



---

Universitetet  
i Stavanger

# Ressursene som finner hverandre

En studie av et interkommunalt samarbeid mot radikaliserings og voldelig  
ekstremisme i Rogaland

Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Masteroppgave i Samfunnssikkerhet  
Våren 2017

Av

Lise Helmen

**MASTERGRADSSTUDIUM I  
SAMFUNNSSIKKERHET**

**MASTEROPPGAVE**

---

**SEMESTER:** Våren 2017

---

**FORFATTER:** Lise Helmen

**VEILEDER:** Bjørn Ivar Kruke

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

**Ressursene som finner hverandre**

En studie av et interkommunalt samarbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i Rogaland

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

Samvirke, informasjonsflyt, kollektiv bevissthet, radikaliserings, voldelig ekstremisme, risiko, interkommunalt samarbeid, trussel, ny «normalitet»

---

**SIDETALL:** 87/105

**STAVANGER, 13.07.2017**

## Forord

Denne oppgaven markerer slutten på masterstudiet i Samfunnssikkerhet – et studie som har vist seg å innfri alle forventninger og litt til! Spennende studieemner, engasjerte forelesere, og herlige medstudenter har gjort årene på Universitetet i Stavanger kjekke og minnerike. Det har vært litt av en berg og dalbane det siste semesteret, men gleden og interessen ved å få prøve meg i forskerrollen har stort sett vært en positiv opplevelse!

Jeg vil rette en stor takk til min kontaktperson og alle informanter som har bidratt til å gjøre intervjuene innholdsrike og interessante. Det har vært mange gode diskusjoner og har gitt meg en utvidet innsikt i tematikken.

Videre vil jeg takke min veileder, Bjørn Ivar Kruke, for fantastisk hjelp og gode, lærerike diskusjoner! Du har gjort skriveprosessen langt bedre og kjekkere enn jeg først trodde var mulig da jeg startet dette siste kapittelet av masterstudiet. Ditt engasjement for faget er inspirerende!

Tusen takk til min tidligere medstudent og nå gode venninne, Karoline Hauge, som har bidratt med råd og støtte i skriveprosessen. Takk for at du alltid bare er en telefonsamtale unna!

Sist, men ikke minst, en stor takk til min alltid støttende og flotte supportgjeng som motiverer og bidrar etter beste evne både i diskusjoner rundt oppgavens tema, korrekturlesing og siste finish – jeg digger dere!

Lise Helmen

Sandnes, 13. juli 2017

## Sammendrag

Hele verden opplever en markant økning i terror. Også i Europa har vi de senere årene opplevd flere dramatiske terroraksjoner. Stadig oftere hører vi begrepene radikaliserings og voldelig ekstremisme i denne sammenheng. Terrorhandlingen 22. juli 2011 viste at heller ikke Norge er skjernet fra slike hendelser. NOU 2012:14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* peker blant annet på manglende koordinering og samvirke mellom ulike etater. I 2014 la regjeringen frem en ny handlingsplan knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme. Planen kommer med anbefalinger om at man jobber bredt og tverrsektorielt med denne typen problemstillinger. På bakgrunn av dette tok Stavanger kommune initiativ til å etablere et samarbeid på tvers av kommunegrensene. Gruppen er i dag en interkommunal koordineringsgruppe bestående av de 6 kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Time og Rennesøy, samt lokalt politi og PST. Denne masteroppgaven søker å belyse hvordan koordineringsgruppen kan bidra til å skape en felles bevissthet i arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Datagrunnlaget er utarbeidet på bakgrunn av intervjuer med gruppens medlemmer, studier av relevante dokumenter samt observasjoner. Oppgaven baserer seg på tre forskningsspørsmål tilknyttet temaene; 1) risiko og trussel, 2) relevante aktører, 3) informasjonsdeling. Mine drøftinger har fokus på begrepet «en ny normalitet» som diskuteres på bakgrunn av trusselbildet og informantenes risikoforståelse. Oppgaven søker å besvare om gruppens sammensetning er hensiktsmessig i forhold til gruppens formål. Den overordnede hensikten med koordineringsgruppen er å besitte en samlet ekspertise i forhold til arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Gruppas arbeid vil være avhengig av at man har en felles bevissthet i forhold til blant annet trusselbildet. For at gruppen skal ha sin berettigelse er det avgjørende å ha en god informasjonsflyt mellom koordineringsgruppen og kommunene. Da er det viktig at man har en intern enighet og at gruppens budskap er tydelig. Internt i gruppen er det ulike syn på hvorvidt gruppesammensetningen er hensiktsmessig, både med hensyn til relevante aktører og relevant kunnskap. Et annet funn er at det er forbedringspotensialer i den eksterne informasjonsflyten. Kommunene som deltar i gruppen ser ut til å ha noe ulikt syn på hvorvidt radikaliserings og voldelig ekstremisme er en reell trussel. Det er derfor vanskelig å oppnå en felles bevissthet i gruppas arbeid.

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1 INTRODUKSJON.....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål .....	2
1.2 Oppgavens avgrensning .....	3
1.3 Tidligere forskning .....	5
1.4 Oppgavens oppbygning/struktur .....	6
<b>2 KOORDINERINGSGRUPPE I RADIKALISERINGSARBEIDET.....</b>	<b>8</b>
<b>3 TEORETISK TILNÆRMING .....</b>	<b>12</b>
3.1 Samfunnssikkerhet .....	12
3.2 Risiko.....	15
3.2.1 Realistisk kunnskapssyn .....	15
3.2.2 Konstruktivistisk kunnskapssyn .....	16
3.2.3 Verktøy for risikovurdering .....	16
3.3 Informasjonsprosessering .....	18
3.3.1 Informasjonsflyt.....	18
3.4 Collective mindfulness.....	20
3.4.1 Opptatthet av feil .....	23
3.4.2 Motvilje mot å forenkle .....	24
3.4.3 Årvåkenhet med hensyn til aktiviteter .....	25
3.4.4 Forpliktelse til resiliens .....	26
3.4.5 Delegering av kompetanse.....	26
<b>4 METODE .....</b>	<b>28</b>
4.1 Innledende arbeid og utvikling av forkunnskaper .....	28
4.2 Forskningsdesign .....	29
4.3 Forskningsstrategi.....	30
4.4 Metoder .....	31
4.4.1 Dokumentstudier .....	31
4.4.2 Observasjon .....	32
4.4.3 Intervjuer og valg av informanter .....	33
4.4.4 Gjennomføring av intervjuer .....	34
4.5 Datareduksjon og analyse .....	36
4.6 Validitet og reliabilitet .....	36
4.6.1 Validitet.....	37
4.6.2 Reliabilitet .....	38
4.7 Styrker og svakheter ved datainnsamling.....	39
4.8 Etske hensyn.....	40
<b>5 EMPIRI.....</b>	<b>41</b>
5.1. Styrende dokumenter .....	41
5.1.1 PSTs trusselvurdering (2017) .....	41
5.1.2 Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014) .....	42
5.1.3 NIBR-rapport (2016) .....	43

5.1.3.1 Hvilke aktører bør inkluderes i lokale nettverk? .....	44
5.1.3.2 Organisering av det lokale radikaliseringsarbeidet .....	46
5.2 Risikovurdering 2017 og Årsseminar 2017 .....	48
5.2.1 Risikovurdering 2017 .....	48
5.2.2 Årsseminar 2017 .....	51
5.3 Intervjudata .....	52
5.3.1 Trussel og gruppens risikopersepsjon .....	52
5.3.2 Samvirke og koordinering .....	55
5.3.2.1 Samfunnssikkerhet og beredskap .....	55
5.3.2.2 Interkommunalt og tverretatlig arbeid .....	56
5.3.2.3 Taushetsplikt versus varslingsplikt .....	57
5.3.2.4 Gruppens organisering og tilnærming .....	58
5.3.2.5 Gruppens sammensetning .....	58
5.3.2.6 Riktig sammensetning av ressurser i gruppen? .....	59
5.3.2.7 Fordeling av representanter .....	60
5.3.2.8 Kunnskapsnivået internt i gruppen .....	62
5.3.3 Informasjonsdeling .....	63
5.3.3.1 Intern informasjonsflyt .....	63
5.3.3.2 Ekstern informasjonsflyt .....	65
5.3.3.3 Situasjonsforståelse i gruppen .....	66
5.3.3.4 Gruppens relevans og nytteverdi .....	67
<b>6 DRØFTING .....</b>	<b>70</b>
6.1 Forsknings spørsmål 1 – «en ny normalitet» .....	70
6.1.1 Trussel vs sårbarhet .....	71
6.1.2 Samfunnssikkerhetsbegrepet .....	72
6.1.3 Risikopersepsjon .....	72
6.1.4 Forebyggende arbeid .....	74
6.1.5 Gruppens målsetning .....	74
6.2 Forsknings spørsmål 2 – relevante aktører .....	76
6.2.1 Samfunnssikkerhet og beredskap .....	76
6.2.2 Medlemmenes beslutningsmyndighet .....	77
6.2.3 Gruppens kompetanse .....	78
6.2.4 Relevante aktører .....	78
6.2.5 Koordineringsgruppens navn .....	79
6.2.6 Ser kommunen viktigheten av gruppen .....	79
6.2.7 Gruppens sammensetning .....	80
6.2.8 Koordineringsgruppens nytteverdi .....	80
6.3 Forsknings spørsmål 3 – informasjonsdeling .....	81
6.3.1 Gruppens mandat .....	81
6.3.2 Intern informasjonsflyt .....	82
6.3.2 Ekstern informasjonsflyt .....	83
<b>7 KONKLUSJON .....</b>	<b>86</b>
7.1 Forslag til videre forskning .....	87
<b>REFERANSER .....</b>	<b>88</b>
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>93</b>
Vedlegg 1: Oversikt over tiltak i regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme (2014) .....	93
Vedlegg 2: Forespørsel om deltakelse i intervju .....	94

<i>Vedlegg 3: Forespørsel om bruk av båndopptaker</i> .....	95
<i>Vedlegg 4: Intervjuguide koordineringsgruppen</i> .....	96

## **Figurliste:**

Figur 1: Koordineringsgruppens mandat pr mai 2017 .....	9
Figur 2: Sikkerhet og beredskap – fagfeltets omfang og mangfold (Hovden, 1998).....	13
Figur 3: Ulike hierakiske nivåer av styring under uønskede hendelser og kriser (Engen mfl., 2016).....	14
Figur 4: Trefaktormodellen, hentet fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet, (Sikkerhetsfaglig råd, 2015).....	17
Figur 5: Relevante samarbeidsaktører i radikaliseringsarbeidet. Hentet fra NIBR-rapport (2016, s113).....	45
Figur 6: Modeller for kommunens organisering og tilnærming til radikalisering og veldelig ekstremisme. Hentet fra NIBR-rapport (2016, s.38).....	47
Figur 7: Koordineringsgruppen med sine 8 aktører (6 kommuner + politi og PST). Pilene indikerer den interne informasjonsflyten og at denne går begge veier. ....	63
Figur 8: Indikerer via ulik stipling at budskapet som kommuniseres fra enkeltaktører i koordineringsgruppen ut mot egen kommune ikke alltid er omforent og entydig.....	65
Figur 9: Modifisert trefaktormodell, basert på figur 3.3 .....	71

## **Tabelliste:**

Tabell 1: Oversikt over oppgavens oppbygning .....	6
Tabell 2: De ulike aktørene og fagområdene som koordineringsgruppen representerer. ....	10
Tabell 3: Fremdriftsplan i forskningsprosessen .....	29





## 1 INTRODUKSJON

I 2010 la regjeringen frem Norges første handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (Justis- og politidepartementet, 2010). Her fremgår det at til tross for at Norge er blant de tryggeste landene i verden, har regjeringen et ansvar for å være føre var. Forebygging er en viktig del av det å beskytte befolkningen og samfunnet mot farer. Trusselnivået i Norge ble i 2010 vurdert som lavt (Justis- og politidepartementet, 2010). Siden den gang har det vært en negativ utvikling i trusselbildet, med blant annet 22. juli 2011, flere terrorhandlinger i europeiske storbyer, nå nylig blant annet i Stockholm, Manchester og London, samt flere potensielle trusler rettet mot det norske samfunnet.

Regjeringens handlingsplan (2014) peker på at radikaliserings og voldelig ekstremisme på ingen som helst måte er et nytt fenomen, verken i verdenssammenheng, ei heller i norsk henseende. Trusselen er derimot mer kompleks enn tidligere. Fra å være forholdsvis oversiktelige, små miljøer med tydelige lederskikkelser og hovedsakelig etnisk norsk ungdom (Blitz og høyre-radikale) som ble radikalisert på 1990-tallet, er dagens situasjon mer krevende. Radikaliseringen skjer på flere arenaer, og de ekstremistiske miljøene er i større grad etnisk sammensatt. Handlingsplanen (2014) peker på tre utfordringer som gjør det særlig krevende å drive forebyggende arbeid og å motvirke radikaliserings og voldelig ekstremisme; 1) den økte bruken av Internett og sosiale medier som en virtuell radikaliseringsarena, 2) internasjonale forhold som er med å påvirke trusselsituasjonen, 3) økt fare for polarisering mellom ulike grupper (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

Bjørge og Gjelsvik (2015) kaller radikaliserings og voldelig ekstremisme et «wicked problem», en kompleks og tvetydig utfordring som ikke kan håndteres av én aktør alene. Enkeltaktører har ikke tilstrekkelig informasjon og kunnskap, de har ikke god nok oversikt til å utforme nødvendige virkemidler og tiltak, og ingen av aktørene har tilstrekkelig handlingsrom for å håndtere problemet alene. Den beste måten å møte et slik «wicked problem» er, i følge forfatterne, ved hjelp av samarbeidspregede strategier hvor flere aktører involveres for å trekke i samme retning (Bjørge og Gjelsvik, 2015). I etterkant av angrepet på regjeringskvartalet og massakren på Utøya 22. juli 2011, ble det oppnevnt en uavhengig kommisjon med hensikt å gjennomgå og peke på

læringspunkter. Funnene ble presentert i NOU 2012:14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, og her blir det pekt på flere utfordringer og svakheter i samvirket mellom ulike etater den 22. juli 2011, omtales i rapporten som «ressursene som ikke fant hverandre» (NOU 2012:14, s. 134).

Kommisjonen fremlegger anbefalinger om at flere offentlige etater bør engasjere seg og utnytte sin kompetanse i arbeidet med å avdekke terrorisme. Videre understreker de behovet for godt samvirke og informasjonsutveksling mellom aktørene i forebyggende sikkerhetsarbeid og etterretning mot nye trusselaktører.

Det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er en viktig del av samfunnssikkerhetsfeltet. En radikaliseringsprosess er ikke bare et politi- eller PST-anliggende, det er et samfunnsansvar som hviler tungt på den enkelte kommune og sentrale aktører som eksempelvis lokalt politi, NAV, skole, barnevern og arbeidsplasser. Dette er aktører som er i direkte kontakt med personer som kan være på vei inn i en radikaliseringsprosess. Det ligger også en forpliktelse og et ansvar hos den «vanlige mannen i gata» om å varsle ved bekymring. Med andre ord handler det om å skape en felles bevissthet rundt problematikken for å skape et tryggest mulig samfunn (Berg, R., 2012; Bjørnland, B., 2012). Denne masteroppgaven søker å sette lys på en interkommunal koordineringsgruppe i Rogaland som kan betraktes som ett av de lokale tiltakene i arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

## **1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål**

### ***Hvordan bidrar interkommunalt samarbeid i Rogaland til en felles bevissthet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme?***

For at den interkommunale koordineringsgruppen skal ha noen som helst hensikt, må radikaliserings og voldelig ekstremisme betraktes som en trussel i samfunnsbildet i Rogaland. For at gruppen skal kunne bidra til å skape en felles bevissthet, er det nærliggende å tenke at deltakerne må ha en tilnærmet lik situasjonsbevissthet. Å kartlegge samvirket, hvem som inngår i det interkommunale samarbeidet, for deretter å finne ut om det er noen som ikke er representert men som burde vært det, er aktuelt i denne oppgaven. I et samarbeid som går på tvers av både kommuner, sektorer og fagområder vil det nødvendigvis eksistere ulike tanker om hvordan ting

bør gjøres. Dette vil kunne medføre utfordringer i samarbeidet, men også for kommunikasjonen mellom gruppedeltakerne og ut til andre aktører. På bakgrunn av dette er det utarbeidet følgende forskningsspørsmål som skal bidra til å besvare problemstillingen;

- Ser medlemmene i det interkommunale samarbeidet i Rogaland dagens trusselbilde knyttet til radikaliserings og potensielle terrorangrep som en ny normalitet, og får medlemmene støtte for dette trusselbildet i deres respektive organisasjoner?
- I hvilken grad reflekterer sammensetningen i den interkommunale gruppen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme de relevante aktørene som jobber/bør jobbe med forebygging av radikaliserings i fylket?
- Hvordan fungerer informasjonsdelingen, både internt i gruppen og mellom gruppen og deltakernes respektive organisasjoner?

## 1.2 Oppgavens avgrensning

Oppgaven handler om en interkommunal koordineringsgruppe mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i Rogaland. Deltakende kommuner er Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Time og Rennesøy, sammen med lokalt politi og PST (Politiets sikkerhetstjeneste).

Koordineringsgruppen definerer seg selv som en regional gruppe, selv om dette strengt tatt ikke er helt korrekt. Dette drøftes videre i kapittel 6.2. Jeg har valgt å kalle det for et interkommunalt samarbeid fordi region ikke er dekkende så lenge ikke alle regionens kommuner er med. I tillegg er det enighet blant gruppemedlemmene om at man ikke skal være ekskluderende i forhold til kommuner i Rogaland som ikke deltar i gruppen. Videre i oppgaven velger jeg derfor å omtale dette som en koordineringsgruppe (underforstått for Rogaland).

Den opprinnelige ideen var å studere det forebyggende arbeidet som skjer blant ansatte i førstelinjetjenesten, det vil si de som jobber direkte opp mot personer som kan tenkes å være i faresonen for å gå inn i en radikaliseringsprosess. Utfordringen med dette var å velge ut hvem som var relevante aktører å intervju, hvilke kommuner jeg skulle forholde meg til og så videre. Ved å avgrense oppgaven til bare å omhandle koordineringsgruppen, har jeg ekskludert disse problemstillingene. Jeg har utelukkende benyttet informanter som sitter som deltakere i gruppen.

Jeg har også vært med som deltakende observatør på tre ulike samlinger hvor koordineringsgruppen har vært representert. Dermed har jeg sett gruppen i ulike situasjoner, og har fått observere den interne gruppedynamikken. Dette ville ikke vært mulig dersom studien utelukkende baserte seg på intervjuer. Den første av de tre samlingene omhandlet temaer knyttet til samfunnsikkerhet og innvandring og har dermed ingen direkte relevans til min oppgave. Arrangementet ble benyttet til å hilse på flere av gruppedeltakerne, men ettersom det ikke har hatt noen direkte betydning for oppgaven ut over kontaktbygging, er dette ikke medregnet i observasjonene mine. Gruppen har i 2017 gjennomført en risikovurdering med navnet «Lære sammen, handle sammen, del 2», videre i oppgaven omtalt som Risikovurdering 2017. De har også avholdt et seminar kalt Årsseminar 2017. Jeg har deltatt som observatør på disse, og observasjoner i oppgaven avgrensner seg til disse to samlingene.

Jeg har også gjort noen avgrensninger om hvor fokuset relatert til koordineringsgruppen skal ligge. I all hovedsak søker jeg å avdekke hvordan samvirket og informasjonsflyten, både internt i gruppen og mellom koordineringsgruppen og deltakernes respektive organisasjoner, bidrar til å skape en felles bevissthet i det lokale radikaliseringsarbeidet i fylket. I denne oppgaven vil begrepene samvirke, samhandling og samordning bli benyttet om hverandre. Jeg bruker ordet samvirke, men da begrepene samhandling og samordning brukes i noen av de benyttede dokumentene samt Risikovurdering 2017, har jeg valgt å bruke den benevnningen som refereres til i de ulike dokumentene. For oppgavens forståelse betrakter jeg det som mindre viktig hvilket begrep som brukes, ettersom den leksikalske betydningen av disse er relativt lik.

Koordineringsgruppen har et samarbeid med andre nordiske byer, kalt Nordic Safe Cities, som er knyttet til radikalisering og voldelig ekstremisme. Jeg skal ikke studere Nordic Safe Cities i denne oppgaven, men en skal samtidig ikke se bort fra at noen av grupped medlemmene får impulser fra dette samarbeidet som de tar med seg inn i koordineringsgruppen.

### 1.3 Tidligere forskning

Det er de senere årene blitt større fokus på å forske på radikaliserings og voldelig ekstremisme, både nasjonalt og internasjonalt, og på islamistisk og høyre-radikal terrorisme.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) Politidirektoratet (POD) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har gitt ut veilederen *Terrorsikring. En veiledning i sikrings- og beredskapstiltak mot tilsiktede uønskede handlinger*. Denne retter seg mot virksomheter som ligger utenfor sivil beredskapssystem (skole, bedrifter etc.), og er ment som et bidrag til å øke sikkerhetsbevisstheten, samt evnen til å håndtere endringer i trusselsituasjoner (NSM, POD og PST, 2015). PST har blant annet publisert følgende forskning som omhandler radikaliserings; *Rapport om soloaktører*. Rapporten søker å beskrive og vurdere trusselen fra soloaktører på tvers av ideologisk, religiøs og politisk tilknytning, hovedsakelig knyttet til høyreekstremisme og ekstrem islamisme (Alsen, 2017). *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikaliseret?* Undersøkelsen avdekker at det er variasjoner i den etniske tilhørigheten, samtidig som det understrekes at det er et multietnisk fenomen preget av unge menn med lav utdanning, mye kriminalitet og liten tilknytning til arbeidslivet (PST, 2016).

Politiets høgskolen (PHS) har publisert *Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: En kunnskapsstatus*. Rapporten har systematisert og analysert foreliggende dokumentasjon og forskning relatert til radikaliserings og voldelig ekstremisme (Bjørge og Gjelsvik, 2015). Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) har utgitt følgende rapporter; *Hvordan kan vi kommunisere det vi ikke vet? En kvalitativ studie om risikoforståelse og risikokommunikasjon i en terrorismekontekst*. Studiens hovedformål har vært å besvare spørsmålet om hvordan usikkerheten i risikoanalyser for terrorhendelser kan kommuniseres ut til offentligheten (Bruvoll, 2017). *Beskyttelse av samfunnet i en ny tid* er en rapport basert på FFI sin prosjektserie *Beskyttelse av samfunnet (BAS)*. Prosjektet og rapporten har fokus på samfunnets stadige utvikling, og redegjør for nye trusler som kan gi indikasjoner på hvilke risiko samfunnet er utsatt for (Endregard, Brattekkås, Nystuen, Sandrup og Gerhardsen, 2016).

Det er også blitt skrevet flere masteroppgaver med ulike vinklinger knyttet til radikaliserings tematikken; *Tverrsektoriell forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme – I et sosiologisk perspektiv* (Rustad og Lund, 2016), *En studie av barnevernets møte med*

radikalisering og voldelig ekstremisme (Stephansen, 2016) og *Nynazistiske miljøer – en studie om tilslutnings- og exitprosessene* (Olsen, 2011).

Forskning på det lokale forebyggingsarbeidet knyttet til problemstillingen eksisterer det derimot lite data om, og kan i så måte sies å være et område det bør forskes mer på. På bakgrunn av dette har det vært lite forskning som har hatt direkte relevans for denne studien, med unntak av rapporten «Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme: Hva er kommunenes rolle?». Denne ble lagt frem høsten 2016 av By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) ved Høgskolen i Oslo og Akershus sammen med Kommunenes Sentralforbund (KS)<sup>1</sup> (Lid mfl., 2016). Rapporten bygger på et casestudie av utvalgte kommuner i Norge, og ser på ulike måter å organisere seg i det forbyggende arbeidet, samt utfordringer knyttet til dette arbeidet. Oppbygningen av oppgaven er presentert i tabell 1, der hovedfunnene vil bli synliggjort i kapittel 5.

#### 1.4 Oppgavens oppbygning/struktur

Kapittel 1	Introduksjon av oppgavens tema, problemstilling og avgrensning
Kapittel 2	Presentasjon av den interkommunale koordineringsgruppa, som er det denne studien omhandler.
Kapittel 3	Det teoretiske grunnlaget som er av relevans for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål presenteres. Kapitlet tar for seg teori om samfunnsikkerhet, risiko, informasjonsprosessering og collective mindfulness.
Kapittel 4	Studiens metodevalg presenteres og begrunnes, samt etiske hensyn knyttet til forskningsarbeidet.
Kapittel 5	De empiriske funnene fra relevante dokumenter, intervjuer og observasjoner presenteres med utgangspunkt i studiens forskningsspørsmål.
Kapittel 6	De empiriske funnene drøftes i lys av studiens teoretiske grunnlag, også dette med utgangspunkt i de stilte forskningsspørsmålene.
Kapittel 7	Oppsummering og konklusjon av studiens hovedfunn, samt forslag til videre forskning.

Tabell 1: Oversikt over oppgavens oppbygning

Vedlegg:

1. Oversikt over tiltak fra regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme (2014)
2. Forespørsel om deltakelse i intervju
3. Forespørsel om bruk av båndopptaker
4. Intervjuguide koordineringsgruppen

## 2 KOORDINERINGSGRUPPE I RADIKALISERINGSARBEIDET

I 2014 ble den nye handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme lagt frem av regjeringen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). På bakgrunn av regjeringens oppfordring i forhold til det kommunale arbeidet med denne problemstillingen tok ordføreren i Stavanger kommune, Christine Sagen Helgø, initiativ til et dialogmøte med andre kommuner i fylket. Det fantes på denne tiden lite systematisk arbeid knyttet til problematikken radikaliserings og fremmedkrigere<sup>2</sup>. På dialogmøtet ble det diskutert hva kommunene kan og bør gjøre, og hvordan det skal gripes an rent praktisk. Kommunene har tradisjoner for hvordan denne type oppgaver skal systematiseres og iverksettes. Det å løfte kompetansen hos aktørene i førstelinjetjenesten tilstrekkelig for å arbeide mot radikaliserings ble ansett som en overkommelig oppgave.

Utfordringen lå derimot i fremmedkrigerproblematikken som kommunene aldri hadde hatt erfaring med. På dialogmøtet ble tiltakene som omhandler dette i regjeringens handlingsplan, punkt 22 og 23 (vedlegg 1) gjennomgått. Man diskuterte hvordan dette kunne løses i fellesskap. Kapitlet baserer seg på informasjon og uttalelser fra gruppedeltakerne, hentet fra intervjuene, Risikovurdering 2017 og Årsseminar 2017.

Beredskapsavdelingen i Stavanger kommune foreslo såkalte tiltakskort, et verktøy som skal bidra til at nødvendige tiltak settes inn, og at det gjøres i riktig rekkefølge. Tiltakskortene fungerer som en operasjonalisering av beredskapsplanen, og er en metodikk som benyttes aktivt i beredskapsarbeid (Sæterbø, 2015). Tanken var å bruke tiltakskortene i en justert form i forhold til hjemvendte fremmedkrigere. Etter hvert som arbeidet kom i gang oppdaget man at antallet fremmedkrigere som returnerer til Rogaland var veldig lavt. PST sin trusselvurdering for 2016 anslo at rundt 40 fremmedkrigere reiste fra Norge til Syria og Irak innen årsskiftet 2015/2016. Det ble derfor besluttet at det ikke ville være fruktbart å bygge opp kompetansen for å jobbe med dette i hver kommune. Dette var bakgrunnen for at tanken om å forsøke å jobbe regionalt oppstod. Sammen med daværende Rogaland politidistrikt og PST sendte Stavanger kommune ut en åpen invitasjon til alle kommunene i Rogaland politidistrikt om å delta i

---

<sup>2</sup> Fremmedkriger: Betegnelse på en privatperson som av ideologiske eller idealistiske årsaker velger å kjempe i væpnede konflikter utenfor sitt eget land. (snl.no)



koordineringsgruppen. Foruten Stavanger var det fem andre kommuner som meldte sin interesse; Sandnes, Sola, Randaberg, Time og Rennesøy. Gruppen valgte å ta navnet *Den regionale koordineringsgruppen for arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*.

Som omtalt i oppgavens avgrensning, er dette et litt misvisende fordi gruppen egentlig er interkommunal og ikke regional. I tillegg er Stavanger kommune på vegne av den interkommunale koordineringsgruppen del av et nordisk samarbeidsnettverk kalt Nordic Safe Cities<sup>3</sup>.

- *Koordineringsgruppen skal utgjøre regionens spisskompetanse på problemstillinger knyttet til personer som reiser til utlandet for å delta i kamphandlinger, og som eventuelt returnerer.*
- *Koordineringsgruppens medlemmer har ansvar for å implementere verktøy og kompetanse i egen organisasjon.*
- *Koordineringsgruppens medlemmer har gjensidig forpliktelse overfor hverandre dersom en av kommunene har behov for bistand i saker.*

Etter kommentarer og tilbakemeldinger har gruppen lagt til følgende punkter i mandatet;

- *Gjennomføre årlige fagseminarer med aktuelle tema innenfor radikaliserings og voldelig ekstremisme.*
- *Fortløpende formidling av risikovurderinger med forslag til tiltak.*

Det utvidede mandatet gjør at koordineringsgruppen ikke begrenser seg til fremmedkrigere, men forholder seg til alle former for radikaliserings og voldelig ekstremisme.

*Figur 1: Koordineringsgruppens mandat pr. mai 2017*

Gruppens mandat<sup>4</sup> blir forstått på ulike måter både internt i gruppen, og av eksterne aktører. Dette drøftes i kapittel 6.3. Informantene uttaler at mandatet, samt gruppesammensetningen og gruppens forankring vil bli vurdert og eventuelt justert på bakgrunn av tilbakemeldingene fra Risikovurdering 2017 og de løpende årsseminarene. Hensikten med koordineringsgruppen er å fungere som et fagmiljø med spisskompetanse innenfor radikaliserings og voldelig ekstremisme.

<sup>3</sup> Nettverket består av nordiske byer som jobber sammen for å forebygge og bekjempe radikaliserings og voldelig ekstremisme. Målet er å skape trygge, tolerante og tillitsfulle byer i Norden. Dette gjøres ved hjelp av nettverksbygging, kunnskapsdeling og kommunikasjon mellom byene (Nordic Safe Cities, 2017).

<sup>4</sup>14. juni 2017 endret koordineringsgruppen navn til *Samordningsgruppe for voldelig ekstremisme i regionen – SAMVER*. Samtidig endret de mandatet. Hovedelementene i nytt mandat er nettverksbygging, videreformidling av informasjon til egen organisasjon, implementere verktøy og kompetanse i egen organisasjon, gjensidig forpliktelse om bistand til de andre kommunene samt erfaringsutveksling regionalt, nasjonalt og eventuelt internasjonalt. Det nye mandatet er ikke hensyntatt i denne masteroppgaven fordi datainnsamlingen var avsluttet.

Dette er en erkjennelse av at de fleste kommunene er for små til å etablere egne fagmiljøer. Medlemmene i gruppen deltar med kompetanse innen sine fagfelt, som tilsammen utgjør spisskompetansen. Koordineringsgruppen jobber på rådgivende strategisk nivå i kommunene. De skal bidra til å koordinere de ulike aktørene som kan være relevante å involvere ved en reell hendelse i en kommune. Gruppen har ikke et direkte ansvar for å håndtere eventuelle hendelser, men skal bistå med sin samlede spisskompetanse for å lage og implementere verktøy, retningslinjer og anbefalinger. Disse videreformidles til kommunene som står fritt til å velge om de ønsker å benytte dem eller ikke. Jobben til gruppen vil derfor være at man i kraft av gruppens kompetanse bistår med den første «screeningen» i den enkelte kommune. Dette for at kommunen på egenhånd skal kunne håndtere saken best mulig, jamfør ærhetsprinsippet som forklares nærmere i kapittel 5. Denne kartleggingen skjer gjennom tiltakskortene.

Koordineringsgruppen består per i dag av 15 deltakere som representerer ulike aktører og fagområder.

Kommune/organisasjon	Rolle
Stavanger	Beredskassjef
	Beredskapsrådgiver
	Spesialrådgiver mangfold og integrering
	Prosjektansvarlig
	Nestleder oppvekst og levekår
	Rådgiver kommunikasjonsavdeling
Sandnes	Beredskassjef
	SLT-koordinator
Sola	SLT-koordinator
Randaberg	NAV-leder
Time	SLT-koordinator
Rennesøy	Kommunalsjef helse- og oppvekst
PST Rogaland	PST-ansatt
	PST-ansatt
Sør-Vest politidistrikt	Forebyggende radikaliseringskoordinator

Tabell 2: De ulike aktørene og fagområdene som koordineringsgruppen representerer.

Ved melding om en hendelse eller sak, samles koordineringsgruppen og har en systematisk gjennomgang av informasjonen som er samlet inn. De avklarer roller og ansvar i det videre arbeidet for å sikre en ryddig og oversiktlig kommunal håndtering. Tanken er at dersom PST får informasjon om at det kommer en fremmedkriger med restrisiko tilbake til eksempelvis Sola kommune, skal de varsle kommunen om dette hvis ikke PST selv har tilstrekkelig informasjon om vedkommende til å føre en straffesak. I et slikt tilfelle blir det kommunen selv som må håndtere saken, kanskje uvitende om hvordan de skal gå frem. Personen som returnerer til Sola har et nettverk, som ofte går på tvers av kommunegrensene. Det er her koordineringsgruppen kommer inn som en ressurs. De samles for å ha en felles gjennomgang av informasjonen som hver kommune sitter på, og som kan være aktuell i det videre arbeidet til Sola kommune.

Intensjonen er å sikre Sola kommune det beste grunnlaget for å agere i forhold til vedkommende, samt prøve å finne relevante koblinger til de andre kommunene.

Koordineringsgruppen gjennomførte i 2015 en «table top-øvelse» med utgangspunkt i fremmedkrigerproblematikken. I etterkant av dette oppstod det en reell sak som gjorde at de fikk brukt mye av erfaringene og arbeidet fra øvelsen i praksis. Lederen av gruppen poengterer at særlig den reelle hendelsen viste gruppens eksistensberettigelse; «Med mange kokker kan det fort bli mye søl». Uttalelsen refererer til at det å jobbe med en felles sak på tvers av kommuner, sektorer og fagområder fort kan bli uoversiktlig og krevende. I dette tilfellet viste det seg at vedkommende hadde et nettverk og tilknytning til flere av de andre kommunene, noe som tydeliggjorde behovet for å jobbe interkommunalt.

Hensikten med at kommunene skal opprette kontakt med koordineringsgruppen i saker vedrørende radikaliseringsproblematikk er å sikre gjensidig informasjonsflyt og samordning (Nielsen og Rasmussen, u.å.). Veien videre for koordineringsgruppen er å bruke blant annet kunnskapen og erfaringene som er hentet inn fra risikovurderingen og årsseminarene til å videreutvikle og forbedre gruppen.

### 3 TEORETISK TILNÆRMING

For å besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, har jeg valgt å benytte teori om risiko, informasjonsprosessering og «collective mindfulness». Innledningsvis i kapittelet gis en kort beskrivelse av samfunnssikkerhetsbegrepet med den hensikt å gi et bakteppe som viser oppgavens relevans i et samfunnsperspektiv. Opprettelsen av koordineringsgruppen viser til en erkjennelse av at radikaliseringsproblematikken utgjør en risiko for samfunnet, og at dette dermed er et område som må tillegges ressurser og oppmerksomhet. Dette peker i så måte på hvorfor teori om risiko er relevant for å besvare denne oppgaven; trusselen eksisterer, og det er nødvendig å inneha en risikoforståelse for å gripe fatt i problemet. Avsnitt 3.2 i teorien handler derfor om ulike tilnærminger til risiko.

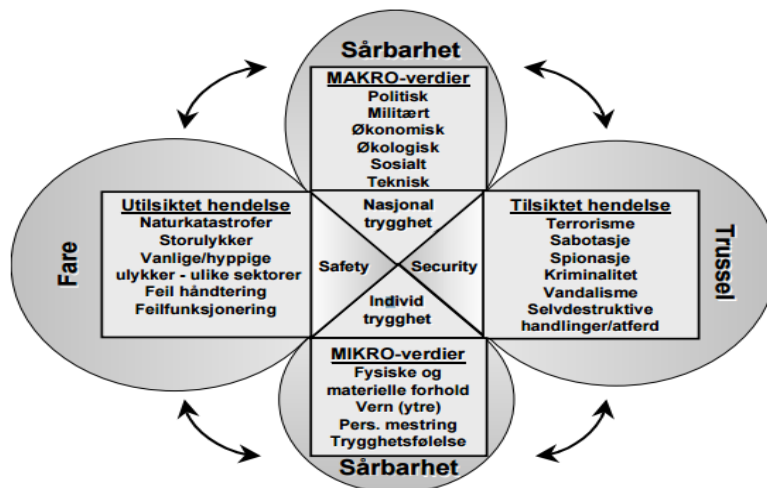
Deltakerne i koordineringsgruppen har ulik teoretisk bakgrunn og de innehar forskjellige roller i sine respektive kommuner. Deltakernes oppfattelse og tolkning av trusselen knyttet til radikalisering i Rogaland, vil kunne ha påvirkning for både informasjonsdeling og felles bevissthet innad i gruppen. På bakgrunn av dette har jeg i avsnitt 3.3 valgt å beskrive informasjonsprosessering som ser på ulike faktorer som bidrar til en mangelfull eller fraværende informasjonsflyt, og i så måte kan medføre at samvirket i gruppen ikke fungerer. Motsatsen til denne teorien presenteres i avsnitt 3.4 om «collective mindfulness». Her redegjøres det for kognitive prosesser som skal bidra til å skape en felles bevissthet i organisasjoner. Essensen er at grupper som oppnår felles bevissthet langt på vei kan betraktes som pålitelige organisasjoner. Det er altså relevant å se på hvordan koordineringsgruppen samhandler og deler informasjon både internt i gruppen, men også mellom sine respektive organisasjoner og kommunene i Rogaland. Sammen med de empiriske funnene vil dette gi grunnlag til å drøfte hvorvidt det interkommunale samarbeidet bidrar til å skape en felles bevissthet rundt det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme i regionen.

#### 3.1 Samfunnssikkerhet

Engen mfl. (2016) skriver at den største delen av samfunnssikkerhetsarbeidet går ut på styring og planlegging for å hindre utviklingen av uønskede hendelser. Med uønskede hendelser menes hendelser som har eller kunne forårsaket ulike typer skader på sentrale verdier (mennesker,

materiell, miljø og omdømme). En av samfunnets viktigste oppgaver er å forebygge hendelser som truer essensielle samfunnsinstitusjoner og setter den kollektive sikkerheten og enkeltindividers trygghetsfølelse i fare (Engen mfl., 2016). Samfunnssikkerhet defineres i St.meld. 17 (2001-2002) som «den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger». Kruke, Olsen og Hovden (2005) presiserer at det er kommet innsigelser mot denne definisjonen ettersom den tilsynelatende legger størst vekt på evnen til å håndtere kriser etter at de har oppstått. Forfatterne fremholder derimot at samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner er avhengig av det arbeidet som er blitt nedlagt for å forebygge og forberede seg på kriser før de oppstår. Samtidig er det ikke alle hendelser man klarer å forhindre, og man blir alltid sittende igjen med en restrisiko (Engen mfl., 2016). Som følge av dette er håndteringen av oppbyggings- og restitusjonsfasen etter en krise, en fase som kan være svært krevende, minst like viktig som forberedelsen (Kruke, Olsen og Hovden, 2005). Arbeidet med samfunnssikkerhet fordrer at en driver kontinuerlig læring for å styrke det forebyggende arbeidet og beredskapen gjennom øvelser og kunnskapsøkning (Perry og Lindell, 2003a).

Til tross for at begrepet samfunnssikkerhet er relativt nytt, har det blitt et sentralt begrep i Norge. I det norske språket har vi bare ett ord for sikkerhet, mens det engelske språket benytter både «safety» og «security». Engen mfl. (2016) redegjør for forskjellen på disse. Safety omhandler risikoen og usikkerheten av ikke-planlagte handlinger og hendelser, det være seg trafikkuhell, industriulykker og naturkatastrofer. Security derimot referer til tilsiktede, altså planlagte uønskede handlinger. Eksempler på dette er kriminalitet og terror.



Figur 2: Sikkerhet og beredskap – fagfeltets omfang og mangfold (Hovden, 1998)

Hovden (1998) diskuterer kompleksiteten som ligger i arbeidet med å forbedre samfunnssikkerheten. Han presenterer en modell (figur 2) som viser sårbarheten som eksisterer i samfunnsfunksjoner. Forholdet mellom safety og security fremkommer av den horisontale aksene. Den vertikale aksene beskriver hvordan sårbarhetene påvirker de ulike verdiene fra nasjonalt og ned på et personlig nivå. Problematikken radikalisering og voldelig ekstremisme, som befinner seg under tilsiktede hendelser, kan få store konsekvenser for både den nasjonale og individuelle tryggheten. Arbeidet med å forhindre slike hendelser er avhengig av personer på ulike nivåer i hierarkiet som tar det på alvor, se figur 3. Det blir i denne oppgaven referert til førstelinje. Dette er folk som er ute i feltet og jobber i direkte kontakt med personer i risikozonen, eksempelvis sosialarbeidere, lærere og veiledere i NAV. Disse personene opererer på taktisk nivå. I denne oppgaven regnes den interkommunale koordineringsgruppen som en rådgivende aktør på det kommunale strategiske nivået, det nivået som ofte forbindes med den sentrale ledelsen i en organisasjon.

Hovedkvarter	Tredjelinje	Strategisk
Operasjonsrom	Andrelinje	Operativt
Kriseområdet/skadestedet	Førstelinje	Taktisk

Figur 3: Ulike hierarkiske nivåer av styring under uønskede hendelser og kriser (Engen mfl., 2016)

For fullt ut å forstå samfunnssikkerhet vil det være naturlig også å trekke inn sårbarhet og robusthet. Et samfunn er dynamisk, det vil si i konstant endring, noe som utfordrer arbeidet med å implementere fleksible systemer for å utvikle samfunnssikkerhet i praksis (Engen mfl., 2016). Robusthet kjennetegnes ved motstandsdyktige systemer (Aven, 2015). Dette fordrer en proaktiv tankegang hvor man gjennom planlegging bygger robusthet inn i et system. Motsatsen til robusthet kan være sårbarhet og kan defineres som «et systems forutsetninger for eller manglende evne til å fungere under og etter at det utsettes for en uønsket hendelse» Sårbarhet kan utvikle seg over tid, ofte uten at man legger merke til det (Engen mfl., 2016). Sårbarhet vil bli ytterligere kommentert i kapittel 3.3 om trefaktormodellen.

## 3.2 Risiko

Risiko dreier seg alltid om noe som kan eller som kunne ha skjedd i framtiden, som får betydning for samfunnet vi lever i, og hvor bestemte handlinger kan endre forløpet til en hendelse. Når en snakker om risiko er det vanlig å skille mellom et realistisk og et konstruktivistisk kunnskapssyn.

### 3.2.1 Realistisk kunnskapssyn

Dette perspektivet benytter seg av matematiske og statistiske beregningsmetoder. Det realistiske synet bygger på en teknisk-økonomisk forståelse som beskriver risiko som kombinasjonen av sannsynlighet og konsekvens (Engen mfl., 2016; Rausand og Utne, 2009). En slik risikoforståelse refererer til noe kalkulerbart hvor man forholder seg til en kjent størrelse. Følgelig er det snakk om en objektiv risiko fordi den eksisterer uavhengig av vår bevissthet og opplevde verdensbilde (Engen mfl., 2016). Aven (2014) retter kritikk mot et slikt perspektiv ettersom det gir uttrykk for en statisk definisjon, og i så måte ikke er en tilstrekkelig måte å måle risiko på. Forfatteren presiserer at risiko er dynamisk og endrer seg i takt med vår bakgrunnskunnskap. Han gir derfor en ny definisjon på risiko som «den todimensjonale kombinasjonen av (i) konsekvenser C av aktiviteten (med hensyn til noe som har menneskelig verdi), og (ii) tilhørende usikkerhet om C (C er ukjent)» (Aven, 2014, s. 234). Definisjonen inkluderer usikkerhetsfaktoren i risikobegrepet, og vektlegger at usikkerhet også påvirkes av styrken i bakgrunnskunnskapen (Aven, 2014). Aven og Renn (2010) fremholder at risiko må basere seg på usikkerhet som strekkes utover en tallfestet sannsynlighet (Aven og Renn, 2010; Engen mfl., 2016), ettersom en slik tallfestet sannsynlighet som sådan alltid vil være basert på subjektiv kunnskap til den som gjennomfører analysen (Aven, 2014). Usikkerhet defineres av Aven (2014, s. 235) som “not knowing about something, where «something» refers to the future value of a quantity or the true future consequences of an activity”. Med dette menes at man ikke kjenner den fremtidige konsekvensen av en aktivitet eller hendelse. Dette er direkte overførbart til koordineringsgruppen der usikkerheten knytter seg til at man ikke vet den fremtidige konsekvensen ved at radikaliserings og voldelig ekstremisme får utvikle seg uten at det blir oppdaget og håndtert.

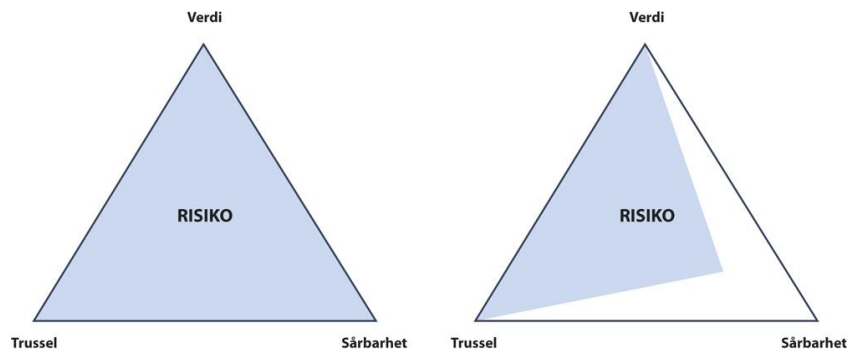
### 3.2.2 Konstruktivistisk kunnskapssyn

Det konstruktivistiske kunnskapssynet adresserer samfunnsvitenskapelige perspektiver på risiko, og baserer seg i stor grad på en subjektiv oppfatning av risiko. Med en slik forståelse som utgangspunkt rettes fokuset mot hvordan mennesker opplever og tolker situasjoner og framtiden, og på bakgrunn av dette gjør seg opp meninger om risiko. Hvordan vi forstår samfunnssikkerhet og organiserer samfunnet på bakgrunn av dette, er en mer generell forståelse av hva risiko og risikostyring dreier seg om (Engen mfl., 2016). Dette henviser som sådan til risikopersepsjon, et begrep med røtter fra den kognitive psykologien. Risikopersepsjon handler om de mentale prosessene som finner sted ved en hendelse eller aktivitet, og hvordan disse mentale prosessene gjør seg utslagsgivende på menneskers sannsynlighets- og alvorlighetsvurderinger. Ut fra dette gjør man seg opp en mening om hvorvidt risikoen er akseptabel eller ikke (Engen mfl., 2016). Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve (2004) påpeker videre at risikopersepsjon omhandler hvordan folk flest både forstår, håndterer og opplever farer og risiko. Renn (2008) fremhever at nærhet til risikokilden har betydning for denne opplevelsen. Videre kan risikopersepsjon sees i lys av måten vi selekterer, vurderer og utveksler informasjon om usikkerhet relatert til hendelser og konsekvenser (Engen mfl., 2016). Kaspersen mfl. (1988) indikerer en sammenheng mellom opplevd risiko og hvordan mennesker forholder seg til risiko. Aktiviteter som kan oppleves som risikofylte, påvirkes av både individuelle og samfunnsmessige forhold (Kaspersen mfl. 1988). Dette understreker at menneskers oppfatning av risiko ikke styres av tallfestede kombinasjoner som sannsynlighet og konsekvens, men av menneskelige og skjønnsmessige vurderinger (Renn, 2008; Olsen, Mathiesen og Boyesen, 2008).

### 3.2.3 Verktøy for risikovurdering

En trussel er en risikokilde som vanligvis knyttes til ønskede eller planlagte hendelser (Aven, 2016, 08.09.). I arbeidet med å kartlegge trusselnivået av tilsiktede, såkalt ondsinnede handlinger, benyttes ofte risikoanalyser som tar utgangspunkt i en såkalt «trefaktormodell» som vist i figur 4. Modellen baserer seg på veiledere fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste og Norsk Standard 5832.





Figur 4: Trefaktormodellen, hentet fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet, (Sikkerhetsfaglig råd, 2015)

Trefaktormodellen inkluderer de tre faktorene verdier, trusler og sårbarheter. Sammenlagt gir disse en vurdering av risikoen. Forholdet mellom konsekvenser og sannsynligheter gir i tillegg en presentasjon av risikobildet (Engen mfl., 2016). Arealet i trekanten uttrykker risikoen. Som modellen viser minker risikoen når sårbarheten eller trusselen reduseres, og i så måte er til mindre fare for de aktuelle verdiene. I slike trusselvurderinger kartlegges framtidens risiki, i tillegg til usikkerhet. Det er en stor utfordring at det ikke er mulig å si noe om hvor, når og ved hjelp av hvilke metoder en trusselaktør vil slå til. Som følge av dette er det vanskelig å gjøre noe med trusselbildet, og fokuset i sikkerhetsarbeidet må heller rette seg mot det man kan gjøre noe med. Ved å identifisere verdier og interesser som kan være trusselaktørens aktuelle mål, reduseres sårbarheten. Verdivurderinger tar sikte på å kartlegge og rangere verdiene som må beskyttes. Å kartlegge sårbarhetene er essensielt for å kunne målrette sårbarhetsreducerende tiltak. Trefaktormodellen resulterer i en risikovurdering som skal legge grunnlaget for iverksettelse av tiltak vedrørende sikring (Engen mfl., 2016; Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2015).

Risiko-og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) benyttes som et annet verktøy for å gi innsikt om risiko til en gitt aktivitet eller et system. Risikoanalysers fremste hensikt er å tjene som beslutningsgrunnlag for beslutningstakere, og der det dreier seg om forholdet mellom mulige og valgte handlinger. Dette understreker at beslutningstakere som eksempelvis samfunn, organisasjoner og individer til enhver tid står overfor uendelige antall valgmuligheter som kan få betydning i henhold til konsekvenser og utfall. (Aven, 2015; Engen mfl., 2016).

### 3.3 Informasjonsprosessering

Turner presenterer teorien om menneskeskapt ulykker, «man-made disasters», som søker å forklare bakenforliggende årsaker for hvorfor ulykker inntreffer i organisasjoner og teknologiske systemer (Turner og Pidgeon, 1997). Forskningen hans peker på at en kombinasjon av sosiale og tekniske forhold kan føre til at en ulykke inntreffer. Samfunnsulykker, som er det Turner undersøker i sine studier, skiller seg fra hverdagslige uhell og småulykker ettersom de medfører betydelige forstyrrelser eller sammenbrudd i kollektive forståelser og normer vedrørende sårbarhet, farer, trusler, forebygging og beredskap. I følge Turner må en derfor søke å forstå ulykker gjennom organisatoriske og samfunnsmessige forhold, og ikke bare de fysiske konsekvensene (Turner, 1978; Engen mfl., 2016). Turner og Pidgeon (1997) peker på at ulykker svært sjelden skjer uten forvarsel. Ofte generer små, uavhengige hendelser utviklingen av nye hendelser som kan resultere i en ulykke. Det er en prosess som foregår over tid.

#### 3.3.1 Informasjonsflyt

Turners teori baserer seg på at de kulturelle antakelsene og normene som finnes i organisasjoners rutiner og prosedyrer, påvirker den kollektive atferden i møte med farer og trusler. Disse kulturene kan medføre en uheldig utvikling av kritiske og ofte langvarige avvik mellom antakelser om risiko og realitet, altså det som faktisk foregår. Det er snakk om et informasjonsgap. Informasjonsflyt og kommunikasjon er viktige elementer i et godt sikkerhetsarbeid, men er samtidig vanskelig å oppnå i store organisasjoner med mange mennesker involvert i ulike roller (Turner, 1978; Turner og Pidgeon, 1997; Engen mfl., 2016). Aven (2014) fremhever kunnskap som en sentral faktor for å kunne avdekke risikoer og følgelig minimere sårbarheter og bidra til å forhindre at ulykker inntreffer. Med sin forskning peker Turner på at en feilfri kommunikasjon er vanskelig å få til i praksis som følge av den menneskelige faktoren. På bakgrunn av dette presenterer han informasjonsprosesseringsperspektivet, som forklarer årsaken til ulykker gjennom manglende informasjonsflyt og feiltolkninger, heller enn svikt i tekniske systemer. Turner understreker at den nødvendige informasjonen er tilgjengelig i de fleste tilfeller, men at utfordringen ligger i å dele den riktige kunnskapen og informasjonen med de rette personene, til rett tid (Turner og Pidgeon, 1997). Forfatterne retter fokuset mot fire faktorer som hefter mennesker fra å bruke informasjon til å forhindre ulykker. Disse er (Turner og Pidgeon, 1997);

1. *Informasjonen er fullstendig ukjent.* I de tilfeller hvor informasjon som kan indikere en forestående ulykke er totalt ukjent, er det lite som kan gjøres for å endre dette utover forbedring av prosedyrer for aktivt å søke etter informasjon. Turner poengterer at det er svært få ulykker som oppstår i slike totalt ukjente og uventede omstendigheter, og at problemet med informasjonsflyten i de aller fleste tilfeller skyldes ett av de følgende punktene.
2. *Informasjonen er tilgjengelig, men ikke anerkjent som problem.* I følge Turners studier tyder denne utfordringen på at informasjonen ikke er blitt oppfattet eller forstått. Dette kan skyldes at individer, grupper eller organisasjoner har innehatt en falsk følelse av sikkerhet eller robusthet når de har blitt møtt av faresignaler som følge av arbeidspress eller andre forstyrrelser som trekker oppmerksomheten bort fra de økende faresignalene
3. *Informasjon tilgjengelig, men ikke korrekt håndtert og satt i sammenheng.* Turner påpeker at det er viktig å stille spørsmål ved hvorfor dette har skjedd, og hva som kan være årsaken til den feilaktige vurderingen. Det kan skyldes ulike grunner:
  - Vanskelig å skille informasjonen fra annet materiale: Informasjonen er for spredt og omgitt av for mye annet tilsynelatende relevant data til å kunne foreta et riktig valg i løpet av den tilgjengelige tiden (eks. terrorangrepene 9/11 og 22. juli). I andre situasjoner kan det bunne i manglende forståelse av informasjonens betydning, eller manglende evne til å overbevise de som sitter med lederansvaret om informasjonens validitet.
  - Informasjonen er spredt mellom flere organisasjoner/aktører: Utfordringen knyttet til dette er at det ikke er mulig å sikre at alle kommuniserer alt til alle. I tillegg ligger effektiviteten i organisasjoner delvis i evnen til å begrense informasjonsdelingen til å gjelde de som regnes som mest essensielle aktører.
  - Manglende informasjon mellom to eller flere parter: Noen ulykker oppstår som et resultat av interaksjonen mellom ulike parter som ville vært trygge hvis den eller de andre partene ikke hadde vært tilstede. Begrensningen av informasjonsflyt i et slik tilfelle knytter seg til de vanskeligheter som hver part har til korrekt å forutse motpartens neste trekk. Informasjonen blir bevisst tilbakeholdt: Turner poengterer at

han ekskluderer diskusjonen rundt informasjon som med vilje og forsettelighet tilbakeholdes for å sabotere. Dette punktet refererer til muligheten for at folk uten å ha det som hensikt, tilbakeholder eller skjuler informasjon og opplysninger som kunne bidratt til å hindre en ulykke.

4. *Informasjon tilgjengelig, men ikke anerkjent pga. mangel på forståelse.* I noen tilfeller er ikke individer eller organisasjoner klar over sin egen uvitenhet, eller de er uoppmerksomme på områdene de ikke har nok kunnskap om. Turner understreker at ved denne typen utfordring er det ikke tilstrekkelig med en forbedring av informasjonsflyten. Løsningen er å gjøre justeringer og søke ny informasjon rundt de eksisterende teoriene man har om verden for å avdekke deres utilstrekkelighet.

Turner (1978) poengterer at folk ofte innehar forskjellige oppfatninger og forståelser avhengig av hvilket nivå og hvor i organisasjonen de jobber. Han bruker begrepet «variable disjunction» for å beskrive dette som er et resultat av utfordringer med informasjonsprosesseringen. Når folk har tilgang på ulik informasjon om en situasjon, har de også ulike oppfatninger av hva som foregår og hvordan det skal håndteres.

### 3.4 Collective mindfulness

Teorien om høypålitelige organisasjoner, HRO (engelsk: *high reliability organizations*) ble utviklet på midten av 1990-tallet av forskere ved University of Berkeley i California som et motsvar til Perrow sin Normal Accident Theory, NAT (1984). HRO-er har i motsetning til NAT et optimistisk syn på sikkerhetsstyring. HRO-er opererer i komplekse og høyteknologiske miljøer, med stort katastrofepotensial. Til tross for dette, har slike høypålitelige organisasjoner utviklet en evne til å unngå de mest katastrofale hendelsene. Betingelsene for dette, er å finne i fire ulike kriterier;

1. *Sikkerhet og pålitelighet har høyeste prioritet.* Dette understreker at unngåelse har høyeste prioritet, heller enn måloppnåelse (Aven mfl., 2004; Boin, 't Hart, Stern, Sundelius, 2005).

2. *Redundans øker sikkerheten.* HRO-er bygger redundans gjennom overlappende systemer, hvilket understreker at det er mulig å oppnå sikkerhet basert på upålitelige komponenter (Aven mfl., 2004).
3. *Desentralisert styring, sterk organisasjonskultur og kontinuerlig læring.* En fleksibel organisasjonsstruktur som kan endres er viktig for å kunne skape en pålitelig og effektiv håndtering, hvilket baserer seg på en sterk organisasjonskultur. Reason (1997) fremhever fire kriterier for en god sikkerhetskultur, nemlig informerende, rapporterende, lærende og rettferdig. Westrum (1993) argumenterer for tre ulike typer organisasjonskultur; byråkratisk, patologisk og generativ, hvor forskjellen mellom disse omhandler hvordan informasjon blir behandlet. Den generative kulturen søker aktivt etter informasjon samtidig som avdekkede feil medfører reformer og nye ideer ønskes velkommen. Den generative kulturen understreker derfor en sikkerhetskultur som er dynamisk og proaktiv. Denne tankegangen er i tråd med Reason (1997) sin teori om sikkerhetskultur.
4. *Organisatorisk læring gjennom prøving og feiling.* HRO-er kjennetegnes av kontinuerlig læring gjennom ulike simuleringsøvelser og trening. Med dette økes læringsmomentene samtidig som en får avdekket svakheter i den eksisterende beredskap. HRO-er har samtidig fokus på øvelser og trening for en kontinuerlig forbedrelse av beredskap hvilket fører til en høyere pålitelighet (Aven mfl., 2004).

For at et system skal kunne kalles pålitelig (engelsk: *reliable*), må det være i stand til å håndtere uventede situasjoner på måter som forhindrer de utilsiktede konsekvensene (Weick, Sutcliffe og Obstfeld, 1999). Kruke og Olsen (2005) skriver at det er vanskelig for enkeltorganisasjoner å oppnå høy pålitelighet ettersom de befinner seg i et dynamisk miljø, og uventede hendelser skjer ofte. Organisasjonene bør strebe etter miljøer basert på fleksibilitet og mangfold ved hjelp av det forfatterne omtaler som pålitelighetssøkende nettverk. Gjennom en slik felles mobilisering av organisasjoner åpner det for å koordinere innsats og dele informasjon (Kruke og Olsen, 2005). Hva gjelder pålitelighet og koordineringsgruppen, regner jeg gruppen som et slik pålitelighetssøkende nettverk på tvers av kommuner og sektorer. For koordineringsgruppen handler det om den evnen gruppen har til å skape en felles bevissthet rundt radikaliseringsarbeidet, internt i gruppen, i sine respektive «hjemmeorganisasjoner» og hos eksterne aktører.

Når det gjelder veien til å oppnå HRO-er så finnes det ulike teoretiske perspektiver som drøfter dette. Westrum (1993) indikerer med sine organisasjonskulturer i retning av HRO, det samme gjør Reason (1997) med sin sikkerhetskultur. I tillegg har man teorier om lærende organisasjoner, beskrevet av Senge (1992) og Garvin (2000), som har tett kobling til høypålitelighet. Det finnes med andre ord mange begrepsapparater som er hensiktsmessige for å analysere og diskutere felles bevissthet knyttet til radikaliseringsproblematikken. For denne oppgaven har jeg valgt å ta utgangspunkt i Weick mfl. (1999) samt Weick og Sutcliffe (2007) sitt svar på HRO, nemlig «collective mindfulness». Weick mfl. (1999) peker på at en felles bevissthet ikke bare handler om å være oppmerksomhet og å oppdage feil, det handler i langt større grad om kvaliteten på oppmerksomheten, og hva folk gjør videre med det de oppdager. Dersom det interkommunale arbeidet i Rogaland skal bidra til en felles bevissthet i forhold til radikalisering og voldelig ekstremisme, er det ikke tilstrekkelig at gruppen internt har en felles bevissthet om realiteter og utfordringer. Det er viktig at budskapet som går ut fra koordineringsgruppen er mest mulig omforent og samordnet. Det er avgjørende at informasjonen formidles videre til de respektive kommuner og andre relevante aktører. Kvaliteten på det forebyggende arbeidet er avhengig av at alle jobber mot samme mål, og i så måte bidrar til å spre denne bevisstheten.

Noe av styrken til HRO-er argumenteres av Weick mfl. (1999) med evnen til å være mindful, på norsk forklart som det å være bevisst. Her pekes det på kognitive prosesser som er avgjørende for å skape en felles bevissthet, og som følgelig er et kjennetegn på høypålitelige organisasjoner. Mindfulness skapes gjennom følgende fem prosesser;

1. Preoccupation with Failure/Opptatthet av feil
2. Reluctance to Simplify/Motvilje mot å forenkle
3. Sensitivity to Operations/Årvåkenhet med hensyn til aktiviteter
4. Commitment to Resilience/Forpliktelse til resiliens
5. Deference to Expertise/ Delegering av kompetanse

Jeg vil i resten av oppgaven bruke mine norske oversatte benevnelser. De tre første elementene knyttes til det forebyggende arbeidet med henvisning til at HRO-er har evne til å forvente det uforventede og dermed forhindre at overraskende hendelser inntreffer. De to siste elementene

knyttet til respons i etterkant av en hendelse. Som nevnt i kapittel 2 har ikke koordineringsgruppen et direkte ansvar for å håndtere, de har ansvar for å implementere verktøy og komme med anbefalinger ved en eventuell hendelse basert på sin samlede spisskompetanse. «Collective mindfulness» skaper en kollektiv bevissthet som medfører at feil og avvik avdekkes i forkant av en hendelse, og i tillegg bidrar til å eliminere en falsk følelse av trygghet som ofte oppstår i andre organisasjoner som ikke er HRO-er (Boin mfl., 2005). Radikalisering kan sees som en trussel frem i tid fordi det ligger en stor usikkerhet knyttet til når og hvor det vil slå til. De fem kognitive prosessene kan sees som en form for risikostyring ettersom det tar høyde for usikkerhet frem i tid. Prosessene muliggjør at HRO-er kan være pålitelige, samtidig som de håndterer det uventede.

### 3.4.1 Opptatthet av feil

Den første prosessen i mindfulness er opptatthet av feil (Weick mfl., 1999). HRO-er innehar en bevissthet om at selv den minste feil kan utvikles til en større hendelse. Dette understreker at kriser utvikles som en prosess på bakgrunn av svakheter i systemer (Weick mfl., 1999; Boin mfl., 2005). HRO-er har stort fokus på rapportering av feil, avvik og nesten-hendelser, og rapportering belønnes. De har en konstant oppmerksomhet mot faktorer som kan true sikkerheten. Dette fører til at de behandler alle eventuelle feil som en indikasjon av systemers helse, og hvor feil medfører omfattende reformer med fokus på en systematisk og kontinuerlig forbedring av sikkerheten (Weick mfl., 1999). Der vanlige organisasjoner lokaliserer feil, søker HRO-er å utvide læringspunkter ettersom de retter fokus mot kontinuitet i det forebyggende arbeidet. Gjennom dette får HRO-er utvidet sine læringspunkter på en slik måte at de skaper nye arenaer for organisatorisk læring. Dette er avgjørende elementer som bidrar til en åpen sikkerhetskultur som skaper nye kilder for læring, refleksjon og diskusjon. HRO-er innehar derfor en bevissthet om betydningen av å være informert slik at en kan avdekke sårbarheter og gap som kan finnes (Weick mfl., 1999; Reason, 1997). Weick mfl. (1999, s. 40) understreker at «*Attending to failure in more effective HROs takes the form of seeing the reality of danger in a near miss, whereas in less effective HROs it takes the form of seeing the reality of safety*». Med dette menes at der de vanlige organisasjoner betrakter årsaken til at en nesten-hendelse ikke skjedde som et resultat av god sikkerhet, så søker de mest pålitelige HRO-ene å finne årsaker og konsekvenser av en nesten-hendelse. Hva var det som gjorde at hendelsen fikk utvikle seg og nesten skjedde? HRO-er tenker

ikke at de har en god sikkerhet som følge av at ingenting har skjedd, de er på jakt etter de svake signalene og overlater ingenting til flaks eller tilfeldigheter. Dette kan sees i lys av det Weick (2001) beskriver som en «dynamic non-event». Denne teorien er relevant for oppgaven fordi koordineringsgruppen på mange måter kan sees som et initiativ på «seeing the reality of danger in a near miss». Det har til dags dato vært få hendelser knyttet til radikaliseringsproblematikken i Rogaland. Med tanke på dagens situasjonsbilde, særlig i Europa de siste par årene, er man tvunget til å planlegge med at det kan skje her også.

### 3.4.2 Motvilje mot å forenkle

Motvilje mot å forenkle er den andre prosessen i mindfulness. Som nevnt opererer HRO-er i komplekse miljøer, hvilket medfører at forenklinger av rammeverk, verdenssyn og tankesett både er en nødvendighet samtidig som det også kreves for å kunne holde oversikt. Likevel kan slike forenklinger føre til uønskede hendelser ettersom det begrenser de ansattes perspektiver og deres evne til å avdekke feil, avvik og nesten-hendelser. Weick mfl. (1999) påpeker derfor at utfordringen for HRO-er ligger i skjæringsfeltet med å vite hva en skal ignorere og hva en følgelig må ha fokus på for å kunne opprettholde et akseptabelt sikkerhetsnivå. På bakgrunn av dette innehar høypålitelige organisasjoner en bevissthet om at de bør utvide perspektivene for å se «mer». Det ligger en antakelse og forventning om at uønskede hendelser kan utvikles uten at de oppdages i forkant. De ansatte trenes til å kunne se «mer» ved at de innehar ulik kompetanse. I tillegg foretas det hyppige jobbrotasjoner, det finnes ansvarsdeling, kontrollsjekker, møter og komiteer slik at en på den måten kan få frem de ulike perspektivene. Hensikten er å få oversikt over helheten. Weick (2001) introduserer begrepet «requisite variety», fritt oversatt til nødvendig variasjon, som kan knyttes til et system, en problematikk eller en trussel som inneholder for mange variabler til at en enkeltaktør kan håndtere det alene. Disse variablene håndteres ved å etablere et team eller nettverk med flere aktører som besitter ulik kompetanse. Et slik team, i dette tilfellet den interkommunale koordineringsgruppen, vil bidra med et større spekter av fagkompetanse enn én kommune eller organisasjon vil kunne klare på egenhånd.

Koordineringsgruppen sitter med kunnskaper og overblikk av det store bildet, og går i liten grad ned på detaljnivå. Hvis folk ser etter forskjellige ting basert på sine ulike fag- og fokusområder, vil disse observasjonene bidra til et mer omfattende og beskrivende bilde enn de ville klart alene.



Interaksjon mellom personer med ulike forventninger bidrar til å redusere faren for å forenkle. Team som blir dannet med utgangspunkt i ulik ekspertise er bedre på å forstå variasjoner som skjer i et system eller miljø, i tillegg til at de lettere ser nødvendige endringer som må gjøres. Når teamene består av personer med et bredt spekter av erfaring er de også bedre på å kombinere den eksisterende kunnskapen, ferdighetene og evnene med nye kunnskaper og erfaringer (Weick og Sutcliffe, 2007). Et slik mangfold bidrar til at deltakerne i koordineringsgruppen ser og vektlegger ulike ting når de diskuterer og observerer den samme hendelsen. HRO-er sitt fokus på dette understreker tankegangen om at hvis alle tenker likt, beveger en seg sjelden fremover. Samtidig innehar organisasjonene en skepsis til den nye kunnskapen de tilegner seg. Når de ansatte eksempelvis leser en rapport, vil de stille seg kritiske til innholdet, i tillegg til å dobbelsjekke validiteten for å sikre en kontinuerlig redundans, en duplisering i form av mange lag av beskyttelse for å hindre en uønsket hendelse (Weick mfl., 1999; Weick og Sutcliffe, 2007).

### 3.4.3 Årvåkenhet med hensyn til aktiviteter

Den tredje prosessen i «collective mindfulness» er årvåkenhet, også ofte forbundet med situasjonsforståelse og situasjonsbevissthet. Å være årvåken blir beskrevet som å inneha «boblen». Uttrykket er lånt fra den amerikanske marine med det utgangspunkt at marinen evner å både inneha oversikt over eget system, det som beskrives som mentale bilder, samtidig som en også besitter en årvåkenhet for de ytre omgivelsene (Weick mfl., 1999; Weick og Sutcliffe, 2007). Når man omtaler HRO-er som årvåkne, er det på bakgrunn av deres evne til å reagere på den uoversiktlige virkeligheten som eksisterer i de fleste systemer (Weick og Sutcliffe, 2007). I tillegg til dette, evner HRO-er å foreta samtidige og pågående justeringer for å kunne absorbere små endringer i omgivelsene. Det finnes likevel farer som kan true årvåkenheten, som eksempelvis automatisering, produksjonspress, overbelastning og feiltolkning. Årvåkenhet avhenger av informasjonsdeling og tolkning (Weick mfl., 1999). Endsley (1995; 1995a) presenterer en modell for situasjonsbevissthet som fokuserer på tre nivåer; perspesjon av omgivelser, forståelse av nåværende situasjon, samt gjenkjennelse av situasjoner og prediksjon av fremtidig status. Forfatteren definerer situasjonsbevissthet som en forståelse av tilstanden til et gitt miljø som skal bidra til å danne grunnlaget for videre beslutningstaking og håndtering i et system som er både dynamisk og komplekst (Endsley, 1995; 1995a). Ved hjelp av informasjonsdeling gjennom disse nivåene dannes et helhetlig bilde hvor en kan se ulike fokus og

oppdage forskjellige dimensjoner. Dette er nødvendig for å kunne operere i et komplekst system. Situasjonsforståelse skapes når individer både deler og tolker informasjon i et fellesskap, der erfaring og kunnskap deles og hvor ulike tolkninger bidrar til at det skapes et riktigere bilde av systemet (Weick mfl., 1999).

#### **3.4.4 Forpliktelse til resiliens**

Den fjerde kognitive prosessen referer til forståelsen av at uventede hendelser vil forekomme, og det å være i stand til å håndtere disse uforutsette hendelsene. Effektive HRO-er streber både etter å oppnå anticipation (evne til å forutse) og å være resiliente (Weick mfl., 1999). Anticipation refererer til det å forvente og forebygge potensielle farer før de skjer. Å være resilient vil si å være bevisst overfor hendelser som allerede har skjedd, i tillegg til å korrigere dem før de blir mer ødeleggende og medfører alvorlig skade (Wildavsky, 1991). Uventede hendelser styrer i stor grad vår resiliens ettersom hendelsene påvirker hvor langt vi kan strekke oss uten å ta skade, for deretter å vende tilbake til normalen. Når man styrer og administrerer det uventede («managing the unexpected»), håndterer man noe som allerede har skjedd, noe man ikke forutså. Resiliens er et mye brukt prinsipp innen risikostyring for å møte trusler og usikkerhet. De beste HRO-ene venter ikke på at en feil eller uønsket hendelse skal skje før de responderer på den, men forbereder seg heller på dette ved å tilegne seg generell og nødvendig kunnskap, samt å ta kontroll over ressurser som bidrar til å redusere overraskelser (Weick og Sutcliffe, 2007; Weick mfl., 1999).

#### **3.4.5 Delegering av kompetanse**

Den siste prosessen knyttet til mindfulness omhandler kompetanse. En vanlig utfordring i både HRO-er og andre organisasjoner er de typiske hierarkiske mønstrene knyttet til autoritet. Ofte når ikke informasjonen og utfordringene som diskuteres i den spisse enden, opp til de i ledelsen. Ledelsen presenteres gjerne et filtrert bilde av en situasjon heller enn realiteten, og de blir på den måten sittende med troen om at ting går bra. Denne filtreringen av informasjon kan være en hindring mot å styre det uventede. Når en uventet situasjon begynner å få grobunn, er det noen som ser de tidlige tegnene. Disse personene er lavere i hierarkiet og har gjerne en motvilje mot å si noe, eller de forstår gjerne ikke viktigheten og alvorret i det de faktisk ser. HRO-er innehar evnen til å tilpasse disse typiske mønstrene av kompetanse og ekspertise etter hvert som uventede

hendelser dukker opp. I tillegg gjør de en innsats for å se det som de i den spisse enden, de på gulvet, ser (Weick mfl., 1999; Weick og Sutcliffe, 2007). Weick og Sutcliffe (2007) bruker begrepet ekspertise heller enn ekspert. Ekspertise er en samling av kunnskap, erfaring, læring og intuisjon som sjelden finnes hos én person alene. Og om ekspertisen finnes hos en enkeltperson, er ekspertisen kun betydningsfull når en annen person etterspør den, og enten tilpasser seg den, modifierer den eller forkaster den. Respekt for ekspertise er like mye kollektivt som det er individuelt. Når en uventet hendelse undersøkes av noen, henvender de seg til andre for å få hjelp til å forstå hva som har skjedd. Ekspertisen verdsettes høyere enn hierarkisk rang, og beslutninger kan tas både av ledelsen og de lenger ned i systemet. Personer i HRO-er ser det ikke som et svakhetstegn å spørre om hjelp. Når det er noe de ikke forstår, henvender de seg til personer som innehar den nødvendige ekspertisen uavhengig av rang (Weick og Sutcliffe, 2007).

## 4 METODE

I dette kapitlet presenteres min forskningsdesign, fremgangsmåte og begrunnelser for mine metodiske valg for å besvare oppgavens problemstilling. Oppgavens validitet og reliabilitet, styrker og svakheter, samt etiske hensyn, blir også gjort rede for.

Jeg har valgt en kvalitativ metode for å innhente data som skal bidra til å besvare oppgavens problemstilling. Den kvalitative metoden kjennetegnes ved at den søker å gå i dybden, datainnsamlingen foregår i direkte kontakt med feltet, i tillegg til at forskeren søker å få frem en sammenheng og helhet (Dalland, 2012). Denne metoden studerer sosiale fenomener ved intervju, observasjon eller analyser av tekster og visuelle uttrykksformer (Thagaard, 2011).

### 4.1 Innledende arbeid og utvikling av forkunnskaper

Interessen for å skrive om arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme på lokalt nivå fikk jeg da jeg hørte et innlegg om problematikken på Samfunnssikkerhetskonferansen 2016. Det var et tema jeg ikke hadde noe kunnskap om, men som vekket sosisjonen i meg. Jeg leste noen bøker om temaet; *Trusselen fra IS. Terror, propaganda og ideologi* (Ali, 2015), *To søstre* (Seierstad, 2016), i tillegg til at jeg så aktuelle dokumentarer med den hensikt å få en bedre forståelse for hva som ligger bak en radikaliseringsprosess. I starten var det mest kunnskapsinnhenting om ekstrem islamisme, men etter hvert i skriveprosessen ble jeg tipset om en dokumentarserie kalt *Det hvite raseriet* (VG+, 2017), som synliggjorde høyre-radikale ideologier.

Forskningsdesignet ble utarbeidet i november 2016, og la grunnlaget for det videre arbeidet med oppgaven. Den opprinnelige tanken var å skrive om det forebyggende arbeidet i førstelinjetjenesten. Gjennom min veileder ble jeg satt i kontakt med én av deltakerne i koordineringsgruppen, og det var slik idéen om å studere den interkommunale koordineringsgruppen oppstod. Vedkommende har fungert som min kontaktperson i forskningsperioden og har derfor ikke deltatt som informant. Dette for å unngå en dobbeltrolle.

Opgavens datainnsamling har foregått i perioden 26.01. – 24.05.2017, som det kommer frem av tabell 3 om fremdrift i forskningsprosessen. Arbeidet inkluderer intervjuer, møter med min

kontaktperson, observasjoner, samt utsending av oppfølgingsspørsmål. I slutten av januar 2017 arrangerte Stavanger kommune en workshop med tema *Innvandring og samfunnsikkerhet*. Jeg ble invitert av min kontaktperson, og ble med som en deltakende observatør. Det benyttes ikke noe konkret data fra denne samlingen i oppgaven, men temaene som ble diskutert denne dagen har fungert som en innføring og fordypning i tematikken om radikaliserings og voldelig ekstremisme. Jeg fikk også truffet flere av deltakerne i koordineringsgruppen for første gang denne dagen. Det var definitivt en fordel å ha truffet disse i forkant, slik at deltakerne hadde et ansikt å koble navnet mitt til da jeg senere sendte ut forespørsel om deltakelse i intervjuene.

Periode	Hva/utbytte
Nov./des. -16	Forskningsdesign: tema kommer på plass
Jan. -17	Innledende arbeid: dokumentinnsamling Samtale med kontaktperson Work-shop: <i>Samfunnsikkerhet og innvandring</i>
Feb. -17 – mars -17	Lese pensumlitteratur Kontakte aktuelle informanter Intervjuguide Gjennomføre intervjuer Dataprosessering: transkribere og sortere/behandle det empiriske materialet fra intervjuene
April -17	Observasjon Risikovurdering 2017 Observasjon Årsseminar 2017 Skrive metode- og empirikapitler
Mai -17	Analyse og drøfting Oppfølgingsspørsmål på e-post
Juni -17	Justering av forskningsspørsmål Ferdigstille teori
Juli -17	Konklusjon Ferdigstilling hele oppgaven Korrekturlesing

Tabell 3: Fremdriftsplan i forskningsprosessen

## 4.2 Forskningsdesign

Blaikie (2010) beskriver forskningsdesign som et forberedende arbeid som skal brukes som et verktøy for å gjennomføre et forskningsprosjekt fra begynnelse til slutt (Blaikie, 2010). Det er en plan for hvordan et forskningsprosjekt skal komme seg fra spørsmål til svar (Yin, 2014).

Forskningsdesignet skal bidra til å knytte sammen og danne en rød tråd mellom forskningsspørsmålene, teori og empiriske data. I dokumentet skal det redegjøres for alle

beslutninger i det kommende prosjektet, og hvorfor forskeren har valgt å gjøre det akkurat slik. Hensikten er å forutse og planlegge for mulige aspekter som kan dukke opp i forskningsprosessen, for på den måten å være i forkant av mulige utfordringer og vite hvordan de best mulig kan løses (Blaikie, 2010).

### 4.3 Forskningsstrategi

I følge Blaikie (2010) er valg av forskningsstrategi den nest viktigste beslutningen i all forskningdesign, bare overgått av forskningsspørsmålene. Det refereres til fire ulike forskningsstrategier som kan benyttes alene eller i kombinasjon; induktiv, deduktiv, retrodeduktiv og abduktiv. Alle de fire strategiene har som formål å besvare forskningsspørsmålene, men de representerer svært ulike fremgangsmåter. Valg av forskningsstrategi(er) er avhengig av hvilke forskningsspørsmål som skal besvares i studien (Blaikie, 2010).

Denne masteroppgaven bygger på en kombinasjon av induktiv, deduktiv og abduktiv forskningstrategi. Den induktive forskningsstrategien søker å etablere generaliseringer omkring mønstre og observerte karakteristikk av individer og sosiale fenomener. Strategien er datanær, det vil si at forskningsprosessen innledes ved å samle inn data basert på forskningsspørsmålene. Man søker å se på forholdet mellom årsak og virkning ved å prøve og finne ut hvordan verden er gjennom observasjoner. En induktiv tilnærming beveger seg fra data til teori; en tenker hvilke teorier og perspektiver som kan beskrive det en ser og observerer (Blaikie, 2010). Deduktiv forskningsstrategi baserer seg på at man lager og tester teorier og hypoteser. Man går fra det generelle teoretiske nivået og ned til det spesielle i forskningsprosjektets kontekst. Den abduktive forskningsstrategien tar sikte på å inkludere det som den induktive og deduktive forskningsstrategien følgelig ignorerer. En abduktiv tilnærming søker etter aktørers opplevelser, meninger og motiver om temaet som undersøkes (Blaikie, 2010; Danermark, Ekström, Jakobsen og Karlsson, 2002). Innenfor metodefaget eksisterer det ulike forståelser av abduksjon, og det er Danermark mfl. (2002) sin beskrivelse som legges til grunn for denne oppgaven. De forklarer abduksjon som det å tolke og observere eksisterende data for så å sette det inn i en ny sammenheng. Blaikie (2010) refererer til teori som et sluttprodukt, ikke et startprodukt i den abduktive forskningsstrategien. Dette står i kontrast til Danermark mfl. (2002) som mener at man

starter med et teoretisk grunnlag, men at det ikke finnes en linnear prosess fra teori til empiri. Det er en runddans mellom problemstilling, forskningsspørsmål, teori og data som justeres underveis i forskningsprosessen.

I denne oppgaven startet jeg med en innledende teoretisk forståelse som har blitt utviklet videre underveis i prosessen etter hvert som jeg har samlet inn empirisk data. Jeg har derfor elementer fra både den deduktive og induktive tilnærmingen, noe som i så måte argumenterer for at jeg går i retning av en abduktiv strategi ettersom den på mange måter er en kombinasjon av de to andre. Da problemstillingen var laget, begynte jobben med å plassere den i forhold til et hensiktsmessig teoretisk rammeverk. Jeg fant tidlig i prosessen ut hvilke teorier som var aktuelle, og disse dannet grunnlaget for utarbeidelsen av intervjuguide. Jeg laget en foreløpig skisse av hva som skulle være med i teorien, men selve teorikapitlet ble ikke skrevet før datainnsamlingen og fremstillingen av empiri var ferdigstilt.

#### **4.4 Metoder**

Valg av metode henger i stor grad sammen med forskningsspørsmålene, samtidig som metoden handler om å gi problemstillingen flere bein å stå på for å besvare spørsmålene best mulig. Jeg har gjennomført en eksplorerende studie, som har til hensikt å «utdype det vi vet lite om» (Jacobsen, 2005, s. 61). Datainnsamling kan gjøres på ulike måter, avhengig av hva som skal undersøkes. Formålet med denne oppgaven har vært å søke en helhetlig forståelse av hvordan arbeidet som koordineringsgruppen gjør, kan bidra til et samvirke som styrker den kollektive bevisstheten til relevante aktører i Rogaland. Ettersom jeg ikke har funnet så mye forskning som ser på det lokale arbeidet som gjøres mot radikaliserings, vurderte jeg det som mest hensiktsmessig å foreta intervjuer. Jeg har gjennomført dokumentstudier og deltakende observasjon som relaterer til den kvalitative metoden.

##### **4.4.1 Dokumentstudier**

Jeg har gjort en dokumentstudie for å kartlegge de styrende dokumenter og instruksjoner som er med å legge grunnlaget for arbeidet til koordineringsgruppen. Det er hovedsakelig *regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014), *PSTs trusselvurdering* (2017) og *NIBR-rapporten* (2016) som har blitt viet størst plass i

oppgaven min. Det er i handlingsplanen (2014) jeg har funnet informasjon om regjeringens forventninger knyttet til radikaliseringsarbeidet, i tillegg til at det er denne rapporten som er bakteppet og grunnlaget for at koordineringsgruppen ble opprettet. Trusselvurderingen til PST (2017) har gitt meg en overordnet forståelse i forhold til hvilke trusler PST mener er relevante for tiden. Dette omhandler ulike ekstremistiske grupperinger og deres «status», samt situasjonsbildet av det norske samfunnet relatert til problematikken. NIBR-rapporten (2016) har jeg brukt for å få et innblikk i hvordan det lokale forebyggingsarbeidet mot radikalisering har blitt gjort i noen norske kommuner. Denne rapporten har også gitt en indikasjon på relevante tema og spørsmål til intervjuguiden, og i så måte hva som var interessant å studere videre.

Foruten disse dokumentene har jeg også fått tilgang til noen av koordineringsgruppen sine interne dokumenter knyttet til mandat, Risikovurdering 2017 og Årsseminar 2017. Disse har medvirket til å styrke intervjudataenes pålitelighet, samt tilføre informasjon ut over det mine intervjuer har avdekket. Samtlige av benyttede dokumenter i oppgaven er det som Blaikie (2010) omtaler som tertiærdata, det vil si data som er samlet inn og behandlet av andre forskere. Samlet sett har dokumentene bidratt til å kartlegge radikaliseringsproblematikken og arbeidet som gjøres for å hindre radikalisering, både lokalt og nasjonalt. Formålet mitt med å gjøre en dokumentanalyse var den supplerende kunnskapen det ville gi i kombinasjon med det teoretiske grunnlaget. Jeg betrakter det også som en styrke i forbindelse med arbeidet med å finne relevante spørsmål i utformingen av intervjuguiden.

#### **4.4.2 Observasjon**

Intervju og observasjon har en tett kobling hva gjelder metoder for kvalitativ forskning.

Bruk av observasjon kan bidra til å si noe om hva folk gjør, både i handling og samhandling, og som kan være ulikt det folk sier at de gjør (Halvorsen, 2012). Ved å observere Risikovurdering 2017 og Årsseminar 2017 har jeg fått innsikt i koordineringsgruppen sitt arbeid i en naturlig setting. Jeg har gått inn i gruppen sitt miljø og observert hvordan dialogen og samarbeidet fungerer. På Risikovurdering 2017 var jeg hovedsakelig en observatør som holdt meg mest i bakgrunnen mens gruppen diskuterte og gjennomførte risikovurderingen. Under Årsseminar 2017 var jeg en deltakende observatør, som vil si at jeg deltok i gruppeaktivitetene og diskusjoner. De to rollene, observatør og deltakende observatør, opplevdes veldig forskjellige samtidig som det



gav ulike inntrykk av gruppen. Risikovurdering 2017 var et arbeid som hovedsakelig ble gjennomført av koordineringsgruppen, og bestod derfor ikke av flere enn 13 personer (3 av disse sitter ikke i koordineringsgruppen). Det ga derfor en god indikasjon på samholdet og informasjonsflyten internt. Årsseminar 2017 var et arrangement bestående av rundt 70 deltakere, med flertall av eksterne aktører. Å observere kun deltakerne i koordineringsgruppen ble derfor vanskelig. Samtidig gav det et innblikk i hvordan deltakerne i koordineringsgruppen interagerer med andre.

Ideelt sett ville det beste vært å ha de to samlingene på båndopptak for å få et mer korrekt bilde, og ikke minst gjengivelse av diskusjoner. Dette var krevende, og lite hensiktsmessig å få til. Dataene fra dette er derfor basert på egne notater. I tillegg har jeg fått tilsendt koordineringsgruppen sin foreløpige risikovurdering, samt oppsummering av Årsseminar 2017. Observasjonene og de tilsendte dokumentene har fungert som et supplement til intervjudataene.

#### **4.4.3 Intervjuer og valg av informanter**

Hovedvekten av det innsamlede datamaterialet baserer seg på funn fra de gjennomførte intervjuene. Det er dette Blaikie (2010) kaller primærdata; nye data generert og utarbeidet av forskeren selv for direkte å besvare de forskningsspørsmål man har utarbeidet.

Da jeg skulle skaffe informanter, valgte jeg utelukkende å benytte meg av e-post. Det var et bevisst valg etter lærdom fra bacheloroppgaven; det er en tidkrevende prosess å ringe alle aktuelle informanter for først å spørre om de er interesserte i å delta, og deretter eventuelt avtale tidspunkt. Ved å sende e-post kunne jeg sende ut en felles melding, med en innføring i prosjektet. På den måten sikret jeg meg at informantene fikk det jeg betraktet som nødvendig informasjon for å svare ja eller nei. En annen fordel er at informanten fikk tid til å sjekke kalenderen og komme med forslag til tidspunkt. Ulempen er at det er mye lettere for folk å la være og svare på e-post dersom de ikke er interesserte, samt at det er en reell mulighet for at det blir glemt mellom andre viktige arbeidsoppgaver. Jeg er likevel fornøyd med svarprosenten. 13 av de 15 deltakerne svarte, og jeg fikk til slutt 10 intervjuer med 11 informanter. I intervjuet med PST var begge informantene til stede samtidig.

Informantene er valgt på bakgrunn av relevans, det som Blaikie (2010) omtaler som ikke-tilfeldig utvelgelse. Det vil si at informantene er valgt utelukkende på grunn av sin rolle og ekspertise. Forskningsspørsmålene søker etter data om blant annet samvirke og informasjon innad i koordineringsgruppen, og det er derfor de som sitter i gruppen som er av interesse for denne studien. I tillegg til disse informantene har jeg valgt å kontakte én ekstern aktør, basert på vedkommendes tilbakemeldinger og kommentarer om koordineringsgruppen på Årsseminar 2017. Vedkommende mottok en e-post med oppfølgingsspørsmål vedrørende det som ble ytret på seminaret.

#### **4.4.4 Gjennomføring av intervjuer**

I forkant av intervjuene hadde jeg utarbeidet en intervjuguide (vedlegg 4) med spørsmål. Utforming av intervjuguiden la et viktig grunnlag for kvaliteten på intervjuene som ble foretatt. Guiden var strukturert og bestod av konkrete spørsmål. Fra tidligere forskningsoppgaver har jeg erfart at det kan være lurt å dele intervjuguiden inn i hovedtemaer utledet fra teorien, eller eventuelt forskningsspørsmålene. Etersom forskningsspørsmålene mine er blitt endret i etterkant av intervjuene, er ikke struktur og inndeling av intervjuguiden lenger helt i samsvar med forskningsspørsmålene. Det er likevel en tett kobling til både teorigrunnet og forskningsspørsmålene, noe som har gjort prosessen med å sortere og analysere data enklere og mer oversiktlig. Etter å ha gjennomført tre intervjuer så jeg at det var ulike punkter som burde justeres; noe virket ikke lenger så relevant, mens andre steder så jeg behovet for å legge til oppfølgingsspørsmål.

Etter nøye overveininger valgte jeg å bruke de samme spørsmålene i samtlige intervjuer, uanhengig av hvilken bakgrunn og etat gruppedeltakerne representerer. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt dette var et forskningsmessig fornuftig valg. Dette fordi de representerer et bredt spekter av yrkesroller, og de har nødvendigvis ikke kunnskap og forutsetning for å kjenne til alle områdene. Til tross for dette er jeg fornøyd med valget da jeg opplevde at det ga et mer nøyaktig bilde og forståelse av gruppens kunnskap og fenomenforståelse, nettopp fordi det viser hvor sammensatt og samtidig variert gruppen er. I en koordineringsgruppe som dette er det helt avgjørende at deltakerne representerer forskjellige interesser og fagfelt, samt at de kommer fra ulike samfunnsorganer (PST, politi, kommuner). Ved å stille de samme spørsmålene til alle har

jeg fått intervjudata som favner nyanser og bredde i gruppen. Like spørsmål til alle har også gjort datamaterialet mer sammenlignbart i analysearbeidet.

Forskningsintervjuer kan utformes på forskjellige måter. Jeg har benyttet en kombinasjon av det Thagaard (2009) omtaler som strukturert og semistrukturert intervju. Den første tilnærmingen baserer seg på spørsmål som er utarbeidet på forhånd, og rekkefølgen på spørsmålene er i stor grad fastsatt. Fordelen med dette er at svarene er sammenlignbare ettersom informantene har besvart de samme spørsmålene. I det semistrukturerte intervjuet gis det større rom for åpen dialog mellom forsker og informant. Temaene som skal tas opp er i hovedsak planlagt i forkant av intervjuet, men rekkefølgen bestemmes underveis. Denne fleksibiliteten gjør det mulig for informanten å ta opp nye temaer, i tillegg til at spørsmålene i større grad kan tilpasses den enkelte informantens forutsetninger (Thagaard, 2009). Etter de første to intervjuene ble jeg tryggere på min rolle som intervjuer, noe som medførte at samtalen ble friere og jeg beveget meg fra et tydelig strukturert intervju til det mer semistrukturerte. Intervjuene ble da i stor grad som en samtale, hvor informantene fikk styre samtalen mer ut fra de temaer og poenger de vektla basert på mine hovedtemaer. Hensikten har vært å få innblikk i den enkeltes tanker og meninger knyttet til deres roller i koordineringsgruppen og dens funksjon. Jeg ser helt tydelig at etter at jeg fikk en større fortrolighet til spørsmålene og at de faktisk fungerte, var det mye lettere å føre en samtale hvor alle spørsmålene ble stilt, men i en rekkefølge som baserte seg på informantenes svar og utgreiinger.

Intervjuenes varighet varierte fra 25 til 90 minutter. I forespørselen om deltakelse ble det anslått at intervjuet ville ta omtrent 60 minutter. Jeg opplevde at de aller fleste informantene tok seg tid til å reflektere over svarene, og at de ikke hadde det travelt med å bli ferdige. Den store variasjonen i tidsbruken var derfor i stor grad styrt av hvorvidt informantene hadde tilleggsopplysninger og temaer relatert til det jeg spurte om. Jeg benyttet båndopptaker (vedlegg 3) i alle intervjuene etter godkjenning fra samtlige informanter. Dette gjorde det enklere å få med seg alt som ble sagt i løpet av intervjuene, i tillegg til at det ga større rom for dialog enn om jeg hadde tatt notater. Basert på erfaring kan det lett bli mye fokus på notater, og den naturlige «flyten» forsvinner til en viss grad. Ved å bruke båndopptaker blir transkriberingen i etterkant av intervjuene mer korrekt, og dette vil igjen være med å øke oppgavens reliabilitet.

## 4.5 Datareduksjon og analyse

I etterkant av hvert intervju skrev jeg en liten oppsummering med hovedpunktene som kom frem i samtalen. Dette for å sikre at informasjonen ble nedskrevet mens jeg fremdeles hadde den «friskt i minne». Hvert intervju har tatt cirka 10 timer å transkribere, det betyr at jeg har brukt omtrent 100 timer på transkripsjon. Det har med andre ord vært en tidkrevende prosess, samtidig som det har gjort at jeg ble kjent med datamaterialet på en helt annen måte enn om jeg hadde fått noen andre til å transkribere. Datamaterialet har bestått av omlag 200 sider transkribert materiale, samt dokumentstudier på rundt 400 sider.

Johannesen, Tuft og Christoffersen (2010) peker på at det ikke finnes noen fasitsvar på hvordan man skal redusere og fremstille data i en kvalitativ studie. Det er ofte en overlappende prosess med innsamling, reduksjon og analyse av data (Blaikie, 2010). Etter endt datainnsamling kategoriserte jeg dataene basert på de foreløpige forskningsspørsmålene og det teoretiske grunnlaget. På den måten ble det lettere å sortere ut den mest essensielle og betydningsfulle informasjonen. Denne sorteringen gjorde det også enklere å se likheter og forskjeller i informantenes meninger og opplevelser knyttet til koordineringsgruppens virke. Da jeg hadde kategorisert informasjonen, ble hovedpoengene og essensen i dataen samlet. Materialet jeg satt igjen med etter datareduksjonen, ble analysert og tolket ut fra min forståelse av informantenes uttalelser. Dette ble sammen med funn fra dokumentanalysen presentert i empirikapittelet.

Da jeg hadde behandlet dataene fra intervjuene samt gjennomgått notater fra observasjonssituasjonene, dukket det opp noen oppfølgingsspørsmål. Disse ble sendt ut til samtlige deltakere i koordineringsgruppen. Svarprosenten var lav, 6 av 15 stykker svarte. I ettertid ser jeg at dersom jeg hadde sendt ut en påminnelse, ville muligens noen flere svart. På den annen side opplevde jeg at de svarene jeg fikk var informative og dekket det jeg trengte for å få en bedre forståelse.

## 4.6 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er to sentrale begreper i vitenskapelig forskningsarbeid. Det handler i følge Andersen (2006) om å kunne dokumentere at de innsamlede intervjudataene er korrekt forstått. En annen hensikt er å vise at vurderingene som er blitt gjort i oppgaven er både holdbare

og etterprøvbare. Thagaard (2009) skriver at validitet dreier seg om forskningens gyldighet, mens reliabilitet omhandler forskningens pålitelighet.

#### **4.6.1 Validitet**

Kvale og Brinkmann (2015) forklarer validitet som et utsagns styrke og gyldighet, og følgelig om valgt metode faktisk kan benyttes til å undersøke det den sier at den skal undersøke. Det er vanlig å skille mellom intern og ekstern validitet.

Intern validitet refererer til om det er trukket korrekte slutninger om årsakssammenhenger i det innsamlede datamaterialet (Yin, 2014). Om jeg har samlet inn tilstrekkelig informasjon for å besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, er i stor grad avhengig av kvaliteten på intervjuguiden. Intervjuguiden (vedlegg 4) ble basert på et teoretisk grunnlag, samt NIBR-rapporten (2016). Som nevnt ble samme guide benyttet ved intervju av alle informanter. Dette var for å styrke muligheten for å sammenligne informantenes uttalelser. Ulempen med dette er at det kan ha påvirket oppgavens validitet fordi ikke alle har samme kunnskap og forståelse for de samme begrepene og temaene. Samtidig opplever jeg ikke at det har vært et problem ettersom informantene har svart ut fra sine forusetninger, noe som er selvsagt med tanke på gruppens tverrfaglige kompetanse.

Den valgte kombinasjonen av dokumentstudier, intervjuer og observasjoner er med å styrke oppgavens validitet. Dette kalles triangulering, og betyr at data og konklusjon blir kontrollert gjennom en kombinasjon av metodiske tilnærminger. Det kan følgelig bidra til å øke gyldigheten i datainnsamlingen (Jacobsen, 2005). At jeg har fått tilgang på koordineringsgruppen sitt innsamlede datamateriale og foreløpige dokument, i forbindelse med Risikovurdering 2017, samt oppsummering fra Årsseminar 2017, er med å styrke gyldigheten i min studie. Mye av det som ble diskutert på seminaret, henger tett sammen med det noen av mine informanter har uttalt i intervjuene. At jeg i tillegg har utført samtlige intervjuer ansikt til ansikt, og ikke ved bruk av e-post eller telefon, kan betraktes som et grep for å styrke validiteten. På denne måten kan jeg i større grad tolke om informantene har forstått spørsmålene, i tillegg til at det tilrettelegger for oppfølgingsspørsmål.

Den eksterne validiteten har fokus på hvorvidt funnene kan generaliseres (Yin, 2014).

At informantgruppen min består av relativt få personer, 11 stykker, gjør det vanskelig å generalisere og trekke slutninger utover den gruppen jeg faktisk studerer. Dette er en av svakhetene med den kvalitative forskningen, i motsetning til den kvantitative forskningen som med sine spørreundersøkelser åpner for en mye høyere populasjon. Hadde jeg hatt mer tid til rådighet kunne jeg foretatt en kvalitativ spørreundersøkelse blant de i førstelinjetjenesten som jobber med problematikken, i tillegg til å ha inkludert et større geografisk område. På den måten kunne validiteten blitt noe høyere. Samtidig må det poengteres at generalisering ikke er hensikten med denne oppgaven. Her er det dialogen og forsøket på å få en forståelse av det radikaliseringsarbeidet som gjøres, som er av interesse, og i så måte ikke hvorvidt dette kan sies å gjelde andre kommuner og områder i Norge.

#### **4.6.2 Reliabilitet**

Om forskningsarbeidets reliabilitet er ivaretatt, knytter seg til hvorvidt andre forskere kan gjennomføre den samme studien, på et annet tidspunkt og ved bruk av samme metode, og komme frem til samme resultat. Dette sier noe om påliteligheten og troverdigheten i studien (Kvale og Brinkmann, 2015).

Reliabilitet betyr at studien skal kunne etterprøves og avdekke de samme resultatene.

Etterprøvbareheten av observasjonene er svært vanskelig fordi dette var to arrangementer som ikke vil finne sted igjen, i det minste ikke med akkurat de samme temaene. Da jeg var deltakende observatør, på Årsseminar 2017, tok jeg kun notater, noe som tilsier at etterprøvbareheten er vanskeligere enn det som er på opptak. Dette kan følgelig sees som en svakhet med datainnsamlingen. På den annen side er mye av dataene dokumentert i koordineringsgruppen sine interne rapporter og oppsummeringer, noe som gjør at jeg ikke betrakter det som et problem. Intervjuene jeg har hatt er lettere å etterprøve enn observasjonene. I intervjuene har jeg benyttet både intervjuguide og båndopptaker, hvilket bidrar til å øke reliabiliteten. All data fra intervjuene er blitt transkribert, noe som har gjort det mulig å sitere informantenes uttalelser korrekt.

Som forsker har man aldri noen garanti for at informantene ikke tilbakeholder informasjon eller ikke forteller sannheten. Jeg har ikke opplevd at dette har vært noe problem i denne oppgaven. Derimot har jeg ved noen anledninger sittet med opplevelsen av at noen informanter rose maler

bildet av koordineringsgruppen. Dette har til en viss grad gjort det utfordrende å vite om det virkelig er slik vedkommende oppfatter gruppen, eller om det er for å gi et bedre inntrykk enn hva realiteten muligens er. På den annen side vurderer jeg det som positivt at jeg har fått et fragmentert bilde på dette, fordi det antakelig sier noe om et slikt gruppearbeid – noen er veldig fornøyd og har lite å utsette på måten det gjøres på, andre er mer kritiske.

Svarene fra intervjuene i koordineringsgruppen har mange likhetstrekk med uttalelser om de samme problemstillingene i NIBR-rapporten (2016). Dette øker også oppgavens reliabilitet, ettersom mye av datamaterialet er overførbart til en annen studie foretatt et annet sted i landet.

#### **4.7 Styrker og svakheter ved datainnsamling**

Ringdal (2007) påpeker at objektivitet er all forsknings bærebjelke, ettersom dette er helt essensielt for at forskningen skal være fri, uavhengig og ikke preges av forskerens mening og perspektiver. Jeg har prøvd å etterstrebe kravet om objektivitet i hele forskningsprosessen. Samtidig opplever jeg at det har vært noe av det mest utfordrende med hele oppgaven, særlig under intervjuene. Etter hvert som jeg lærte mer om koordineringsgruppen og dens virke, var det særlig under to intervjuer lett å la seg rive med og se dette glansbildet noen av informantene laget. Jeg var bevisst på egen rolle i samtlige intervjuer, men viktigheten av dette ble enda tydeligere da jeg transkriberte de nevnte intervjuer og kunne høre min egen entusiasme til gruppen. Dette gjorde at jeg i de neste intervjuene ble mer observant på min rolle, og viktigheten av å være nøytral.

Forskningsprosessen har lært meg hvor viktig det er å være tydelig i spørsmålsformuleringen for å unngå misforståelser. Jeg har også innsett at stillhet i et intervju ikke er synonymt med noe negativt, tvert i mot har det ofte resultert i reflekterte og utdypende svar fra informanten sin side.

Av hensyn til mine informanter er hvilken organisasjon de representerer, anonymisert. Hvilke roller (i egen organisasjon) som er representert i gruppen, er presentert i kapittel 2. Det er imidlertid ikke tilkjennegjort hvilke av disse som har vært mine informanter. Det er også benyttet kjønnsnøytrale benevnelse for ytterligere å forsterke anonymiteten. Med tanke på at informantene representerer et bredt fagfelt, ser jeg at det hadde vært hensiktsmessig for oppgavens validitet å referere til deres yrkestittel. Dette fordi det kan ha ulik betydning om det er

eksempelvis NAV-lederen eller beredskapssjefen som uttaler noe. Men det ville vært umulig å anonymisere informantene dersom yrkestittel fra hjemmeorganisasjonen skulle vært angitt. Jeg har vært innom tanken om å «dele» gruppen ved å oppgi informantene som «informant liten kommune» eller «informant stor kommune», men selv dette ville kunne kompromitere informantenes anonymitet. Konklusjonen er at jeg har valgt å bruke «informant» for å generalisere, selv om det ideelle altså ville vært å kunne henviser til yrkestittel fordi dette kan ha relevans i forhold til informantenes ulike kunnskaper.

#### **4.8 Etiske hensyn**

Thagaard (2009) viser til tre retningslinjer som stiller krav til forskerens etiske ansvar; informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser av å delta i forskningsprosjekter. Oppgaven er basert på informert samtykke. Informantene ble gitt en forklaring på masteroppgavens hensikt da forespørsel om deltakelse i intervju (vedlegg 2) ble sendt ut. De informantene som svarte ja til deltakelse, ble forespurt om bruk av båndopptaker. Det ble også informert om at de kunne få tilsendt opptakene av samtalen, i tillegg til at all data slettes når oppgavens sensur foreligger. Konfidensialiteten er ivaretatt gjennom anonymisering av hvilken organisasjon informantene representerer. Unntaket er de to informantene fra PST som omtales som informant 1 og 2, og som selvsagt har samtykket til dette. Hensikten med dette er at PST har en litt annen rolle enn de andre informantene ettersom deres uttalelser i stor grad knytter seg til trussel og risiko relatert til radikaliseringsproblematikken. Det forsterker i så måte oppgavens validitet og reliabilitet at dette er uttalt av noen som jobber spesifikt med problematikken til daglig. Hva gjelder konsekvenser av deltakelse i forskningsprosjektet, vurderer jeg det som lite relevant for denne oppgaven. Dette med tanke på at oppgavens tema i liten grad kan omtales som sensitiv. Samtlige intervjuer har funnet sted på informantenes arbeidssted, og dataene er blitt behandlet med forsiktighet.



## 5 EMPIRI

I det følgende kapittelet presenteres studiens hovedfunn for å besvare problemstillingen «*Hvordan bidrar interkommunalt samarbeid i Rogaland til en felles bevissthet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme?*» Kapittelet er delt inn i tre delkapitler; styrende dokumenter, risikovurdering og intervjudata.

### 5.1. Styrende dokumenter

Kapittel 5.1 tar for seg en gjennomgang av tre dokumenter; Trusselvurdering 2017 fra PST, Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014), samt NIBR-rapporten (Lid mfl., 2016). Følgende dokumenter gir en ytterligere forståelse av arbeidet knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme, og er i så måte et viktig grunnlag for å forstå den interkommunale koordineringsgruppen sin hensikt og samvirke. Gruppens virke styres i stor grad av mandatet presentert i kapittel 2, samt tiltakene i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014) og PST sine årlige trusselvurderinger.

#### 5.1.1 PSTs trusselvurdering (2017)

Hvert år gjennomfører Politiets sikkerhetstjeneste, PST, en trusselvurdering med beskrivelse av forventninger de har til utviklingen av PSTs ansvarsområder det kommende året. Hensikten er å belyse hovedtrekkene ved de mest aktuelle truslene. Trusselvurderingens målgruppe er norsk offentlighet som ønsker åpen informasjon om forventede utviklingstrekk i det norske trusselbildet. Vurderingen for 2017 understreker at Norge til dags dato ikke har blitt like hardt rammet som flere andre europeiske land hva gjelder islamistisk og høyreekstrem vold og terrorisme. PST understreker at utviklingen av nye trusler skjer raskt, og at små hendelser vil kunne få store og uforutsigbare konsekvenser også i det norske samfunnet. Den alvorligste trusselen mot Norge og norske interesser er også i 2017 IS og al-Qaida. Mye av utfordringen ligger i at IS de siste årene har oppfordret sympatisører til å gjennomføre angrep på egen hånd, og dette er en av grunnene til økningen i soloterroraksjoner i Vesten (eksempelvis i Berlin, London og Stockholm i løpet av det siste året). PST påpeker imidlertid at det forventede antallet nye personer som radikaliseres til ekstrem islamisme antas å være lavt, og svært få personer forventes

å reise fra Norge for å slutte seg til IS. Med radikaliserings menes «en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål» (regjeringen.no). Fenomenets tiltrekning nådde et toppunkt i 2013/2014, men den organiserte radikaliseringsaktiviteten har siden den gang vært nedadgående. En av årsakene til nedgangen i antall nye, radikalisererte personer antas å være at flere sentrale personer fra det som var et aktivt miljø på Østlandet, straffeforfølges. I tillegg er flere personer som var aktive i denne perioden, drept i Syria. Nedgangen omfatter i følge PST både radikaliserings og rekruttering av sympatisører som blir i Norge, og som reiser ut for å slutte seg til terrororganisasjoner.

Videre i trusselvurderingen heter det at det er lite sannsynlig at høyreekstreme vil gjennomføre en terrorhandling i Norge i løpet av 2017. Det høyreekstreme miljøet i Norge karakteriseres av uorganiserte og løst tilknyttede nettverk, i tillegg til at miljøet mangler en aktiv ideologisk pådriver som oppfordrer og inspirerer til terrorisme. På den annen side gir høyreekstremisme grunn til økt bekymring som følge av tilvekst, bedre organisering og forhøyet aktivitetsnivå i en mindre del av miljøet (PST, 2017).

### **5.1.2 Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014)**

Regjeringen presenterer handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme med den hensikt å styrke det forebyggende arbeidet. Med voldelig ekstremisme menes «aktiviteten til personer og grupperinger som er villige til å bruke vold for å nå sine politiske, ideologiske eller religiøse mål» (regjeringen.no). Terror er den ytterste konsekvens av radikaliserings og voldelig ekstremisme, og å leve uten frykt for å bli utsatt for hat og vold er en grunnpilar i et trygt samfunn. Forebyggingsarbeidet er et viktig bidrag for å sikre grunnleggende verdier som demokrati, menneskerettigheter og trygghet. Handlingsplanen (2014) skal fungere som en ramme for en målrettet og strategisk innsats mot radikaliseringsproblematikken. I handlingsplanen påpekes det at det kan være forskjellige årsaker til at personer søker seg til ekstreme miljøer, og det er derfor nødvendig med tidlig innsats fra ulike aktører for å øke mulighetene for å lykkes i forebyggingsarbeidet. Regjeringen understreker ønsket om en bred innsats for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. For å få til dette må man ha kunnskap om fenomenet, om risiko- og motivasjonsfaktorer, hva som må gjøres det øyeblikket en bekymring oppstår, samt hvilke tiltak som kan iverksettes. Handlingsplanen (2014) presenterer 30 ulike tiltak (vedlegg 1)

som skal brukes som konkrete verktøy av de som jobber med problematikken i praksis. Det poengteres at disse tiltakene kommer i tillegg til det generelle forebyggingsarbeidet som skjer i kommunene knyttet til deltakelse, inkludering og likestilling. Dette arbeidet kan bidra til å motvirke at noen tar i bruk vold for å nå sine ideologiske eller religiøse mål.

I kapittel 1 nevnes tre utfordringer som gjør det forebyggende arbeidet krevende, og som regjeringen retter særlig fokus mot. Dette er fremveksten av Internett og sosiale medier som en virtuell radikaliseringsarena, samt internasjonale forhold og faren for økt polarisering mellom ulike grupperinger. For denne oppgavens relevans er det særlig de to første punktene, Internett og sosiale medier, samt internasjonale forhold som er mest aktuelle. Handlingsplanen understreker at personer som ytrer ekstreme synspunkter på Internett, lett finner støtte og ideologisk legitimering for sine holdninger. Utbredelsen av hatretorikk og budskap som forherliger vold øker også gjennom Internett. Informasjonen sprer seg raskt, og det er en krevende oppgave å skille ut potensielle trusselaktører blant mengden personer som fremmer kontroversielle budskap og utfordrer ytringsfrihetens grenser. Samtidig kan en radikaliseringsprosess utvikle seg som følge av en persons nettaktivitet, uten at det blir fanget opp av noen. Utfordringen ligger også i at ekstremistiske budskap enkelt kan nå de som befinner seg i en fysisk eller virtuell randsone av ekstreme miljøer, og som derfor er sårbare for å bli påvirket i negativ retning (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

### **5.1.3 NIBR-rapport (2016)**

Prosjektet mellom NIBR og KS tar utgangspunkt i tiltak 2 i Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014), som omhandler forskning om lokalt forebyggingsarbeid (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Arbeidet har resultert i rapporten *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Hva er kommunenes rolle?* (NIBR, 2016). Handlingsplanen (2014) legger til rette for at kommunene og aktører i sivilsamfunnet har aktive roller, oppgaver og ansvar i det forebyggende arbeidet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Det var ønskelig å få mer kunnskap om hvordan kommunene bør organisere seg og ta medansvar på et område som i utgangspunktet er sterkt dominert av politiet og PST. NIBR-rapporten (2016) avdekker at kommunene oppfatter forebygging av voldelig ekstremisme som en kommunal oppgave, ettersom det er de som er ansvarlige for at alle

innbyggerne blir inkludert og har utviklingsmuligheter. Kommunene innehar sentrale virkemidler som helse- og sosialtjenester, bolig, arbeid og utdanning i dette arbeidet, og i tillegg er det kommunenes førstelinjetjenester som har mest kunnskap om de lokale forholdene. De har gode muligheter til å fange opp bekymringer ettersom det er de som jobber tettest på innbyggerne. Et slikt arbeid krever ofte at mange instanser involveres, og koordinering av instanser er i mange tilfeller en kommunal oppgave. Dette med tanke på at kommunene har nærhet til både personene det gjelder og samarbeidspartnere, i tillegg til at de ofte har mulige virkemidler å iverksette.

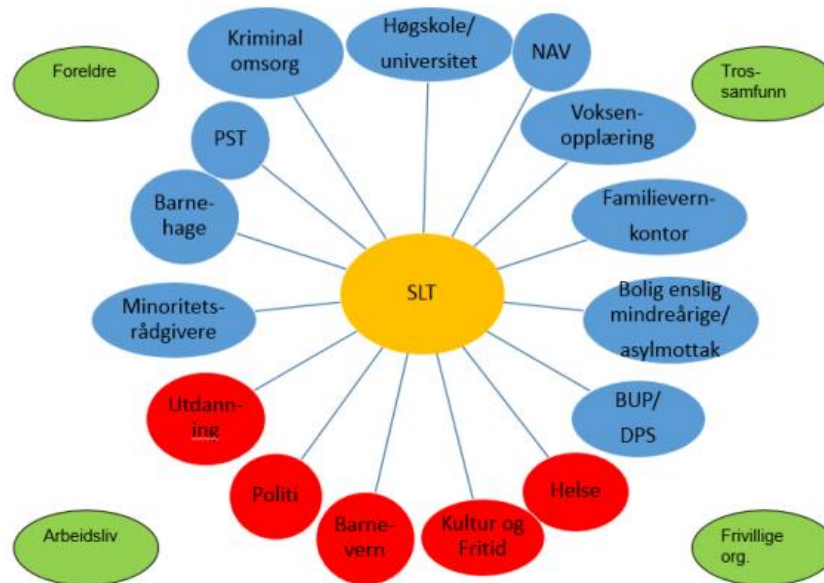
Rapporten peker på ulike faktorer som kan være årsaker til radikaliseringsprosesser. Funnene her viser at risikofaktorene for at personer blir radikalisert har mange likhetstrekk med personer som utvikler blant annet kriminell og/eller voldelig atferd. I så måte er det ikke en særegen prosess å bli radikalisert da det kan trekkes paralleller mot årsaken til andre sosiale problemer. Det pekes særlig på «utenforskap» som en forklaring på radikaliseringsprosesser, og det trekkes frem tre forhold som er med å bidra til dette. Det første er liten tilknytning til arenaer som arbeid og utdanning. Det andre forholdet er en mer generell mangel på tilhørighet; opplevelsen av ikke å være inkludert, eller ikke være del av et fellesskap, sentrale verdier eller lokalsamfunnet. Det tredje forholdet omhandler andre sårbare og marginaliserte faktorer som rus og kriminalitet.

NIBR-rapporten (2016) avdekker fem problemstillinger i det kommunale arbeidet mot radikaliseringsprosesser og voldelig ekstremisme. To av disse er av interesse for denne oppgavens problemstilling. Det første punktet stiller spørsmål ved hvorvidt radikaliseringsproblematikken kan løses innenfor det ordinære apparatet, eller om det må opprettes noe særegent og konkret utelukkende mot denne problematikken. Er det tilstrekkelig med de folkene og den kompetansen som allerede eksisterer i kommunene, eller er det behov for eksperter, enten i eller utenfor kommunene? Det andre punktet understreker nødvendigheten av et samarbeid mellom kommunene og andre aktører i det forebyggende arbeidet, hvor politi og PST trekkes frem som viktige samarbeidspartnere i saker av alvorlig karakter.

#### **5.1.3.1 Hvilke aktører bør inkluderes i lokale nettverk?**

Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) er en modell med fokus å samordne rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak for barn og unge, som skal koordinere kunnskap og ressurser mellom politi og relevante kommunale enheter (Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging, u.å.). NIBR-rapporten (2016) peker på at fordelene med å bruke SLT-

modellen i det forebyggende arbeidet mot radikaliseringsarbeid er at det bygges videre på det allerede eksisterende nettverket. Det er mange av de samme aktørene som er involvert i SLT-arbeidet, som også er nyttige i radikaliseringsarbeidet.



Figur 5: Relevante samarbeidsaktører i radikaliseringsarbeidet. Hentet fra NIBR-rapport (2016, s. 113)

Figur 5 illustrerer mulige aktører som kan inngå i nettverket av samarbeidspartnere. De røde sirklene viser virksomheter som normalt har bidratt i SLT-arbeidsutvalg. Dette er aktører som hovedsakelig rettes mot barn og unge. I radikaliseringsarbeidet er det nødvendig å utvide målgruppen fordi det ikke bare er ungdom som blir radikalisert, og det er derfor flere andre aktuelle aktører som trengs i arbeidet. Disse er illustrert ved de blå sirklene, og inkluderer NAV, voksenopplæringen, familievernkontor, barnehager, distriktspsykiatrisk senter (DPS), kriminalomsorgen, høgskoler og universiteter, asylmottak, Integre- og mangfoldsdirektoratet (IMDI), Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) og PST. De grønne sirklene refererer til sivilsamfunnet, som foreldre/familie, arbeidsliv, frivillige organisasjoner og trossamfunn. Figuren viser mange samarbeidspartnere, og med dette følger utfordringen med å finne forum eller møteplasser som fungerer med et så høyt antall deltakere. Rapporten poengterer at det forebyggende arbeidet har så mange potensielle aktører, at det bør

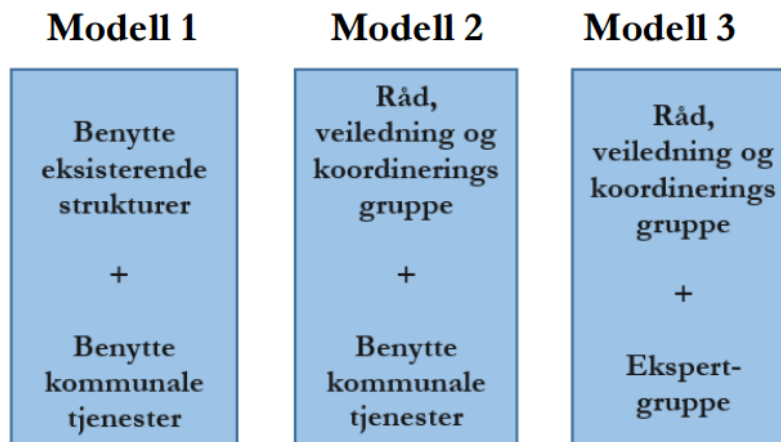
foretas vurderinger om hvorvidt det er hensiktsmessig at alle inkluderes, eller om det bør begrenses til de som er mest sentrale. Dilemmaet er å involvere de mest sentrale uten at det går på bekostning av å favne bredden i aldersgrupper eller institusjoner som er avgjørende i arbeidet knyttet til radikaliseringsproblematikken (NIBR, 2016).

Rapporten refererer til Glavin og Erdal (2007) som fremhever at noen av suksessfaktorene i tverretattlig samarbeid ligger i gjensidig tillit, respekt, trygghet og kunnskap om de ulike aktørenes fagfelt, utfordringer og mulighetsrom. Forfatterne av NIBR-rapporten (2016) understreker at dette er forutsetninger for informasjonsdeling og åpenhet, samt for etablering av personlige relasjoner som er av betydning i det tverretattlige samarbeidet. Å bygge en slik relasjon er en tidkrevende prosess, i tillegg til at det kan medføre utfordringer relatert til å oppnå en felles forståelse for hverandres arbeid og utfordringer. En viktig oppgave i forhold til dette er at samarbeidet blir forankret og utviklet på ulike nivåer.

Rapporten trekker frem at det kommunale forebyggingsarbeidet kan sees i lys av utfordringene som Bjørgo og Gjelsvik (2015) omtaler som «wicked problems», det vil si en kompleks og tvetydig utfordring som ikke kan håndteres av én aktør alene. Hva og hvordan man kan forebygge er ikke alltid tydelig, i tillegg til at det avhenger av ståstedet til den som definerer utfordringen. For å lykkes med en helhetlig tilnærming må mange aktører involveres, og handlingsrommet er avhengig av at mange bidrar gjennom samstyring. Målet er å informere hverandre for å skape og forankre en felles forståelse, samt få oversikt over hvordan de ulike aktørene kan bidra. Informantene i NIBR-rapporten (2016) opplever radikaliseringsproblematikken som fremmed, ukjent og farlig. Rapporten påpeker at dette kan resultere i at folk ikke tar medansvar, men heller har lettere for å lene seg på andre aktører de mener er mer kompetente, som eksempelvis SLT-koordinatorer og politiet.

### **5.1.3.2 Organisering av det lokale radikaliseringsarbeidet**

I NIBR-rapporten (2016) beskrives tre modeller for hvordan det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme kan organiseres og tilnære seg på, modellene er presentert i figur 6;



Figur 6: Modeller for kommunens organisering og tilnærming til radikalisering og voldelig ekstremisme. Hentet fra NIBR-rapporten (2016, s.38)

Dersom kommunene styrer forebyggingsarbeidet etter modell 1 møter de tematikken på samme måte som de gjør i andre saker, det vil si at det ikke benyttes særegne organisatoriske grep for radikaliseringsproblematikken. Arbeidet blir implementert i det eksisterende kriminalitetsforebyggende arbeidet. Ved varsling av bekymring benyttes de vanlige rutinene, og det er de ordinære kommunale tjenestene som anvendes for å iverksette tiltak og oppfølging av enkeltpersoner. Ved en tilnærming basert på modell 2 etableres det en egen gruppe som besitter mer kompetanse på feltet. Gruppen skal fungere som bistand til ansatte i kommunen og i lokalsamfunnet. For å støtte disse aktørene i deres arbeid skal gruppen ha et overordnet koordinerings- og oppfølgingsansvar i alvorlige enkeltsaker. Modellen vektlegger at det er de kommunale virksomhetene som skal iverksette de nødvendige og konkrete tiltakene i sakene, men i en tettere dialog og veiledning av råd fra koordineringsgruppen. Modell 3 går ut på å etablere en ekspertgruppe som jobber direkte mot risikoutsatte personer eller personer som er, eller har vært, i ekstremistiske miljøer. Gruppen skal også gi veiledning og jobbe opp mot koordineringsgruppen. Som det fremgår gjennom utdypingen/presiseringen av de tre modellene er det ulik grad av spesialisering både når det gjelder det rådgivende og det koordinerende planet (NIBR, 2016).

NIBR-rapporten (2016) påpeker at radikalisering og voldelig ekstremisme skaper stor utrygghet hos mange av de ansatte i førstelinjetjenesten. Resultatene indikerer også at det er behov for en

forsterket oppfølging og koordinering i alvorlige saker. NIBR-studien (2016) avdekket at informantene anså koordineringsgrupper og forumer som viktige tiltak for å styrke det forebyggende radikaliseringsarbeidet lokalt. Hensikten med slike koordineringsgrupper er å forbedre kunnskapen og informasjonsflyten, forsterke innsatsen, styrke samordningen og samarbeidet knyttet til enkeltsaker og det generelle forebyggende arbeidet. For å sikre at virkemidlene og organisasjonsformene som benyttes i radikaliseringsarbeidet er gode, understreker NIBR-rapporten (2016) at disse hele tiden må vurderes og eventuelt justeres eller videreutvikles. Det er de ansvarlige lokalt som må diskutere og avgjøre hva som ansees som riktig arbeidsmetode i den enkelte kommune. Hvordan utfordringsbildet er i den enkelte kommune har betydning for hvilken kommunal tilnærming som er hensiktsmessig. Samtidig pekes det på at radikalisering og voldelig ekstremisme er en relativt ny problematikk, og at det ikke er fastsatt endelig form eller virkemidler på arbeidet. De lokale aktørene møter mange dilemmaer, og det må derfor tillates at de prøver og feiler. På den andre siden poengterer rapporten at det er viktig stadig å drøfte og reforhandle hva som er en god arbeidsdeling mellom kommune, politi, PST, andre myndigheter og sivile aktører. Informasjonsutveksling er noe av det viktigste som kommer ut av samarbeidet mellom de forskjellige aktørene. En utfordring relatert til dette er hvor mye som deles. Dette er i følge NIBR-rapporten (2016) under utprøving, og begrenses av taushetsplikten og andre hensyn. For PST sitt anliggende er det nødvendig med lokal informasjon, mens kommunene trenger mer informasjon om enkeltpersoner for å sette inn en målrettet innsats.

## **5.2 Risikovurdering 2017 og Årsseminar 2017**

I det følgende presenteres hovedfunn fra koordineringsgruppen sine arrangementer

Risikovurdering 2017 og Årsseminar 2017 hvor jeg var med som observatør. Funnene baseres på gruppens utarbeidede risikovurderingsdokument, samt et oppsummeringsnotat fra Årsseminaret 2017.

### **5.2.1 Risikovurdering 2017**

Den regionale koordineringsgruppen gjennomførte i april 2017 en risikovurdering med fokus på temaet samordning og koordinering internt og eksternt i gruppen. Midlene til dette baserer seg på et tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet pålydende kr. 500 000. Tildelingen er gjort på



bakgrunn av Stavanger kommune sin søknad på vegne av deltakerkommunene i koordineringsgruppen samt Sør-Vest politidistrikt. Tilskuddet ble gitt til prosjektet «Risikovurdering og proaktivt arbeid mot forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme» som senere endret navn til «Lære sammen, handle sammen, del 2». Søknadsteksten fra Stavanger kommune påpeker at koordineringsgruppens utfordringer er å samordne og koordinere alle initiativ og forventninger innen radikaliserings og voldelig ekstremisme (Koordineringsgruppen, 2017a)

Koordineringsgruppen er avhengig av at samvirket fungerer og at alle aktørene drar i samme retning for å sikre en mest mulig effektiv hjelp til kommunene i deres forebyggende arbeid, og i håndteringen av reelle saker. Dokumentet fra risikovurderingen<sup>5</sup> peker på at den største effekten av risikovurderingen ikke nødvendigvis var resultatet eller fargekoden som ble satt på hendelsene i rapporten, men heller gevinsten av selve prosessen; bevisstheten rundt hverandres roller, ansvar og hva som fremmer og hemmer god samordning. Den ene deltakeren understreker at dette er diskusjoner det er viktig å huske på og ta med i det videre arbeidet for å være dynamiske. Mine observasjoner fra risikovurderingen tyder på at det er en god dialog og tone internt i koordineringsgruppen. Deltakerne er aktive i diskusjoner, og virker ikke å være redde for å uttale seg om sine synspunkter. Jeg tolker det likevel som at det eksisterer ulike meninger og en ulik grad av hvorvidt trusselen om radikaliserings faktisk er et problem eller ei. Mine observasjoner av de diskusjonene gruppen hadde, indikerte at det eksisterer en tydelig usikkerhet på hvilken kompetanse de ulike gruppedeltakerne har; noen deltakere har lite kjennskap til hvilke roller som faktisk er representert i gruppen. En annen viktig observasjon som ble gjort, var at noen av deltakerne var opptatt av mobil og PC, og på den måten gir inntrykk av å være mindre interessert og engasjert.

Basert på spørsmålet *hva er det som hindrer samvirke?* har risikovurderingen som gruppen gjennomførte pekt på momenter som vanskeliggjør samvirke og koordinering. Målet og hensikten med vurderingen har vært å identifisere potensielle barrierer som kan forstyrre eller hindre samarbeidet i gruppen. Det er satt inn forslag til tiltak, både eksisterende og nye, for å hindre at uønskede hendelser oppstår på bakgrunn av manglende samordning og koordinering. De

---

<sup>5</sup> Prosjektet «Lære sammen, handle sammen 2» avsluttes i oktober 2017, og dataene fra risikovurderingen baserer seg derfor på et uferdig dokument.

fire følgende punktene er et sammendrag av momentene som Risikovurdering 2017 peker på, basert på de jeg anser som mest relevant for denne oppgavens problemstilling;

#### *Mangelfull kommunikasjon*

Mulige årsaker til dette punktet er at man ikke forstår informasjonens relevans, manglende fortrolighet og gruppedynamikk, samt ulik bruk og oppfatning av fagterminologi og definisjoner. Mulige konsekvenser av dette kan være at man ikke får tatt beslutninger basert på rett informasjon/riktig situasjonsbilde, ikke får iverksatt tidlig intervensjon, irritasjon/frustrasjon/sinne om måloppnåelse, misforståelser og snakker over hodene på hverandre. Et mulig tiltak for å redusere denne barrieren er å lage en tydeligere informasjonsdelingspolicy hvor de har faste møter med fastsatt agenda og gjennomgang fra forrige møte, alle gruppedeltakerne settes som kopi på e-postkorrespondanse samt å benytte seg av felles fildeling.

#### *Mangelfull prioritering*

Mulige årsaker til dette punktet er at gruppedeltakerne ikke forplikter seg til arbeidet i gruppen, at det er vanskelig å få andre i egen organisasjon til å forplikte seg til arbeidet samt ressursknapphet innenfor økonomi, kompetanse og/eller tidspress. Den mulige konsekvensen av dette er manglende oppfølging og videreformidling av informasjon til egen organisasjon. Tiltak for dette er å nedsette grupper i egen organisasjon som forplikter seg til arbeidet.

#### *Uklare rolle- og ansvarsbeskrivelser i egen organisasjon*

Mulige årsaker til dette punktet er manglende forståelse for ansvaret som ligger i deltakelse i gruppen, uklart mandat for gruppen og utydelige rolle- og ansvarsbeskrivelser. Mulige konsekvenser av dette er svikt i gruppedynamikken og dårlig oppfølging over tid. Tiltak for dette er å tydeliggjøre mål og mandat i egen organisasjon, forankring i ledelsen, samt at gruppeledelsen drar rundt til organisasjoner og informerer om koordineringsgruppen.

#### *Uklare rolle- og ansvarsbeskrivelser i gruppen*

Mulige årsaker til dette punktet er manglende retningslinjer, tvetydighet overfor hvilken rolle en ønsker inn i gruppen, samt manglende forståelse for ansvaret som ligger i deltakelse i gruppen. Mulige konsekvenser av dette er skjev arbeidsfordeling og belastning, og dårlig oppfølging over

tid. Tiltak for dette er takhøyde for diskusjon, tiltakskort, evaluering av måloppnåelse, prosess og arbeidsfordeling.

### **5.2.2 Årsseminar 2017**

I april 2017 arrangerte koordineringsgruppen et årsseminar, i henhold til mandatet. Målgruppen for seminaret var ledere og ansatte med ansvar for arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i kommunene og politiet i Sør-Vest politidistrikt, samt andre sentrale aktører blant 70 påmeldte. Formålet med seminaret var å foreta en oppdatering rundt dagens situasjonsbilde, diskutere utfordringer og dilemmaer i arbeidet i tillegg til å videreutvikle det interkommunale samarbeidet. For å avklare disse forholdene, ble deltakerne delt inn i ni grupper som skulle diskutere spørsmål innenfor forankring i kommunene, det videre radikaliseringsarbeidet samt bidragsyttere og nettverk i utfordringsbildet. Resultatet fra dagen skal benyttes som et grunnlag for det videre arbeidet med koordineringsgruppen.

Flere grupper nevner at radikaliserings ikke er et tema i det daglige virket. Resultatene fra gruppearbeidene avdekket at temaet hadde en varierende grad av forankring i kommuneledelsene. Det ble også etterlyst mer informasjon fra ledelsen og nøkkelpersoner i kommunene, og ned til dem som jobber i førstelinjen. Dette kan også henge sammen med behovet for å øke kompetansen om temaet i organisasjonene, noe som oppleves som en utfordring blant mange av seminardeltakerne. På spørsmålet om hvordan koordineringsgruppen kan være en bidragsyter i det lokale forebyggingsarbeidet, kom det opp at mandatet var uklart og følgelig skaper usikkerhet. Mange av seminardeltakerne var derfor usikre på hva oppgavene til koordineringsgruppen er. I tillegg var det flere av deltakerne som aldri hadde hørt om koordineringsgruppen før dette årsseminaret. Også rundt dette spørsmålet dukket temaet om kompetanse opp. Noen av seminardeltakerne vektla ønsket om en kunnskapsøkning internt i gruppen. Det poengteres at det er så få hendelser det faktisk er snakk om i regionen, at det antakelig ville vært bedre med høyere kunnskap på et lavere antall deltakere. Har ikke deltakerne i koordineringsgruppen innsikt, er det heller ikke noe poeng at den eksisterer, mener de. Kompetansen finnes på nasjonalt nivå, men kvaliteten på kommunalt nivå svikter. Det ble understreket at det er viktig at kunnskapen og informasjonen når ut til organisasjonene, for at koordineringsgruppen skal være en bidragsyter. På spørsmålet om det er andre aktører eller

nettverk som bør være en del av gruppen, nevnes Kriminalomsorgen, skoler, herunder også den videregående skolen, samt personer som innehar kultur- og religionskunnskap. At mye av problematikken utspiller seg på Internett, nødvendiggjør behovet for å inkludere noen med kompetanse innenfor dette området. Fire grupper trekker frem ønsket om å bruke caseoppgaver til å øve på problematikken og som et grunnlag for erfaringsutveksling for hvordan man kan håndtere en bekymring. Årsseminar 2017 trekkes frem som en god arena å gjøre dette på.

Da jeg var deltaker på Årsseminar 2017, fikk jeg en tydelig indikasjon på at det eksisterer ulike forventninger mellom det gruppedeltakerne mener er nødvendig at eksterne aktører kjenner til om gruppen, og det noen av de eksterne aktørene selv mener. Dette samsvarer med det flere informanter uttaler i intervjuene, som jeg utdyper nærmere i kapittel 5.3. Jeg fikk også en forståelse av at det var mange av deltakerne som ikke hadde noe kjennskap til gruppen.

### **5.3 Intervjudata**

I den følgende delen presenteres mine hovedfunn fra intervjuene med fokus på samfunnsikkerhet og trussel, samvirke og informasjonsflyt. For å skape en rød tråd i oppgaven er funnene strukturert med utgangspunkt i de tre forskningsspørsmålene, og skal sammen med de teoretiske perspektivene danne grunnlaget for drøftingen i kapittel 6.

#### **5.3.1 Trussel og gruppens risikopersepsjon**

Koordineringsgruppen er opprettet som et resultat av trusselen som radikaliserings og voldelig ekstremisme utgjør i Rogaland. Dette kan sees i lys av den nevnte trefaktormodellen i kapittel 3. Er det ikke noen trussel er det heller ikke nødvendig å skjerme verdien. Hadde ikke radikaliserings vært et problem i regionen, ville det heller ikke vært behov for gruppen. PST, politiet og andre relevante aktører er på banen med det utgangspunktet at de mener det er viktig. De ser det i hverdagen og frykter det i fremtiden. På bakgrunn av dette anser jeg det som relevant at informantene har en forståelse av hva som er trusselen. Da jeg stilte spørsmål om dette, virket det å være en varierende grad av refleksjon knyttet til temaet. To informanter svarer at de ikke har noen forutsetninger for å si noe om det. Slik jeg tolker dette mener de to informantene at de ikke besitter den nødvendige kunnskapen til å uttale seg; de føler seg usikre på problematikken. Videre refererer de til PST og deres rolle i gruppen, og sier at det er de som sitter med denne

detalj kunnskapen og spesialkompetansen i gruppen. Flertallet av de andre informantene refererer til PST sine trusselvurderinger, samt de kunnskapsstatusene PST Rogaland og radikaliseringskontakten i politiet presenterer på samlingene til koordineringsgruppen.

Kunnskapsstatusene baseres på PST sin årlige nasjonale trusselvurdering i tillegg til en innføring i situasjonsbildet slik det fremstår i Rogaland. Informantene fra PST sier at innenfor radikaliseringsproblematikken er det i et nasjonalt henseende ekstrem islamisme som utgjør den største trusselen for terror i Norge. I vår region er denne mer dempet, fordi miljøene er færre og mindre enn de er andre steder, særlig i Oslo og østlandsområdet. Selv om Stavangerregionen er en del av det europeiske og norske trusselbildet, har en ikke opplevd de samme utfordringene knyttet til miljøer som blant annet Profetens Ummah. Det er heller enkeltstående personer som har tilknytning til disse miljøene, enn store grupperinger i vårt område. Informantene fra PST understreker at de ikke kan utelukke at det kan gro opp også her, men per dags dato har det ikke vært et problem. I Rogaland er det høyreekstremisme og bruk av vold i dette miljøet som utgjør de største utfordringene. I 2014 skjedde det en tydelig oppblomstring tilknyttet Den nordiske motstandsbevegelsen, en nynazistisk gruppering i Norden. I følge de to informantene fra PST klarte de ved hjelp av fellesinnsats fra PST, lokalt politi, kommunale og sosiale aktører å redusere rekrutteringen slik at miljøet er blitt mindre enn det var for to-tre år siden. Det er likevel den trusselen de mener er mest aktuell i fylket.

En av informantene legger til at trusselen finnes i usikkerheten knyttet til det ukjente som ligger flere år frem i tid. Informanten vurderer dagens trusselbilde i regionen som håndterlig, men understreker at endringer skjer gradvis og at de ikke alltid er like enkle å fange opp. Informanten viser til Stockholm og Malmø, byer som er blitt hardt rammet av sosiale forskjeller og radikalisererte innbyggere fra begge ytterpunkter (islamistisk ekstremisme og høyreekstremisme). På bakgrunn av dette peker vedkommende på at trusselen ligger i at man om 10 – 20 år kan oppleve de samme utfordringene her, en problematikk det er krevende å reversere og gjøre noe med om den først har begynt å utvikle seg. Dette er særlig problematisk fordi oppveksten av radikalisererte, uavhengig av hvilken retning, ofte skjer innenfor lukkede miljøer hvor det er vanskelig å få innsyn og tilgang til å følge utviklingen. Jeg vurderer informantens uttalelse som at vedkommende opplever at de har kontroll på dagens situasjonsbilde ettersom det skjer relativt få saker i regionen, og i så måte har oversikt over aktive miljøer og problemområder i den grad det lar seg gjøre. Det lave antallet saker gjør også at de har mer ressurser til å gripe inn og håndtere

de hendelsene som faktisk avdekkes. Informanten poengterer derimot at mye av utfordringen ligger i at tilveksten til miljøene skjer i det skjulte, og i så måte vanskeliggjør muligheten til å fange det opp. Ser man til Sverige og andre europeiske land, skjer det en hurtig utvikling av ekstremistiske holdninger, og det er ingenting som tilsier at det ikke skal kunne få like sterk grobunn her i landet også.

Funnene fra NIBR-rapporten (2016) om utenforskap er i tråd med funnene fra denne oppgaven hvor åtte av mine informanter refererer til problematikken knyttet til utenforskap og manglende integrering. De vektlegger at dersom dette får utvikle seg uten at noen tar tak i det, kan det føre en utsatt person inn på et radikaliseringsspor. Den ene informanten peker på at en av farene med utenforskap er at vedkommende er sårbar og ofte lett påvirkelig. Informanten refererer til det høyreekstreme miljøet og Tore Tvedt, grunnleggeren av den nynazistiske organisasjonen Vigrid, som spilte en stor rolle i rekrutteringen til miljøet noen år tilbake i tid. Tvedt var en radikalisor som spilte på det sviktende hjelpeapparatet og gikk inn i rollen som en omsorgsfull «bestefar» for å få utsatte ungdommer til å slutte seg til det høyreekstreme miljøet. Det samme har en sett ved at disse typiske radikalisorere trekker mot steder hvor ungdommer i en vanskelig situasjon befinner seg. Informanten nevner barnevernsinstitusjoner og fritidsklubber som eksempler på slike trekkplaster. Informantene fra PST sier at det er mange av de samme sårbarhetsfaktorene som slår inn både i det høyreekstreme miljøet og det ekstremislamistiske miljøet. Det finnes mange ulike sårbarhetsfaktorer som kan påvirke en person i negativ retning. Eksempler på dette er at personen er marginalisert og/eller diskriminert, manglende tilhørighet eller søken etter tilhørighet, skole- eller arbeidsrelaterte problemer, psykiske problemer, vold eller omsorgssvikt (Time kommune, u.å.).

Informantene i PST og flere av informantene fra kommunene peker på den stadige utviklingen og fremveksten av Internett og sosiale medier som en plattform hvor radikalisering foregår. I samfunnsdebatter som foregår på nettet ser man at det blir stadig lavere grenser for hva som er akseptabel ordbruk, folk kan i stor grad si det de vil om hvem de vil uten å måtte stå til rette for det. Dette er i samsvar med den ene utfordringen som regjeringens handlingsplan (2014) peker på. Disse faktorene er med å gjøre radikaliseringsproblematikken mer kompleks. Fremtiden er elektronisk, også for de som bekjemper radikalisering. Riktig kompetanse er nødvendig for å kunne avdekke og håndtere spredningen av radikalisering som skjer gjennom Internett. Mange

opptrer «normalt» i det virkelige liv, men når de sitter foran PC-en kommer «nettrøllene» frem. Den ene informanten skildrer dette med følgende utsagn:

[...] det jeg synes er skummelt i dag er at grensene for det som er tillat å si [...] offentlig har blitt videre, mye videre enn ting som var totalt uholdbart å si for bare noen år siden kan du i dag si i de fleste sosiale sammenhenger uten at noen hever øyenbrynet sitt.

Sitatet illustrerer at skillet mellom hva en kan uttale i det offentlige rom og ikke, har havnet i en gråsoner. Hvis folk kan skrive nesten hva de vil på Internett uten å bli stoppet, kan det medføre grobunn for videre radikaliserings ved at likesinnede tar kontakt. I ytterste konsekvens kan ord bli til handling og utgjøre en stor trussel for samfunnet. Det er i så måte et tema deltakerne i koordineringsgruppen må tilegne seg nødvendige kunnskaper om for å takle problematikken.

### **5.3.2 Samvirke og koordinering**

Trusselen om radikaliserings og voldelig ekstremisme er erkjent som et problem og en risiko for samfunnet. På bakgrunn av dette er det interkommunale samarbeidet blitt iverksatt som et tiltak for å bidra til bedre samvirke og koordinering både tverrkommunalt, tverrsektorielt og tverrfaglig. I dette delkapittelet presenteres funn fra intervjuene knyttet til samvirke og koordinering.

#### **5.3.2.1 Samfunnssikkerhet og beredskap**

Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge baserer seg på fire sentrale prinsipper for hvordan arbeidet skal organiseres og styres (St.meld. nr. 29, (2011-2012)). *Ansvarsprinsippet* baserer seg på at den myndigheten, virksomheten eller etaten som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. For koordineringsgruppen sitt anliggende er det et delt ansvar mellom de seks deltakerkommunene, lokalt politi og PST. Grupperrepresentantene sitter i posisjoner som gjør at de har beslutningsmyndighet til å ta valg på vegne av sin organisasjon. *Likhetsprinsippet* understreker at den organiseringen man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Med utgangspunkt i likhetsprinsippet bør koordineringsgruppen bestå av faste deltakere, som ikke blir rullert på. *Nærhetsprinsippet* etterstreber håndtering av krisen på et lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som

har best forutsetninger til å forstå situasjonen og håndtere den. Det er kommunene selv som skal håndtere eventuelle hendelser, men koordineringsgruppen kan bistå dem med råd og veiledning. *Samvirkeprinsippet* poengterer at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Dette prinsippet ble lagt til som et supplement til de tre første prinsippene på bakgrunn av utfordringene i samvirket og koordineringen under 22. juli. Dette er i tråd med *Handlingsplan for radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014)* som vektlegger behovet for en forebyggende innsats med fokus på helhetlig tenkning og en tverrsektoriell fremgangsmåte. Handlingsplanen peker videre på at innsatsen rundt det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme må styrkes på tvers av fagområder og samfunnssektorer. Dette bør skje i form av kunnskapsheving, mer samarbeid og koordinering. Det er nødvendig at denne kunnskaps- og kompetansehevingen viderefremmes til relevante aktører, særlig ansatte i førstelinjetjenesten.

### **5.3.2.2 Interkommunalt og tverretatlig arbeid**

Funnene i NIBR-rapporten (2016) sammenfaller med det informantene i denne oppgaven uttaler knyttet til kommunenes roller. Kommunene består av ulike avdelinger og ansvarsområder som i forskjellig grad og tilnærming har et ansvar med å fange opp og identifisere personer i en uheldig utvikling. Flertallet av informantene trekker dette frem som en av faktorene som underbygger behovet for en koordineringsgruppe, ettersom den samler etatene og fordrer til en mer tverrfaglig tankegang. Arbeid på tvers av etater utfordrer den tidligere dominerende sektortankegangen. På spørsmål om dette er et fornuftig skifte, svarer samtlige av informantene i koordineringsgruppen at det er nødvendig for å få til et mer helhetlig arbeid. Den ene informanten sier at endringene i den kommunale sektoren fra 1980-tallet og fram til i dag, har vært enorme. Informanten peker på at det for noen år tilbake var høye murer og minimalt med kontakt mellom de ulike instansene. Det var i liten grad parallelle tiltak, og ofte fantes det ikke tilstrekkelig med verktøy for å kunne gi riktig og helhetlig hjelp innefor én instans alene. Informanten sier at i dagens bilde tillegges den tverretatlige og interkommunale tankegangen stadig større plass. Dette samstemmer med de andre informantenes opplevelser. NIBR-rapporten (2016) understreker behovet for koordinering i saker av alvorlig karakter, og den regionale koordineringsgruppen har gjennom sitt mandat nettopp dette som ett av sine fokusområder.



På spørsmålet om hvilken nytte kommunene i Rogaland har av koordineringsgruppen og det interkommunale samarbeidet, svarer samtlige av informantene at nytteverdien er stor. De mener gruppen er med på å skape et felles situasjonsbilde. En får diskutert og belyst utfordringene, kartlagt mulige håndteringsstrategier, og ikke minst utvekslet informasjon med hverandre på tvers av kommunegrenser. En får satt lys på hva som fungerer og ikke. Den største fordelene, som går igjen i samtlige av informantenes svar, er at kommunene ikke står alene med ansvaret, men at det er en felles forpliktelse og hjelp i det lokale arbeidet. En av informantene kom med følgende uttalelse:

Litt av utfordringen med dette arbeidet er jo at radikaliseringsprosesser og voldelig ekstremisme ikke kjenner noen kommunegrenser, så her bor en gjerne i én kommune og har miljøet sitt i en annen kommune. Uavhengig av hvilken kommune en tilhører må en ha et overordnet grep på det, og ikke gjemme seg bak administrative kommunegrenser.

Slik jeg tolker sitatet er det informantens mening at ettersom radikaliseringsprosesser kjenner verken kommune- eller sektorgrenser, er det helt avgjørende å kunne se utover eget arbeidsområde og organisasjon. Personer i risikozonen kan eksempelvis ha far i én kommune, mor i en annen kommune, og gå på skole eller arbeide i en tredje kommune. Nettverket er spredd uavhengig av geografiske skiller, og aktører og etater må være i stand til å samhandle og koordinere innsatsen på tvers av hverandre.

### **5.3.2.3 Taushetsplikt versus varslingsplikt**

Samtlige av informantene vektlegger at samarbeidet mellom kommunene, politiet og PST oppleves å ha blitt forsterket etter at gruppen ble opprettet. Informantene fra PST peker på at en av styrkene ved gruppen er nettopp at de løfter inn ulike problemstillinger på tvers av etater og kommunegrenser. PST og radikaliseringskontakten i politiet mottar mange tips og bekymringsmeldinger om personer som viser tegn til å være på vei inn i en negativ utvikling. Denne bekymringen kan bringes videre inn i koordineringsgruppen for å bevisstgjøre kommunen(e) det gjelder. Bekymringen blir drøftet i fellesskap, noe som gir rom for å legge en videre plan og foreslå eventuelle tiltak, eller i det minste avklare hvem i kommunen som er aktuelle aktører til å håndtere bekymringsmeldingen. Den ene informanten i PST uttaler at «Det blir litt sånn at ressursene kan lettere finne hverandre når du er på samme arena». Uttalelsen indikerer at ved å sitte i en felles gruppe og samhandle på denne måten, rydder de veien for tidlig

innsats, samtidig som de får diskutert hvilke hindringer de har i å utveksle informasjon basert på personvern. Alle aktørene i koordineringsgruppen er underlagt taushetsplikt gjennom sine representative organisasjoner, men som informantene fra PST understreker, har de også en gjensidig varslingsplikt mellom relevante etater. Dette er et dilemma som gruppen har hatt diskusjoner og avklaringer rundt, knyttet til juridiske forpliktelser og konkrete tilfeller på hva de faktisk kan utveksle av informasjon. Tommelfingerregelen som praktiseres er at om de sitter med en alvorlig bekymring for en person, og de vurderer at skolen, barnevernet eller andre aktører kan bidra med bedre tiltak for å forebygge at det får utvikle seg, så er de pliktet til å informere. Informantene er samstemte i at det ikke oppleves å være noe hinder på dette innad i gruppen, noe som tyder på at det går i rett retning hva gjelder avveilingen mellom taushets- og varslingsplikt. PST tror at frykten for å bryte regelverket i forhold til utveksling av personopplysninger har skapt en unødvendig barriere mellom etater og organisasjoner. Vedkommende tror derfor at koordineringsgruppen har bidratt positivt til at det er blitt større fokus på at ikke bare har de lov, de er også juridisk bundet til å varsle ved alvorlig bekymring.

#### **5.3.2.4 Gruppens organisering og tilnærming**

Den interkommunale gruppen i Rogaland har diskutert de tre modellene i figur 5.2 for kommunenes organisering og tilnærming til radikaliserings og voldelig ekstremisme på møter, og har kommet frem til at det er modell 2 som best beskriver deres arbeidsform. Dette er en blanding av den første og tredje tilnærmingen, og går ut på å etablere en gruppe som har mer kompetanse innenfor voldelig ekstremisme. Gruppen har et overordnet koordinerings- og oppfølgingsansvar, samtidig som det er de kommunale virksomhetene som skal iverksette de konkrete tiltakene. Koordineringsgruppen kan bistå med tettere oppfølging, råd og veiledning hvis det er ønskelig fra kommunenes side.

#### **5.3.2.5 Gruppens sammensetning**

Som det fremkommer i kapittel 2 var det tilfeldig hvilke kommuner som ble med i gruppen, og det samme gjelder til en viss grad deltakerne i gruppen. Kommunene har stått fritt i bestemmelsen av hvem de ville ha som sine representanter. Fra oppstarten av gruppen og fram til i dag, er det blitt gjort justeringer. Den ene kommunen hadde først en medarbeider i NAV som sin representant. Da vedkommende sluttet i gruppen vurderte den aktuelle kommunen det som mer hensiktsmessig å ha noen med overordnet kunnskap om kommunens hjelpeapparat. På den måten kunne vedkommende sitte i koordineringsmøtene og love tiltak. Denne myndigheten

hadde ikke den NAV-ansatte, og det var få i kommunen som faktisk kjente til koordineringsgruppen. I følge informanten fra denne kommunen skyldtes det til en viss grad at den tidligere deltakeren ikke satt i de rette foraene til verken å opplyse om, eller ta avgjørelser på vegne av kommuneledelsen. Informanten sier det har blitt et større fokus på koordineringsgruppen, og hvilke roller de representerer i sine respektive kommuner, etter denne utskiftningen. Dette underbygges av en annen informant som mener at mye av den nødvendige kompetansen finnes i gruppen nå. Det er verken nødvendig eller hensiktsmessig at gruppen representeres av «hands on folk» fra førstelinjetjenesten. Det som trengs er folk med myndighet til å iverksette arbeidet i kommunene. Denne oppfatningen deles av en annen informant som fremhever viktigheten av at deltakerne har en kort vei til beslutningstakerne og ledelsen i sin organisasjon. At mandatet og organiseringen av gruppen er forankret i alle deltakerkommunenes ledelse, gjør at deltakerne har «go» fra sine ledere.

#### **5.3.2.6 Riktig sammensetning av ressurser i gruppen?**

For å få til et effektivt samvirke og en hensiktsmessig informasjonsflyt er det nødvendig å ha deltakere med ulik kompetanse, som evner å se problemstillingene fra ulike sider. Informantenes uttalelser indikerer at det finnes en uvitenhet blant noen av informantene knyttet til hvilke roller og arbeidsområder som faktisk sitter i gruppen. Risikovurdering 2017 peker også på dette. Ved etablering av nye samarbeidsgrupper og foraer er det avgjørende å foreta grundige presentasjoner av hver deltaker for å sikre maksimalt utbytte av de tilgjengelige ressursene. Det er ikke tilstrekkelig med en formell hilserunde hvor en presenterer navn og hvilken organisasjon en representerer. En gjennomgang av bakgrunn fra det en driver med, og som kan være relevant for arbeidet som skal gjøres i koordineringsgruppen, bidrar til å styrke relasjonene og sette fokus på hva den enkelte kan bidra med.

Sammensetningen av koordineringsgruppen var i stor grad tilfeldig med tanke på at de kommunene som meldte sin interesse, stod fritt til å sende de deltakerne de mente var mest hensiktsmessige for kommunen. Samtlige informanter opplever at gruppen representerer en god variasjon av fagområder. På spørsmålet om det er noen aktører som ikke er representert i gruppen, men som burde vært det, svarer halvparten at det skulle vært noen fra Fylkeskommunen som representant for de videregående skolene. Et par informanter mener også at

Kriminalomsorgen burde være representert i gruppen. Dette for å styrke samarbeidet mellom Kriminalomsorgen, kommuner, politi og PST ved løslatelse av personer i risikozonen. Det fremkommer av det ene intervjuet at slik det ser ut per dags dato vil Kriminalomsorgen snart komme inn med en representant i gruppen. To informanter etterlyser sterkere representasjon fra helse, fortrinnsvis en kommunelege, understreker den ene av disse informantene. Dette med tanke på deres dialog med fastleger, som kan fange opp eventuelle bekymringstegn. En representant for barnevernet nevnes også av et par informanter, med den hensikt at det er de som sitter på mest kompetanse om hvordan sårbare barn og unge kan identifiseres på et tidligst mulig stadie. To andre informanter har også uttalt at det er essensielt å få med et gruppedeltaker som besitter interkulturell kunnskap og har kjennskap til ulike trossamfunn og kulturer. Gruppen var tidligere representert av en deltaker fra psykisk helse, vedkommende er nå gått ut av gruppen som følge av at en ikke lenger så behovet i forhold til problemstillingen. Intervjudataene indikerer at gruppen er i en omstillingsprosess hvor gruppesammensetning og relevante aktører blir diskutert og vurdert.

#### **5.3.2.7 Fordeling av representanter**

Kommunene er veldig forskjellige i størrelse og tilgjengelige ressurser, både kompetansemessig og økonomisk, noe som kan by på utfordringer. Arbeidet er helt avhengig av at alle drar lasset og bidrar på de områdene de kan. Diskusjonene som fant sted på Risikovurdering 2017 avdekket en forventningsavklaring; den største deltakerkommunen, Stavanger, er redd for å være for stor og dominerende, mens de små deltakerkommunene er redde for ikke å kunne bidra nok. Det var Stavanger kommune som tok initiativ til å starte gruppen, og det er også de som sitter med lederansvaret. Stavanger kommune er usikker på om dette er måten å gjøre det på, fordi de kjenner på følelsen av å kunne oppfattes som for store og dominerende sammenlignet med de andre kommunene og aktørene i gruppen. Denne problemstillingen blir diskutert på Risikovurdering 2017, og det blir gitt mulighet til å komme med innspill på hva de andre mener. Stavanger kommune stiller spørsmål ved om det bør være en rullerende ledelse av gruppen, det vil si at de bytter på hvem som er ansvarskommune. En gruppedeltaker tar ordet og sier at dersom ikke Stavanger kommune hadde satt i gang dette arbeidet og gått inn med så mye ressurser som de gjør, ville det antakelig ikke blitt jobbet med problemstillingen på samme måte i vedkommendes kommune. Dette fordi mindre kommuner har færre ressurser til rådighet. Videre sier deltakeren at dette regionale samarbeidet oppleves som en berikelse for kommunen fordi

også de mindre stedene får tilgang på godene. Denne tanken underbygges av et sitat hentet fra det ene intervjuet med en informant:

Du kan ikke forvente at Bjerkreim kommune ute på Jæren med flere sauer enn mennesker skal kunne sitte med topp spisskompetanse på dette området også, så jeg tenker det er urealistisk å tro at alle kommuner skal ha den kompetansen. Og jeg tenker det er derfor vi trenger denne typen nettverk.

Flere av de andre deltakerne stiller seg bak ytringen. Samtidig lurere de på hva Stavanger kommune egentlig får igjen for å sitte i ei gruppe med deltakere som ikke har de samme mulighetene til å gi økonomisk drahjelp og stille med flere representanter inn i gruppen. Da svarer Stavanger kommune at det er gjensidigheten, og det at de spiller hverandre gode som gjør at de ønsker å fortsette arbeidet. I tillegg mener de at det gir gruppen en større tyngde at den er regional kontra kommunal. Fordelen med dette må sees i lys av utfordringene knyttet til at radikaliseringsproblematikken krysser kommunegrensene. En annen styrke med en regional gruppe er at det er i tråd med de nasjonale ønskene om styring i det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Dette gjør at Stavanger også drar nytte av gruppens organisering, fordi det kan antas å være lettere å motta tilskuddsordninger og prosjektmidler når de jobber interkommunalt.

På bakgrunn av uttalelsene fra Risikovurdering 2017 og de gjennomførte intervjuene, virker det å være en gjennomgående oppfatning om at det er både hensiktsmessig og naturlig at Stavanger kommune er så tungt representert i gruppen. Under intervjuene ble det derimot bemerket av to informanter at de synes det er merkelig at Stavanger har så mange flere representanter enn de andre kommunene. Begge informantene mener det har oppstått en skjevfordeling, som utfordrer tanken om at alle skal være likeverdige parter; «Jeg føler at vi blir litt blindpassasjerer, og det er liksom ikke en god følelse». Sitatet er hentet fra intervjuet med den ene av disse informantene, og synliggjør misnøyen over at Stavanger blir så dominerende at de andre kommunene havner litt på sidelinjen, og derfor ikke slipper til på samme måte. Informanten sitter også med et inntrykk av at hvis vedkommende hadde ønsket å ta med flere representanter fra sin kommune, ville det vært en vurdering som måtte tas opp i fellesskap i gruppen. Informanten uttaler at hadde derimot

Stavanger kommune ønsket å ta med flere av sine folk, er vedkommendes mening at de ville gjort det uten å «spørre om lov», fordi det er de som sitter med lederansvaret.

### 5.3.2.8 Kunnskapsnivået internt i gruppen

Det innsamlede datamaterialet fra intervjuene tyder på at det er varierende grad av fenomenkunnskap om radikaliserings og voldelig ekstremisme blant deltakerne. Representantene fra PST og politiet jobber med dette daglig, noe som gjør det selvsagt at de sitter på en enorm kompetanse og forståelse. Intervjuene indikerer at noen av deltakerne har lite kunnskap om radikaliserings og voldelig ekstremisme utover det de blir gitt av informasjon av PST. En informant uttalte at: «Jeg synes kunnskapsnivået til de som skal forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme er skrekkelig lavt. Det er mange som har fine planer og sånn, men det betyr ikke at man forstår fenomenet radikaliserings». Vedkommende kommer med denne uttalelsen som en generell bemerkning om kunnskapen i norske kommuner. Det gjelder ikke utelukkende koordineringsgruppen, men informanten er tydelig på at det er nødvendig med en kompetanseheving også internt i gruppen. Svarene fra informantene antyder at det eksisterer en variert oppfatning av hvorvidt det er nødvendig at gruppedeltakerne har spisskompetanse på radikaliserings og voldelig ekstremisme. Noen opplever at det er tilstrekkelig med det de får kjennskap til av PST, mens det nevnte sitatet er hentet fra en informant som mener at gruppen burde bestått av et lavt antall personer. Informanten foreslår at gruppen heller består av eksempelvis fem deltakere som har denne spisskompetansen og interessen, og kunne fungert som en ekspertgruppe. Vedkommende foreslår at de resterende deltakerne heller kunne deltatt i et fora som møttes jevnlig og diskuterte saker som de så skulle ta videre til kommunene sine.

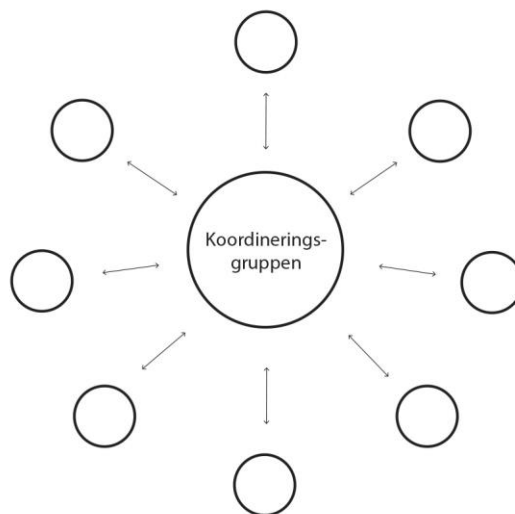
De ovennevnte oppfatningene samt tilbakemeldingene på de utsendte oppfølgingsspørsmålene, viser at det eksisterer svært ulike oppfatninger rundt kompetansenivået til deltakerne i koordineringsgruppen. På spørsmålet *hvordan er kompetansenivået i gruppen i forhold til radikaliserings på en skala fra 1 – 4* svarer en av gruppedeltakerne at det vurderes til 4. Samtidig foreslår informanten at et mer korrekt spørsmål kan være hvordan kompetansenivået i gruppen er i forhold til mål og mandat. Dette fordi informanten understreker at kompetansenivået må vurderes ut i fra mandatet og de mål som er blitt stilt til gruppen. Informanten sier videre at dette diskuteres kontinuerlig i samråd med de ulike nivåene, fra førstelinjetjeneste til politisk nivå, som også har rett til å uttale seg. Informanten uttrykker følgende:

Det vurderes at på det nivået vi sitter, så er det ikke like viktig med f.eks. kulturell-kompetanse, språklig kompetanse, kjenne til risikofaktorer osv. – dette er viktigere i førstelinjen! Det er der hvor man faktisk møter personer i bekymring. Dette gjelder både for å kunne oppdage, jobbe forebyggende og følge opp. På nivået vi sitter så er det koordinering av denne innsatsen bl.a. som er viktigst. Så det er viktig at deltakerne besitter en type beslutningsmyndighet eller har kort vei til dette i sin organisasjon. Samt oversikt over egen organisasjon og hva og hvordan det jobbes der.

### 5.3.3 Informasjonsdeling

Koordineringsgruppen skal fungere som et bindeledd og koordinere de ulike fagområdene det er behov for i en eventuell hendelse. For at dette skal fungere er de avhengige av en god informasjonsflyt både internt i gruppen og mellom egen organisasjon og andre relevante aktører.

#### 5.3.3.1 Intern informasjonsflyt



Figur 7 (egendefinert): Koordineringsgruppen med sine 8 aktører (6 kommuner + politi og PST). Pilene indikerer den interne informasjonsflyten og at denne går begge veier.

På spørsmål om hvordan informantene synes den interne informasjonsflyten er, svarer de fleste av dem at de opplever at det er en god dialog, og de føler seg som likeverdige parter i gruppen. Samtidig er det fire av informantene som peker på at informasjonsflyten har forbedringspotensial. Figur 7 illustrerer den ideelle informasjonsflyten mellom de 8 aktørene i koordineringsgruppen,

at informasjonen går i begge retninger i henhold til pilene. Den ene informanten sitter med opplevelsen av at det er mye enveiskommunikasjon og informasjon fra de som leder koordineringsgruppen, og ikke like mye tilflyt av informasjon inn i gruppen fra de andre deltakerne. Vedkommende tror at årsaken til dette kan ligge i at en ikke er like aktiv, opptatt av å ta ordet og å dele informasjon når man ikke har noe lederansvar, men heller fungerer som en «vanlig» deltaker. Det har lett for at en venter på å bli kontaktet, uten nødvendigvis uoppfordret ta initiativ til å sende e-poster og gjøre nettverket levende. Informanten legger til at man tror det vil bli bedre etter hvert som gruppen går seg mer til. Vedkommende understreker at det er en åpen dialog i gruppen, men at informasjonsflyten forsømmes ved at det har tendenser til at deltakerne sitter og venter på at andre tar kontakt. De har andre pressende og ofte mer akutte arbeidsoppgaver i sine respektive organisasjoner. Dette kan i følge informanten føre til at hverdagen «stjeler en», som igjen resulterer i at man venter til initiativene kommer fra de som leder gruppen.

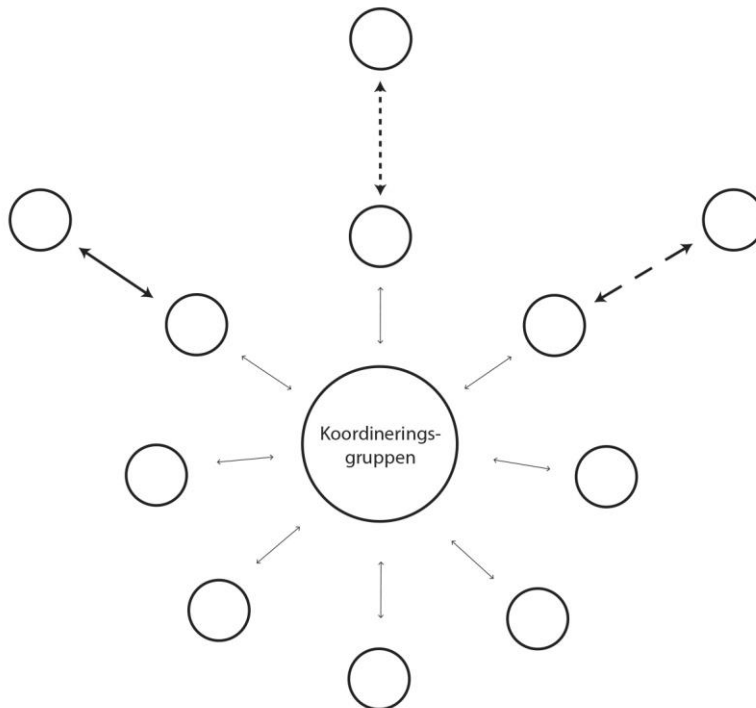
Det nevnte sitatet i forrige avsnitt underbygges av opplevelsen til en annen informant som sier at «[til å være en så sammensatt gruppe med folk som ikke er vant til å jobbe sammen] så synes jeg det fungerer forbausende bra. På den andre siden så ser jeg jo at noen er mer frakoblet enn andre». Med denne uttalelsen tolker jeg det som at selv om deltakerne er fysisk tilstede er det ikke alle som er mentalt tilstede i alle sammenhenger. Som tidligere referert har deltakerne mange andre arbeidsoppgaver som skal utføres, så det forekommer at noen sitter på PC og svarer på e-poster eller jobber med andre ting mens andre i gruppen har ordet eller holder presentasjoner. Dette er ikke en uvanlig utfordring i arbeidslivet, ofte som følge av tidspress, men jeg stiller likevel spørsmål ved hva dette har å si for arbeidet og dynamikken i gruppen? Sett i lys av samvirkeprinsippet så handler det ikke bare om å sitte rundt bordet, man må også å være tilstede og aktivt bidra inn i samtalen.

To informanter trekker frem det faktum at Stavanger kommune er så tungt representert, bidrar til opplevelsen av en skjevfordeling i makt som påvirker og svekker informasjonsflyten. I følge den ene informanten kan det være vanskelig å sitte som eneste representant fra en kommune, og si imot seks deltakere fra Stavanger. Den andre informanten mener det er det høye antallet gruppe-medlemmer som hindrer optimal informasjonsflyt. Vedkommende bruker uttrykket «mange kokker, mye søl». Jo flere personer en skal forholde seg til, jo vanskeligere blir det å



holde fokus på det en faktisk driver med, samtidig som det er utfordrende å sikre at alle har oppfattet det riktig.

### 5.3.3.2 Ekstern informasjonsflyt



Figur 8 (egendefinert): Indikerer via ulik stipling at budskapet som kommuniseres fra enkeltaktører i koordineringsgruppen ut mot egen kommune ikke alltid er omforent og entydig.

Datamaterialet fra intervjuene tyder på at det er større uenighet og variasjon i det budskapet som kommuniseres eksternt, altså som går fra gruppen og ut til egen organisasjon eller andre aktører. Dette er illustrert i figur 8 der ulik stipling indikerer forskjellig budskap fra deltakeren i koordineringsgruppen og ut til kommunen. Særlig to informanter kommenterer dette. På spørsmålet om hva som kan være årsaken til det, svarer de at det er tidspress, prioritering og at det blir «glemt» innimellom alt det andre arbeidet. De andre informantene er mer positive til hvorvidt de opplever at informasjonen blir løftet ut i egne organisasjoner. Flere av disse informantene sitter i ulike ledergrupper og verv som i følge dem selv har blitt naturlige foraer til å dele hovedlinjene av det som diskuteres i koordineringsgruppen. Mange av dem har gjort det til en fast del av leder- og eller nettverksmøtene at de setter av noen minutter til diskusjon og spørsmål fra sine kollegaer og samarbeidsaktører som ikke sitter i gruppen. Noen av dem skriver

også egne referater som de sender ut i kommunen, i tillegg til å legge ut den viktigste informasjonen på intranettet.

Intervjudata indikerer at det er et tydelig sprik i deltakernes opplevelse av hvilken informasjon som skal tilflytte aktører utenfor koordineringsgruppen, og likeledes dybden på denne informasjonen. Den ene informanten uttrykker at «Hvis det ikke er en plan for å få det ut i kommunen, så synes jeg det er en stor svakhet. At dette bare blir ei gruppe der...ja, hvor det ikke skjer mer enn det som skjer inne på det rommet, da synes jeg det blir litt lite nytte i det».

Informantens uttalelse gir uttrykk for at det er nødvendig å gjøre gruppen kjent i de kommunale systemene, ikke bare på politisk- og ledernivå, men også ned til de som jobber med problematikken i det daglige, altså de i førstelinjetjenesten. Samtidig er det andre informanter som ikke ser behovet for at førstelinjetjenesten kjenner til, eller kan kommunisere direkte med, koordineringsgruppen.

Tre informanter uttaler at det er blitt besluttet at koordineringsgruppens leder skal reise rundt i ledergruppene i kommunene, både til de kommunene som allerede sitter i gruppen, men også andre kommuner som ønsker mer informasjon om arbeidet de gjør, for å orientere om gruppen. Dette som følge av den varierende graden av kjennskap om koordineringsgruppen i kommunene og kommunenes ledergrupper. Hensikten er å informere om fordelene med å jobbe sammen på denne måten og effekten det kan medføre at en stiller sterkere sammen. Det er også et tiltak for å øke bevisstheten om hva gruppen kan bidra med, samt å holde oppmerksomheten i radikaliseringsarbeidet oppe.

### **5.3.3.3 Situasjonsforståelse i gruppen**

Under Årsseminar 2017 ble hovedfunn fra koordineringsgruppens Risikovurdering 2017 presentert. Det refereres til at situasjonen rundt radikaliserings og voldelig ekstremisme kan, og sannsynligvis vil, utvikle seg raskt. Som følge av dette må koordineringsgruppens mål og mandat tilpasse seg disse endringene, hvis ikke blir gruppen foreldet. utfordringen ligger i å få alle deltakerkommunene samt politi og PST til å oppnå samme situasjonsforståelse. Flere av grupperepresentantene på Risikovurdering 2017 peker på at de synes dette til tider er utfordrende. Deltakerne i gruppen representerer en bred variasjon av arbeidsområder, og ser derfor på problemstillingen radikaliserings og voldelig ekstremisme med ulike «briller». De har ulik

forståelse og grad av hva som oppleves som viktig og relevant. Utfordringen som ligger i dette kommer tydelig til syne i følgende sitat fra en informant; «det er jo nyttig at det er noen som har det som jobb, og kan drive det. Men for min egen del [...] er det jo vanskelig å engasjere seg i det når det ikke er et problem for meg og min kommune». Representantene fra PST, som jobber med dette til daglig, ser problematikken i et helt annet omfang enn kommunene. Ovennevnte informant kjenner det ikke på kroppen, og opplever i så måte ikke alvorlighetsgraden på samme vis. Slik jeg tolker sitatet er det vanskelig for informanten fullt ut å sette seg inn i radikaliseringsproblematikken, og følgelig prioritere nødvendig tid og innsats i koordineringsgruppen. Hvis vedkommende sliter med å forstå alvoret fordi det ikke er en eksisterende problematikk i egen kommune, er det heller ikke sannsynlig at det settes på dagsorden i kommunens interne ledergruppe. Bagatelliseringen vil antakelig forplante seg nedover i kommunesystemet, og kunne utgjøre en risiko ved at uønskede hendelser kan få utvikle seg uten å bli oppdaget før langt inn i prosessen. Informanten fra PST påpeker at dette gjør arbeidet litt mer krevende – hva skal de faktisk legge frem i gruppen? Hva er nødvendig for gruppedeltakerne å vite, og hvor går grensa for hva som blir overflødig eller for detaljstyrt informasjon? Den ene informanten forklarer det som balansen mellom *need to know* og *nice to know*. Med dette forstår jeg det som at informanten mener de må tenke og vurdere hva som er kritisk og nødvendig informasjon for å kunne gjøre en skikkelig jobb, og hva som er interessant men helt nødvendig for deltakerne å få innsyn i for å bidra. Eksempelvis er navn på en aktuell person i risikozonen helt irrelevant for at gruppen skal kunne komme med tilrådninger til den aktuelle kommunen personen tilhører. Samtidig er det naturlig å tenke at balansen mellom *need to know* og *nice to know* er vanskelig å finne. Dermed er det noe som kan utfordre informasjonsflyten både internt i gruppen, men også til deltakernes respektive organisasjoner.

#### **5.3.3.4 Gruppens relevans og nytteverdi**

Da jeg sendte ut forespørsel om å delta på intervjuene var det fire av gruppedeltakerne som svarte at de kunne stille, men at det var flere samlinger de ikke hadde vært med på. De var derfor usikre på hvor mye de kunne bidra. Jeg stilte informantene spørsmål rundt dette under intervjuene, og hvorvidt det kunne henge sammen med et manglende engasjement eller opplevelse av viktighet. Med unntak av én informant opplevde de andre at samtlige av deltakerne ønsker å være med, de er engasjerte og anser seg selv som viktige aktører i gruppen. Med utgangspunkt i flertallet av informantenes uttalelser virker det som at de betrakter deltakerne som relevante og nyttige

bidragsytere i gruppen. På den annen side stiller jeg spørsmålstegn ved at fire av deltakerne er i tvil om hvilken nytte de har for meg i et intervju. Dersom de ikke opplever å besitte den nødvendige kunnskapen og erfaringen til å besvare spørsmål om gruppens samvirke og informasjonsflyt, er de da også usikre på sin kompetanse innad i gruppen? Slik jeg tolker det går disse hånd i hånd, og kan derfor si noe om usikkerheten rundt egen rolle i gruppen som finnes hos noen av deltakerne. Et annet viktig moment som fremkommer i flere av intervjuene, er at gruppesamlingene blir nedprioritert til fordel for interne møter eller forpliktelser. Flere informanter har poengtert at de er pålagt av sin kommune å prioritere interne aktiviteter dersom det kommer i konflikt med noe eksternt. Dette sender et tydelig signal om deltakernes og/eller kommuneledelsene sine oppfatninger av gruppens relevans. Som følge av interne prioriteringer er det vanskelig å samle hele gruppen på én gang, fordi slike møter arrangeres ulike dager i de ulike kommunene. Dette vil naturlig nok påvirke informasjonsflyten, både ved at en ikke får tilgang på alles tanker om ulike saker, men ikke minst i forhold til det å sikre at informasjonen faktisk er mottatt og forstått.

«Det er ingen som står på barrikadene for at vi skal ansette migrasjonsrådgivere eller jobbe med dette, enda. Det bør komme». Med dette antyder informanten at radikaliserings og voldelig ekstremisme er et nytt område å jobbe opp mot, og det er en prosess å få folk til å åpne øynene for at dette er viktig arbeid som krever at det prioriteres ressurser. Videre uttaler informanten at hvis ikke deltakerne i koordineringsgruppen klarer å formidle viktigheten av gruppen til sine respektive ledere og organisasjoner, må en gå seg selv i sømmene og se hvor det eventuelt svikter. Med dette tolker jeg det som at informanten mener det er opp til hver enkel gruppedeltaker å ta ansvar for å spre kunnskap og informasjon om koordineringsgruppen i egen organisasjon. Hvis de som har nærmest tilknytning til det regionale arbeidet, altså grupperepresentantene selv, ikke klarer å redegjøre for gruppens relevans, er det ikke å forvente at kommuneledelsene skal ta arbeidet på alvor. Det handler om å ta sin egen rolle seriøst, og kunne argumentere for styrkene ved gruppen.

Den samme informanten sier videre at koordineringsgruppen krever mer ressurser enn informanten tror de har tilgjengelig. Det er alltid en utfordring å få pengene til å strekke til, og når man i tillegg jobber mot en problemstilling som ikke alle har sett alvoret av og ikke prioriterer, blir det en ekstra utfordring. Informanten sier det er vanskelig å få ressurser til nye

områder uten at det går på bekostning av noe annet. Og selv om gruppen har mottatt ulike prosjektmidler er det viktig at hver kommune prioriterer og setter av ressurser til arbeidet. En annen informant stiller seg bak dette, og uttaler at «En av styrkene ved det regionale samarbeidet og koordineringsgruppen er at en bruker minimalt med ressurser og får maksimalt utbytte». Samtidig understreker vedkommende at det er viktig å reflektere over hvorvidt dette kan gå ut over internprioriteringen til kommunene. Med dette mener informanten at det kan tenkes at kommunene ikke prioriterer å bruke ressurser på arbeidet mot radikaliserings fordi de får mye gratis ved å være med i gruppen, og på den måten ender opp med å slippe å gjøre så mye selv. Det blir derfor poengtert av begge disse informantene at det er viktig at representantene for kommunene klarer å kommunisere relevansen av gruppen. De presiserer også at gruppen skal fungere som et sikkerhetsnett eller tillegg til den ordinære forebyggingen, og ikke et substitutt. Det er derfor avgjørende at temaet opprettholdes på dagsordenen, og at det vies fokus både i de kommunale ledergruppene, samt nedover i systemene i de ulike kommunene.

## 6 DRØFTING

I det følgende kapitlet blir det teoretiske rammeverket og de empiriske funnene fra intervjuene og dokumenter drøftet for å besvare oppgavens problemstilling *Hvordan bidrar interkommunalt samarbeid i Rogaland til en felles bevissthet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme?*

Kapitlet er strukturert med utgangspunkt i de tre forskningsspørsmålene presentert i kapittel 1. Enkelte steder overlapper punktene hverandre og kapitlet må derfor sees i sin helhet.

### 6.1 Forskningsspørsmål 1 – «en ny normalitet»

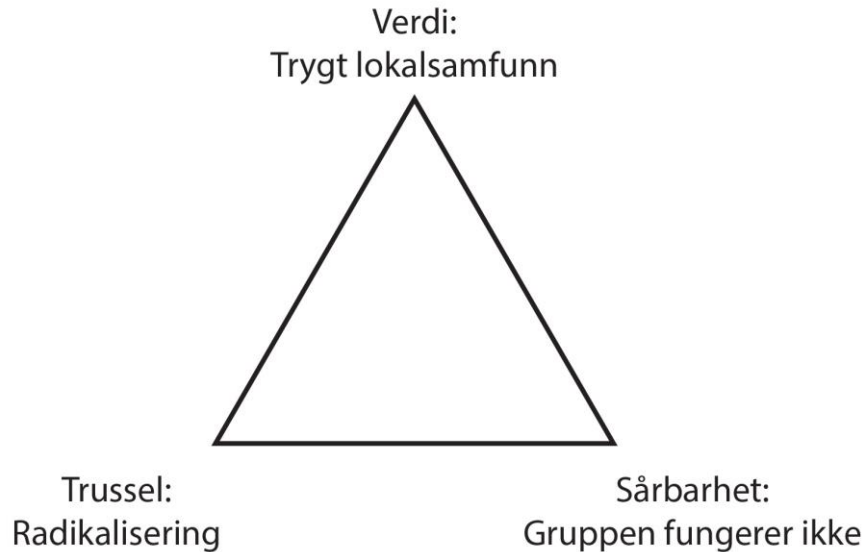
*Ser medlemmene i det interkommunale samarbeidet i Rogaland dagens trusselbilde knyttet til radikaliserings og potensielle terrorangrep som en ny normalitet, og får medlemmene støtte for dette trusselbildet i deres respektive organisasjoner?*

Hensikten med alt arbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskap er å styre og planlegge for å forhindre og minimere utvikling av uønskede hendelser (Engen mfl., 2016). Den interkommunale koordineringsgruppen ble opprettet i 2015 på bakgrunn av fremmedkrigerproblematikken.

Gruppen endret senere mandatet til å arbeide systematisk og aktivt inn mot all type radikaliserings og voldelig ekstremisme. I kapittel 1 refereres det til alvorlige hendelser i andre land som har resultert i at radikaliserings og voldelig ekstremisme har fått fornyet internasjonal og globalt fokus i etterkant av terrorangrepene den 11. september 2001. 22. juli 2011 påviste som sådan at vi heller ikke her til lands er fritatt fra denne risikoen. Den ene informanten uttaler at trusselen med radikaliserings ligger i usikkerheten knyttet til det ukjente flere år frem i tid. Dette kan sees i sammenheng med Aven (2014) som sier at usikkerhet påvirkes av styrken i bakgrunnskunnskapen. Informantene fra PST forklarer at det er helst høyreekstremisme og bruk av vold i disse miljøene som utgjør den største trusselen i Rogaland, i motsetning til nasjonalt hvor ekstrem islamisme er bredere representert. Dette fordrer derfor et systematisk forebyggende arbeid ettersom disse hendelsene kan true våre samfunnsinstitusjoner, verdier og normer, og bidra til å sette både den kollektive sikkerheten og den individuelle trygghetsfølelsen i fare (Engen mfl., 2016).

### 6.1.1 Trussel vs sårbarhet

Trefaktormodellen, presentert i figur 4, refererer til forholdet mellom verdi, trussel og sårbarhet (Engen mfl., 2016; NSM, 2015). På bakgrunn av det teoretiske grunnlaget samt det innsamlede datamaterialet, ble det utarbeidet en modifisert trefaktormodell. Denne modellen er illustrert i figur 9. Radikalisering og voldelig ekstremisme er trusselen som setter verdien, et trygt lokalsamfunn, på prøve.



Figur 9 (egendefinert): Modifisert trefaktormodell, basert på figur 4.

Dersom en kommune melder inn en sak hvor det er behov for koordineringsgruppen sin spisskompetanse, er utfallet i stor grad avhengig av at samvirket og informasjonsflyten mellom deltakerne i koordineringsgruppen fungerer. Gjør den ikke det, er gruppen sårbar. Dersom gruppen er robust og pålitelig, kan den bidra til å tette hullene som øker sårbarheten i radikaliseringsarbeidet. I gruppearbeidet er det viktig med variasjon i tankesett, det som Weick (2001) omtaler som «requisite variety». Det kan bidra til at medlemmene ser ting fra ulike perspektiver, for på den måten å fange opp mer og skape en bredere forståelse i gruppen. Hvis gruppen fungerer, ved at den er pålitelig og innehar en felles bevissthet som gjør at deltakerne har en lik forståelse av problematikken, vil gruppen kunne bidra i radikaliseringsutfordringen. Koordineringsgruppen er et resultat av samvirke og arbeid på tvers av sektorer, fagområder og kommuner, og fungerer som et ledd i arbeidet med å redusere trusselen.

### 6.1.2 Samfunnssikkerhetsbegrepet

St.meld. nr. 17 (2001-2002) sin definisjon av samfunnssikkerhetsbegrepet peker på karakteristikk som tåleevne og robusthet under ulike former for påkjenninger. Nylige hendelser understreker et økt behov og fornyet fokus på arbeid med forebygging og forberedelse for å styrke motstandsdyktigheten for både samfunn og individ, mot det som i dag synes å være en «ny normalitet» når det gjelder trusselbildet (Kruke, 2012; Engen mfl., 2016). I etterkant av terrorangrepene den 22. juli 2011 ble sentrale sårbarheter tilsynegjort, og avdekket det norske samfunnets manglende evne til å fungere og respondere når det ble utsatt for de uønskede hendelsene i regjeringskvartalet og på Utøya (Engen mfl., 2016). Regjeringens handlingsplan (2014) retter fokus på dette temaet samtidig som den inneholder tilrådninger for hvordan et forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme bør foregå. Det er på bakgrunn av dette at den interkommunale koordineringsgruppen i Rogaland er opprettet. Det interkommunale samarbeidet kan som sådan bidra til å bygge robusthet for å minimere mulige sårbarheter.

### 6.1.3 Risikopersepsjon

Risiko dreier seg alltid om noe som kan, eller som vil, kunne skje i fremtiden, noe som påpeker sammenhengen mellom risiko og forebygging for fremtidige hendelser (Engen mfl., 2016). Der det realistiske kunnskapssynet definerer og anser risiko som en kombinasjon av sannsynlighet og konsekvens (Engen mfl., 2016; Rausand og Utne, 2009), understreker det konstruktivistiske synet den menneskelige forståelsen av risiko der sannsynlighetsfaktoren er utelukket. I denne studien inngår en slik menneskelig forståelse av begreper som trussel og risiko, noe som følgelig henger sammen med en subjektiv risikopersepsjon (Engen mfl., 2016). To av studiens informanter svarer at de ikke har kunnskap nok til å kunne si noe om risiko, mens de resterende henviser til både PSTs trusselvurderinger og den kunnskapen som finnes i PST Rogaland, og innad i koordineringsgruppen. Det kan virke som at noen av informantene er usikre på radikaliseringsproblematikken, og deres uttalelser kan følgelig indikere at risikoforståelsen i koordineringsgruppen stemmer overens med Avens (2014) definisjon om usikkerhet og bakgrunnskunnskap. Dette kan også tolkes som at den enkelte ikke forholder seg til risiko basert på sannsynligheter (Olsen mfl., 2008), men heller en risiko relatert til den enkeltes verdensbilde gjennom menneskelige og skjønnsmessige forhold (Engen mfl., 2016; Renn, 2008; Olsen mfl.,



2008). Aven mfl. (2004) omtaler risikopersepsjon som forståelsen av hvordan folk flest forstår, håndterer og opplever farer og risiko. Dette er relevant for hvordan gruppen og gruppens medlemmer formidler informasjon om radikaliserings og voldelig ekstremisme. Collective mindfulness fremhever at det kreves ulike forståelser og perspektiver når en arbeider med komplekse problemstillinger (Weick mfl., 1999). I så måte kan en si at det kan være en svakhet at det utelukkende er PST sin forståelse av risikobegrepet som styrer informantenes forståelse. På den annen side er det helt naturlig at det blir slik, og i så måte en kritikk av teorien på akkurat dette området. Mange av deltakerne i koordineringsgruppen har aldri jobbet med radikaliserings, voldelig ekstremisme og risikovurderinger før de ble deltakere i gruppen. Det kan derfor ikke forventes at de skal sitte med mye forkunnskap og forståelse på akkurat dette feltet fordi det er PST og politiet som kan dette best. Når gruppen har blitt enige om en risikoforståelse basert på det de blir presentert av PST og radikaliseringskontakten på samlingene, vil det ha lite for seg hvis man ikke tror på de dataene som legges frem. Utfordringen med PST er at man ikke får tilgang på bakgrunnsdataene, man får bare det som står i de åpne trusselvurderingene. Spørsmålet da er om man har tillit til PST eller ikke. Og ettersom det ikke er noe som tilsier at gruppen ikke skal ha tillit til PST, må de forholde seg til den trusselvurderingen som de legger frem. At informantene baserer seg på PST sin trusselvurdering er en forutsetning for å bidra til å skape en felles bevissthet i koordineringsgruppen. Samtidig betyr ikke dette at gruppedeltakerne ikke skal danne egne meninger om temaene risiko og trussel som de videreformidler til sine respektive kommuner. Når to av informantene svarer at de ikke har kunnskap til å si noe om risiko, kan det følgelig si noe om risikopersepsjonen til informantene og deres respektive kommuner og at dette normalt sett ikke er noe de forholder seg til. Dette samsvarer med diskusjonen fra Årsseminar 2017, der flere belyser at temaet ikke har en fremtredende rolle i deres daglige virke. PST presenterer det nasjonale og regionale trusselbildet for koordineringsgruppen, men det vil være det enkelte medlem og koordineringsgruppen sitt ansvar å tilpasse det sin egen kommune. Det er viktig at medlemmene i gruppen interesserer seg for radikaliserings tematikken og ser relevansen av arbeidet som gjøres i koordineringsgruppen. Når flere informanter utelukkende viser til PST sin trusselvurdering, gir dette grunnlag til å tolke at informantene ikke selv reflekterer over problematikken og trusselen, og i så måte heller ikke tillegger det den nødvendige alvorlighetsgraden.

### 6.1.4 Forebyggende arbeid

Et bra arbeid for forebygging er et «dynamic non-event», ettersom det er en hendelse som ikke får utviklet seg til å skje (Weick, 2001). Man vil aldri kunne stille hundre prosent forberedt i arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, men gjennom øvelser og evalueringer av hendelser, trenes gruppen i hvordan de skal gå frem i nye saker. Det fremkommer av intervjuene at koordineringsgruppen bare har hatt én reell hendelse siden den ble opprettet for to år siden. Med utgangspunkt i dette er det naturlig å konkludere med at radikaliseringsproblematikken slik den er i dag, er håndterlig og under kontroll. Samtidig forteller det lite om hvordan situasjonen faktisk er. Er det slik fordi PST, politiet og andre relevante aktører klarer å hankses med de utfordringene som finnes i Rogaland, og på den måten holder radikaliserings og voldelig ekstremisme i sjakk? Eller går det godt fordi det er så få som faktisk blir radiaklisert og bruker voldelige metoder for å nå sine mål? En av informantene uttaler at radikaliserings ikke oppleves som et problem i sin kommune, fordi det så langt ikke har vært noen hendelser. Dette kan følgelig indikere at vedkommende ikke besitter en såkalt HRO-tankegang, som i følge Weick mfl. (1999) blant annet søker etter feil for å sikre kontinuerlig forbedring av sikkerheten. I Rogaland er det høyreekstremisme som regnes som den største utfordringen hva gjelder radikaliserings og rekruttering til slike miljøer. Vi har likevel vært skjernet for de alvorlige hendelsene vi har sett i andre europeiske land de siste par årene. På den annen side kreves det at samfunnet har fokus på dette, for og unngå å stille uforberedt ved en eventuell hendelse. Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014) er et grep for å sette utfordringen på dagsordenen. Stavanger kommune og de andre deltakerkommunene har, ved å danne koordineringsgruppen, vist at de ønsker å jobbe sammen for å stille best mulig rustet. I så måte søker gruppen etter å «se mer», det Weick mfl. (1999) omtaler som årvåkenhet med hensyn til aktivitetene.

### 6.1.5 Gruppens målsetning

Koordineringsgruppen sin overordnede målsetning er å jobbe mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, og ved dette bidra til å redusere samfunnets sårbarhet. Hovden (1998) diskuterer kompleksiteten i det å forbedre samfunnssikkerheten. Hendelser både nasjonalt og internasjonalt fra 2001 og fram til 2017 viser en forskyvning i retning av mer radikale ytringer og handlinger, noe som peker i retning av at terrortrusselen kryper nærmere og nærmere. I henhold til Hovden (1998) beveger vi oss i retning av et mer sårbart samfunn som kan få store konsekvenser for både den nasjonale og individuelle tryggheten. Opplevelsen av risiko vil i følge Renn (2008) være

preget av nærhet til riskokilden. Sammenhengen mellom opplevd risiko og hvordan mennesker forholder seg til denne, vil også ha betydning (Kasperson mfl., 1988). Den interkommunale gruppen i Rogaland ble opprettet i 2015 på bakgrunn av regjeringens handlingsplan (2014). Ved å etablere denne gruppen viser kommunene og gruppedeltakerne at risikoen ved radikaliserings og voldelig ekstremisme anses som uakseptabel, og følgelig at de har sett behovet for å jobbe forebyggende opp mot dette (Engen mfl., 2016). Informantenes uttalelser indikerer likevel en lav forståelse for sentrale begreper som vil være avgjørende for å ha en bevissthet om, og forståelse rundt, arbeidet med radikaliserings og voldelig ekstremisme, noe som kan synes å være en sentral svakhet. Hvis medlemmer i koordineringsgruppen har et fragmentert bilde av alvorlighetsgraden av denne trusselen, vil man også spre et fragmentert bilde ut i sine respektive organisasjoner. Dette er illustrert i figur 8 (kapittel 5) som viser ulik informasjon fra ulike aktører til sin hjemmeorganisasjon. Dette hindrer en felles bevissthet i radikaliseringsarbeidet både internt i gruppen, men også mellom gruppen og sine respektive organisasjoner samt eksterne aktører.

#### **6.1.6 Felles bevissthet**

Samtlige informanter påpeker at koordineringsgruppen har bidratt til å styrke samarbeidet mellom de ulike etatene, sektorene og kommunene. Deltakerne bringer med seg tips og bekymringsmeldinger fra sine respektive kommuner eller organisasjoner i de tilfeller de vurderes som aktuelle for koordineringsgruppen. Disse diskuteres i fellesskap, og kan i så måte bidra til en bevisstgjøring for den eller de kommuner det gjelder. At dette gjøres kan indikere at det finnes en sentral forståelse om at selv det minste avvik og utvikling kan få katastrofale følger (Weick mfl., 1999; Boin mfl., 2005). Videre signaliserer det at koordineringsgruppen innehar evne til å være bekymret og reagere på den negative utviklingen, «den nye normaliteten», som kan true sikkerheten i lokalsamfunnene i Rogaland. Det er PST som presenterer det foreliggende trusselbildet for koordineringsgruppen. Spørsmålet er om dette betyr at deltakerne ser radikaliserings og voldelig ekstremisme som en «ny normalitet» – at de tar det på alvor, og innretter seg deretter? Informantenes uttalelser tyder på at det er et delt bilde i gruppen. Noen betrakter det som en «ny normalitet», mens andre ikke gjør det. Deltakerne bringer med seg personlige syn og erfaringer inn i gruppen. Dette danner grunnlag for deres vurderinger om hvorvidt radikaliserings og voldelig ekstremisme er en reell trussel eller ei. Følgelig indikerer informantene uttalelser at det ikke finnes en felles bevissthet innad i koordineringsgruppen knyttet til forståelsen om denne trusselen.

## 6.2 Forskningsspørsmål 2 – relevante aktører

*I hvilken grad reflekterer sammensetningen i den interkommunale gruppen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme de relevante aktørene som jobber/bør jobbe med forebygging av radikaliserings i fylket?*

Som nevnt i oppgavens avgrensning, kapittel 1.2, er dette en interkommunal gruppe bestående av kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Time og Rennesøy, samt lokalt politi og PST. Koordineringsgruppen består av totalt 15 deltakere. Kommunenes representanter innehar forskjellig kompetanse og representerer forskjellige etater i sine respektive kommuner.

Som følge av antakelsen om at uønskede hendelser kan utvikle seg uten å bli oppdaget i forkant, baserer HRO-er seg på at de bør utvide perspektivene for å se «mer» (Weick mfl., 1999).

Trusselen ved radikaliserings og voldelig ekstremisme betraktes som et «wicked problem», og er i så måte en problematikk som består av for mange variabler til at det kan håndteres av én aktør alene. For å evne og se mer, opprettes team og nettverk bestående av ulike aktører og fagkompetanse (Bjørge og Gjelsvik, 2015; Weick, 2001; Kruke og Olsen, 2005).

Gruppedeltakerne skal med sine kunnskapsområder og fagfelt bidra til å se ut over det ansatte i førstelinjetjenesten klarer alene. Koordineringsgruppen skal se det store bildet, helheten, i radikaliseringsproblematikken. For at dette samarbeidet skal fungere, er det viktig at sammensetningen av deltakere er riktig. En må stille spørsmål ved hvem som sitter rundt bordet – er det de relevante aktørene? Evner de å skape en felles bevissthet i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme?

### 6.2.1 Samfunnssikkerhet og beredskap

Hensikten med koordineringsgruppen er utelukkende å være et fagmiljø, de skal utgjøre regionens spisskompetanse og jobber på et rådgivende strategisk nivå. Gruppen skal med andre ord ikke gjøre noe operativt. Dette skal kommunene gjøre selv, i henhold til ansvars- likhets- og nærhetsprinsippene. Prinsippene indikerer en klar forventning til hvordan man skal organisere seg i samfunnssikkerhetsarbeidet (St.meld. nr. 29 2011-2012). Det er viktig at dette etterleves for å sikre at aktørene som til daglig sitter med samfunnssikkerhetsansvaret, også har ansvaret ved en reell hendelse. Samtidig, som følge av samvirkeprinsippet og ideen om at ressursene skal finne

hverandre, har koordineringsgruppen en berettiget plass for å unngå «silotenkningen» som finnes i mange organisasjoner. Med silotenking menes da en snever tankegang innen egen sektor og manglende evne til å se det helhetlige bildet. Weick mfl. (1999) påpeker at HRO-er bygger redundans gjennom overlappende systemer som et bidrag til å øke sikkerheten.

Koordineringsgruppen kan betraktes som et resultat av et behov for å snakke sammen for å løse utfordringer i «den nye normalitet», ettersom gruppen har til hensikt å minimere gapet mellom kommuner og etater. Informantene understreker at det er nødvendig å kunne se utover eget arbeidsområde og organisasjon fordi radikaliseringsprosesser verken kjenner kommune- eller sektorgrenser. Dette underbygger at koordineringsgruppen må bidra med støtte i det kommunale arbeidet som gjøres, og kan derfor sees som en mulig strategi for å bygge redundans i det som er et krevende arbeid i et dynamisk og komplekst samfunn.

### **6.2.2 Medlemmenes beslutningsmyndighet**

Intervjuene tilsier at koordineringsgruppen har behov for medlemmer med beslutningsmyndighet på vegne av egen organisasjon. På den måten vil koordineringsgruppen inneha et større handlingsrom, og vil kunne jobbe mer effektivt. Ved gruppens opprettelse var den i noen grad tilfeldig sammensatt av personer med ulik kompetanse og rolle i egen organisasjon. Dette opplevdes i følge informantene som utfordrende og ineffektivt. Gradvis har det blitt mer fokus på å ha med de riktige aktørene i gruppen. Som følge av dette har aktører blitt byttet ut, og nye med mer relevant kompetanse har kommet inn. Dette viser at koordineringsgruppen har evne til å omstille seg etter behov. Ulempen med feil sammensetning i koordineringsgruppen er at man kan ha mangelfull forståelse av viktigheten av arbeidet, mangelfull/feil prioriteringer, og kan få uklare rolle- og ansvarsbeskrivelser i gruppen. Dette er punkter som ble diskutert i gruppen ved Risikovurdering 2017, der barrierer i forhold til samordning og koordinering ble belyst. Fokus på systematisk planlegging, samvirke, øvelser og trening er faktorer som bidrar til organisatorisk læring, og kan medføre høyere pålitelighet (Aven mfl., 2004; Perry og Lindell, 2003a; Reason, 1997; Weick mfl., 1999). Følgelig kan feil sammensatt gruppe hemme blant annet samvirke og koordinering.

### 6.2.3 Gruppens kompetanse

For at koordineringsgruppen skal oppnå en sammensetning bestående av relevante og riktige aktører, må de være bevisst på hvilken kompetanse som trengs, og hvilken som mangler. Diskusjonene som finner sted rundt bordet i gruppen er avhengig av variasjon i kunnskapen for blant annet å oppnå det Weick (2001) omtaler som «requisite variety». Koordineringsgruppen forsøker «å sette sammen et team som har lest ulike bøker». Det vil si et team som spiller på hverandre på en fri og åpen måte med gjensidig respekt, hvor man får utnyttet all kompetanse som sitter i gruppen. Om representanten kommer fra for eksempel Stavanger eller Sola kommune er i så måte mindre interessant, i det minste frem til pågangen eventuelt skulle tilsi at det er kun de kommunene som sitter i gruppen, som får hjelp ved hendelser. Et relevant gruppemedlem er en person som innehar riktig kompetanse, nødvendig erfaring og som har de «rette» personlige egenskapene. Eksempelvis er det ikke tilstrekkelig å sitte med all verdens kompetanse og erfaring dersom man ikke evner å formidle den. Ved forespørsel om å være informant i forbindelse med denne masteroppgaven, var det flere som uttrykte usikkerhet knyttet til hvorvidt de kunne bidra. Dette kan indikere at de er usikre på relevansen av egen kompetanse inn i gruppen, og/eller er usikre på koordineringsgruppen sin rolle i en større sammenheng. Begge disse aspekter burde etter et par års virke ikke være vanskelig å besvare. Samtidig kan det også handle om personlig ydmykhet og litt tilbakeholdenhet i forhold til å bli forespurt som «ekspert» på området.

### 6.2.4 Relevante aktører

NIBR-rapporten (2016) peker på viktigheten av å involvere de relevante aktørene i det forebyggende radikaliseringsarbeidet. Figur 5 viser til hvem som bør inkluderes i samarbeidet. Koordineringsgruppen i Rogaland består allerede av flere av disse aktørene; PST, NAV, helse, samt politi. Tar man utgangspunkt i figuren er det likevel flere aktører som ikke er representert i gruppen. Samtidig understrekes det i NIBR-rapporten (2016) at det bør vurderes hvorvidt alle disse faktisk bør være med. Det kan bli en utfordring å få utbytte av arbeidet hvis gruppen blir for stor. Dette er i samsvar med mine informanters uttalelser. Samtlige av dem er av den oppfatning at sammensetningen i gruppen representerer en god variasjon i fagområder. På den annen side nevner de fleste informantene andre aktører som de mener burde vært med. Halvparten av informantene peker på Fylkeskommunen i forhold til videregående skoler. Noen mener at helse, fortrinnsvis kommunelege, burde vært representert. Kriminalomsorgen er nevnt, det er også

interkulturell kompetanse for å gi fagkunnskap om ulike trossamfunn og kulturer. På Årsseminar 2017 ble det også etterlyst at gruppen burde ha bedre kompetanse for å håndtere internettrelaterte problemstillinger.

### **6.2.5 Koordineringsgruppens navn**

I følge terminologien knyttet til sikkerhets- og beredskapsarbeid er det fylkesmannen som sikrer og sørger for regionalt samarbeid. Gruppen kaller seg for en regional koordineringsgruppe, men verken fylkesmannen eller noen av Ryfylkekommunene er representert i gruppen. Til tross for at gruppen består av seks kommuner i *Stavangerregionen*, er det et lite hensiktsmessig navn fordi det skaper usikkerhet, særlig hos eksterne aktører, rundt hvem som deltar i gruppen og hva mandatet er, jamfør Årsseminar 2017. Gruppen har i sammenheng med nytt mandat av 14. juni 2017 byttet navn til *Samordningsgruppe for voldelig ekstremisme i regionen – SAMVER*.

### **6.2.6 Ser kommunen viktigheten av gruppen**

Koordineringsgruppen har få årlige samlinger. Det er avgjørende for arbeidet i gruppen at alle medlemmene deltar på disse. Tilbakemelding fra noen informanter peker på at egen hjemmeorganisasjon i noen grad pålegger å prioritere interne møter foran eksterne møter, som for eksempel koordineringsgruppen. Basert på egne observasjoner og uttalelser fra informanter er det også gruppemedlemmer som i noen grad virker «frakoblet» i møtene, fordi det jobbes med andre ikke-relaterte saker på mobil/PC. Det er viktig for gruppens arbeid at deltakerne er både fysisk og mentalt tilstede. Weick mfl. (1999) omtaler farer som truer årvåkenheten, for eksempel produksjonspress. I denne sammenheng uttrykt ved at gruppemedlemmer opplever arbeidspress og prioriteringsutfordringer fra egen organisasjon. Noen informanter frustreres over at det ikke avsettes nok tid i egen kommune for å jobbe med arbeidsoppgaver relatert til koordineringsgruppen. Det er i tillegg usikkerhet i forhold til om man har nødvendig støtte fra egen kommuneledelse. Dette handler om prioriteringer og kan være hemmende for samvirke, kontinuitet og effektivitet i gruppen. NIBR-rapporten (2016) peker på at det er en tidkrevende prosess å bygge en god relasjon i tverretatlige arbeid. En viktig oppgave i forhold til dette er at samarbeidet blir forankret og utviklet på ulike nivåer. Tre informanter uttaler at det som et tiltak for å gripe fatt i den manglende forståelsen av gruppens nytte og relevans i kommuneledelsene, er besluttet at gruppeleder skal holde en presentasjon om gruppens virke og hensikt for ledergruppene i kommunene.

### **6.2.7 Gruppens sammensetning**

Informantenes uttalelser indikerer at gruppen fortsatt har et stykke igjen å gå hva gjelder å få med de riktige aktørene. Koordineringsgruppen startet som et prosjekt i 2015 hvor de hadde en innledende bemanning som senere er blitt justert. NIBR-rapporten (2016) peker på noen forventninger om hvem som bør være inkludert i et slik samarbeid. Koordineringsgruppen er fleksibel i forhold til om dette er deres endelige sammensetning, eller om det kan være behov for ytterligere endringer. Gruppen kan dermed sies å ha en sammensetning som justeres underveis, basert på de situasjonsbestemte behovene og eventuelle forventninger som måtte komme. Gruppens medlemmer mener at de bidrar til å skape et felles situasjonsbilde ved at en får belyst utfordringer, mulige håndteringsstrategier og delt informasjon på tvers av kommunegrenser. Endsley (1995; 1995a) omtaler situasjonsbevissthet som tolkning av omgivelser, forståelse av nåværende situasjon og gjenkjennelser av situasjoner. Min forståelse er at det informantene omtaler som situasjonsbilde samsvarer med Endsley (1995; 1995a) sin definisjon. Dette sammenfaller også med Weick mfl. (1999) sine begrep om situasjonsforståelse, der erfaring og kunnskap deles, og hvor ulike tolkninger bidrar til at det skapes et riktig bilde. Radikaliseringsproblematikken kjenner ingen kommunegrenser, og fordrer i så måte samvirke. Som følge av dette er det avgjørende at gruppen har en felles bevissthet for å kunne samvirke effektivt og målrettet. Slik jeg tolker intervjudataene og egne observasjoner, eksisterer ikke denne bevisstheten i like stor grad som noen av informantene uttaler. Ved at de har ulik risikoforståelse, spres det sannsynligvis et fragmentert bilde av dette også ut til kommunene.

### **6.2.8 Koordineringsgruppens nytteverdi**

Oppsummert er det enighet blant informantene om at koordineringsgruppen har stor nytteverdi i radikaliseringsarbeidet, særlig som følge av at det ikke er realistisk å sitte med et slikt fagmiljø i hver kommune. Informantene er videre enige om at gruppen bidrar til å samle etatene fordi den tilrettelegger for en tverrfaglig tankegang. Bare det faktum at disse aktørene samles, er et positivt bidrag til kompetanseoppbygging og informasjonsdeling. Det er også i tråd med samvirkeprinsippet som påpeker viktigheten av å samle relevante aktører på tvers av etater (St.meld. nr. 29 (2011-2012)). Det finnes ingen annen arena hvor disse problemstillingene naturlig diskuteres. Man kan problematisere at det burde vært med flere aktører og funksjoner,



som for eksempel foreslått i NIBR-rapporten (2016). Imidlertid er gruppen foreløpig i diskusjon om hvorvidt det er hensiktsmessig å trekke inn flere parter. Tvert i mot har én informant uttalt at det kunne være fordelaktig å splitte koordineringsgruppen til en liten ekspertgruppe, og at resten av deltakerne da skulle utgjøre et fora som møtes jevnlig. Foraets primær oppgave ville da bli å motta informasjon fra ekspertgruppen for videre distribusjon i egen organisasjon.

### **6.3 Forskningsspørsmål 3 – informasjonsdeling**

*Hvordan fungerer informasjonsdelingen, både internt i gruppen og mellom gruppen og deltakernes respektive organisasjoner?*

Det at de seks kommunene, med støtte i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014), har valgt å opprette en interkommunal koordineringsgruppe er en erkjennelse om at man ønsker å jobbe etter «føre var»-tankegang og at man, i et samfunnsperspektiv, anerkjenner at det er behov for å se og dokumentere utviklingstrekk over tid og på tvers av organisatoriske og geografiske grenser. Man ser at dette vil kreve bredere kunnskaper og utvidede fora for å diskutere tiltak og/eller lære av «siste hendelser». Koordineringsgruppen er ment å være et slikt fora.

#### **6.3.1 Gruppens mandat**

Gruppens mandat er presentert i kapittel 2. Hovedelementene er å besitte spisskompetanse, implementere kompetanse i egen organisasjon, samt distribuere kunnskap via seminarer. Dette forutsetter god informasjonsdeling, og at informasjonsflyten fungerer både internt i gruppen og eksternt mot hjemmeorganisasjoner og andre aktører. Basert på mine samlede observasjoner via gruppesamlinger og intervjuer, sitter jeg med en formening om at mandatet ikke er presist nok. Jeg får inntrykk av at gruppedeltakerne synes bestillingen er uklar. Dette har gjort det utfordrende med tanke på å få grep om hva koordineringsgruppen faktisk driver med. Mandatet ble også diskutert på arrangementene Risikovurdering 2017 og Årsseminar 2017. I henhold til disse tilbakemeldingene ble det gitt et nytt og mer presist mandat av 14. juni 2017, omtalt i fotnote 2 i kapittel 2. Dette viser en typisk innledende usikkerhet i gruppeetableringen, men at gruppen har

omstillingsevne. I så måte viser gruppen trekk fra den generative kulturen omtalt av Westrum (1993), hvor avdekkede feil medfører reformer, og at nye ideer ønskes velkommen.

### 6.3.2 Intern informasjonsflyt

Den interne informasjonsflyten er illustrert i figur 7 (kapittel 5). En ideell informasjonsflyt fungerer begge veier. Gruppetakerne bidrar med informasjon inn til gruppen, og gruppedeltakerne leverer informasjon motsatt vei. I det etterfølgende nevnes noen karakteristiske trekk relatert til den interne informasjonsflyten i gruppen. Uttalelser fra intervjuene og Risikovurdering 2017 indikerer at informasjon og agenda på møtene til koordineringsgruppen i stor grad styres av Stavanger kommune. Dette henger sammen med at det er Stavanger kommune som er tyngst representert, både i antall og tverrfaglig kompetanse, i tillegg til at de sitter med gruppens leder. Dette reflekterer Turner (1978) sin beskrivelse av «variable disjunction» som understreker at folk ofte innehar ulike oppfatninger og forståelser avhengig av hvilket nivå og hvor i organisasjonen de jobber. At folk sitter med ulik informasjon om en situasjon vil få påvirkning for hvordan den oppfattes og håndteres. Noen informanter antyder at man til en viss grad tenderer mot enveiskommunikasjon. Flertallet av de mindre kommunene oppfatter likevel ikke dette som et problem fordi de erkjenner at Stavanger kommune sitter med en verdifull ressurs i kraft av sin kompetanse, som små kommuner sjelden vil kunne inneha.

Det er den som representerer de ulike kommunene som er ansvarlig for å informere egen organisasjon. Samtidig er det fire informanter som stiller seg tvilende til hvor mye de kan bidra som informant i intervjurunden min. Dette kan indikere usikkerhet knyttet til sitt eget kompetansebidrag inn i gruppen, og vil følgelig være med å prege deres involvering i forhold til å formulere budskap som skal ut til de respektive kommuner. Dersom dette ikke gjøres, blir kunnskapen og informasjonen værende i gruppen og kommunens organer kjenner ikke problemstilling eller status. Det har heller ikke hensikt at koordineringsgruppen sitter og diskuterer ulike verktøy og råd til hvordan en kan skape en bedre forståelse for emnet, hvis ikke dette viderefremmes til relevante kommunale organer.

Basert på informantenes tilbakemeldinger kan det finnes begrensninger hva gjelder utveksling av informasjon som følge av aktørenes taushetsplikt i hjemorganisasjonen. Dette er en velkjent utfordring i informasjonsprosessering fordi informasjonen er tilgjengelig, men den er spredt

mellom flere organisasjoner og aktører (Turner og Pidgeon, 1997). Forholdet mellom taushets- og varslingsplikt er et dilemma som er diskutert og avklart juridisk internt i koordineringsgruppen. Plikten til å informere står sterkt, og informantene er samstemt i at man har funnet en balansert avveining mellom taushets- og varslingsplikt, noe som er en forutsetning for åpen og effektiv informasjonsflyt. Dette kan i så måte sees i lys av Kruke og Olsen (2005) sin betegnelse av pålitelighetssøkende nettverk. Koordineringsgruppen kan være et bidrag til å oppnå større pålitelighet i arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, nettopp fordi de kan dele denne typen informasjon på en effektiv måte.

Informantenes kommentarer indikerer at den interne informasjonsflyten har forbedringspotensial. Dette kan sees i lys av uttalelser om at noen virker mer «frakoblet» enn andre, blant annet fordi de sitter på PC og mobil og jobber med annet som ikke er relatert til koordineringsgruppen. Dette kan bekreftes gjennom egne observasjoner på Risikovurdering 2017 og Årsseminar 2017. Det var helt klart noen som var mer aktive og deltok mer i diskusjonene enn andre. Dette er en velkjent sak i gruppesamarbeid og er ikke nødvendigvis negativt. Spørsmålet er om de det gjelder klarer «å være tilstede» i tillegg til å komme med relevante kommentarer i diskusjonene, på tross av multitasking? I tråd med samvirkeprinsippet (St.meld. nr. 29 (2011-2012)) kan man betrakte koordineringsgruppen som et «felles prosjekt» mellom de ulike deltakerne. Det er derfor viktig at man ikke bare tenker at hensikten er å melde tilbake til egen organisasjon hva som blir sagt, men også dele informasjonen en selv sitter med. Dette for at de andre i gruppen skal kunne ta med seg noe som er relevant hjem til sine organisasjoner, og i så måte ha utbytte av den tiden en legger ned i gruppen.

### **6.3.2 Ekstern informasjonsflyt**

Gjennom informantenes uttalelser tolker jeg det slik at en av de største utfordringene i koordineringsgruppen ligger i informasjonsflyten ut til de ulike aktørene, samt det å sikre tilflyt av informasjon fra disse aktørene og tilbake i gruppen. Det er en velkjent problemstilling at man opplever en utfordring knyttet til at nødvendig informasjon for å unngå en ulykke er spredd mellom forskjellige organisasjoner (Turner og Pidgeon, 1997). Intervjudata tyder på at gruppens medlemmer i varierende grad informerer egen organisasjon. Det kan synes som det er uklart definert i hvilken grad man har dette ansvaret, og hvilke instanser man skal informere. Man vil av denne grunn ikke fullt ut kunne sikre at nødvendig informasjon blir delt. Potensielt kan

opplysninger i forhold til en radikaliseringsprosess i en av kommunene ikke bli tatt hensyn til, selv om informasjonen finnes innad i koordineringsgruppen. Dette er i henhold til det Turner og Pidgeon (1997) sier om tilgjengelig informasjon som ikke er korrekt håndtert.

For at koordineringsgruppen skal ha en hensikt ut over det som blir diskutert på møterommet mellom deltakerne i gruppen, vurderer jeg det som at deltakerne må fungere som kontaktpersoner på vegne av sine organisasjoner. Dette for å sikre at informasjonen tilflyter både gruppen, men i like stor grad kommunene med sine relevante avdelinger i systemet. Det kan virke som at PST og politiet er mer profesjonelle i dette arbeidet, og har andre verktøy og rutiner for informasjonsdeling og loggføring. Kommunikasjonsmessig tyder det derfor på at kommunene har en større utfordring på dette punktet.

Noen informanter uttaler at det ikke er nødvendig at de i førstelinjetjenesten kjenner til koordineringsgruppen, for det er ikke ment at disse skal ta direkte kontakt med gruppen ved eventuelle saker. Det er det eksempelvis ledergruppene i kommunene som skal gjøre. Koordineringsgruppen skal ikke gå inn og håndtere enkeltsaker, de skal være mer som et fagteam som representerer spisskompetansen i fylket. Denne tankegangen stiller jeg meg kritisk til. Hadde radikaliseringsvært et stort og omfattende problem i regionen, og trykket på gruppen var for stort for dem å håndtere, ville det vært en forståelig tanke. Realiteten er at det er svært få saker som ender opp hos koordineringsgruppen. Dersom en miljøterapeut i den videregående skole får mistanke om at en ungdomsgjeng har tilknytning til et uheldig miljø, gjerne som følge av at de går med symboler som sympatiserer med høyre-radikale holdninger, må dette gripes fatt i. Det er ikke en selvfølge at denne miljøterapeuten eller skoleledelsen vet hvordan dette bør håndteres. Da burde det være mulig å nå direkte frem til en av representantene i koordineringsgruppen. Denne representanten tar deretter en avgjørelse på om det er noe som bør tas videre og diskuteres i gruppen. Alternativet for miljøterapeuten vil være å ta sin bekymringsmelding gjennom sine kommunale organer, med mulighet for at det går via-via flere ledd, før det eventuelt kommer til koordineringsgruppen. Sannsynligheten for at informasjonen ikke når denne gruppen, er betydelig. Dette er en klassisk problemstilling i forhold til mulig kortsluttet informasjon på grunn av manglende ekspertise eller utfordringer i et hierarkisk system, som Weick mfl. (1999) problematiserer i delegering av kompetanse.

Kruke, Olsen og Hovden (2005) peker på viktigheten av arbeidet som gjøres for å forebygge og forberede seg på kriser før de oppstår. Samtidig understreker Engen mfl. (2016) at det alltid er en restrisiko involvert. Beredskap og respons for å kunne håndtere denne restrisikoen knytter seg til resiliens. Weick mfl. (1999) skriver at de beste HRO-ene forbereder seg på at en hendelse vil skje, og tilegner seg på bakgrunn av dette, generell og nødvendig kunnskap.

Koordineringsgruppen har ikke en formell rolle hva gjelder forebygging og respons, dette er det som nevnt kommunene selv som skal håndtere som følge av ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippene (St.meld. nr. 29 (2011-2012)). Gruppen kan betraktes som en «kompetansetank» hvor kommunene kan få råd og veiledning, i tillegg til at det er et sted for informasjonsutveksling. Dette vil si at når noe skjer, vil koordineringsgruppen samles for å dele den tilgjengelige informasjonen de har, samt komme med tilrådninger basert på sin samlede spisskompetanse. Dette kan i så måte betraktes som en resilient strategi som gruppen bidrar til å opprettholde.

Gruppen er sammensatt av personer med forskjellig bakgrunn. Dette innebærer at deltakerne har ulik kunnskap, erfaring og forventning til arbeidet i koordineringsgruppen. Utfordringen blir da å skape en felles risikoforståelse og felles bevissthet i forhold til aktuelle problemstillinger i det lokale radikaliseringsarbeidet. At det eksisterer et ulikt trusselbilde innad i gruppen kan være en årsak til at deltakerne ikke klarer å oppnå denne felles bevisstheten. Dette påvirker følgelig informasjonsdelingen, både internt og eksternt, og det vil være vanskelig å utforme tydelig informasjon til aktørene utenfor gruppen. Dette er illustrert i figur 8 (kapittel5). Den eksterne informasjonsflyten er ikke konsistent fordi den i noen grad er farget av den gruppedeltakeren som formidler budskapet. Intervjudata knyttet til dette forskningsspørsmålet viser at det eksisterer ulike syn internt i gruppen. I så måte er det Turner (1978) sin informasjonsprosessering og forståelse av at hendelser skjer som følge av svikt i kommunikasjon og informasjonsflyt, som har vært fremtredende i koordineringsgruppen. Det virker som gruppen har en bevissthet i forhold til dette. Ved å foreta justeringer av mandatet i tråd med den løpende situasjonen, viser de elementer av det Weick mfl. (1999) og Weick og Sutcliffe (2007) omtaler som årvåkenhet for de ytre omgivelsene.

## 7 KONKLUSJON

Formålet med denne studien har vært å finne svar på problemstillingen; *Hvordan bidrar interkommunalt samarbeid i Rogaland til en felles bevissthet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme?*

Problemstillingen radikaliserings og voldelig ekstremisme er noe som i en internasjonal kontekst ser ut til å være en «ny normalitet». Funnene fra denne studien er at enkelte av aktørene ikke kjenner seg igjen i denne «nye normaliteten», altså at gruppen som sådan ikke har en felles forståelse eller bevissthet i forhold til dette.

Det er interessant å merke seg at selv om invitasjonen om å delta i koordineringsgruppen gikk til alle kommunene i daværende Rogaland politidistrikt, er det bare seks kommuner som har valgt å delta. Det er uenighet i forhold til om gruppen skal utvide eller redusere antallet aktører.

Gruppemedlemmenes relevans i forhold til kunnskap og erfaring er varierende i forhold til å skulle være den interkommunale ekspertisen på radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det ser ut som kommunene har valgt sine representanter ut fra noe ulike kriterier.

Gruppens mandat har vært utydelig. Selv gruppens medlemmer gir uttrykk for at dette har vært en utfordring. Man har tatt konsekvensen av dette, og mandatet har blitt omformulert og presisert i flere omganger. Informasjonsdeling er helt essensielt dersom man skal kunne utøve effektiv koordinering mellom flere aktører. Det virker i denne sammenheng som man har funnet en fin balanse mellom taushetsplikt versus varslingsplikt. Dette er viktig for å ha en åpen og effektiv gruppedialog. Den interne informasjonsflyten fungerer bedre enn den eksterne. Hovedutfordringen med den eksterne informasjonsflyten er at gruppen ikke har felles bevissthet eller et omforent budskap som kommuniseres til utenforstående aktører.

I henhold til datamaterialet er det mulig å konkludere med at den interkommunale koordineringsgruppen kan ansees som et viktig bidrag i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i Rogaland. De deltakende aktørene har langt på vei fulgt regjeringens oppfordring om å jobbe på tvers av kommunegrensene, sektorer og fagområder for å få en mer helhetlig forståelse av problematikken. Oppsummert kan en si at det er funn i denne

masteroppgaven som indikerer at det er forbedringspotensialer, men etablering av slike tverretattlig samarbeid er en tidkrevende prosess. Det at gruppen faktisk er etablert er et positivt initiativ, og i forhold til samvirkeprinsippet er man på god vei til å legge til rette for **ressursene som finner hverandre**.

### **7.1 Forslag til videre forskning**

Med utgangspunkt i tilbakemeldingene fra Årsseminar 2017 hadde det vært spennende å studere hvordan aktører som i dag står utenfor koordineringsgruppen, kan involveres, med den hensikt å gi ytterligere bredde i gruppens kunnskapsbase. For at koordineringsgruppen skal kunne jobbe effektivt, er det behov for å skape felles bevissthet. Det ville være interessant å forsøke å utvikle verktøy for å skape en slik felles situasjonsforståelse. Dagens situasjonsbilde og det som i oppgaven omtales som «en ny normalitet» gir grunnlag for å anta at det vil komme flere saker for koordineringsgruppen i tiden som kommer. Større trykk og ulike samarbeidsaktører vil gi ytterligere behov for åpen dialog og effektiv informasjonsflyt for å kunne håndtere sakene på best mulig måte. På bakgrunn av dette ville det vært interessant å studere disse sakene og se hvordan samvirket og informasjonsflyten fungerte i praksis, samt peke på eventuelle utfordringer. Det ville også vært formålstjenelig å se på erfaringer fra andre interkommunale initiativer i Norge for om mulig å avdekke noen sentrale suksessfaktorer i slike konstellasjoner.

## REFERANSER

- Ali, M. (2015). *Trusselen fra IS. Terror, propaganda og ideologi*. Oslo: Kagge Forlag
- Alsen, S. (2017). *Rapport om soloaktører*. (PST, 2017). Hentet 23.06.2017 fra <http://www.pst.no/media/utgivelser/rapport-om-soloaktorer/>
- Andersen, S.S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 22, 278-298.
- Aven, T. (2014). *Risk, Surprises and Black Swans: Fundamental ideas and concepts in risk assessment and risk management*. New York: Routledge.
- Aven, T. (2015). *Risikostyring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T. (2016, 08.09.). *Trussel – risiko*. Hentet 28.02.2017 fra <https://snl.no/trussel - risiko>
- Aven, T. og Renn, O. (2010). *Risk Management and Governance. Concepts, Guidelines and Applications*. Berlin: Springer.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H. og Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, R. (2012, 24.05.) *Radikalisering*. Hentet 01.04.2017 fra <http://www.pst.no/blogg/radikalisering>
- Bjørgero, T. og Gjelsvik, I.M. (2015). *Forskning på forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme: En kunnskapsstatus*. Oslo: PHS Forskning 2015:2.
- Bjørnland, B. (2012, 11.07.) *Voldelig ekstremisme - et felles ansvar å forebygge*. Hentet 01.04.2017 fra <http://www.pst.no/blogg/voldelig-ekstremisme-et-felles-ansvar-a-forebygge/>
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Malden: Polity Press.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. og Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruvoll, J. (2017). *Hvordan kan vi kommunisere det vi ikke vet? En kvalitativ studie om risikoforståelse og risikokommunikasjon i en terrorismekontekst*. (FFI-rapport 17/00182). Hentet 23.06.2017 fra <http://www.ffi.no/no/Rapporter/17-00182.pdf>



- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. og Karlsson, J.C. (2002). *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Endregard, M., Brattekkås, K., Nystuen, K.O., Sandrup, T. og Gerhardsen, W. (2016). *Beskyttelse av samfunnet i en ny tid*. (FFI 1:2016). Hentet 23.06.2017 fra <http://www.ffi.no/no/Rapporter/15-02472.pdf>
- Endsley, M.R. (1995). Toward a Theory of Situation Awareness in Dynamic Systems. Lubbock, Texas: Texas Tech University. *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, March 1995. Vol. 37 no. 1, 32-64.
- Endsley, M.R. (1995a). Measurement of situation awareness in dynamic systems. *Human Factors*, 37,1, page 65-84.
- Engen, O.A., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H., Olsen, O.E. og Pettersen, K.A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Garvin, D.A. (2000). *Learning in action: a guide to putting the learning organization to work*. Boston: Harvard Business School Press.
- Halvorsen, K. (2012). *Å forske på samfunnet - en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Hovden, J. (1998). *Sikkerhetsforskning i Norge. En utredning for NFR*. NTNU-rapport, Trondheim.
- Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P.A. og Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Hentet 10.11.2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme/id762413/>
- Justis- og politidepartementet (2010). *Felles trygghet - felles ansvar. Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Hentet 10.11.2016 fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/handlingsplaner/hp\\_ekstremisme.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/handlingsplaner/hp_ekstremisme.pdf)
- Kasperson, R. E., Renn, O., Slovic, P., Brown, H. S., Emel, J., Goble, R., Kasperson, J. X., Ratick, S. (1988). The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework. *Risk Analysis*, Volume 8, Issue 2: 177-187.

Koordineringsgruppen. (2017a). *Risikovurdering: Regional samordning i arbeidet med forebygging og håndtering av radikaliserings og voldelig ekstremisme.*

Koordineringsgruppen. (2017b). *Oppsummering fra Årsseminar 2017.*

Kruke, B.I. og Olsen, O.E. (2005). Reliability-seeking networks in complex emergencies, *International Journal of Emergency Management* 2 (4): 275-291.

Kruke, B.I., Olsen, O.E. og Hovden, J. (2005). *Samfunnssikkerhet. Forsøk på en begrepsfesting.* (Vol. RF 2005/34). Stavanger: Rogalandforskning.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lid, S., Winswold, M., Sørholt, S., Hansen, S.J., Heierstad, G. og Klausen, J.E. (2016). *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: Hva er kommunenes rolle?* (NIBR-rapport 2016:12). Hentet 01.12.2016 fra <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Forebygging-av-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme2>

Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2015). *Sikkerhetsfaglig råd 2015.* Hentet 26.05.2017 fra <https://www.nsm.stat.no/publikasjoner/rad-og-anbefalinger/sikkerhetsfaglig-rad-sfr/>

Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste. (2015). *Terrorsikring. En veiledning i sikrings- og beredskapstiltak mot tilsiktede uønskede handlinger.* Hentet 01.02.2017 fra [https://nsm.stat.no/globalassets/dokumenter/veiledninger/veileder\\_terrorikring\\_2015\\_enkeltsfinal.pdf](https://nsm.stat.no/globalassets/dokumenter/veiledninger/veileder_terrorikring_2015_enkeltsfinal.pdf)

Nielsen, T. og Rasmussen, I.H. (u.å.). *Fremmedkrigere, Tiltakskort som verktøy.* Stavanger kommune.

Nordic Safe Cities (2017). *The Nordic Safe Cities Guide: Insights, inspiration and best practice for your city.* Hentet 20.03.2017 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/26d0dd4a4e584b19ab02a2d1e468c296/nordic\\_safecities\\_guide.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/26d0dd4a4e584b19ab02a2d1e468c296/nordic_safecities_guide.pdf)

NOU: 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen.* Oslo: Statsministerens kontor.

Olsen, O.E., Mathiesen, E.R. og Boyesen, M. (2008). *Media og krisehåndtering. En bok om samspillet mellom journalister og krisehåndterere.* Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.

Olsen, T. (2011). *Nynazistiske miljøer – en studie om tilslutnings- og exitprosessene.* (Mastergradsavhandling, Universitetet i Stavanger). Hentet 20.03.2017 fra [https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/185037/Olsen\\_Tom.pdf?sequence=1](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/185037/Olsen_Tom.pdf?sequence=1)

Perrow, C. (1984). *Normal accidents. Living with high-risk technologies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Perry, R.W. og Lindell, M. (2003a). Preparedness for emergency response. Guidelines for the emergency planning process, *Disasters* 27 (4): 336-350.

Politiets sikkerhetstjeneste. (2016) *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikalisert?* Hentet 15.01.2017 fra <http://www.pst.no/media/utgivelser/radikaliseringsprosjektets-rapport/>

Politiets sikkerhetstjeneste. (2017). *Trusselvurdering 2017*. Hentet 01.02.2017 fra <http://www.pst.no/media/utgivelser/trusselvurdering-2017/>

Rausand, M. og Utne, I.B. (2009). *Risikoanalyse – teori og metoder*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Reason, J. (1997). *Managing the risks of organizational accidents*. Aldershot, Storbritannia: Ashgate.

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

Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rustad, A.S. og Lund, M. (2016). *Tverrsektoriell forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme – I et sosiologisk perspektiv*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Agder). Hentet 23.06.2017 fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2434191/ME-509%20-%20Rustad%2c%20Amalie%20Solberg.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Seierstad, Å. (2016). *To søstre*. Oslo: Kagge Forlag

Senge, P.M. (1990). *The Fifth Discipline: the art and practice of the learning organization*. London: Century Business.

Stenersen, A. (2016, 28.12). *Fremmedkriger*. Hentet 15.01.2017 fra <https://snl.no/fremmedkriger>

Stephansen, M.K. (2016). *Vi vet allerede hvem de er. En studie av barnevernets møte med radikalisering og voldelig ekstremisme*. (Mastergradsavhandling, VID Vitenskapelige høyskole, avd. Misjonshøgskolen). Hentet 25.03.2017 fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2404770/Marit%20Klemp%20Stephansen%20MIKA%202016.pdf?sequence=3>

St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo, Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet.

Sæterbø, J.T. (2015, 15.12.). *Hva inneholder et tiltakskort?* Hentet 22.03.2017 fra <https://www.beredskapsbloggen.no/hva-inneholder-et-tiltakskort>

Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Time kommune (u.å.). *Hvordan forebygge radikaliserings og håndtere voldelig ekstremisme i vårt lokalmiljø*.

Turner, B.A. (1978). *Man-made disasters*. London: Wykeham Science Press.

Turner, B.A. og Pidgeon, N. (1997). *Man-made disaster. The failure of foresight*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

VG+. (2017). *Det hvite raseriet* (artikkelserie). Hentet 20.03.2017 fra <http://pluss.vg.no/spesial/2017/det-hvite-raseriet/>

Weick, K.E. (2001). *Making Sense of the Organization*. Oxford: Blackwell Publishing.

Weick, K. og Sutcliffe, K.M. (2007). *Managing the Unexpected. Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. San Francisco: Jossey-Bass.

Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. og Obstfeld, D. (1999). Organizing for High reliability: Processes of Collective Mindfulness. *Research in organizational behaviour*, s. 81-123.

Westrum, R. (1993). Cultures with requisite imagination, i J.A. Wise, V. Hopkin og P. Stager (red.) *Verification and validation of complex systems. Human factors issues*. Berlin: Springer.

Wildavsky, A. (1991). *Searching for Safety*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Yin, R.K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. California: Sage Publications.

## VEDLEGG

### Vedlegg 1: Oversikt over tiltak i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014)

Nr	Tiltak	Ansvarlig departement
<b>KUNNSKAP OG KOMPETANSE</b>		
1	Forskningsstrategi	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
2	Forskning om lokalt forebyggingsarbeid	Justis- og beredskapsdepartementet
3	Forskning om radikaliseringsprosesser og motivasjonsfaktorer knyttet til fremmedkrigere	Justis- og beredskapsdepartementet
4	Utvikle kompetanse på helsesektorens arbeid med voldelig ekstremisme	Helse- og omsorgsdepartementet
5	Dialogkonferanser for ungdom	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
6	Utarbeide veiledningsmateriell	Justis- og beredskapsdepartementet
7	Styrke kunnskapen gjennom utdanningene i justissektoren	Justis- og beredskapsdepartementet
8	Regionalt arbeid med kompetanse i helsesektoren	Helse- og omsorgsdepartementet
9	Utvikle læringsressurser til bruk i ungdomsskolen og videregående opplæring	Kunnskapsdepartementet
10	Nasjonale konferanse om forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme	Justis- og beredskapsdepartementet
<b>SAMARBEID OG KOORDINERING</b>		
11	Styrke den nasjonale koordineringen	Justis- og beredskapsdepartementet
12	Styrke den sentrale rådgivende forebyggingen ved PST	Justis- og beredskapsdepartementet
13	Forankre ansvar for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i politidistriktene	Justis- og beredskapsdepartementet
<b>FOREBYGGE TILVEKST TIL EKSTREME MILJØER OG BIDRA TIL REINTEGRERING</b>		
14	Støtte til frivillige aktører som arbeider med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
15	Styrke tros- og livssynsdialogen	Kulturdepartementet
16	Livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen	Justis- og beredskapsdepartementet
17	Utarbeide veiledningsmateriell for individuelt tilpassede mentor- og exit-ordninger	Justis- og beredskapsdepartementet
18	Mentorordning i kriminalomsorgen	Justis- og beredskapsdepartementet
19	Veiledning til foreldre og foresatte	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
20	Strafferegulering av privates deltakelse i væpnet konflikt	Justis- og beredskapsdepartementet
21	Utvising av utlendinger som har begått krigsforbrytelser mv.	Justis- og beredskapsdepartementet
22	Varsling ved hjemkomst av personer som har deltatt i kamphandlinger i utlandet (fremmedkrigere)	Justis- og beredskapsdepartementet
23	Oppfølging av personer som har deltatt i kamphandlinger i utlandet (fremmedkrigere)	Helse- og omsorgsdepartementet
<b>FOREBYGGE RADIKALISERING OG REKRUTTERING GJENNOM INTERNETT</b>		
24	Styrke politiets tilstedeværelse på internett	Justis- og beredskapsdepartementet
25	Forebygge diskriminering, trakassering og hatefulle ytringer på internett	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
26	Forebygging av hatretorikk	Kunnskapsdepartementet
27	Øke kunnskapen om hvordan motvirke uønskede opplevelser på internett	Kunnskapsdepartementet
28	Styrke arbeidet mot hatytringer og radikaliserings på internett	Kulturdepartementet
<b>INTERNASJONALT SAMARBEID</b>		
29	Styrket nordisk samarbeid	Justis- og beredskapsdepartementet
30	Europeisk og globalt samarbeid	Utenriksdepartementet

## Vedlegg 2: Forespørsel om deltakelse i intervju

Hei!

Mitt navn er Lise Helmen. Jeg er masterstudent på studieretningen samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Som en avsluttende oppgave på studiet skriver jeg denne våren om temaet radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Hensikten med oppgaven er å se på hvordan det interkommunale samarbeidet på Nord-Jæren bidrar til en felles bevissthet rundt forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. For å studere dette ønsker jeg å intervju deltakere i koordineringsgruppen, og det er derfor jeg kontakter deg etter å ha fått navnet ditt fra lederen av gruppen.

Spørsmålene vil omhandle hvordan koordineringsgruppen kartlegger trusler samt samvirke og informasjonsdeling innad i gruppen og med andre relevante aktører. Det vil bli benyttet en intervjuguide med spørsmål jeg har utarbeidet på forhånd, men disse vil ikke følges slavisk da det er ønskelig med en åpen dialog rundt de nevnte temaer. Intervjuet er forventet å ta ca. én time.

Kontakt meg gjerne på e-post, [l.helmen@stud.uis.no](mailto:l.helmen@stud.uis.no) eller på tlf. 959 37 244 hvis det er noe du lurer på.

Jeg håper du finner studien interessant, og ser frem til å høre fra deg!

Med vennlig hilsen

Lise Helmen

### **Vedlegg 3: Forespørsel om bruk av båndopptaker**

De informantene som svarte på forespørselen om å delta i intervju, ble i en ny e-post spurt om bruk av båndopptaker:

Går det greit for deg at jeg benytter båndopptaker under intervjuet? Hensikten med det er å unngå at notatskrivingen får mer fokus enn selve samtalen, samt at det vil gjøre bearbeidingen av dataene mer korrekt. Dere kan om ønskelig få tilsendt opptak av samtalen i ettertid, og det er kun jeg og min veileder Bjørn Ivar Kruke ved UiS som vil ha tilgang til informasjonen som lagres fra møtet. Samtlige opplysninger vil bli slettet når masteroppgaven er levert og evaluert.

## Vedlegg 4: Intervjuguide koordineringsgruppen

### Organisasjonen

1. Hvem er du (alder, stilling, erfaring)?
2. Kan du kort fortelle om dine arbeidsoppgaver i den organisasjonen du er tilknyttet?
3. Hva er din rolle i koordineringsgruppen?
4. Hvor lenge har du vært med i gruppen?

### Risiko og risikopersepsjon

5. Hva er etter din mening trusselen ved radikalisering og voldelig ekstremisme på Nord-Jæren?
6. Hvordan kartlegger dere i koordineringsgruppen omfanget av denne trusselen/disse truslene?
7. Det er vel rett å si at det alltid vil være en risiko for radikalisering og voldelig ekstremisme, men hvordan blir denne risikoen vurdert/analyser/målt her på Nord-Jæren? (Anslås risikoen som stor eller liten? Hvordan måles det? Eks. antall ytringer på nettet, antall registrerte personer som blir fremmedkrigere osv.?)

### Samvirke og informasjonsdeling

8. Hvilken nytte har kommunene på Nord-Jæren av koordineringsgruppen og det interkommunale samarbeidet?
  - a. tenker du at det er mulig å håndtere trusselen internt i egen organisasjon, eller må man se det i en sammenheng på tvers av by- og kommunegrenser?
  - b. er det hensiktsmessig å forkaste sektortankegangen til fordel for en tverretattlig tankegang?
9. Hvilke eksterne aktører er det hensiktsmessig at koordineringsgruppen samhandler med?
10. Hvordan opplever du informasjonsflyten internt i koordineringsgruppen?
11. Hvordan vurderer du dine muligheter til å ta det som blir diskutert i koordineringsgruppen videre til din organisasjon?
12. Hvor viktig er det egentlig for organisasjonen din at det tas videre til dem/at informasjonen deles med andre?
13. Hvordan kan dette bli bedre?
14. Hvordan er informasjonsflyten mellom koordineringsgruppen og deres respektive «hjemorganisasjoner»?
15. Hvordan fungerer samarbeidet mellom koordineringsgruppen, politiet og PST? Hvilke utfordringer knytter seg til taushetsplikten (politiet og PST sitter på informasjon de ikke alltid kan dele)?
16. Hvordan foregår koordinering og samvirke internt i gruppen og mellom ekstreme aktører?
17. Hva er, etter din mening, styrkene med koordineringsgruppen og det interkommunale samarbeidet på Nord-Jæren? Hva er svakhetene?
18. Hvordan synes du oppmøtet på samlingene er? Hvordan påvirkes samhandlingen når ikke alle medlemmene er tilstede?



### **Felles situasjonsforståelse**

19. Har dere i koordineringsgruppen en opplevelse av at ulike former for ekstremisme gir ulike utfordringer i det forebyggende arbeidet?
20. Ønsker deltakerne i gruppen å være med, eller er de pålagt oppgaven av andre som anser det som lurt (eks. leder i hjemorganisasjonen)?
21. Anser du deg selv som en relevant aktør i koordineringsgruppen? (kunnskap, interesse)
22. Etter din mening, burde din kommune hatt flere representanter i koordineringsgruppen?
23. Er det noen aktører du mener burde være representert i gruppen, men som ikke er det?
24. Hvor viktig er det å ha en felles situasjonsforståelse innad i koordineringsgruppen?
25. Hvordan kan koordineringsgruppen være med å skape en felles situasjonsforståelse rundt det forebyggende arbeidet på Nord-Jæren?
26. Hvordan opplever du gruppens kunnskap, evne og ekspertise til å drive forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme?
27. Opplever du at det er forbundet noen form for risiko til måten dere samhandler på? (jobber på tvers av etater og ansvarsområder – kan det oppstå hull i systemet som gjør at faresignaler muligens ikke fanges opp fordi en tror og tenker at noen andre håndterer det – at informasjonen forsvinner litt i systemet)? Eller er det snarere tvert i mot nettopp pga. en interkommunal gruppe?
28. Hvilke utfordringer knytter seg til det å jobbe med en problematikk som er både dynamisk (kunnskapen om og omgivelsene for radikaliserings og voldelig ekstremisme endrer seg stadig) og usikker?
29. Opplever du gruppen som et nyttig forum for å sikre en forebyggende innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme?
30. Hva synes du om at beredskapsavdelingen er representert i gruppen? Er det nødvendig? Hvorfor/hvorfor ikke?