i kombinasjon med utviklingen kan tenkes å forsterke dette argumentet. Funnene tyder på at PST nærmest utelukker et angrep mot sivile, og at det eksisterer en holdning om at estimer og prosenter kan fange opp trusler hvor det antageligvis er mangel på kunnskap. Dataene viser også at PST tidligere benyttet sannsynlighet uttrykt som et nivå, og det kan argumenteres for at begrepet som nå brukes fremstår som mer matematisk/statistisk enn tidligere. Som nevnt argumenterer flere for at risikokommunikasjon ikke kan reduseres til sannsynligheter og vitenskapelige bevis, og med bakgrunn i utviklingen, i kombinasjon med security-utfordringer og sorte svaner, kan det tenkes at dette vil gjelde spesielt for terrorisme.

Aven (2013) argumenterer for at sannsynlighetstenkning ikke vil være tilstrekkelig for å fange opp sorte svaner, og at nylig utviklede risikotilnærminger (jf. C, U-tilnærmingen) vil kunne fange opp slike hendelser, men at utvikling av passende terminologi må finne sted. På den andre siden, i forhold til risikokommunikasjon, kan sannsynlighetsbegrepet som verktøy indikere om en trussel øker eller avtar. I følge Renn (2008) vil mottakere ofte forenkle budskapet, og fokusere mer på aspekter som ses som relevante. Selv om kommunikasjonen ikke kan reduseres til *kun* sannsynligheter, kan sannsynlighetsbegrepet som verktøy for å indikere at en trussel øker eller avtar kanskje være et relevant aspekt for mottakere.

### 5.5 «Terrorfaren i Norge har aldri vært større»

Media fokuserer mye på hva PST mener med sannsynlighetsbegrepet, og flere steder i utvalget er budskapet i artiklene at terrorfaren i Norge aldri har vært større. I følge Jackson m.fl. (2011) mener flere analytikere at terrorisme og media har en gjensidig fordelaktig sameksistens, fordi terrorister ønsker medieoppmerksomhet for å skape frykt, og media ønsker temaer og overskrifter som gir mange lesere. Dataene viser at medias tendens til å overdrive trekkes frem som en grunn til at PST i noen tilfeller ikke deler informasjon (jf. Bernsen, 2012). Det kan derfor stilles spørsmål ved hvorfor PST har valgt å gå ut offentlig med at det er sannsynlig at Norge blir rammet av terrorisme, og dataene viser at det er dette som får mest medieoppmerksomhet. Funnene tyder på at bruken av begrepet sannsynlig tar bort mye av oppmerksomheten fra den faktiske trusselen, og at media fokuserer på begrepet fordi PST er utydelige på hva det faktisk betyr. På den andre siden tydeliggjør innholdsanalysen at PST er tilbakeholdne generelt, ikke bare når det gjelder sannsynlighetsbegrepet.

Renn (2008) skriver at det ikke er oppgaven til de som kommuniserer å bestemme hva publikum bør eller må vite, men å respondere på spørsmål om hva publikum vil vite. Dette er ikke noe som finner sted i perioden som studeres, og ifølge Hampel (2006) vil kommunikasjon via massemedier forhindre såkalte «*feedback-loops*». «Feedback-loops» kan ifølge Hampel (ibid) bidra til å oppklare kommunikasjonsproblemer, og funnene kan sies å vise at kommunikasjonskanalene PST benytter seg av setter hindre for å respondere på hva publikum vil vite.



Figur 8 (Lagt selv): Hindring av «*feedback loops*»

Det kan spekuleres i hvorvidt fokuset i media hadde vært annerledes dersom PST hadde benyttet seg av et nasjonalt trusselnivå for å karakterisere terrortrusselen. Som nevnt var disse nivåene rimelig kjente, og det lå en beskrivelse av dem på PST sine nettsider. På den andre siden viser dataene at det også fokuseres på andre aspekter ved trusselen, selv om sannsynlighetsbegrepet får *mest* oppmerksomhet. Blant annet viser dataene at VG stiller seg skeptiske til at PST peker ut tunge beslutningstakere, politi- og militæransatte som spesielt utsatt på bakgrunn av talen fra Daesh, fordi

talsmannen ifølge dem sier «*drep alle vantro*». Med utgangspunkt i dette, og at PST omtaler trusselen som «potensiell» mens media skriver at terrorfaren aldri har vært større, kan dataene tyde på at det er forskjeller i hvordan media og PST ønsker å «frame» det oppdaterte trusselbildet. En annen begrepsbruk fra PST sin side, eller bruk av de kjente trusselkategoriene, kunne kanskje gi en større overensstemmelse mellom PST og media i hvordan de ønsker å fremstille trusselen. Det kan argumenteres for dette med bakgrunn i tidligere diskusjon om at trusselen kan fremstå som mer konkret enn potensiell grunnet sikkerhetstiltakene, og at begrepet som brukes kan tenkes å gi inntrykk av at det ligger en del faktabasert kunnskap til grunn.

Funnene viser at PST sier at oppdateringen ikke bør ses som en dramatisk endring i trusselsituasjonen, og at folk ikke må bekymre seg for et terrorangrep. Dette kan tyde på at PST ønsker å «hysje ned» trusselbildet som males av media, til tross for at de har sagt at det er sannsynlig at et angrep skjer i Norge i løpet av 2015. I følge START (2012) kan terrorisme knyttes til høy frykt og høy gjenkjennelighet i befolkningen, og med utgangspunkt i at PST sier at media kan overdrive informasjon og spre unødvendig frykt, kan det stilles spørsmålstegn ved hvorfor PST i det hele tatt benyttet seg av begrepet sannsynlig i oppdateringen som ble publisert? Ettersom usikkerheter ikke kommer tydelig frem i media, kan det som nevnt gis et inntrykk av at PST har mye faktabasert kunnskap om et trusselbildet som er skiftende, hvor deler av det faktiske trusselbildet (som for eksempel potensielle trusselaktører) kan være ukjent.

### ***5.6 Følelser, fryktfaktor og «probability neglect»***

Som vist i avhandlingens teorikapittel, er det mange faktorer som kan påvirke vår risikopersepsjon. Terrorismen som fenomen innehar karakteristikk som antas å påvirke risikoopplevelsen i negativ retning (jf. Slovic, 2000; Renn, 2008), og disse karakteristikkene utgjør til sammen et grunnlag for å utløse en fryktfaktor (jf. Boyesen, 2003). Med bakgrunn i dette, kan det stilles spørsmål ved om budskapene fra PST vil oppfattes av offentligheten slik PST ønsker. Offentligheten vil ofte forenkle budskap, og Sunstein (2003) argumenterer for at dette vil gjelde spesielt terrorisme (jf. «*probability neglect*»). En terrortrussel vil kunne utløse sterke følelser, og det kan videre diskuteres hvorvidt det er mulig å skulle ta hensyn til alle disse spektrene av følelser i risikokommunikasjon.

Dataene viser at PST ved flere anledninger trekker frem frykten terrorisme kan skape i samfunnet, både ved å bruke det som et motargument mot nasjonalt trusselnivå (jf. Fitje, 2013), og i forbindelse med offentliggjøring av enkelte typer informasjon (jf. Bernsen, 2012). Renn (2008) påpeker at det er viktig å ta i betraktning at offentlig oppfatning av sannsynligheter og risiko varierer fra oppfatninger blant profesjonelle analytikere; dette kan i stor grad knyttes til «*risk as feelings*» og

«risk as analysis» (Slovic m.fl., 2004). Det kan ut ifra dette, og karakteristikene som påvirker risikoopplevelsen, tenkes at budskapet om at det er sannsynlig at et angrep vil inntreffe i Norge skaper nettopp den frykten PST omtaler.

«[...] *Det åpne, demokratiske samfunnet er og vil være sårbart, og vi gjør det ikke bedre eller tryggere ved å rope ut om at «terrorulven» er på vei» -Fitje, 2013*

Burns (2009) skriver at en bør tenke over hvordan sannsynligheter presenteres. Dette begrunnes med at lekfolk ikke nødvendigvis vil være kjent med måten en fremstiller sannsynligheten på, og at risikoen kan føles større. Dataene viser at det i den aktuelle konteksten er *PST selv* som ikke gjør offentligheten kjent med begrepet som benyttes. Det kan derfor tenkes at spesielt estimatet på opp mot nitti prosent sannsynlighet for terrorisme gir en følelse av at et angrep er rett rundt hjørnet, da PST ikke direkte avkrefter dette. Renn (2008) påpeker at frekvenser eller andre vitenskapelige former for sannsynlighet blir substituert av grad av tro som mennesker har, om hvorvidt en uønsket hendelse eller uønsket konsekvens vil inntreffe. Med utgangspunkt i definisjonsmakten PST besitter, og «framingen» av trusselen både fra PST og media sin side, er det rimelig å anta at graden av tro på at et terrorangrep vil inntreffe er høy.

Som nevnt, påpeker PST flere ganger at terrorisme statistisk sett rammer svært få. Gjør dette frykten for terrorisme mindre? Renn (2008) understreker at mens eksperter vanligvis gir lik vekt til sannsynligheter og omfanget av en gitt risiko, vil den intuitive risikopersepsjon reflektere høyere bekymring for lav-sannsynlighet/høy-konsekvens risikoer. At terrorisme statistisk rammer svært få vil dermed antageligvis ikke tillegges særlig vekt, fordi fokuset antageligvis er på konsekvensene det får *hvis* en rammes. Som tidligere nevnt, kan det også virke feilplassert å referere til statistikk i forhold til terrorisme. Sunstein (2003) påpeker dessuten at en ikke oppnår suksess ved å påpeke den lave sannsynligheten for et terrorangrep. På den andre siden kan det stilles spørsmål ved om en oppnår suksess ved å påpeke at det faktisk *er* sannsynlig at et angrep inntreffer? Det kan sies at terrorisme som fenomen er forbundet med høy frykt uansett, og at det ikke kan antas at et annet budskap kunne gjort frykten mindre. Med «probability neglect» til grunn, kan det likevel diskuteres hvorvidt spesielt begrepet sannsynlig vil gi lite mening i forbindelse med terrortrusler.

Tidligere diskusjon har vist at det antageligvis vil foreligge en epistemisk usikkerhet, på bakgrunn av utviklingen PST beskriver. Med utgangspunkt i denne usikkerheten, kan det argumenteres for at det vil være nærmest umulig å uttale seg om konsekvensene et angrep kan ha. Å respondere på bekymringer blant offentligheten, og å legge bekymringer og persepsjoner blant publikum til grunn



i valg av tema (Renn, 2008) kan derfor by på utfordringer; det kan antas at bekymringer blant offentligheten vil sirkulere rundt konsekvenser, hvem som er mest utsatt og lignende, noe som vil være vanskelig for PST å gi et «riktig» svar på. Som nevnt argumenterer Frewer (2004) for at risikokommunikasjon med fordel kan fokusere på å gi informasjon om usikkerhet til offentligheten. Men når PST innehar en definisjonsmakt om hva som truer oss, og usikkerheten om omstendighetene rundt et angrep kan tenkes å være stor, vil det skape mer frykt å vise til alt som er usikkert?

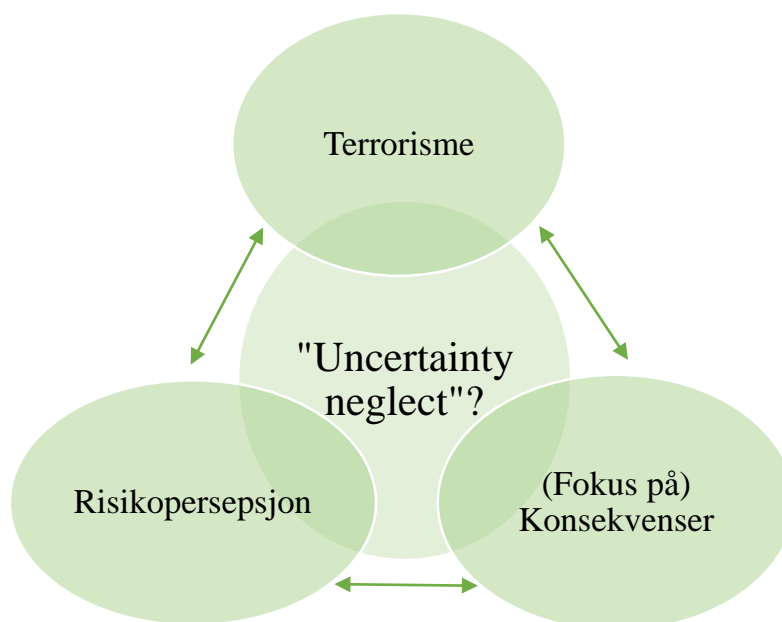
### **5.6.1 «Uncertainty neglect»?**

Aven (2014) presenterer en tilnærming der risiko ses som den todimensjonale kombinasjonen av konsekvenser og usikkerheter. Denne tilnærmingen kan sies å være i tråd med flere teoretiske bidrag om risikokommunikasjon (Frewer, 2004; Burns, 2009; Renn, 2008; Van Asselt & Renn, 2011). Grunnet fokuset på konsekvenser, kan det på den ene siden argumenteres for at denne tilnærmingen vil samsvare med hva befolkningen ønsker å vite; med «probability neglect» til grunn vil C, U-tilnærmingen antageligvis kunne gi mer mening enn bruk av sannsynlighetsbegrepet. På den andre siden har diskusjonen vist at dataene tyder på et trusselbilde hvor det vil være vanskelig å si noe konkret om konsekvenser.

Aven (2015) skriver at nøyaktige beregninger og estimerer ikke kan gis når det gjelder securitytrusler, men at det i mange tilfeller kan gis en informativ beskrivelse av risikoen. Med utgangspunkt i funnene som er presentert så langt, kan det argumenteres for at dette ikke nødvendigvis vil være tilfelle i den aktuelle konteksten. Usikkerheten tilknyttet trusselbildet, og de formelle restriksjonene som gjør at PST ikke kan være åpne om all informasjon, kan blant annet gjøre at informative beskrivelser ikke kan gis. Når det gjelder nøyaktige beregninger og estimerer derimot, er dette noe som også er støttet opp om av andre teoretiske bidrag, og det kan derfor argumenteres for at metodikken PST har lagt til grunn i risikokommunikasjonen ikke kan sies å være forenlig med trusselens natur. Det kan også tenkes at et fokus på at alle konsekvenser ikke kan vurderes, men at det jobbes effektivt med tiltak som kan redusere eventuelle konsekvenser, kunne vært en mulighet for å oppnå bedre risikokommunikasjon i forhold til offentligheten.

De teoretiske bidragene som sier noe om hvordan terrortrusler bør kommuniseres, er i stor grad spisset mot konkrete trusler. Dataene viser at PST sier de ikke har avdekket konkrete planer, og at trusselen omtales som potensiell. Hvordan kommuniserer man om dette på en måte som gjør at befolkningen føler seg trygg? Kan C, U-tilnærmingen være løsningen? Sunstein (2003) skriver at variasjoner i sannsynlighet ikke påvirker menneskers bedømmelser når utfallet engasjerer individets

følelser, og kaller som nevnt dette «probability neglect». Videre argumenteres det for at individer vil forenkle kompleks informasjon, for eksempel ved å mentalt bytte ut spørsmålet «Hva er den statistiske risikoen?» med et eksempel de kjenner til for å forstå hvor stor risikoen er. Kan dette også gjelde for usikkerhet, ved at informasjon om manglende bakgrunnskunnskap blir neglisjert til fordel for at det er en *mulighet* for at et angrep vil inntreffe?



Figur 9 (Lagt selv): «Uncertainty neglect»?

Dersom en legger til grunn en antakelse om at «uncertainty neglect» også vil være et fenomen, kan det argumenteres for at å kommunisere om terrorisme på en måte som gjør at befolkningen føler seg trygg er en veldig vanskelig oppgave. Allikevel er det viktig å fremme at usikkerheter om vurderinger antageligvis er veldig viktig for å gi en tilstrekkelig forståelse av konteksten rundt trusselen. Dersom «uncertainty neglect» vil være et fenomen på linje med Sunsteins (2003) «probability neglect», kan det styrke argumentet om at PST bør fokusere mer på å gi bekreftelser om at det jobbes for å gjøre trusselen mindre.

### **5.7 Inkludering og offentlig debatt**

Van Asselt & Renn (2011) beskriver systemiske risikoer, som er preget av usikkerhet, kompleksitet og tvetydighet. Med utgangspunkt i sorte svaner og hva Aven (2013 [2]) sier om at trusselaktører handler med formål om å overraske, kan det som sagt også knyttes stor uforutsigbarhet til terrortrusler. Avhengig av i hvilken grad risikoen som vurderes innehar disse karakteristikene, må forskjellige interessenter inkluderes i debatt om for eksempel risikoreducerende tiltak (Van Asselt & Renn, 2011). Som vist av tidligere diskusjon, kan det antas at det eksisterer epistemisk usikkerhet i

forbindelse med det oppdaterte trusselbildet. I følge Van Asselt & Renn (ibid) vil kompleksitet blant annet være preget av stor usikkerhet når en skal vurdere potensielle fremtidige konsekvenser av en potensiell risiko; det kan dermed sies at terrortrusselen PST kommuniserer er preget av kompleksitet. Usikkerhet og kompleksitet vil ofte fremme tvetydighet, som vil kunne bety at både direkte og indirekte parter bør være en del av beslutninger om risikoen (Aven & Renn, 2010). En visuell fremstilling av inkludering i forhold til risikokarakteristikker er gitt i figur 2, kalt «Risikostyringstrappen» (ibid):

		<i>Risk Balancing Necessary</i> + Probabilistic Risk Modelling	<i>Risk Trade-off Analysis &amp; Deliberation necessary</i> + Risk Balancing + Probabilistic Risk Modelling
		Remedy	Remedy
	<i>Probabilistic Risk Modelling</i>	• Cognitive • Evaluative	• Cognitive • Evaluative • Normative
	Remedy	Type of Conflict	Type of Conflict
<i>Statistical Risk Analysis</i>	Cognitive	• Agency Staff • External Experts • Stakeholders	• Agency Staff • External Experts • Stakeholders
Remedy	Type of Conflict	• Industry • Directly affected groups	• Industry • Directly affected groups • General public
Agency Staff	• Agency Staff • External Experts	Actors	Actors
Actors	Actors	Actors	Actors
Instrumental	Epistemological	Reflective	Participative
Type of Discourse	Type of Discourse	Type of Discourse	Type of Discourse
Simple	Complexity induced	Uncertainty induced	Ambiguity induced
Risk Problem	Risk Problem	Risk Problem	Risk Problem
Function:	Allocation of risks to one or several of the four routes		
Type of Discourse:	Design discourse		
Participants:	A team of risk and concern assessors, risk managers, stakeholders and representatives of related agencies		

Ut ifra dette, og at en ikke kan skille disse i praksis (Van Asselt & Renn, 2011), kan det tenkes at trusselen PST kommuniserer kan plasseres innunder det «høyeste trinnet» i figuren. Her ser en blant annet at offentligheten bør inkluderes i debatt om risikoen. Dataene viser at politiet får generell bevæpning, og at dette blir vedtatt uten å tas opp på Stortinget, og uten å konsultere landets politimestre. Funnene viser også at det hadde vært ønskelig med offentlig debatt om dette, da demokratiske verdier dras frem, og det poengteres at et slikt tiltak har stor effekt på samfunnet vårt.

Debattinnleggene som er benyttet i innholdsanalysen speiler holdninger som på den ene siden anser bevæpning som et nødvendig tiltak på grunn av PSTs vurdering, men på den andre siden stilles det også spørsmål ved hvorfor tiltaket blir implementert på bakgrunn av en potensiell trussel. Det kan argumenteres for at trusler alltid vil være potensielle før noe inntreffer, og dataene viser at det etterlyses en mer spesifikk begrunnelse for at bevæpning blir iverksatt. Funnene kan dermed tyde på at det er forskjellige oppfatninger om hvor alvorlig trusselen er, og dette kan videre styrke

argumentet om at risikokommunikasjonen ikke har vært tydelig på trusselens natur. I følge dataene var ikke bevæpningen en anbefaling fra PST sin side, men tiltaket springer ut fra deres vurdering. Som tidligere nevnt kommuniserer PST til offentligheten via massemedier, noe som kan unndra «feedback-loops» (jf. Hampel, 2006), og som videre vil gjøre det vanskelig å oppklare kommunikasjonsproblemer. Men bør offentligheten tilegnes legitimitet i debatten om tiltak? Med utgangspunkt i tidligere diskusjon om risikopersepsjon, «Risk as feelings» og «Risk as analysis», kan det tenkes at dette vil gi mye uenigheter om hva som er viktig informasjon og hva som er riktig å gjøre.

Det er allikevel viktig å fremme at PST i større grad kunne åpnet for meningsdeling, og respondert på bekymringer ved å vise til risikoreduserende tiltak i større grad. Ved å gjøre dette trenger ikke lekfolk nødvendigvis å tilegnes legitimitet i debatt om tiltak, men det kan åpnes for en toveis-kommunikasjonsprosess (Renn, 2008). I følge Aven & Renn (2010) er også målet med risikokommunikasjon å assistere interessenter og omverdenen i å forstå rasjonaliteten bak en risikobasert beslutning. Et større fokus på hva en faktisk *kan* informere om, og fokus på å respondere på bekymringer, kunne dermed gitt mer meningsfull kommunikasjon enn hva som er tilfelle i den aktuelle konteksten. Avslutningsvis er det viktig å påpeke at selv om en ikke nødvendigvis må fokusere på å tilegne *offentligheten* legitimitet, er det merkverdig at bevæpning ble implementert uten å konsultere *politimestrene*. Har dette noe med definisjonsmakten å gjøre, ved at trusselen fremstår som mer konkret enn hva som er tilfelle, og at en får inntrykk av at et angrep er «rett rundt hjørnet»?

### **5.8 Fra teori til praksis**

Diskusjonen gjennom de forskjellige kapitlene har vist at PST sin risikokommunikasjon bryter med flere av anbefalingene fra teoretiske bidrag. Dette stammer ikke nødvendigvis fra at PST sin risikokommunikasjon ikke er tilstrekkelig, men også at noen av anbefalingene ikke kan overføres til den aktuelle konteksten. Diskusjonen har allikevel vist at PST sin risikokommunikasjon kan kritiseres på flere punkter, kanskje spesielt i forhold til sannsynlighetsbegrepet.

Flere av anbefalingene fra teorien (McDermott & Zimbardo, 2007; Burns, 2009; START, 2012) kan i forhold til den aktuelle konteksten virke motsigende, da for eksempel informasjon om hva som blir gjort for å minske trusselen (jf. McDermott & Zimbardo, 2007) kan misbrukes. At PST bryter med flere av disse anbefalingene, kan derfor bunne i en frykt for at nettopp dette skal skje.

Dataene viser at noen anbefalinger blir fulgt i tidligere blogginnlegg og trusselvurderinger, men

ikke i kommunikasjonen om det oppdaterte trusselbildet. Et eksempel på dette er at trusselvurderingene i mye større grad skildrer de kvalitative karakteristikene ved trusselen (jf. Renn, 2008). Flere av trusselvurderingene definerer også sentrale begreper, noe som vil være i tråd med anbefalinger fra Hampel (2006). Som vist av diskusjonen, er dette noe som mangler når trusselbildet oppdateres. Budskapene som utformes kan sies å bryte med anbefalinger fra blant andre Renn (2008) om ikke å redusere budskap til sannsynligheter og vitenskapelig bevis. Denne reduseringen av budskapet vil videre kunne føre til at det brytes med anbefalingen om å ta hensyn til at offentlig oppfatning av sannsynligheter og risiko varierer fra oppfatninger blant ekspertmiljøer (jf. Renn, 2008; Slovic m.fl., 2004).

De fleste teoretiske bidragene ser ut til å fokusere på konkrete terrortrusler, hvor faktiske planer om et angrep er avdekket. Dersom det hadde vært tilfelle for den aktuelle konteksten, kan det tenkes at flere av anbefalingene hadde blitt fulgt. For eksempel hadde det i en slik situasjon vært lettere å gi advarsler og eventuelle trygghetsråd. Frewer (2004) anbefaler at usikkerhetsaspektet bør kommuniseres, noe som blir gjort av PST til en viss grad i trusselvurderinger og blogginnlegg, men ikke i betydelig grad i media. Det kan diskuteres hvorvidt usikkerhetsaspektet er enkelt å kommunisere om når det antageligvis foreligger usikkerheter av epistemisk karakter. Anbefalingene fra de teoretiske bidragene sier ikke noe om hvordan usikkerheter faktisk bør kommuniseres, og hvordan en bør kommunisere når en mangler kunnskap om trusselen. Det kan også tenkes at et fokus på hva PST ikke vet, kunne spredd frykt i samfunnet, da de innehar en definisjonsmakt når det kommer til trusselbildet.

PST sin risikokommunikasjon kan, på bakgrunn av diskusjonen, ikke sies å samsvare med anbefalinger fra de teoretiske bidragene. Dette bunner i flere årsaker, deriblant at PST sin åpenhet er for begrenset, men også at de teoretiske bidragene ikke fokuserer på aspekter som er relevante når en snakker om terrorisme. Noen av disse aspektene vil være epistemisk usikkerhet, og misbruk av informasjon.

## 6.0 Konklusjon

Formålet med avhandlingen har vært å undersøke PST sin bruk av sannsynlighetsbegrepet i forhold til oppdateringen av trusselbildet november 2014, og å studere sannsynlighetsbegrepet som verktøy i risikokommunikasjon om terrortrusler. Problemstillingen har vært:

***I hvilken grad benytter PST sannsynlighetsbegrepet i kommunikasjon om terrortrusler, og vil bruk av sannsynligheter være en god form for risikokommunikasjon?***

*Delkonklusjon 1- I hvilken grad benytter PST sannsynlighetsbegrepet i kommunikasjon om terrortrusler?*

Kombinasjonen av «framingen» fra media sin side og at sannsynlighetsbegrepet ikke defineres, gjør at sannsynlighetsbegrepet preger kommunikasjonen ut til offentligheten i stor grad. Begrepsbruken skiller seg fra de åpne trusselvurderingene og hva PST har fremmet på sine nettsider i forkant av oppdateringen, og det er antageligvis nettopp denne forskjellen som gir en «framing» hvor begrepet får mye fokus. PST bruker begrepet aktivt i kommunikasjonen via medier; dette kommer delvis fra at media fokuserer mye på hva PST legger i begrepet, men det er tydelig at PST benytter begrepet i større grad enn tidligere. Ut ifra dette kan det konkluderes med at fordi sannsynlighetsbegrepet ikke er velkjent, og fordi det brukes i såpass stor grad, blir viktige aspekter ved terrortrusselen tilslørt. Denne tilsløringen vil hindre at offentligheten får innsikt i trusselens faktiske natur, og tar fokuset bort fra de faktiske kompleksitetene ved trusselbildet.

*Delkonklusjon 2- Vil bruk av sannsynligheter være en god form for kommunikasjon?*

Sannsynligheter kan på flere måter være et verktøy i risikokommunikasjon, men det må være tydelig hvordan begrepet skal forstås, og begrepet alene er ikke en god form for risikokommunikasjon. Sannsynlighet kan være et godt verktøy for å beskrive hvorvidt en trussel øker eller avtar, eller for å beskrive usikkerheter. På samme tid vil kunnskap om securitytrusler være i kontinuerlig endring, og dette vil videre påvirke usikkerhetene og grunnlaget man utarbeider vurderinger fra. Å bruke sannsynligheter på en måte som gjør at trusselens natur er tydelig, kan derfor kreve mye informasjonsdeling. Dersom en legger til grunn hva en kan forvente i forhold til offentlighetens risikopersepsjon, vil sannsynlighetsbegrepet alene ikke være meningsfylt; et fokus på at en forsøker å redusere eventuelle konsekvenser ved et terrorangrep vil gi mer mening enn å vise til vurderinger av sannsynligheter. Med bakgrunn i dette kan det konkluderes med at sannsynlighetsbegrepet på den ene siden er nødvendig, fordi en må ha begreper som indikerer hvorvidt en trussel øker eller avtar. Det er foreløpig ikke utviklet gode begreper som kan erstatte sannsynligheter i forhold til dette aspektet. På den andre siden kan ikke sannsynlighetsbegrepet

brukes alene. For at det skal kunne være et godt verktøy, må det settes i en sammenheng som åpner for at offentligheten kan forstå hva som ligger til grunn for sannsynligheten. Å gi fokus til kvalitative karakteristikk sannsynligheten bygger på anses derfor som nødvendig for meningsfull risikokommunikasjon om terrortrusler.

### *Helhetlig konklusjon*

På bakgrunn av delkonklusjonene, kan det trekkes en slutning om at PST kunne oppnådd mer meningsfull risikokommunikasjon om det oppdaterte trusselbildet dersom sannsynlighetsbegrepet var definert eller velkjent. Med utgangspunkt i dette kan det sies at selv om kategoriene av trusselnivå har sine svakheter, så vil dette kunne være en bedre løsning når det kommer til risikokommunikasjon av terrortrusler. Kategoriene beskriver hvorvidt en trussel øker eller avtar, på en måte som er forståelig for offentligheten. Fordi kategoriene er kjente, vil det kunne gis mer fokus til andre viktige aspekter ved trusselbildet. På samme tid er det viktig å fremme at dersom PST ønsker å kommunisere om trusselbildet via medier, bør det gis mer fokus til hva som faktisk *kan* deles, og kvalitative karakteristikk ved trusselbildet som anses som viktige. På bakgrunn av dette konkluderes det med at måten PST bruker begrepet på gjør at sannsynligheter preger kommunikasjonen i for stor grad, og den manglende begrepsfestingen gjør at det kan være uklart hvorvidt trusselen øker eller avtar når PST kommuniserer om trusselbildet.

### **6.1 Tanker om videre forskning**

Videre forskning bør fokusere mer i dybden på hvordan usikkerheter kan kommuniseres, spesielt usikkerheter av epistemisk karakter. På bakgrunn av diskusjonen i denne avhandlingen, kunne det vært interessant med forskning som ser på hvorvidt «uncertainty neglect» vil være et fenomen på samme måte som «probability neglect». Terrorangrep som har inntruffet de siste årene, viser også at konkrete terrorplaner er vanskelige å fange opp; mer forskning burde derfor gjøres på hvordan en skal kommunisere om et trusselbilde preget av utviklingen som beskrives i denne avhandlingen. Innunder dette kunne en blant annet forsket på hvordan sorte svaner kan kommuniseres via medier.

En mer omfattende studie av PST sin risikokommunikasjon, hvor PST uttaler seg om sannsynlighetsbegrepet som ble brukt når trusselbildet ble oppdatert, kunne gitt interessant innsikt og kanskje en dypere forståelse for hvorfor begrepet ble benyttet. En annen interessant vinkling hadde vært å studere PST sin risikokommunikasjon sommeren 2014, når de avdekket konkrete terrorplaner mot Norge. En studie av likheter og forskjeller i kommunikasjonen i forhold til potensielle og konkrete terrortrusler kunne muligens gitt innspill til videre teoriutvikling, og gitt mer innsyn i teori versus praksis.

## Referanser

Albrechtsen, E. (2003): *Security vs. Safety*. Lastet ned den 3.11.15, fra <http://www.iot.ntnu.no/users/albrecht/>

Alsèn, S. (2014): *Oppdatering av trusselbildet*. Publisert på PST sine nettsider 5.11.14. Lastet ned 21.9.15 fra <http://www.pst.no/media/utgivelser/oppdatering-av-trusselbildet/>

Alsèn, S. (2011): *Trusselvurdering 2011*. Publisert på PST sine nettsider 21.11.11. Lastet ned 5.2.16 fra <http://www.pst.no/media/utgivelser/trusselvurdering-2011/>

Alsèn, S. (2012): *Trusselvurdering 2012*. Publisert på PST sine nettsider 30.1.12. Lastet ned 5.2.16 fra <http://www.pst.no/media/utgivelser/trusselvurdering-2012/>

Aven, T. (2006) \*: *A unified framework for risk and vulnerability analysis covering both safety and security*. Reliability Engineering and System Safety 92, s. 745-754

\* i Reniers, Cremer & Buytaert (2011:1240)

Aven, T. (2015): *Implications of black swans to the foundations and practice of risk assessment and management*. Lastet ned den 29.5.15 fra

[http://www.researchgate.net/publication/267628602\\_Implications\\_of\\_black\\_swans\\_to\\_the\\_foundations\\_and\\_practice\\_of\\_risk\\_assessment\\_and\\_management](http://www.researchgate.net/publication/267628602_Implications_of_black_swans_to_the_foundations_and_practice_of_risk_assessment_and_management)

Aven, T. (2013): *On the meaning of a black swan in a risk context*. Safety Science 57 (2013), s.44-51

Aven, T. (2013 [2]): *Probabilities and background knowledge as a tool to reflect uncertainties in relation to intentional acts*. Reliability Engineering and system safety. Vol. 119, s. 229-234.

Universitetet I Stavanger

Aven, T. (2014): *Risk, surprises and black swans. Fundamental ideas and concepts in risk assessment and risk management*. Routledge, London and New York

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

Universitetsforlaget 2004, 4. Opplag 2011



Aven, T. & Krohn, B.S. (2014): *A new perspective on how to understand, assess and manage risk and the unforeseen*. Lastet ned 9.4.15 fra [http://www.researchgate.net/publication/259136910\\_A\\_new\\_perspective\\_on\\_how\\_to\\_understand\\_assess\\_and\\_manage\\_risk\\_and\\_the\\_unforeseen](http://www.researchgate.net/publication/259136910_A_new_perspective_on_how_to_understand_assess_and_manage_risk_and_the_unforeseen)

Aven, T. & Renn, O. (2010): *Risk management and governance. Concepts, Guidelines and Applications*. Vol.16. Springer

Aven, T., Zio, E. & Baraldi, P. (2013): *Uncertainty in Risk Assessment: The representation and treatment of uncertainties by probabilistic and non-probabilistic methods*. John Wiley & Sons Incorporated

Bernsen, M. (2012): *PST og åpenhet*. Publisert på PST sine nettsider 20.2.12. Lastet ned 9.2.16 fra <http://www.pst.no/blogg/pst-og-apenhet/>

Bilde på forside lastet ned 7.10.15 fra

[https://www.google.no/search?q=terror&biw=1600&bih=791&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0CAYQ\\_AUoAWoVChMIiYuA8LWwyAIVy5EsCh28igLb#tbn=isch&q=terrorisme&imgc=er4YTBpiOkZD1M%3A](https://www.google.no/search?q=terror&biw=1600&bih=791&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0CAYQ_AUoAWoVChMIiYuA8LWwyAIVy5EsCh28igLb#tbn=isch&q=terrorisme&imgc=er4YTBpiOkZD1M%3A)

(Google bildesøk: terrorisme)

Bjørnland, B. (2014): *PSTs «vage» ordbruk*. Publisert på PST sine nettsider 5.12.14. Lastet ned 21.9.15 fra <http://www.pst.no/blogg/psts-vage-ordbruk/>

Blaikie, N. (2001): *Designing Social Research*. Polity Press. Blackwell Publishers Ltd.

Borodzicz, E.P. (2006): *Risk, Crisis and Security Management*. Wiley

Boyesen, M. (2003): *Risikopersepsjon- en innføring i fagfeltet*. Lastet ned 23.9.15 fra <http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2003/Tema/risikopersepsjon%20-%20en%20innf%C3%B8ring%20i%20fagfeltet.pdf>

Bremer-Mærli, M. (2012): *Risikobasert sikring (security) og risikoreduksjon*. Notat til 22.Julikommisjonen. Det Norske Veritas

Brynielsson, J., Horndahl, A., Johansson, F., Kaati, L., Mårtenson, C. & Svenson, P. (2013): *Harvesting and analysis of weak signals for detecting lone wolf terrorists*. Security Informatics. Springer

Burns, W. (2009): *The Path Well Taken: Making the Right Decisions about Risks from Terrorism*. Lastet ned 7.1.16 fra <http://www.cato-unbound.org/2009/01/05/william-burns/path-well-taken-making-right-decisions-about-risks-terrorism>

Busmundrud, O., Maal, M., Kiran, J.H. & Endregard, M. (2015): *Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønskede handlinger*. Forsvarets forskningsinstitutt

Caponecchia, C. (2012): *Relative Risk Perception for Terrorism: Implications for Preparedness and Risk Communication*. Risk analysis, Vol. 32, No. 9. The University of New South Wales

Corbin, J. & Strauss, A. (2011): *Basics of Qualitative Research. Third Edition*. SAGE publications inc.

Dagbladet, 2015 (Forfatter ikke oppgitt): *70 norske fremmedkrigere*. Publisert i Dagbladet sin nettavis 9.1.15. Lastet ned 31.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720150109d54e365417eccaf43d999c1960264317&serviceId=2>

Dagbladet, 2014 (Forfatter ikke oppgitt): *PST erkjenner at åpenhet om trusler er problematisk*. Publisert i Dagbladet sin nettavis 7.11.14. Lastet ned 5.2.16 fra [http://www.dagbladet.no/2014/11/07/nyheter/drap/vold/krig\\_og\\_konflikter/terrorisme/36122291/](http://www.dagbladet.no/2014/11/07/nyheter/drap/vold/krig_og_konflikter/terrorisme/36122291/)

Fischhoff, B. (2011): *Communicating about the risk of terrorism (or Anything Else)*. American Psychologist Association, Vol. 66, No. 6, s. 520-531

Fitje, Jon (2013): *Terrortrusselen og nasjonalt nivå*. Publisert på PST sine nettsider 15.2.13. Lastet ned 18.2.16 fra <http://www.pst.no/blogg/trusselniva/>

Fjellberg, A. (2014): *Jon Fitje Hoffman (53) -Direktør for strategisk analyse i PST*. Publisert i

Dagbladet Magasinet 24.1.15. Lastet ned 14.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720150124c7aaa7d706a4418712f33b0ddf21e844&serviceId=2>

Frewer, L. (2004): *The public and effective risk communication*. Toxicology letters 149, s. 391-397. Elsevier

Ganor, B. (2002): *Defining terrorism: Is one mans terrorist another mans freedomsfighter?* Police Practice and Research, 2002, Vol.3, No.4, s.287-304

Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Hampel, J. (2006): *Different concepts of risk- a challenge for risk communication*. International Journal for Medical Microbiology 296, s. 5-10. Elsevier

Harrison, S.J., Todd, Z. & Lawton, R. (2008): *Talk about terrorism and the media: Communicating with the Conduit metaphor*. Communication, Culture and Critique 1, p. 378-395. International Communication Association

Hausken, L. & Haagensen, T.K. (2014): *Åpenhet eller uforsiktighet? Kronikk*. Publisert i Dagbladet sin nettavis 5.12.14. Lastet ned 31.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141205b67700d72c22dc52e6502cf306943e45&serviceId=2>

Hoffman, B. (2006): *Inside terrorism*. Columbia University Press

Holtrop, D. & Kretz, D. (2008) \*: *Onderzoek security & safety: een inventarisatie van beleid, wet- en regelgeving*. Arcadis, Nederland

\*i Reniers, Cremer & Buytaert (2011)

Hopperstad, M.S & Johnsen, N. (2015): *Politiets sikkerhetstjeneste: Flaks å avsløre soloterrorister*. Publisert i VG sin nettavis 23.1.15. Lastet ned 31.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150123doc6iwl6p48p10a9n6g4ih&serviceId=2>

Hopperstad, M.S., Johnsen & A.B., Sandblad, M. (2014): *Derfor slo de alarm- Eksplosiv støtte til Den islamske stat*. Publisert i VG sin nettavis den 6.11.14. Lastet ned 14.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141106doc6hsibj3feqcbh1m3fl&serviceId=2>

Hsieh, H-F. & Shannon S.E. (2005): *Three Approaches to Qualitative Content Analysis*. Qualitative Health Research, Vol.15 no.9 p. 1277-1288. Sage Publications

Hultgreen, G. (2014): *Aldri vært større terror- fare i Norge*. Publisert i Dagbladet sin nettavis 25.11.14. Lastet ned 21.9.15 fra [http://www.dagbladet.no/2014/11/24/nyheter/terror/pst/terrortrussel/bevepnet\\_politi/36398929/](http://www.dagbladet.no/2014/11/24/nyheter/terror/pst/terrortrussel/bevepnet_politi/36398929/)

Hultgreen, G. (2014 [2]): *Norges terrormareritt-frykter utenlandske islamister*. Publisert i Dagbladet sin nettavis 1.12.14. Lastet ned 3.3.16 fra <http://www.dagbladet.no/2014/11/29/nyheter/terror/frykt/islamister/pst/36487702/>

Hultgreen, G. (2014 [3]): *Ny terrorfrykt*. Publisert i Dagbladet sin nettavis 6.11.14. Lastet ned 14.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141106005c8182bbc0c5f61e01e2a1f4651d2a&serviceId=2>

Høvring, Å.C. (2015): *Anvendelse av sorte svaner teorien i etablerte risikostyringssystemer*. Masteroppgave, Universitetet i Stavanger. Lastet ned 22.2.16, fra <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/302064>

Jackson, R., Jarvis, L., Gunning, J. & Smyth, M.B. (2011): *Terrorism. A critical introduction*. MPG Books Group, Bodmin and King's Lynn. Great Britain

Jacobsen, F. (2015): *Grenseløst innsnevret*. Publisert i VG sin nettavis 4.2.15. Lastet ned 31.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150204doc6j2r5jn80ro78f5mnbs&serviceId=2>

Jacobsen, F. (2015): *Trygghetsillusjonene og den tomme praten*. Publisert i VG sin nettavis 21.1.15.

Lastet ned 31.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150121doc6ivk5x3w4cj11eeer4ih&serviceId=2>

Johansen, A.H. (2014): *Advarer mot ensomme ulver*. Publisert i Dagbladet sin nettavis 6.11.14.  
Lastet ned 31.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550072014110645ae67fd0c66a5346da500b6cb8e3c17&serviceId=2>

Jore, S.H. (2012): *Counterterrorism as Risk Management Strategies*. PhD Thesis UiS no. 178-  
November 2012. Universitetet i Stavanger

Jore, S.H. & Egeli, A. (2015): *Risk management methodology for protecting against malicious acts- are probabilities adequate means for describing terrorism and other security risks?* Safety and Reliability of Complex Engineered Systems. Taylor & Francis group, London

Klungtveit, H.S. (2014): *Politimester-korpset, terrorfare*. Publisert i Dagbladet sin nettavis 2.12.14.  
Lastet ned 31.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055007201412026f51def21247815581ac333f01a21bac&serviceId=2>

Kriaa, S., Piètre-Cambacédès, L., Bouissou, M. & Halgand, Y. (2015): *A survey of approaches combining safety and security for industrial control systems*. Reliability Engineering and System Safety, 139, s. 156-178. Elsevier

Marshall, C. & Rossman G.B. (2011): *Designing Qualitative Research. Fifth Edition*. SAGE publications inc.

Matusitz, J. (2013): *Terrorism & Communication- A critical introduction*. SAGE publications inc.

McDermott, R. & Zimbardo, P.G. (2007) \*: *The Psychological Consequences of Terrorist Alerts*. Bokkapittel i «*Psychology of Terrorism*» (Bongar, B., Brown, L.M., Beutler, L.E, Breckenridge, J.N & Zimbardo, P.G), s. 357-370. New York, Oxford University Press

\* i Burns, 2009

Mjaaland, O., Tommelstad, B. & Ruud T-E. T. (2014): *PST- sjefen: Trusselen er spisset mot særlig utsatte grupper*. Publisert i VG sin nettavis 5.11.14. Lastet ned 5.2.16 fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrortrussel-mot-norge/pst-sjefen-trusselen-er-spisset-mot-saerlig-utsatte-grupper/a/23329583/>

Mjaaland, O. & Wibe-Lund, T. (2014): *Soloterroristen: Derfor er de en stor utfordring for Norge*. Publisert i VG sin nettavis 17.2.15. Lastet ned 31.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150217doc6j9fm1ua9t11bbnw2bgt&serviceId=2>

Nordy, B-M. & Bergland, C. (2014): *Han holdt talen som fikk PST til å reagere*. Publisert i VG sin nettavis 5.11.14. Lastet ned 5.2.16 fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/politiets-sikkerhetstjeneste-pst/han-holdt-talen-som-fikk-pst-til-aa-reagere/a/23329707/>

Norges Offentlige Utredninger (NOU) 2012:14. *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*

Norsk Rikskringkasting (NRK) (2016): *Norsk politi skal ikke lenger bære våpen*. Publisert i NRK sin nettavis 28.1.16. Lastet ned 21.3.16 fra <http://www.nrk.no/norge/politiet-avvaepnes-1.12774482>

Oftedal, E. (2015): *Terrorister som finansierer seg selv*. Publisert i VG sin nettavis 5.2.15. Lastet ned 31.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150205doc6j39mycy9yh13ajts3qj&serviceId=2>

Olsen, B. (2013): *Risiko- en innføring*. Publisert på PST sine nettsider 21.3.15. Lastet ned 24.9.15 fra <http://www.pst.no/blogg/risiko-en-innforing/>

Olsson, E-K., Söderlund, M. & Falkheimer, J. (2015): *Communicating Terror: Selecting, Reinforcing and Matching Frames in Connection to the Attacks in Norway on July 22, 2011*. Scandinavian Journal of Public Administration

Pettersen, K. & Engen, O.A. (2010): *Rethinking Risk Theory: a critical realist approach to aviation security*. Universitetet i Stavanger

Piètre-Cambacédès, L. & Bouissou, M. (2013): *Cross- fertilization between safety and security*

*engineering*. Lastet ned den 1.11.15, fra

<http://www.sciencedirect.com.ezproxy.uis.no/science/article/pii/S0951832012001913>

Piètre-Cambacédès, L. & Chaudet, C. (2010): *The SEMA referential framework: Avoiding ambiguities in the terms «Security» and «Safety»*. International Journal of Critical Infrastructure Protection 3 (2010) s. 55-66

Politiets Sikkerhetstjeneste (2013): *Åpen trusselvurdering 2013*. Funnet på PST sine hjemmesider, søkeord: Trusselvurdering 2013. Lastet ned 5.2.16 fra [http://www.pst.no/media/58980/PSTs\\_tv2013\\_web.pdf](http://www.pst.no/media/58980/PSTs_tv2013_web.pdf)

Politiets Sikkerhetstjeneste (2014): *Åpen trusselvurdering 2014*. Funnet på PST sine hjemmesider, søkeord: Trusselvurdering 2014. Lastet ned 5.2.16 fra [http://www.pst.no/media/67044/PSTs\\_tv2014.pdf](http://www.pst.no/media/67044/PSTs_tv2014.pdf)

Politiets Sikkerhetstjeneste (2015): *Åpen trusselvurdering 2015*. Funnet på PST sine hjemmesider, søkeord: Trusselvurdering 2015. Lastet ned 21.9.15 fra [http://www.pst.no/media/75480/PSTs\\_tv2015.pdf](http://www.pst.no/media/75480/PSTs_tv2015.pdf)

Rausand, M. & Utne I.B. (2009): *Risikoanalyse- teori og metoder*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Reniers, G.L.L. & Audenaert, A. (2014): *Preparing for major terrorist attack against chemical clusters: Intelligently planning protection measures w.r.t domino effects*. Process safety and environmental protection 92 (2014) s. 583-589

Reniers, G.L.L., Cremer, K. & Buytaert, J. (2011): *Continuously and simultaneously optimizing an organizations safety and security culture and climate: the Improvement Diamond for Excellence Achievement and Leadership in Safety and Security (IDEAL S&S) model*. Journal of Cleaner Production 19, s. 1239-1249

Renn, O. (2008): *Risk governance- Coping with uncertainty in a complex world*. Earthscan

Reynolds, B.J. (2011): *When facts are just not enough: Credibly communicating about risk is riskier when emotions run high and time is short*. Toxicology and Applied Pharmacology 254, s. 206-214.

Elsevier

Ruggiero, A. & Vos, M. (2014): *Communication Challenges in CBRN terrorism crises: Expert Perceptions*. Journal of Contingencies and Crisis Management. Vol.23, no.3

Skjetne, O.L & Hultgreen, G. (2014): *PST: Sannsynlig at terrorister vil prøve å angripe Norge det neste året*. Publisert i Dagbladets nettavis 5.11.14. Lastet ned 5.2.16 fra <http://www.dagbladet.no/2014/11/05/nyheter/innenriks/terror/36089550/>

Slovic, P., Finucane, M.L., Peters, E. & MacGregor, D.G. (2004): *Risk as Analysis and Risk as Feelings: Some Thoughts about Affect, Reason, Risk and Rationality*. Risk analysis, vol. 24, no. 2. Society for Risk Analysis

Slovic, P. (2000): *The perception of risk*. Earthscan, London

Smelser, N.J. (2009): *The Faces of Terrorism: Social and Psychological Dimensions*. Princeton University Press

Solhjell, B.V. (2014): *Væpna politi bakvegen?* Publisert i VG sin nettavis 26.11.14. Lastet ned 31.3.16 fra <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141126doc6i2sbgkc4x4bu9taf1t&serviceId=2>

START- The National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (2012): *Understanding Risk Communication Theory: A guide for Emergency Managers and Communicators*. Report to Human Factors/Behavioral Sciences Division, Science and Technology Directorate, U.S. Department of Homeland Security

Stortingsmelding 21 (2012-2013): *Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012:14- Rapport fra 22.juli-kommisjonen*. Det kongelige Justis- og Beredskapsdepartement

Stålesen, J. (2011). *Security styring i Petroleumssektoren*. Hovedoppgave i Samfunnssikkerhet. Universitetet i Stavanger

Sunstein, C.R. (2003): *Terrorism and Probability Neglect*. The Journal of Risk and Uncertainty,



26:2/3, s. 121-136. Kluwer Academic Publishers, Nederland

Taleb, N.N. (2007) \*: *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. London: Penguin  
\*i Aven (2014)

van Asselt, M.B.A, & Renn, O. (2011): *Risk governance*. Journal of Risk Research. Routledge,  
Taylor & Francis Group

Vellani, K. (2006): *Strategic security management: A risk assessment guide for decision makers*.  
Butterworth-Heinemann

VG, 2014 (Forfatter ikke oppgitt): *Våpen i politiet må være opp til Stortinget*. Publisert i VG sin  
nettavis 19.12.14. Lastet ned 31.3.16 fra [http://web.retriever-  
info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141219doc6ielqirk7d2j5edb4ih  
&serviceId=2](http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141219doc6ielqirk7d2j5edb4ih&serviceId=2)

Willis, H.H., Rand Corporation (Eds.) (2005): *Estimating terrorism risk*. RAND, Santa Monica,  
CA.

# Vedlegg

## Vedlegg 1

Tabell 3: Oversikt over tekster fra PST sine nettsider

<b>Tekst</b>	<b>Dato</b>	<b>Lenke</b>	<b>Type tekst</b>
<i>PST og åpenhet</i>	29.2.12	<a href="http://www.pst.no/blogg/pst-og-apenhet/">http://www.pst.no/blogg/pst-og-apenhet/</a>	Blogginlegg
<i>Risiko-en innføring</i>	21.3.13	<a href="http://www.pst.no/blogg/risiko-en-innforing/">http://www.pst.no/blogg/risiko-en-innforing/</a>	Blogginlegg
<i>Terrortrusselen og nasjonalt nivå</i>	15.2.13	<a href="http://www.pst.no/blogg/trusselniva/">http://www.pst.no/blogg/trusselniva/</a>	Blogginlegg
<i>PSTs «vage» ordbruk</i>	5.12.14	<a href="http://www.pst.no/blogg/psts-vage-ordbruk/">http://www.pst.no/blogg/psts-vage-ordbruk/</a>	Blogginlegg
<i>Oppdatering av trusselbildet</i>	5.11.14	<a href="http://www.pst.no/media/utgivelser/oppdatering-av-trusselbildet/">http://www.pst.no/media/utgivelser/oppdatering-av-trusselbildet/</a>	Utgivelse
<i>Trusselvurdering 2011</i>	21.11.11	<a href="http://www.pst.no/media/utgivelser/trusselvurdering-2011/">http://www.pst.no/media/utgivelser/trusselvurdering-2011/</a>	Trusselvurdering
<i>Trusselvurdering 2012</i>	30.11.12	<a href="http://www.pst.no/media/utgivelser/trusselvurdering-2012/">http://www.pst.no/media/utgivelser/trusselvurdering-2012/</a>	Trusselvurdering
<i>Trusselvurdering 2013</i>	15.2.13	<a href="http://www.pst.no/media/58980/PSTs_tv2013_web.pdf">http://www.pst.no/media/58980/PSTs_tv2013_web.pdf</a>	Trusselvurdering
<i>Trusselvurdering 2014</i>	4.3.14	<a href="http://www.pst.no/media/67044/PSTs_tv2014.pdf">http://www.pst.no/media/67044/PSTs_tv2014.pdf</a>	Trusselvurdering
<i>Trusselvurdering 2015</i>	4.2.15	<a href="http://www.pst.no/media/75480/PSTs_tv2015.pdf">http://www.pst.no/media/75480/PSTs_tv2015.pdf</a>	Trusselvurdering

Tabell 4: Oversikt over tekster fra aviser

<b>Avis/Dato</b>	<b>Forfatter</b>	<b>Lenke</b>
<i>Dagbladet</i> , 5.11.14	Skjetne, O.L & Hultgreen, G.	<a href="http://www.dagbladet.no/2014/11/05/nyheter/innenriks/terror/36089550/">http://www.dagbladet.no/2014/11/05/nyheter/innenriks/terror/36089550/</a>
<i>Dagbladet</i> , 24.11.14	Hultgreen, G.	<a href="http://www.dagbladet.no/2014/11/24/nyheter/terror/pst/terrortrussel/bevepnet_politi/36398929/">http://www.dagbladet.no/2014/11/24/nyheter/terror/pst/terrortrussel/bevepnet_politi/36398929/</a>
<i>Dagbladet</i> , 7.11.14	Ikke oppgitt	<a href="http://www.dagbladet.no/2014/11/07/nyheter/drap/vold/krig_og_konflikter/terrorisme/36122291/">http://www.dagbladet.no/2014/11/07/nyheter/drap/vold/krig_og_konflikter/terrorisme/36122291/</a>
<i>VG</i> , 5.11.14	Mjaaland, O., Tommelstad, B., Ruud, T-E., Bergland, C.	<a href="http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrortrussel-mot-norge/pst-sjefen-trusselen-er-spisset-mot-saerlig-utsatte-grupper/a/23329583/">http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrortrussel-mot-norge/pst-sjefen-trusselen-er-spisset-mot-saerlig-utsatte-grupper/a/23329583/</a>
<i>VG</i> , 5.11.14	Nordby, B-M., Bergland, C.	<a href="http://www.vg.no/nyheter/innenriks/politiets-sikkerhetstjeneste-pst/han-holdt-talen-som-fikk-pst-til-aareagere/a/23329707/">http://www.vg.no/nyheter/innenriks/politiets-sikkerhetstjeneste-pst/han-holdt-talen-som-fikk-pst-til-aareagere/a/23329707/</a>
<i>VG</i> , 5.11.14	Johnsen, A.B., Helsingeng, T., Tommelstad, B., Bergland, C.	<a href="http://www.vg.no/nyheter/innenriks/politiets-sikkerhetstjeneste-pst/pst-kan-komme-terrorangrep-i-loepet-av-det-neste-aaret/a/23329389/">http://www.vg.no/nyheter/innenriks/politiets-sikkerhetstjeneste-pst/pst-kan-komme-terrorangrep-i-loepet-av-det-neste-aaret/a/23329389/</a>
<i>VG</i> , 23.2.15	Ertesvåg, F.	<a href="http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrorisme/tre-av-ti-nordmenn-stor-fare-for-terrorangrep-i-norge/a/23401109/">http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrorisme/tre-av-ti-nordmenn-stor-fare-for-terrorangrep-i-norge/a/23401109/</a>
<i>VG</i> , 4.2.15	Gustavsen, Ø., Nordby, B-M.	<a href="http://www.vg.no/nyheter/innenriks/politiets-sikkerhetstjeneste-pst/pst-ekstreme-islamistiske-miljoer-blant-de-stoerste-truslene-mot-norge/a/23388713/">http://www.vg.no/nyheter/innenriks/politiets-sikkerhetstjeneste-pst/pst-ekstreme-islamistiske-miljoer-blant-de-stoerste-truslene-mot-norge/a/23388713/</a>
<i>Dagbladet</i> , 5.2.15	Ikke oppgitt	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055007201502058af75f68e6ab2c36171c49aa66bd7c8d&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055007201502058af75f68e6ab2c36171c49aa66bd7c8d&amp;serviceId=2</a>
<i>Dagbladet</i> , 4.2.15	Hultgreen, G., Krokfjord T.P.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720150204795dc48c7db62141a5e81f95c3a2daa5&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720150204795dc48c7db62141a5e81f95c3a2daa5&amp;serviceId=2</a>
<i>Dagbladet</i> , 24.1.15	Fjellberg, A.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720150124c7aaa7d706a4418712f33b0ddf21e844&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720150124c7aaa7d706a4418712f33b0ddf21e844&amp;serviceId=2</a>
<i>Dagbladet</i> , 5.12.15	Hausken, L., Haagensen, T.K.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141205b67700d72c22dc52e6502cf306943e45&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141205b67700d72c22dc52e6502cf306943e45&amp;serviceId=2</a>
<i>Dagbladet</i> , 2.12.14	Klungtveit, H.S.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055007201412026f51def21247815581ac333f01a21bac&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055007201412026f51def21247815581ac333f01a21bac&amp;serviceId=2</a>
<i>Dagbladet</i> , 1.12.14	Hultgreen, G.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141201d7eaf1ef33dca2a0018ae2f7e1ef9ef8&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141201d7eaf1ef33dca2a0018ae2f7e1ef9ef8&amp;serviceId=2</a>

<i>Dagbladet,</i> <i>25.11.14</i>	Ikke oppgitt	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141125f9e6d0b3c12e3e6151bb79b4840400c4&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141125f9e6d0b3c12e3e6151bb79b4840400c4&amp;serviceId=2</a>
<i>Dagbladet,</i> <i>9.1.15</i>	Ikke oppgitt	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720150109d54e365417ec-caf43d999c1960264317&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720150109d54e365417ec-caf43d999c1960264317&amp;serviceId=2</a>
<i>Dagbladet,</i> <i>16.2.15</i>	Lofstad, R., Monsen, Ø.N., Skjetne, O.L., Ridder-Nielsen, K., Krokfjord, T., Johansen, A.H., Mathiesen, I.H., Grønskar, L., Finsveen, J.N., Berg, K.E.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055007201502162c4dd1d35d8c81efe8bdf46366faf5fb&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055007201502162c4dd1d35d8c81efe8bdf46366faf5fb&amp;serviceId=2</a>
<i>Dagbladet,</i> <i>7.11.14</i>	Meldalen, S.G.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141107c920ab90136f896ca8bdd53316c214bd&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141107c920ab90136f896ca8bdd53316c214bd&amp;serviceId=2</a>
<i>Dagbladet,</i> <i>6.11.14</i>	Hultgreen, G.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141106005c8182bbc0c5f61e01e2a1f4651d2a&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720141106005c8182bbc0c5f61e01e2a1f4651d2a&amp;serviceId=2</a>
<i>Dagbladet,</i> <i>6.11.14</i>	Johansen, A.H.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550072014110645ae67fd0c66a5346da500b6cb8e3c17&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550072014110645ae67fd0c66a5346da500b6cb8e3c17&amp;serviceId=2</a>
<i>VG, 17.2.15</i>	Mjaaland, O., Wibe-Lund, T.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150217doc6j9fm1ua9t11bbnw2bgt&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150217doc6j9fm1ua9t11bbnw2bgt&amp;serviceId=2</a>
<i>VG, 23.1.15</i>	Hopperstad, M.S., Johnsen, N.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150123doc6iwl6p48p10a9n6g4ih&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150123doc6iwl6p48p10a9n6g4ih&amp;serviceId=2</a>
<i>VG,</i> <i>25.11.14</i>	Ikke oppgitt	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141125doc6i29tplymv6110re8f1p&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141125doc6i29tplymv6110re8f1p&amp;serviceId=2</a>
<i>VG, 7.11.14</i>	Mjaaland, O.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141107doc6ht0u4b86ozb41ncf1t&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141107doc6ht0u4b86ozb41ncf1t&amp;serviceId=2</a>
<i>VG, 6.11.14</i>	Hopperstad, M.S, Johnsen, A.B., Sandblad, M.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141106doc6hsibj3feqcbh1m3f1t&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141106doc6hsibj3feqcbh1m3f1t&amp;serviceId=2</a>
<i>VG, 23.2.15</i>	Ertesvåg, F.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150223doc6jci1466sqhoa4txbgx&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150223doc6jci1466sqhoa4txbgx&amp;serviceId=2</a>

VG, 22.2.15	Ertesvåg, F.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150222doc6jc04o9h6p21b1mp4bgt&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150222doc6jc04o9h6p21b1mp4bgt&amp;serviceId=2</a>
VG, 21.1.15	Ikke oppgitt	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150121doc6ivk66o7190qaysg4ih&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150121doc6ivk66o7190qaysg4ih&amp;serviceId=2</a>
VG, 19.12.14	Ikke oppgitt	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141219doc6ielqirk7d2j5edb4ih&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141219doc6ielqirk7d2j5edb4ih&amp;serviceId=2</a>
VG, 5.2.15	Oftedal, E.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150205doc6j39mycy9yh13ajts3qj&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150205doc6j39mycy9yh13ajts3qj&amp;serviceId=2</a>
VG, 3.2.15	Johnsen, A.B.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150203doc6j28n5g10o7cwr2snbs&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150203doc6j28n5g10o7cwr2snbs&amp;serviceId=2</a>
VG, 4.2.15	Jacobsen, F.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150204doc6j2r5jn80ro78f5mnbs&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150204doc6j2r5jn80ro78f5mnbs&amp;serviceId=2</a>
VG, 21.1.15	Jacobsen, F.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150121doc6ivk5x3w4cj11eer4ih&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620150121doc6ivk5x3w4cj11eer4ih&amp;serviceId=2</a>
VG, 26.11.14	Solhjell, B.V.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141126doc6i2sbgkc4x4bu9taf1t&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141126doc6i2sbgkc4x4bu9taf1t&amp;serviceId=2</a>
VG, 6.11.14	Johnsen, A.B.	<a href="http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141106doc6hsidj121wlh5ykqf1t&amp;serviceId=2">http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501620141106doc6hsidj121wlh5ykqf1t&amp;serviceId=2</a>