

**MASTERGRADSSTUDIUM I**  
**RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

---

**SEMESTER:**

Vår 2021

---

**FORFATTER:**

Beate Lauritzen

**VEILEDER:**

Bjørn Ivar Kruke

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:** Kunnskapsbasert politiarbeid i norsk grenseforvaltning.

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

Beslutningsfeller, beslutningsstøtte, beslutninger, etterretning, Frontex, helhetlig grenseforvaltning, kunnskapsbasert politiarbeid, overnasjonal styring, risiko, risikoanalyser.

---

**SIDETALL:** 109

I tillegg kommer sammendrag, forord, innholdsfortegnelse, ordliste, litteraturliste og vedlegg.

**Bærum 17. august 2021**

## Sammendrag

Politidirektoratet har utarbeidet en *nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning*, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Gjennom denne strategien har politiet sikret en felles overordnet forankring av grenseforvaltningen i Norge.

Den nasjonale strategien for helhetlig grenseforvaltning består av 14 komponenter hvorav tre regnes som såkalte horisontale komponenter. Det i denne studien er sett nærmere på komponenten som omhandler risikoanalyser, da mer konkret arbeidet med risikoanalyser i regi av European Border and Coast Guard (EBCG), også omtalt som Frontex risikoanalyser.

Formålet med denne studien er å bidra med økt innsikt i arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. Mer konkret ser jeg på om man bevisst og aktivt jobber med å ha en god risikoforståelse. Det strategiske målet for arbeidet med risikoanalyser innen grenseforvaltningen er at: "Aktørene har et felles situasjonsbilde, god risikoforståelse og benytter risikovurderinger som beslutningsstøtte på alle nivåer av organisasjonene for å redusere sårbarhet" (POD, 2019:14).

Politidirektør Benedicte Bjørnland har understreket viktigheten av at politiet arbeider kunnskapsbasert (POD, 2016b:3,6, POD, 2017b:13, POD, 2020a:18, POD, 2020b:21 og NTF, 2020). Målet er at man gjennom det kunnskapsbaserte politiarbeidet skal ha en proaktiv tilnærming til oppgavene. Dette er en studie som undersøker om politiet reelt sett jobber slik som politidirektøren ønsker med grenseforvaltningen i Norge.

Kvalitativ metode ligger til grunn for studien. Det er gjennomført semistrukturerte intervju av 13 personer, hvor alle har arbeidsoppgaver relatert til Frontex risikoanalyser. Det er også gjennomført en dokumentanalyse av styrende dokumenter for grenseforvaltningsoppgavene i lys av kunnskapsbasert politiarbeid. Resultatene av de semistrukturerte intervjuene og dokumentanalysen blir drøftet opp mot utvalgt teori.

Det er en utfordring for alle etater og organisasjoner at man evalueres etter et normativt rammeverk som risiko og risikoanalysene omfattes av. Få – om noen, tilfredsstillende de kravene som stilles gjennom et slikt rammeverket. Dog så kan det brukes til å se på hva som er bra og hvor forbedringspotensialet ligger. Studien viser at de som jobber med Frontex risikoanalyser i stor grad har bevissthet om at de skal presentere et risikobilde for beslutningstakerne. Det fremkommer at kvaliteten og relevansen på informasjonen som innhentes og mottas ansees som god, men det kan problematiseres at det er en reaktiv tilnærming i arbeidet med Frontex risikoanalyser. Studien viser også at det ikke er omforent forståelse av risiko blant informantene, og at rammeverket CIRAM, legger til grunn en foreldet måte å forstå risiko på. Dette gjør at det kan stilles spørsmål ved om beslutningstakere har en god risikoforståelse i det å legge til grunn presentert informasjon som grunnlag for beslutninger.

Studien viser at grenseforvaltning som fagområde og arbeidet med Frontex risikoanalyser spesielt, ikke har nødvendig fokus og oppmerksomhet i politiorganisasjonen. Det kan stilles spørsmål ved om de ulike ledelsesnivåene i politiorganisasjonen, regionalt og nasjonalt, har tilstrekkelig kunnskap om de forpliktelsene som følger av Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/399 artikkel 8, Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/1624 artikkel 11 og Europaparlamentets- og rådsforordning 2019/1896 artikkel 29. Det fremstår som en noe fragmentert tilnærming til noen av de forpliktelsene som følger av disse. Mye kunne vært gjort dersom grenseforvaltningen fikk en større anerkjennelse som en sentral politioppgave og at fagfeltet ble bedre integrert i de strukturer som allerede finnes. For at man skal kunne jobbe kunnskapsbasert kreves det en tverrfaglighet og en helhetlig tilnærming til **alt** politiarbeid – der er vi ikke i dag når det gjelder arbeidet med og bruken av Frontex risikoanalyser.

## Forord

Denne masteroppgaven utgjør siste del av et deltidsstudium som startet våren 2018 ved Universitetet i Bergen og ble avsluttet høsten 2021 ved Universitetet i Stavanger. Det å få muligheten til å kombinere fag fra disse universitetene inn i en mastergrad i risikostyring og sikkerhetsledelse, har gitt meg kompetanseheving innen et viktig fagområde. Undervisningen har vært tilrettelagt på en svært god måte, også etter at Covid-19 stengte ned samfunnet.

I valget at tema til masteroppgaven var det et ønske fra min side å se nærmere på en av komponentene i vår *nasjonale strategi for helhetlig grenseforvaltning*, den som omhandler risikoanalyser. I prosessen med å utarbeide strategien ble det gjort noen antakelser om og identifisert noen utfordringer relatert til arbeidet med risikoanalyser i grenseforvaltningen, og dette var det interessant å se nærmere på.

Det har vært en lærerik prosess å jobbe med denne oppgaven. Spesielt vil jeg takke dere som lot dere intervju. Dere er alle ildsjeler for deres fagfelt og uten dere ville det ikke blitt noen studie. Likeledes vil jeg takke min veileder, professor Bjørn Ivar Kruke. Han har vært helt enestående i denne prosessen. Hans evne til å sette ord på hva jeg ikke klarte å se selv har vært viktig.

Et masterstudium ved siden av jobb har vært krevende, men svært lærerikt og interessant. Jeg vil også takke min arbeidsgiver som har gitt både faglig – og økonomisk støtte underveis. Dette har motivert til å stå løpet ut.

Min mangeårige mentor, tidligere politimester Bjørn Hareide - nå er vi i mål. Dine oppmuntrende ord, klare tilbakemeldinger og positive holdning har gitt meg veiledning og retning underveis – tusen takk.

Takk også til mine gode venner og kollegaer som har lest korrektur på oppgaven – Einar, Kristin, Heidi, Erik, Jan, Lars Andreas og Magnus. Deres tilbakemeldinger har vært viktige for meg.

## Innhold

Sammendrag .....	i
Forord .....	iii
Innhold .....	iv
Figurer og tabeller .....	vi
1.0 Innledning.....	1
1.1 Valg av tema for oppgaven.....	2
1.2 Problemstilling og hensikt med studien.....	3
1.2.1 Avgrensing av oppgaven.....	6
1.3 Tidligere forskning.....	6
1.4 Oppgavens oppbygning.....	9
2.0 Nasjonal grensekontroll – forpliktelser overfor EU (Frontex/Schengen).....	10
3.0 Teori.....	13
3.1 Risiko .....	13
3.1.1 Perspektiver på risiko og risikoforståelse.....	15
3.2 Risikoanalyse .....	16
3.2.1 Risikoanalysemetodikk .....	17
3.2.2 Risikoanalyse som beslutningsstøtte.....	21
3.2.3 Situasjonsbevissthet.....	24
3.3 Beslutninger.....	25
3.3.1 Beslutningstaking .....	26
3.3.2 Strategier for beslutningstaking .....	29
3.3.3 Beslutningsfeller.....	31
3.4 Overnasjonal styring.....	33
3.5 Oppsummering av teori.....	34
4.0 Design og metode.....	36
4.1 Forskningsdesign .....	36
4.2 Forskningsstrategi .....	36
4.3 Metodevalg.....	37
4.3.1 Casestudie .....	38
4.4 Datainnsamling.....	40
4.4.1 Dokumentanalyse.....	41
4.4.2 Semistrukturerte intervju.....	41
4.5 Datainnsamlingens utfordringer .....	45
4.5.1 Forutinntatthet – Bias .....	46
4.6 Studiens troverdighet.....	48

4.6.1	Troverdighet (intern validitet) .....	49
4.6.2	Overførbarhet (ekstern validitet) .....	52
4.6.3	Bekreftbarhet (objektivitet) .....	53
4.6.4	Pålitelighet (reliabilitet) .....	54
4.7	Etiske hensyn .....	55
5.0	Empiri .....	57
5.1	Dokumentanalyse .....	57
5.1.1	Politiet mot 2025 .....	57
5.1.2	"I forkant av kriminaliteten" – Forebygging som politiets hovedstrategi .....	59
5.1.3	Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi, 2021-2025 .....	62
5.1.4	Etterretningsdoktrinen .....	62
5.1.5	Flerårig virksomhetsplan, 2021-2023. Politi – og lensmannsetaten .....	63
5.1.6	Nasjonal grensekontroll .....	64
5.1.7	Nærpolitireformen .....	67
5.1.8	Europaparlamentets – og rådsforordning 2019/1896 .....	68
5.2	Semistrukturerte intervju .....	72
5.2.1	Arbeidsprosesser som grunnlag for Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter .....	72
5.2.2	Ledelsens involvering .....	80
5.2.3	Overnasjonal styring .....	82
5.2.4	Forhold omkring risiko og risikoanalyser .....	82
5.2.5	Bruken av Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter .....	85
5.3	Oppsummering av funn .....	90
6.0	Drøfting .....	91
6.1	Hvordan er arbeidet med innhenting og rapportering til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, organisert? .....	91
6.1.1	Den organisatoriske forankringen av grenseforvaltningsfagfeltet .....	91
6.1.2	Organisering av arbeidsoppgaver relatert til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter .....	92
6.1.3	Delkonklusjon .....	95
6.2	Hvordan er kvaliteten på og relevansen av informasjonen som innhentes og mottas i forbindelse med Frontex risikoanalyser? .....	95
6.2.1	Risiko .....	95
6.2.2	Common Integrated Risk Analysis Model - CIRAM .....	96
6.2.3	Informasjonstilfanget .....	97
6.2.4	Kvalitet på innhentet og mottatt informasjon .....	98
6.2.5	Relevans på innhentet og mottatt informasjon .....	98

6.2.6	Overnasjonal styring.....	100
6.2.7	Delkonklusjon .....	100
6.3	Hvordan omsettes og brukes Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter? Benyttes informasjonen som beslutningsstøtte? .....	101
6.3.1	Oppdatert situasjonsbilde .....	101
6.3.2	Beslutningstøtte .....	101
6.3.3	Beslutningstaking .....	102
6.3.4	Beslutningsfeller .....	104
6.3.5	Delkonklusjon .....	106
7.0	Konklusjon .....	107
7.1	Videre forskning .....	108
7.2	Anbefalinger .....	109
8.0	Referanser .....	110
9.0	Vedlegg 1 – Mail til alle politidistrikt og særorgan.....	120
10.0	Vedlegg 2 – Påminnelse om intervjuforespørsel.....	122
11.0	Vedlegg 3 – Intervjuguide – Semistrukturert, individuelt intervju.....	123
12.0	Vedlegg 4 – Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/399, artikkel 8. ....	126
13.0	Vedlegg 5 – Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/1624, artikkel 11. ....	130
14.0	Vedlegg 6 – Europaparlamentets- og rådsforordning 2019/1896, artikkel 29. ....	131

## Figurer og tabeller

Figur 1.	Map of the Schengen and EU countries (SchengenVisaInfo, 2021). ....	11
Figur 2.	Beskrivelse av risikobegrepet (Snl, 2019b).....	14
Figur 3.	Sammenhengen mellom konsekvens, sannsynlighet og risiko (Busmundrud m.fl., 2015:27). ....	18
Figur 4.	Risikomatrix for bestemmelse av risiko ut fra tallverdier for konsekvens og sannsynlighet (Busmundrud m.fl., 2015:31). ....	19
Figur 5.	Risikotrekanten (Busmundrud m.fl., 2015:34). ....	20
Figur 6.	Visualisering av det samlede risikobildet (NSM, 2016:23). ....	20
Figur 7.	Risikohåndtering (Aven, 2008:20). ....	23
Figur 8.	Model of situation awareness in dynamic decision making (Endsley, 1995:35).....	24
Figur 9.	En modell for beslutningstaking (Johnsen, 2018:252). ....	28
Figur 10.	Informasjons-beslutningsfellen (Johnsen, 2018:262). ....	32
Figur 11.	Fremtidsbildet (POD, 2017b:12).....	58
Figur 12.	Strategiske mål for perioden 2021-2023 (POD, 2020b:19). ....	59
Figur 13.	Strategiske tema for gjennomføring av forebygging som hovedstrategi (POD, 2020c:12). ..	60

Figur 14. CIRAM (Frontex, 2013:5).....	71
Figur 7. Risikohåndtering (Aven, 2008:20).....	104
Tabell 1. Ordliste. ....	viii
Tabell 2. Anonymisert oversikt over informantene. ....	45



<b>Begrep/forkortelse</b>	<b>Forklaring</b>
ARA	Frontex Annual Risk Analysis
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
CORDIS	Community Research and Development Information Service
Difi	Direktoratet for forvaltning og ikt
DSB	Direktoratet for Sikkerhet og beredskap
EASO	European Asylum Support Office
EBCG	European Border and Coast Guard
EC	European Commission
EU	Den Europeiske Unionen
eu-Lisa	EU's byrå for store IKT-systemer
FEFE	Felles enhet for etterretning og etterforskning
FFI	Forsvarets Forskningsinstitutt
FRAN	Frontex Risk Analysis Network
FSI	Felles Straffesaksinntak
FUF	Felles enhet for utlending og forvaltning
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
NSD	Norsk Senter for Forskningsdata
NSM	Nasjonalt Sikkerhetsmyndighet
NTF	Norsk Totalforsvars Forum
PHS	Politihøgskolen
PM	Politimester
PNP	Prosjekt nye politidistrikter
POD	Politidirektoratet
PST	Politiets Sikkerhetstjeneste
PSV	Politiets Styringsverktøy
PU	Politiets Utlendingsenhet
RPD	Recognition-Primed Decision modellen
Scheval	Schengen Evaluation Monitoring Mechanism
SNL	Store Norske Leksikon
UN	United Nations
UiA	Universitetet i Agder
UiB	Universitetet i Bergen
UiO	Universitetet i Oslo

*Tabell 1. Ordliste.*

## 1.0 Innledning

Grenseforvaltningen når det gjelder personkontroll i Norge, er en del av politiets oppgaver. Det overordnede målet er at man skal "forvalte grensepasseringene effektivt og samtidig sikre den ytre grense og territoriet ved migrasjonsutfordringer og mot grensekryssende kriminalitet og trusler, samtidig som grunnleggende rettigheter blir ivaretatt" (POD, 2019:3). Gjennom tilknytningsavtalen med Schengen deltar Norge inn i Schengensamarbeidet (St.prp. nr. 50 1998-99). En av forpliktelsene i dette samarbeidet er å implementere og anvende det til enhver tid gjeldende fellesskapsregelverket som legger føringer for ivaretagelse av Schengen ytre grenser og sikkerhet på territoriet. I dette ligger også en forpliktelse om å utvikle og videreutvikle nasjonale systemer og prosesser som er nødvendige for at forpliktelsene skal kunne overholdes.

Gjennom Schengensamarbeidet er konseptet **helhetlig grenseforvaltning** introdusert, slik som beskrevet i artikkel 4 i forordningen om den europeiske grense- og kystvakt (EU, 2016a:12). Dette er et felleseuropeisk konsept utviklet for nettopp å ivareta forvaltningen av den Europeiske Unionen (EU) og Schengenlandenes ytre grenser og sikkerheten på territoriet. I dette begrepet inngår "foruten selve grensekontrollen blant annet også bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet – herunder menneskesmugling, etterretning, trussel- og risikoanalyser, tverretatlig samarbeid i grenseforvaltningen, samordning og kommunikasjon osv." (POD, 2016a:11). Norge har utarbeidet en nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning for å ha en enhetlig tilnærming til dette arbeidet (POD, 2016b).

Schengensamarbeidet er også et viktig element i gjennomføringen av Den Europeiske Unionens (EUs) grunnprinsipp om fri bevegelse mellom medlemsstatene. Nedbygging/avskaffelse av grensekontroll på Schengen indre grenser har vært et langsiktig mål for EU, men samtidig understrekes det at kontroll med grensene er et grunnelement i statenes suverenitet. Suverenitetsprinsippet har klare følger for lovgivningen og for politiets oppgaver knyttet til grensene (POD, 2016a:14). I Norge er det politiet som gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig, jfr. politiloven § 1 (Lovdata, 2020a). I utlendingslovens § 22 er politiet spesielt gitt ansvaret for grensekontrollen (inn- og

utreise og grenseovervåking) i Norge (Lovdata, 1988). Grensekrollens omfang og grundighet skal baseres på trussel- og risikoanalyser (POD, 2016b).

### 1.1 Valg av tema for oppgaven

Politidirektoratet har utarbeidet en *nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning* på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Gjennom denne strategien har man sikret en felles overordnet forankring av grenseforvaltningen i Norge (POD, 2019:7). Den nasjonale strategien for helhetlig grenseforvaltning omfatter 14 komponenter - hvorav tre regnes som såkalte horisontale komponenter, som er definert gjennom den tidligere nevnte artikkel 4 i forordningen om den europeiske grense- og kystvakt 2016/1624 (EU, 2016a:12). Jeg ønsker å se nærmere på en av disse komponentene – nummer fem, som omhandler risikoanalyser, da det gjennom arbeidet med strategien er gjort både noen antakelser om og identifisert noen utfordringer som det vil være interessant og nyttig å se nærmere på (POD, 2019:14-15).

Forankret i artikkel 4 litra c, i forordningen om den europeiske grense- og kystvakt 2016/1624 fremkommer det at man skal gjennomføre risikoanalyser hvor målsettingen er: "analysis of the risks for internal security and analysis of the threats that may affect the functioning or security of the external borders" (EU, 2016a:12). For å ivareta våre internasjonale forpliktelser i henhold til fellesskapsregelverket er det gjennom strategien satt et strategisk mål for arbeidet med risikoanalyse hvor "Aktørene har et felles situasjonsbilde, god risikoforståelse og benytter risikovurderinger som beslutningsstøtte på alle nivåer av organisasjonene for å redusere sårbarhet" (POD, 2019:14). For å nå målsetting i det strategiske målet er det tre spesifikke mål som bygger opp under dette (POD, 2019:14-15):

- "Styrke og videreutvikle det nasjonale systemet for risikoanalyse til å omfatte alle aktørene i samsvar med den felleseuropeiske modellen for samordnet risikoanalyse (CIRAM)".
- "Sikre at ledere på relevante nivåer har nødvendig kunnskaper, ferdigheter og kompetanse til å bestille og utnytte risikoanalyseprodukter".
- "Sikre at dedikerte medarbeidere har rett kompetanse til å utarbeide, distribuere og formidle risikoanalyser internt og på tvers av aktørene".

I den nasjonale strategien for helhetlig grenseforvaltning understrekes det at "en forutsetning for et felles situasjonsbilde og en kunnskapsstyrt grensekontroll er at aktører som utfører grense- og kystvaktoppgaver deler relevant, kvalitetssikret og tidsriktig informasjon og etterretning etter felles prinsipper" (POD, 2019:14). Det oppleves dog at vurderingsgrunnlaget er noe mangelfullt, blant annet som følge av utilstrekkelig informasjonsinnhenting i politidistriktene. Det tas også opp eksplisitt at for å kunne ivareta det helhetlige aspektet i grenseforvaltningen, må informasjonsbehov relatert til dette fagfeltet integreres i annen innhenting slik at etterretningen kan prioritere sine innhentingsressurser på en god måte (POD, 2019:14-15).

Det fremkommer også i strategien at erfaringen i dag er at risikoanalyseprodukter i varierende grad brukes av ledere som beslutningsstøtte. Avslutningsvis påpekes det at ulik organisering av arbeidet med risikoanalyseprodukter i politidistriktene ikke er heldig for en helhetlig tilnærming til grenseforvaltningen (POD, 2019:15).

Jeg er selv ansatt i politiet med hovedoppgave å implementere Europaparlamentets – og rådsforordning 2019/1896. For å lykkes i dette arbeidet er det viktig å utvikle gode nasjonale strukturer og enhetlig tilnærming gjennom denne prosessen. Å se nærmere på det helhetlige arbeidet med risikoanalyser i regi av European Border and Coast Guard (EBCG), som er en delegert oppgave fra EU til Frontex<sup>1</sup> (heretter kalt Frontex risikoanalyser), vil gi meg anledning til å gjøre et dypdykk i de nasjonale prosessene omkring arbeidet med komponent fem i den nasjonale strategien for helhetlig grenseforvaltning. Forskningsdata som fremkommer av denne studien vil både kunne bidra til å understøtte eksisterende prosesser og fungere som en korleksjon dersom det identifiseres forbedringspotensial.

## 1.2 Problemstilling og hensikt med studien

Politidirektør Benedicte Bjørnland har understreket viktigheten av at politiet arbeider kunnskapsbasert<sup>2</sup> (POD, 2016b:3,6, POD, 2017b:13, POD, 2020a:18, POD, 2020b:21 og NTF,

---

<sup>1</sup> Frontex er det EU-organ som har ansvaret for samordning av EU-landenes kontroll og overvåking av EUs yttergrenser (SnI, 2019a).

<sup>2</sup> I studien bruker jeg begrepet "kunnskapsbasert" da dette er den daglige omtalen. Begrepet "kunnskapsstyrt" blir brukt i to styrende dokumenter da det antas at "kunnskapsstyrt" er naturlig å bruke som begrep i dokumenter som gir føringer for hvordan det kunnskapsbaserte arbeidet skal gjennomføres, men det er ikke konsekvent begrepsbruk i de ulike dokumentene tatt inn i dokumentanalysen.

2020). Målet er at man gjennom det kunnskapsbaserte politiarbeidet vil kunne oppnå å jobbe proaktivt, fremfor reaktivt. Dette er en studie som ser på om politiet reelt sett jobber slik som politidirektøren ønsker med grenseforvaltningen i Norge, da mer konkret med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter.

Under utarbeidelsen av nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning ble det som nevnt identifisert noen utfordringer med prosessene omkring arbeidet med risikoanalyser, som det vil være interessant å se nærmere på. Dette danner grunnlaget for problemstillingen og forskningsspørsmålene (POD, 2019:14-15).

I studien vil det derfor bli undersøkt hvordan informasjon innhentet til - og bearbeidet informasjon fra Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, brukes som beslutningsstøtte i den integrerte forvaltningen av Schengen ytre grenser og sikkerheten på territoriet. For å undersøke hvordan politiet jobber kunnskapsbasert i denne konteksten ble følgende problemstilling valgt:

*Hvordan benyttes Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, som beslutningsstøtte i politiorganisasjonen?*

Med denne problemstillingen ønsker jeg å få økt innsikt i arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. Mer konkret sees det på om man jobber aktivt med å ha en god risikoforståelse.

For å besvare problemstillingen på en dekkende måte ble følgende forskningsspørsmål utarbeidet:

1. Hvordan er arbeidet med innhenting og rapportering til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, organisert?

Med nærpolitireformens intensjoner om lik organisering av politiet i Norge, er dette forskningsspørsmålet rettet mot å kartlegge hvordan organiseringen av arbeidet med Frontex

risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, er. Det er også viktig å få informantenes tanker om organiseringen har noe å si for effektiviteten og kvaliteten på arbeidet som gjøres, og om det gir et godt kunnskapsgrunnlag for å kunne ta gode beslutninger.

2. Hvordan er kvaliteten på og relevansen av informasjonen som innhentes og mottas i forbindelse med Frontex risikoanalyser?

Dette forskningsspørsmålet vil si noe om man opplever at den innhentede informasjonen er relevant for norske forhold. Det kan hende at informasjonen som vi er pålagt å innhente og mottar i forbindelse med Frontex risikoanalyser, ikke oppleves som relevant for norske forhold og derfor ansees som irrelevant i våre nasjonale beslutningsprosesser. For å kunne gjøre gode vurderinger må man også både ha tilgang til informasjon og ha tilstrekkelig informasjon til å nettopp gjøre det. Dette forskningsspørsmålet vil kunne gi indikasjoner på om så er tilfelle.

3. Hvordan omsettes og brukes Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter? Benyttes informasjonen som beslutningsstøtte?

Med dette forskningsspørsmålet er det et ønske å se på om informasjonen som er innhentet og mottatt brukes til det som var intensjonen – å være beslutningsstøtte. Det vil også bli sett nærmere på beslutningsprosessene, da både på individ – og organisasjonsnivå. For at informasjon fra Frontex risikoanalyser skal inngå i politiets generelle situasjonsbilde må informasjonen tilgjengeliggjøres. Dette forskningsspørsmålet vil også kunne gi svar på om så er tilfelle.

Resultatet av forskningen vil ikke bare være relevant nasjonalt og regionalt, men også internasjonalt. Det er viktig å huske at Schengensamarbeidet forplikter medlemsstatene til å gjøre sitt til at politiarbeidet er best mulig, inkludert samarbeidet mellom landene. Dersom denne forskningen kan bidra inn i denne sammenhengen vil den være nyttig for flere.

### 1.2.1 Avgrensning av oppgaven

For å besvare problemstillingen så presist som mulig er det avgjørende å foreta noen avgrensninger. Studien vil ikke gå nærmere inn å se på ulike modeller for risikoanalyse – ei heller fordeler og ulemper med disse, men vil kort redegjøre for hvilken modell som ligger til grunn for Frontex risikoanalyser. Dette er en studie som har fokus på **systemet** og om **prosessene** fungerer etter hensikten basert på hva som er sett på som utfordringer når det gjelder komponent fem – Risikoanalyser, i vår nasjonale strategi for helhetlig grenseforvaltning (POD, 2019:14-15). Det vil heller ikke bli gått nærmere inn på hva kunnskapsbasert politiarbeid er og ulike metoder for dette arbeidet, da dette er et omfattende tema som bør ha en egen studie for å kunne belyses tilstrekkelig.

I arbeidet med studien ligger det også til grunn både metodisk og empirisk avgrensning. Den metodiske avgrensningen går på utvalget av informanter. Det er ikke et tilfeldig utvalg av personer som er intervjuet. Behovet for å nå personell som jobbet konkret med Frontex risikoanalyser var vesentlig og intervju med personer som jobbet med risikoanalyser generelt ville ikke ha dekket informasjonsbehovet til studien. Den empiriske avgrensningen som ligger til grunn for studiens dokumentanalyse, er at jeg har valgt å kun gjennomføre en dokumentanalyse av styrende dokumenter der det gis føringer for hvordan politiet skal jobbe kunnskapsbasert generelt og med grenseforvaltningen spesielt. Det er ikke gjort en ytterligere analyse av dokumenter som går inn på hvordan dette praktisk skal gjennomføres, gjennom instruksjer og oppdrag – da dette ikke var relevant for denne studiens målsetting om å forske på **system** og **prosess**.

### 1.3 Tidligere forskning

Hensikten med denne gjennomgangen av litteratur som beskrives nedenfor er å lage en oversikt over tidligere forskning om bruken av risikoanalyser som beslutningsstøtte på alle nivåer i politiorganisasjonen, da med et spesielt fokus på bruken av Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, som er relevant for denne forskningen. Denne oversikten vil samtidig sette denne studien i perspektiv til tidligere forskning gjennomført nasjonalt og internasjonalt.

Litteraturstudien viser at det er utstrakt forskning på risiko, risikoanalyser og risikostyring, samt bruken av dette inn i beslutningsprosessene. Den påfølgende gjennomgangen inkluderer et utvalg av denne forskningen. Risiko og hva som ligger i begrepet (Bradbury, 1989; Renn, 1992; Beck, 1997; Bernstein, 1998; Aven og Renn, 2010; Roeser, Hillerbrand, Sandlin og Peterson, 2012; Aven, 2014; Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen og Pettersen, 2016; Amundrud, Aven og Flage, 2017) risikoanalyse (Aven, 2006; Aven, 2008; Aven, 2011; Aven, 2015a; DSB, 2019; Busmundrud, Maal, Hagness og Endregard, 2015; Aven, Røed og Wiencke, 2017; Aven, 2019; Njå, Sommer, Rake og Braut, 2020), risikostyring (Rasmussen, 1997; Reason, 1997; Flyvbjerg, Bruzelius og Rothengatter, 2003; UN, 2004; Hopkin, 2010; Aven, 2015b; Aven, 2015c; Jore og Egeli, 2015; Jore, 2015; Fimreite, Langlo, Lægreid og Rykkja, 2018), vurdering av risikonivå (Aven, 2002), risikoanalyse som beslutningsstøtte (Lu, D-Jain og Zhang, 2007; Skeie og Larssen, 2013; Gundhus, 2013), samt beslutningstaking (Edwards, 1954; Etzioni, 1967; Slovic, Liechtenstein, Fischhoff, 1983; Olsen og Sjørør, 2013; Johnsen, 2018; Steinsvåg og Tomren, 2019).

Litteraturstudien viser også at det er forsket på politiets oppgaver/rolle og dets forankring til Schengen og helhetlig grenseforvaltning, men omfanget av forskning innenfor dette området er fortsatt begrenset. Disse studiene inkluderer perspektivet på overnasjonal styring (UiO, 2017; Hovi og Underdal, 2017; Fimreite m.fl., 2018), Norge og politiets rolle i Schengen (Ruud, 2003; Davidsen, 2005; POD, 2016a; Kaasik og Tong, 2017), Schengen evaluering (Ulrich, Nøkleberg og Gundhus, 2020), samt helhetlig grenseforvaltning (Wolff, 2010; Duez, 2014, Hernández, 2014).

Selv om denne mangfoldige litteraturen tar for seg et bredt spekter av faktorer som omhandler risiko, risikoanalyser, beslutningsprosesser og overnasjonale forpliktelser i forbindelse med Schengensamarbeidet, er det tidligere forskning på Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, og bruken av dette som beslutningsstøtte på alle nivåer i politiorganisasjonen, som er av spesiell betydning for denne studien. En nærmere gjennomgang av tilgjengelig litteratur viser at det er noe forskning på dette området. "Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?"- hvor diskusjonen går omkring Schengen medlemsstaters nasjonale ansvar sett opp mot bistandsrollen til Frontex (Rijpma, 2010). "The harmonization by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border



control" – hvor man ser på hvordan og hvorfor aktører på EU-nivå søker å utnytte risikoanalyser for å jobbe mer holistisk i den europeiske grensekontrollen (Paul, 2017). I artikkelen "Effect of Frontex's risk analysis on the European border controls" ser Horii på hvordan Frontex har utviklet risikoanalysen og hvordan denne har blitt brukt i styringsprosesser av EU (Horii, 2016). Paul har forsket på risikoreguleringsrollen til EU – praktisert gjennom Frontex risikoanalyser i sin artikkel "Risk Analysis as a Governance Tool in European Border Control". Forskeren mener at Frontex risikoanalyse må forstås i tilknytning til det europeiske integrasjonsprosjektet (Paul, 2018). "The gendered and racialized politics of risk analysis. The case of Frontex". Ved å kategorisere risikoanalyse som politisk ser man i denne artikkelen på kjønns- og raseperspektivet opp mot sikkerhetsperspektivet, ved å se på ulikheten i tilgang på sikkerhet og beskyttelse (Stachowitsch og Sachseder, 2019). Den nevnte forskningen relatert til Frontex og risikoanalyser er relevant å se på i forhold til temaet i studien, da den vil gi ulike perspektiver innen samme tematikk.

Gjennom litteraturstudien er det avklart at det ikke er forsket på hvordan Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, benyttes som beslutningsstøtte i norsk politi, ei heller hvordan den tilgjengelige informasjonen implementeres i det generelle beslutningsgrunnlaget til politiledelsen. Litteraturstudien viser også at det tidligere ikke er forsket på i hvilken grad man utnytter potensialet som ligger i arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, og om man bevisst aktivt jobber med å ha en god risikoforståelse. Det er heller ikke funnet tilgjengelig forskning omkring implementering av helhetlig grenseforvaltning i nasjonale strukturer.

Det er også viktig å nevne The Community Research and Development Information Service (CORDIS) som er EU Kommisjonens primære kilde til forskningsdata. Av 29 736 publiserte artikler innen et bredt fagfelt, var det bare 37 som omhandlet Frontex og risikoanalyser. Disse har fokus på teknologi, grenseovervåkning, menneskerettigheter, sikkerhetstrusler ifm. fake news og migrasjon, samt en rapport om potensialet som ligger i å forbedre kvaliteten på etterretningsarbeidet (EC, 2021).

#### 1.4 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er bygd opp slik at det etter innledningen redegjøres for våre internasjonale forpliktelser opp mot Frontex, inkludert hva Frontex er, hva Schengen er og hvordan ansvarsforholdene er delegert fra Justis- og beredskapsdepartementet i kapittel to. I kapittel tre presenteres utvalgt relevant teori, som vil legges til grunn for drøfting av empiri for å svare ut forskningsspørsmålene og derigjennom også problemstillingen. I kapittel fire er det en redegjørelse av forskningsdesign og metode. Her vil det også reflekteres over de kvalitetsmessige sidene ved studien. I kapittel fem – empiri, vil jeg presentere mine funn fra dokumentanalysen og intervjuene. Kapittel seks – drøfting, vil være en diskusjon hvor empiri og teori settes opp mot hverandre, før konklusjonen for å svare ut problemstillingen vil avslutte oppgaven i kapittel syv.

## 2.0 Nasjonal grensekontroll – forpliktelser overfor EU (Frontex/Schengen)

I denne delen av studien vil det redegjøres for forankringen av grensekontrollarbeidet til politiet og Norges tilknytning opp mot tilsvarende arbeid i den Europeiske Unionen (EU) – herunder Frontex. Dette gjøres for at man skal forstå innenfor hvilken kontekst dette analysearbeidet er gjort.

Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (Grenseloven) ble vedtatt av Stortinget 8. mars 2018 og sanksjonert av Kongen i statsråd 20. april 2018 (Lovdata, 2018). Grenseloven gir en rekke hjemler for forskrifter som må være på plass for at loven skal kunne tre i kraft. Det jobbes for at den nye grenseloven med tilhørende forskrift skal tre i kraft i løpet av 2021. Den nye loven med tilhørende forskrift vil erstatte nåværende lovregulering i utlendingsloven og utlendingsforskriften, når det gjelder grensekontrolldelen. Den vil også erstatte lov om riksgrensen (Lovdata, 1950).

Den nye grenseloven vil etablere et nytt rettslig fundament for grensepassering og grensekontroll av personer. Loven definerer grenseovervåking av ytre og indre Schengen grenser. Den nye grenseloven baserer seg på Schengensamarbeidets kvalitative krav til grensekontrollen, de folkerettslige rammene for norsk myndighetsutøvelse og grenseavtalene med Norges naboland. Lovens formål er å sikre at grensetilsyn og grensekontroll av personer utføres i samsvar med nasjonale behov og internasjonale forpliktelser, herunder tydeliggjøre ansvar og styring og fremme samarbeid mellom berørte myndigheter (Lovdata, 2018).

Grenseforvaltningen bygger på nasjonale prioriteringer og deltakelse i Schengensamarbeidet (figur 1 viser medlemsstatene i Schengen). Schengensamarbeidet bygger på Schengenkonvensjonen hvor grunnlaget for det norske medlemskapet er Norges og Islands tilknytningsavtale med EU fra 1999 (St.prp. nr. 50 1998-99, St.prp. nr. 71 2004-2005, St.prp. nr. 25 2007-2008). Som deltaker i Schengensamarbeidet er Norge forpliktet til å implementere og anvende det til enhver tid gjeldende fellesskapsregelverket. I dette ligger også en forpliktelse til å utvikle og videreutvikle nasjonale systemer og prosesser som er nødvendige for at forpliktelsene skal kunne overholdes.

Norge deltar i forhandlinger om utvikling og endringer av Schengenregelverket og hvordan det skal implementeres på lik linje med andre medlemsstater, men uten stemmerett i de fleste tilfeller. Schengen regelverk gjøres gjeldende i Norge gjennom en prosess hvor Norge notifiserer godtakelse av nye rettsakter overfor EU. Saker av særlig viktighet må legges frem for Stortinget for samtykke til godkjenning før de blir notifisert (St.prp. nr. 50 1998-99) kapittel 1.3).



*Figur 1. Map of the Schengen and EU countries (SchengenVisaInfo, 2021).*

Politiet har ansvaret for grensekontrollen (inn- og utreise og grenseovervåking) i Norge, jfr. utlendingsloven § 22 (Lovdata, 1988). Politiet skal treffe alle nødvendige tiltak for å hindre ulovlig passering av grensen, og sette inn nødvendige ressurser i forhold til risikoen for ulovlig innreise og grenseoverskridende kriminalitet. Politiet har begrenset overvåkingskapasitet, og er avhengig av et nært og godt samarbeid med andre nasjonale myndigheter i dette arbeidet (POD, 2016b).

Det overordnede ansvaret for norsk deltakelse i Schengensamarbeidet og den nasjonale oppfølgingen ligger i Justis – og beredskapsdepartementet (JD). Politidirektoratet (POD) har imidlertid et omfattende delegert ansvar med hensyn til oppfølging og helhetlig grenseforvaltning nasjonalt (POD, 2016a:41).

Schengenoppgavene omfatter (POD, 2016a:41-43):

- Sørge for nasjonalt hjemmelsgrunnlag, regelverk og rammebetingelser.
- Delta, følge opp og gi innspill til styrings- og utviklingsprosesser i EUs sentrale institusjoner, herunder byråene Frontex og EUs byrå for store IKT-systemer (eu-LISA), men også European Asylum Support Office (EASO).
- Delta og følge opp de sentrale evaluerings- og kvalitetsmekanismene innenfor Schengensamarbeidet.
- Bistand til fellestiltak herunder ressurser til den stående europeiske operative mannskapsstyrken og til teknisk utstyr.
- Gjennomføring av oppgaver og tiltak i Norge.

## 3.0 Teori

Det vil i denne delen av studien bli redegjort for utvalgt og relevant teori som vil bidra til å kunne belyse tematikken som reises gjennom problemstillingen: Hvordan benyttes Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, som beslutningsstøtte i politiorganisasjonen?

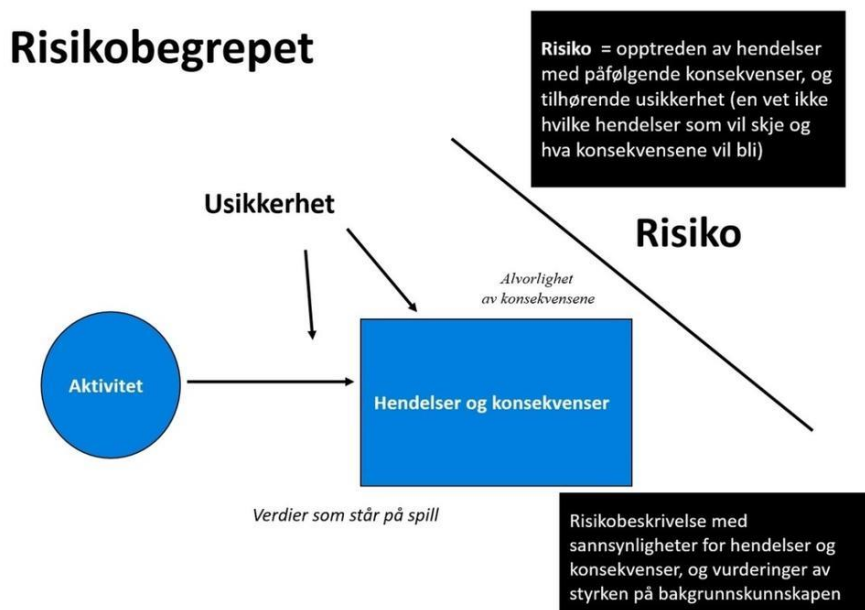
Det er tett kobling mellom risikoforståelse og beslutninger i en organisasjon. Viktigheten av å belyse denne teorien er derfor sentral. Teori om overnasjonal styring vil også inkluderes da de internasjonale forpliktelsene gjennom Schengensamarbeidet ligger til grunn for hele studien. Først vil teorien om risiko og risikoanalysemetodikk bli presentert for å ta inn basisen omkring hva risikoanalyser er, og hva intensjonen bak dem ansees å være.

Politiet er en stor organisasjon, men selv om en organisasjon er produktet av menneskers handlinger, er det adferdsmønsteret hos dem som bidrar til orden, forutsigbarhet, fleksibilitet og evne til tilpasning. Det er en gjensidig forventning til hverandres handlingsmønstre og innenfor organisasjonsteorien ser man institusjonene som et mønster for kollektiv handling. **Den tidlige institusjonelle teorien** antok at mennesker var økonomisk rasjonelle og handlet for å maksimere egen nytte (Eriksson-Zetterquist, 2014:249). **Den nyinstitusjonelle teorien** var en videreutvikling av den tidlige institusjonelle teorien – "hvor de begge er opptatt av forholdet mellom organisasjonen og dens omgivelser og legger vekt på de kulturelle aspektene for å forstå hvordan organisasjoner utvikles" (Eriksson-Zetterquist, 2014:249). **Den skandinaviske institusjonelle teorien** derimot kan beskrives som en kombinasjon av endring og stabilitet hvor det ble hevdet at "reformer er lettere å initiere enn å beslutte, og lettere å beslutte enn å gjennomføre" siterer Eriksson-Zetterquist – K. Brunsson og Olsen (1990). "For å gjennomføre en reform kreves det at alle deltar aktivt, fremfor alt de som omorganiseres" – altså en mer dynamisk organisasjonsform (Eriksson-Zetterquist, 2014: 257-260).

### 3.1 Risiko

"Det sannsynlige er at noe usannsynlig vil skje. Det eneste som er sikkert, er at det er usikkert" (Aristoteles, 384-322 f. Kr).

Beck definerer risiko til å være ikke allerede inntrufne konsekvenser og skadevirkninger av en fremtidig komponent eller hendelse. Han mener at risiko handler om noe man har forutsett, men som ennå ikke har skjedd - "risikoer er en fremtid det gjelder å forhindre" (Beck, 1997:43-44). Aven og Renn (2010) støtter Beck i at risiko handler om hendelser som kan skje i fremtiden og mulige konsekvenser av disse. Det kan knyttes usikkerhet til om en identifisert hendelse vil kunne inntreffe, samt hvilke og hvor store konsekvenser dette eventuelt vil kunne ha. Risiko vil derfor ofte være knyttet til en hendelse som har i seg to hovedkomponenter - hva er konsekvensen av den hendelsen og usikkerhet omkring disse konsekvensene (Aven og Renn, 2010:2). Illustrert av Aven i Store norske leksikon (Snl) – gjennom figur 2.



Figur 2. Beskrivelse av risikobegrepet (Snl, 2019b).

Sannsynlighet er en måte å beskrive usikkerhet på - hvor man vurderer hvor trolig det er at en bestemt hendelse skal inntreffe. Kjernen i risikobegrepet er derfor to-dimensjonal gjennom kombinasjonen av konsekvenser og tilhørende usikkerheter. Dersom det ikke foreligger en usikkerhet – så er det ingen risiko (Aven, 2015c:42, 53). Laplaces theorem: "Når man ikke vet noe, er alt like sannsynlig".

De fleste begreper som omhandler risiko har det til felles at det dreier seg om forholdet mellom mulige og valgte handlinger – handlinger som har en rekke konsekvenser og utfall. Det som er utfordringen er at uansett hvor mye informasjon man har, vil det være knyttet usikkerhet til

risikoberegninger. Usikkerheten vil være med på å beskrive det som kan betviles og/eller diskuteres (Engen m.fl., 2016:79-80). Aven støtter Engen m.fl. i at han påpeker at liten usikkerhet ikke nødvendigvis sammenfaller med lav risiko, ved det at forutsetninger og kunnskapsgrunnlaget kan være begrenset og inneholde feil (Aven, 2015c:43).

Risiko oppfattes av mange som negativt, som noe man bør søke å unngå, men det kan også være noe positivt i begrepet. Selve begrepet risiko stammer fra det italienske ordet "risicare", som betyr **å våge** og det viser også til de positive sidene ved risikotaking (Bernstein, 1998).

### 3.1.1 Perspektiver på risiko og risikoforståelse

Risiko vil alltid være noens vurdering - det er "noens risiko". Forskning viser at frykten for det ukjente og frykten for det katastrofale er de to faktorene som har størst betydning for vår opplevelse av risiko (Njå m.fl., 2020:20). Risikopersepsjonen handler om hvordan "folk flest" forstår, opplever og håndterer risiko og farer. Man kan også si at man har ulikt perspektiv på risiko og disse risikoperspektivene har mange ulike tilnærminger. Renn klassifiserer og kategoriserer bruken av risikobegrepet og nevner blant annet følgende perspektiv: "ingeniørsammenheng, forskning, medisin, økonomi, psykologi, sosiologi og kultur" (Renn, 1992:58-79). I forhold til problemstillingen er det perspektivene omkring forskning og økonomi som er interessant å se nærmere på.

**Den forskningsmessige tilnærmingen** har den grunnleggende ideen om at risiko er et fenomen som kan undersøkes ved bruk av vitenskapelig metode. Risiko ansees som noe som kan måles på en systematisk måte. Forskernes hovedoppgave er å finne et tilstrekkelig presist mål på fenomenene som undersøkes, for så å identifisere måter å kunne redusere risikoen på. Kvantitative metoder som statistiske verktøy er viktige i dette perspektivet som måter å måle og beskrive risikoen på (reaktiv) – i tillegg til undersøkelser av tilfeldige mekanismer for ulike risikorelaterte fenomener (Renn, 1992:58).

**Den økonomiske tilnærmingen.** Økonomisk teori oppfatter risikoanalyse som en del av en vurdering av fordeler og ulemper - der risiko er forventet tap av en verdi som følge av en handling eller en aktivitet. Mennesker har subjektive motiver for å utføre en handling som de



prøver å vurdere konsekvensen av i lys av sine motiv. Den økonomiske tilnærmingen baserer seg i hovedsak på sannsynligheter, en sosial definisjon av uønskede konsekvenser basert på individuelle preferanser, og behandlingen av disse konsekvensene som reelle gevinster eller tap (Renn, 1992:62-63).

Njå m.fl. støtter i sin forskning opp under hva Renn har kommet frem til, men velger heller å kategorisere det gjennom to ulike tilnærminger: den tradisjonelle naturvitenskapelige tilnærmingen og den sosial konstruerte tilnærmingen. Deres argumentasjon samsvarer med argumentasjonen til Renn i at man ser risiko ulikt og tilnærmer seg det ulikt – basert på hvilket perspektiv man har (Njå m.fl., 2020:42). **Den tradisjonelle naturvitenskapelige tilnærmingen** har bygget på en tenkemåte der man tar utgangspunkt i tidligere hendelser og på grunnlag av disse forsøker å beregne sannsynligheter og dermed risiko for at en ny hendelse skal inntreffe. Denne tilnærmingen har en implisitt forståelse av at både sannsynlighet og risiko er objektive størrelser. Erfaringen er at både sannsynlighet og risiko er begge vanskelig å få gode nok og tilstrekkelig antall målinger på, med den konsekvensen at beregningsgrunnlaget er veldig usikkert og materialet er i hovedsak reaktivt (Njå m.fl., 2020:43).

**Den sosialt konstruerte tilnærmingen** anser enhver vurdering av risiko som et sosialt konstruert fenomen og at risikoevalueringer kun eksisterer som et relativt begrep. Gjennom dette hevdes det at det ikke finnes universelle vitenskapelige metoder og at det ikke er noe system som er vitenskapelig sikkert. Njå m.fl. påpeker at er det en opplevelse av at den tradisjonelle naturvitenskapelige tilnærmingen og den sosial konstruerte tilnærmingen er to motpoler. Motpoler - ikke i den forstand om hvordan studier og beregninger av risiko blir gjort, men heller gjennom hvordan resultatene blir tolket og brukt (Njå m.fl., 2020:44-45).

Avhengig av hvilket perspektiv man har vil opplevelsen av risiko lett kunne misforstås og bli tolket på forskjellige måter. Det indikerer samtidig at risiko ikke er ensidig (Aven, 2015c:37).

### 3.2 Risikoanalyse

En måte å forholde seg til risiko på, er ved å gjennomføre en risikoanalyse. Det overordnede

målet ved å gjennomføre en risikoanalyse er å kunne presentere et risikobilde, som igjen legger til rette for å jobbe aktivt med sikkerheten og gjøre prioriteringer. God sikkerhet oppnår man best ved å ha en helhetlig tilnærming til det forebyggende sikkerhetsarbeidet (Aven, 2015c:48, 53) og ved å ha en god sikkerhetskultur i organisasjonen (Reason, 1997:191).

Reason påpeker at "safety culture is something that is striven for but rarely attained". Han mener det ikke er risikovurderingen i seg selv, men veien frem mot målet som er den egentlige gevinsten. I prosessen med å utarbeide en risikoanalyse blir man tilført kunnskap om det man risikovurderer og det er hva som er sentralt - "As in religion, the process is more important than the product. The virtue – and the reward – lies in the struggle rather than the outcome" (Reason, 1997:220). En god risikoanalyseprosess kjennetegnes ved at "den er strukturert, etablerer en arbeidsgruppe med bred kompetanse, kartlegger kunnskapsstyrken, er basert på systemforståelse og er konkret, har et helhetlig perspektiv, kommuniserer risiko og usikkerhet, er gjennomiktig, sporbar og etterprøvable" (Busmundrud m.fl., 2015:71).

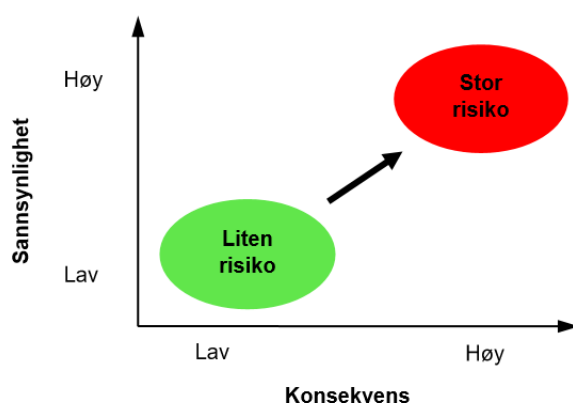
Aven poengterer at målet med en risikoanalyse er at den skal kartlegge og beskrive eksisterende risiko og presiserer: "A main objective of a risk analysis is to describe risk. To understand what it means, we must know what risk is and how it is expressed" (Aven, 2015a:13). Han går videre til å si at måten vi forstår og beskriver risiko påvirker hvordan man analyserer risiko, noe som igjen kan ha implikasjoner på risikostyring og beslutningstakingen (Aven, 2015b:4). Njå m.fl. viser til at risikoanalyser har begrensninger når det gjelder å beskrive ulike aspekter ved risiko. De mener at rene sårbarhetsanalyser ofte inkluderer et større aspekt av farer/trusler, enn hva en risikoanalyse gjør. En sårbarhetsanalyse har en mer omfattende gjennomgang av hva konsekvenser av uønskede hendelser er og hvilke ressurser som kreves for å komme tilbake til en normaltilstand etter en hendelse (Njå m.fl., 2020:288).

### 3.2.1 Risikoanalysemetodikk

De ulike risikoanalysemetodikkene legger til grunn enten en kvantitativ analyse, en kvalitativ analyse eller en kombinasjon av disse for å vurdere risiko. Det er vanlig med en inndeling i to-faktormodell og tre-faktormodell, hvor det i Norge er utarbeidet to standarder for disse: NS5814

(Standard Norge, 2008) og NS5832 (Standard Norge, 2014).

I Sikringshåndboka tar Forsvarsbygg utgangspunkt i Norsk Standard 5814:2008 - *krav til sikkerhetsvurderinger*, når de forklarer to-faktormodellen. Risiko defineres her som et "uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensen av en uønsket hendelse" (Forsvarsbygg, 2016:43). Kartleggingen gjøres ofte gjennom å identifisere ulike scenario, for så å gjøre en vurdering av sannsynlighet og konsekvens gjennom gitte kriterier for disse scenariene. Forholdet mellom sannsynlighet og konsekvens er risikoen – illustrert gjennom figur 3. Denne måten å se på risiko er av noen ansett som foreldet, da det er en tanke om at man ikke går dypt nok inn i vurderingene som gjøres når man angir risikoen gjennom to dimensjoner – hvor Aven sier "overordnet risikotenkning og samfunnssikkerhet bygger på et tenkesett som ble introdusert på 70-tallet" (Engen m.fl., 2017:354). Denne modellen har lang tradisjon hva gjelder risikoanalyser av hendelser som kategoriseres som "safety" – **utilsiktede uønskede handlinger** (Standard Norge, 2008:10).



Figur 3. Sammenhengen mellom konsekvens, sannsynlighet og risiko (Busmundrud m.fl., 2015:27).

Visualisering av risiko ved bruk av to-faktormodellen gjøres ofte ved bruk av risikomatrix – også kalt Boston Square matrix jfr. figur 4. Ved å angi risikoen gjennom to dimensjoner i en matrix gjør det selve risikovurderingen enkel å forstå for den som skal bruke den. Men like viktig er det å kommunisere det som legges til grunn for nivåfastsettelsen. Antakelser og

forutsetningene som ligger til grunn, metodevalget og hvordan dette kan påvirke utfallet av analysen og ikke minst styrken på bakgrunnskunnskapen er viktig å kommunisere samtidig som man presenterer risikomatrisen. Usikkerheten i analysen må også fremkomme og hva denne usikkerheten er basert på (Busmundrud m.fl., 2015:100).

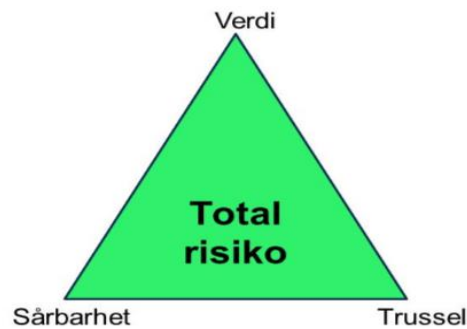
<b>Sannsynlighet</b>	Svært høy	5					
	Meget høy	4					
	Høy	3					
	Moderat	2					
	Lav	1					
<b>Risiko</b>		Høy	1	2	3	4	5
		Moderat	Ufarlig	Farlig	Kritisk	Meget kritisk	Svært kritisk
	Lav	<b>Konsekvens</b>					

Figur 4. Risikomatrise for bestemmelse av risiko ut fra tallverdier for konsekvens og sannsynlighet (Busmundrud m.fl., 2015:31).

Forsvarsbygg anser NS5832:2014 som den standarden som bør benyttes når man foretar risikoanalyser av **tilsiktete uønskede handlinger** - også kategorisert som "security" handlinger, hvor man går inn og vurderer faktorene verdi, trussel og sårbarhet – også kalt tre-faktormodellen, jfr figur 5 (Forsvarsbygg, 2016:52). Busmundrud m.fl. avklarer disse begrepene ved å si at (Busmundrud m.fl., 2015:32-33):

"**Verdivurderingen** er en kartlegging av virksomhetens verdier for å identifisere konsekvenser av uønskede handlinger. **Trussel** er en vurdering av ulike identifiserte hendelser som kan inntreffe f.eks. terror, spionasje, sabotasje mv. – inn i denne vurderingen bør det også vurderes en evt. aktørs tilstedeværelse, kapasitet, intensjon, historie og målvalg. **Sårbarheten** er en vurdering av i hvilken grad en aktør kan utføre en uønsket handling uten å bli stanset".

En tilsiktet uønsket handling utføres som regel av strategiske tenkende aktører som i stor grad vil endre sin taktikk basert på hvilke motiltak som er iverksatt, derfor må fokuset i denne analysen være basert på trusselvurderinger og en fremtidig utvikling av modus til en mulig trusselaktør (Busmundrud m.fl., 2015:103, 118).



Figur 5. Risikotrekanten (Busmundrud m.fl., 2015:34).

Visualisering av risiko ved bruk av tre-faktormodellen gjøres ofte ved bruk av en tabell hvor risikoene blir rangert på bakgrunn av risikonivå jfr. figur 6. Ulike farger illustrerer de ulike nivåene. Selve risikoen oppstår i samspillet mellom verdier, trusler og sårbarheter, men en rapport som gir informasjon om de bakenforliggende vurderingene vil være like viktig som presentasjonen av tabellen. Rapporten må kommunisere det som legges til grunn for rangeringen og ikke minst må det fremkomme hva som er usikkerheten i analysen og hva denne usikkerheten er basert på (NSM, 2016:23).

L Risiko rangering	
Risiko tittel og evt stikkord	
Svært høy	Risiko 4 tittel ...
Høy	Risiko 1 tittel
Høy	Risiko 3 tittel
Moderat	Risiko 6 tittel
Lav	Risiko 2 tittel
Lav	Risiko 5 tittel
Lav	Risiko 7 tittel

Figur 6. Visualisering av det samlede risikobildet (NSM, 2016:23).

### 3.2.1.1 Proaktiv vs. reaktiv analyse

Forskning viser at noen eksperters risikovurderinger benytter seg av en del fakta fra tidligere hendelser. I Hellesø-Knutsens Phd henvises det til Aven (2002) hvor han påstår (Hellesø-Knutsen, 2013:73):

"...at det er direkte misvisende å bruke de historiske målingene som direkte basis for vurdering av fremtiden. Ofte gir disse erfaringene bare et lite bidrag til å kunne forstå hva risikoen er. Det viktige i en risikoanalyse er å identifisere underliggende prosesser, faktorer og indikatorer, som kan varsle oss før eventuelle alvorlige hendelser blir en realitet".

En risikoanalyse bør være noe som gjør oss etterpåkloke på forhånd - ved å være proaktive (Coppola, 2015:179). Det å være proaktiv er å ha en offensiv tilnærming og skape handlingsrom for å håndtere mulige problemer. Mens det å være reaktiv er å tilpasse seg til noe etter at det har skjedd. En risikoanalyse som i hovedsak baserer seg på reaktiv informasjonsinnhenting som grunnlag for sine vurderinger, vil være utfordrende å benytte som beslutningsstøtte for fremtidige hendelser. Dog kan en reaktiv tilnærming si noe om en systemforståelse og hvordan man har håndtert slike hendelser tidligere, for derigjennom å ha erfaringslæring som kan ligge til grunn for en proaktiv metode i analysearbeidet (Njå m.fl., 2020:178).

### 3.2.2 Risikoanalyse som beslutningsstøtte

Risiko er som tidligere omtalt hendelser som kan skje i fremtiden og mulige konsekvenser av disse (Aven og Renn, 2010:2). Det vanskelige er med en viss grad av sikkerhet å kunne si hva som vil kunne skje i fremtiden. Å gjennomføre en risikoanalyse vil hjelpe til med å kunne identifisere usikkerheter – noe som igjen vil kunne gi et godt fundament til å treffe gode beslutninger i dag, for å kunne redusere konsekvensene i fremtiden (Njå m.fl., 2020:284).

Aven sier det samme i at "poenget med risikoanalyse er å gi et underlag for å kunne ta gode beslutninger". (2008:16). Risikoanalysen vil derfor kunne gi beslutningstakerne innsikt i risikoer og sannsynligheten for at hendelser vil kunne inntreffe. En oppdatert risikoanalyse vil gi et grunnlag for å vurdere hvilket sikkerhets- eller sikringsnivå som ønskes oppnådd og derigjennom være støtte for strategiske prosesser og beslutningstaking (Aven, 2008:16). Aven trekker også frem viktigheten av å ha en bred tilnærming til arbeidet med risikoanalyser. Han sier blant annet "det du ikke har identifisert, kan du ikke håndtere" (Aven, 2008:55). Dette er hva Reason kategoriserer som **a informed culture**, som igjen legger til rette for **a safety culture** (Reason, 1997:195).

Risikovurdering og risikostyring er etablert som et vitenskapelig felt og gir viktige bidrag til å støtte beslutningsprosesser i praksis (Aven, 2015b:10). Beslutningsstøtte er å anse som organisert bearbeiding av informasjon til dem som skal ta avgjørelser. Som Aven understreker "analysene ikke gir beslutningen i seg selv, men gir et grunnlag for at beslutninger kan tas" (Aven, 2008:70). De utarbeidede risikoanalysene er med andre ord ingen fasit, men de gir en innsikt om risiko i forhold til det man vurderer. Dette vil igjen være beslutningsstøtte hvor man kan velge mellom flere anbefalte løsninger og tiltak. Risikoanalyser er en måte å systematisere kunnskap og usikkerheter på (Aven, 2015c:48, 53). Som Njå m.fl. påpeker er beslutninger under usikkerhet selve kjernen i det å bruke en risikoanalyse (Njå m.fl., 2020:48).

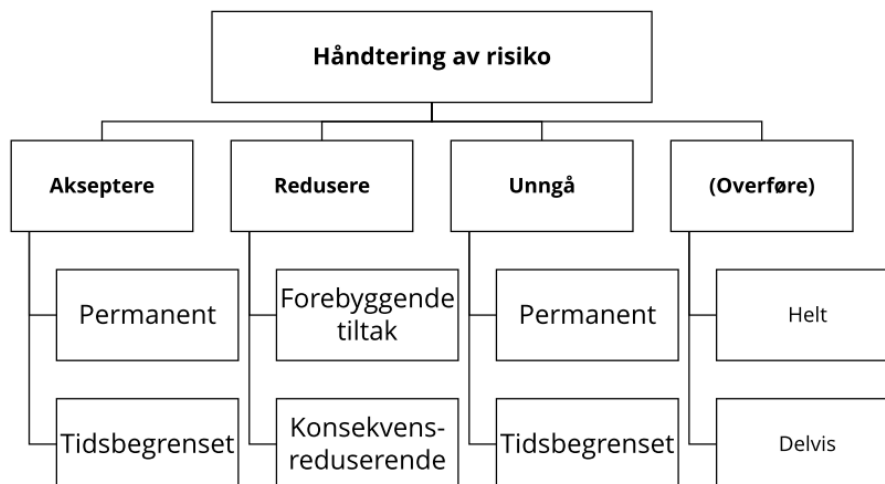
Engen m.fl. henviser til Shrader-Frechette (1991) som fremhever at måten risikoer kommuniseres på, kan påvirke muligheten som eksisterer med å komme frem til løsninger på risikoproblemer (Engen m.fl., 2016:215). Det er på bakgrunn av presentert risiko at beslutningstaker kan vurdere hvordan den skal håndtere risikoer og dermed velge egnet strategi (NSM, POD og PST, 2015:19). Beslutningstakere skal bruke risikobildet som presenteres som grunnlag for å håndtere ulike risikoer hvor ulike tiltak og virkemidler bør vurderes. Beslutningssituasjonene varierer med hensyn til kompleksitet, grad av usikkerhet, grad av uenighet blant aktører – noe som igjen vil ha innvirkning på hvilke metoder og prinsipper som bør legges til grunn for risikostyringen (Abrahamsen, Aven, Flage, Engen, Røed og Wiencke, 2020:73).

Aven har identifisert fire tilnærminger for risikohåndtering som handler om å akseptere, redusere, unngå eller overføre risikoer (Aven, 2008:20). Det kan noen ganger være formålstjenlig å stoppe et arbeid eller en arbeidsoppgave dersom risikoen ansees å være for høy – også etter at relevante tiltak er iverksatt. Denne typen av risikohåndtering kategoriseres som det å **unngå risiko**. Om man ikke kan unngå risikoen er et alternativ å **overføre risikoen**, ved at man deler hele eller deler av den med andre. Den mest vanlige måten å gjøre det på er ved å ha forsikringer, men for statlige organisasjoner er det ikke et alternativ da de i stor grad er selvassurandører. Alternativet er da å sette ut hele eller deler av tjenesten til andre – gjerne eksterne aktører (Difi, 2021).

Når man iverksetter sikkerhetstiltak, handler det om at man legger til rette for å **redusere**

**risikoen.** Et sikkerhetstiltak har i utgangspunktet et langtidsperspektiv og bør ha som mål å virke konsekvensreducerende til et nivå som kan aksepteres. Konsekvensreducerende tiltak kan være å forebygge, oppdage eller å reagere/håndtere, hvor også de negative sidene ved de konsekvensreducerende tiltakene må vurderes før de iverksettes. Når man **aksepterer risikoen**, handler dette i stor grad om å ikke foreta seg noe. Til grunn for denne risikohåndteringen er at den identifiserte risikoen kan være innenfor de allerede identifiserte akseptkriteriene (Difi, 2021).

De ulike tiltakene må vurderes opp mot både hvilke positive og negative effekter de kan ha på den identifiserte risikoen (Aven, 2008:71), og figur 7 viser en skjematisk oversikt over måter å håndtere risiko på:



Figur 7. Risikohåndtering (Aven, 2008:20).

Det sies at selv om vi har kunnskap om risiko, kan man ikke nødvendigvis redusere all risiko til null, dette henger blant annet sammen med de samfunnsøkonomiske kostnadene dette vil medføre. Dessuten er det ingen gode svar på hva som er "godt nok" når det gjelder investeringer i samfunnsikkerhet (Fimreite, 2018:174).

### 3.2.2.1 Kontinuerlig prosess

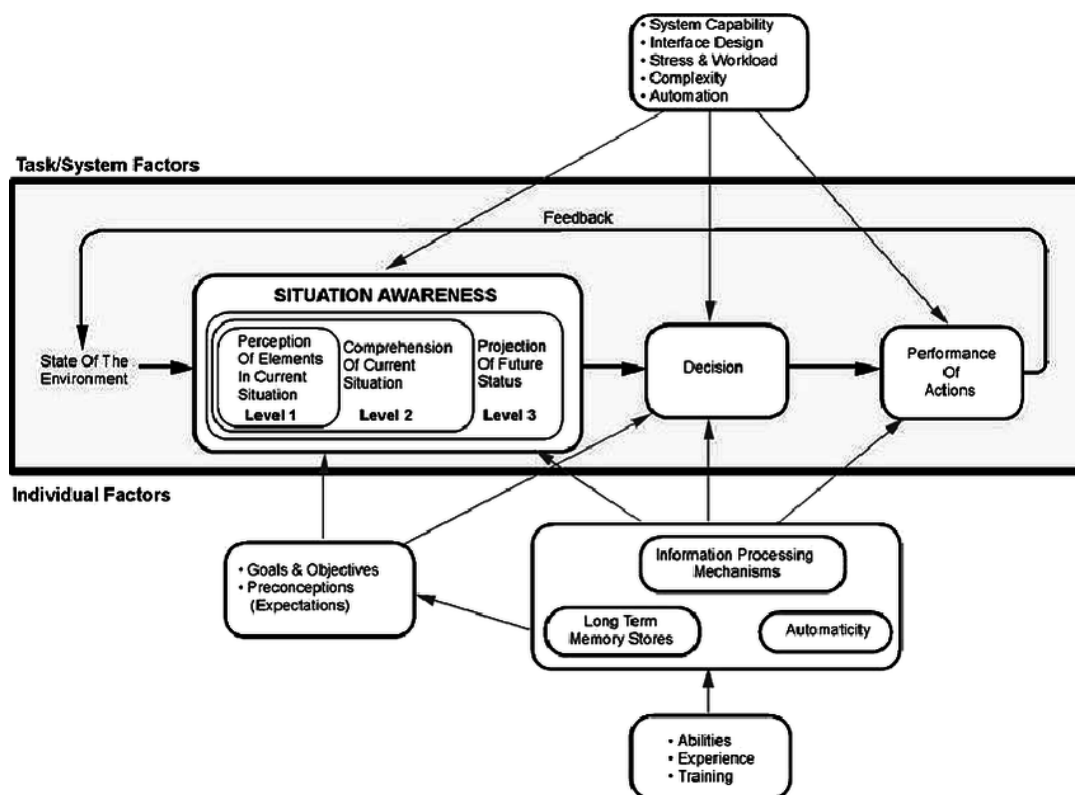
Man må kontinuerlig vurdere risikoanalysens aktualitet og relevans sett opp mot eventuelle endringer i risikobildet – hvor det er ulike måter å håndtere risiko på. Beslutningstakerne må



sette seg inn i hele risikovurderingen som er lagt til grunn – inkludert forutsetninger, antakelser, vurderinger og usikkerhet, slik at de ikke bare baserer sine beslutninger på en illustrert presentasjon av risiko, for eksempel ved bruk av Boston Square matrix jfr. figur 4 (Busmundrud m.fl., 2015:65).

### 3.2.3 Situasjonsbevissthet

Endsley definerer situasjonsbevissthet til å være: "situational awareness is the perception of the elements in the environment within a volume of time and space, the comprehension of their meaning, and the projection of their status in the near future" (1995:36).



Figur 8. Model of situation awareness in dynamic decision making (Endsley, 1995:35).

Figur 8 er en illustrasjon av Endsley sin **situation awareness theory** som beskrives gjennom tre nivå - persepsjon, forståelse og projeksjon. Nivå tre handler om å projisere fremtiden, som er essensen i situasjonsbevissthet. Persepsjon og forståelse av situasjonen (Level 1 og Level 2) er vel så relevant for situasjonsbevisstheten, da projiseringen bygger på disse (Endsley, 1995:37).

Det å ha høy grad av situasjonsbevissthet gir økt grad av sannsynlighet til å ta gode beslutninger. Det å ha en manglende situasjonsbevissthet kan i tilsvarende grad være katastrofalt. Johnsen påpeker at "dersom man ikke kan forstå situasjonen korrekt, er det vanskelig å forutsi noe om fremtiden"(Johnsen, 2018:255). Man må være i stand til å detektere og forstå informasjonen som er tilgjengelig og så må man ta beslutninger basert på den informasjonen som er tilgjengelig. Boin m.fl. setter situasjonsbevissthet inn i en større kontekst gjennom å ha identifisert fem kritiske oppgaver for strategisk lederskap under kriser (Boin, m.fl., 2017:15-20):

- **"Sense making:** collecting and processing information that will help crisis managers to detect an emerging crisis and understand the significance of what is going on during crisis".
- **Decision making and coordinating:** making critical calls on strategic dilemmas and orchestrating a coherent response to implement those decisions".
- **Meaning making:** offering a situational definition and narrative that is convincing, helpful, and inspiring to citizens and responders".
- **Accounting:** explaining in a public forum what was done to prevent and manage the crisis and why".
- **Learning:** determining the causes of a crisis, assessing the strengths and weaknesses of the responses to it, and undertaking remedial action based on this understanding".

Av disse fem er det spesielt sense making som løftes frem i denne studien, men også meaning making og decision making vil være elementer som vil bli omhandlet. I henhold til Boin er sense making en prosess hvor man stiller spørsmål omkring hva som står på spill, hva er årsaken og ikke minst hva kan vi gjøre for å håndtere situasjonen (Boin m.fl., 2017:15).

### 3.3 Beslutninger

Det å ta en beslutning er i hovedsak å velge mellom flere alternativer og beslutningen kan betraktes som det endelige utfallet av hva som kalles beslutningsprosessen. Saaty mener vi alle er beslutningstakere og at vi hver eneste dag tar beslutninger bevisst og ubevisst. Vi samler inn informasjon som er til hjelp når vi foretar våre valg. Selve beslutningsprosessen kan foregå i grupper eller individuelt (Saaty, 2008:83-84).

K. Brunsson og N. Brunsson definerer, som Saaty, beslutning som " .... et valg mellom to eller flere alternativer". Deres forskning går nærmere inn på de nivå hvor beslutningene tas – individuelt eller organisatorisk. De organisatoriske beslutningene er karakteristiske, fordi det er andre faktorer som påvirker disse beslutningene enn hva det er på individnivå. I organisasjoner tas beslutningene ofte av flere personer, og beslutningene representerer derfor flere verdier på vegne av disse. I utgangspunktet skal ikke beslutningstakerne ha personlige preferanser - de skal ta beslutninger som er å anse som til det beste for organisasjonen (K. Brunsson og N. Brunsson, 2015:11).

#### *-strategisk nivå*

Beslutninger som tas på strategisk nivå kan være komplekse og potensielt ha store konsekvenser, både for organisasjonen og individet. Kompleksiteten i beslutningene forsterkes i organisasjoner, hvor det er ulike funksjoner og preferanser blant individene. Dersom det er flere instanser som har interesser i beslutningene, øker også dette kompleksiteten. Motstridende interesser og usikkerhet er blant momentene som kan bidra til å utsette beslutninger. En måte å hindre at det tas beslutninger er å øke rasjonaliteten i beslutningene, slik at det blir lange utredninger som resulterer i lite handling. Det er vanskelig å argumentere mot at noe som skal besluttes bør utredes mer (K. Brunsson og N. Brunsson, 2015:11).

#### *-operasjonelt og taktisk nivå*

Johnsen har skrevet om beslutningstaking i operative situasjoner. Han beskriver hvordan man uavhengig av hvilken kontekst man befinner seg i bør kunne ta beslutninger - også i situasjoner hvor man ikke har tilgang til all den informasjonen man har behov for. Når beslutningene og valgene tas, påvirkes det av informasjon som er tilgjengelig i øyeblikket og de du samarbeider med. Det er samspillet mellom det individuelle, mellommenneskelige og situasjonsforståelsen som ligger til grunn for gode eller dårlige beslutninger (Johnsen, 2018:253).

### 3.3.1 Beslutningstaking

Hva menes egentlig med beslutninger? Hvordan skal man legge opp til en prosess hvor det fører frem til et resultat som er best mulig for organisasjonen? Hvilke data trenger man som grunnlag for å fatte beslutningene man skal ta? Hva gjør man når beslutningen handler om saker eller

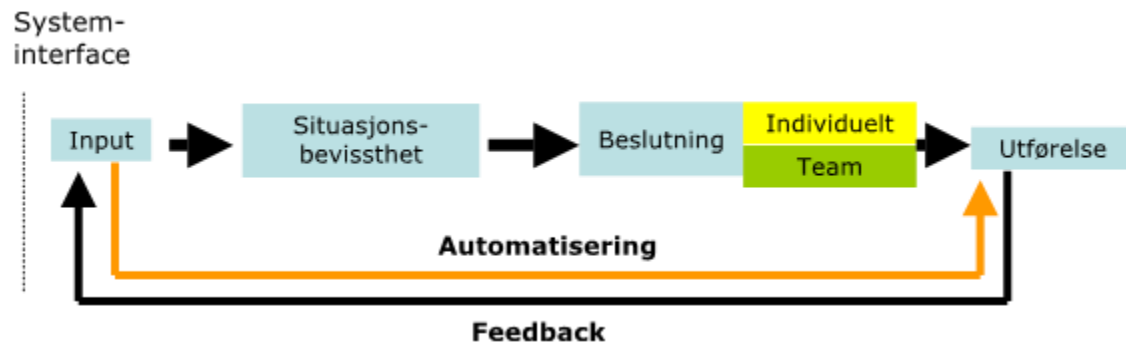
forhold der det er store verdimeslige konflikter involvert? Hvordan kan vi veie ulike verdisyn opp mot hverandre? Her er det mange spørsmål, men viktige spørsmål når man skal legge opp til en god beslutningsprosess (Engen m.fl., 2016:169).

Beslutningstaking er allestedsnærværende og er nært knyttet til risikostyring. På den ene siden er hensiktsmessig beslutningstaking en viktig oppgave innen risikostyringen, mens på den andre siden er en risikostyringsprosess et viktig skritt for å bedre beslutningstakingen. I praksis er et beslutningsmiljø komplekst og å ta gode beslutninger er ikke lett. Ulike usikkerheter som forekommer i ulike miljøer og i den menneskelige sfæren øker muligheten for å ta feil avgjørelser. Hvordan man effektivt kan ta en beslutning er derfor et utfordrende spørsmål for organisasjoner i arbeidet med å nå sine mål eller å redusere effekten av identifiserte risikoer (Lu m.fl., 2007:2).

Organisatorisk beslutningstaking gjennomføres ofte under usikkerhet om de beslutningene som tas er gode eller dårlige. Risikoen ligger i potensialet om at en beslutning vil lede til tap eller et uønsket utfall. Faktum er at alle menneskelige beslutninger inneholder en viss grad av risiko, men at noen beslutninger er mer risikofylte enn andre. Risiko og beslutningstaking er to faktorer som er tett knyttet til hverandre gjennom ledelse og drift av en organisasjon – hvor de begge er forbundet med usikkerhet (Lu m.fl., 2007:1).

Det å ta beslutninger – beslutningstaking – handler om å velge mellom alternative måter å løse problemet på. I tillegg handler det om hvordan man går fram når selve beslutningen gjennomføres. Selve beslutningen kan sees på som det endelige utfallet som følger av en beslutningsprosess (Engen m.fl., 2016:169).

Johnsen har utarbeidet en modell for beslutningstaking jfr. figur 9. Denne modellen viser at beslutninger kan tas som team eller individuelt - hvor utgangspunktet for beslutningen er situasjonsbevisstheten. Denne modellen tar høyde for at det å ta beslutninger er en dynamisk prosess, ved at beslutningene resulterer i en handling som endrer situasjonen som igjen skaper nye input (Johnsen, 2018:252).



Figur 9. En modell for beslutningstaking (Johnsen, 2018:252).

Proessen som Johnsen beskriver i figur 9 er elementene i en beslutningssyklus hvor **System interface** er filteret hvor informasjon fra omgivelsene passerer gjennom til beslutningstaker. Den informasjonen som slipper gjennom filteret (input) vil bidra til å skape en situasjonsbevissthet, som igjen vil ligge til grunn for den beslutningen som tas. Som tidligere beskrevet er graden av situasjonsbevissthet avgjørende for kvaliteten på beslutningene. Beslutningene tas enten individuelt eller som del av et team – som igjen resulterer i en handling (utførelse). En evaluering av handlingen vil bli innspill til ny input. Dersom denne prosessen øves og gjentas tilstrekkelig antall ganger, vil man kunne oppnå en automatisering – noe som vil gi raskere beslutningsprosesser (Johnsen, 2018:252-253). Når man tar beslutninger, gjøres dette bevisst eller ubevisst gjennom identifiserte strategier. Disse strategiene kan sies å bygge på figur 9 – modell for beslutningstaking.

Man skiller mellom ulike typer modeller for beslutningstaking. I de **analytiske modellene – rasjonell eller instrumentell**, er det forståelsen som er sentral. Det er det fornuftsbaserte, analytiske og intellektuelle som er i fokus. Banfield formulerte denne modellen som en normativ idealmodell og modellen har blitt stående som en modell for hvordan planlegging og beslutninger ideelt sett bør gjennomføres (Banfield, 1959:361). De analytiske modellene legger til grunn at vi kan utrede konsekvensene av de ulike handlingsvalgene vi står overfor. Beslutninger etter denne modellen følger et fast mønster og følger hverandre i en kronologisk orden og er basert på formell informasjonsinnhenting og -bearbeiding (Fivesdal og Bakka (1987) i Engen m.fl., 2016:172, 175):

- "Man kan alltid treffe beslutninger når man står overfor et sett av alternativer".

- "Man kan rangere alternativene etter deres konsekvenser, der man anvender en bestemt verdiskala eller målestokk".
- "En rasjonell atferd handler om å velge det alternativet som gir størst nyttemaksimering".
- "Man vil alltid fatte samme beslutning når samme beslutningssituasjon gjentar seg".

**Reglemodellen** befinner seg på et lavere og kanskje et mer konkret nivå. De aller fleste beslutningsprosesser i samfunnet skjer etter bestemte vedtatte regler som beslutningstakere og andre aktører forholder seg til i hverdagen. Noen av reglene er formaliserte, mens andre er uformelle – hvor noen er av mer sosial og kulturell karakter. Denne modellen for beslutninger styres i stor grad av prosedyrer, regler og krav – "hvor retningslinjene for hva som er god og riktig adferd er styrt av både regeletikken og konsekvensetikken". Man kan si at denne modellen er tilpasset situasjoner hvor det kan utarbeides regler og prosedyrer for hvordan ulike handlinger skal gjennomføres (Engen m.fl., 2016:173, 175).

I den **politiske beslutningsmodellen** legger man mer vekt på de politiske aspektene ved beslutningsprosesser. Det handler mer om hva man får gjennomført, enn hvordan man gjør det (Engen m.fl., 2016:173). Politikk handler om ulike aktører, som har ulike interesser, mål og verdier. Måten man går frem på kan ofte være avgjørende for om man får oppslutning for sine standpunkter – "I politikk er allting mulig". De som tar beslutninger basert på denne modellen må ta høyde for at det ikke bare er rasjonelle prosedyrer og saksargumentene som er viktig. Vel så viktige elementer i en beslutningsprosess er politiske aktiviteter som taktiske overveielser, koalisjonsdannelser, hestehandel og kjøpslåing. I det ligger det at det er ulike aktører med ulike interesser, mål og verdier. Dette betyr at man ikke har et objektivt sett beste handlingsalternativ, det vil alltid være påvirket i en eller annen retning (Njå m.fl., 2020:174-175).

### 3.3.2 Strategier for beslutningstaking

Det eksisterer to forskjellige strategier ved beslutningstaking, den analytiske strategien og intuitive strategien. "Den analytiske beslutningstakingen innebærer en prosess med behov for stor grad av vurderinger, kalkuleringer og tenkning. Dette blir ofte sett på som den tradisjonelle måte å ta beslutninger på" (Johnsen, 2018:255). En **Analytisk beslutningsstrategi** legger til grunn at beslutningstakeren har oversikt over ulike handlingsalternativ, samt at denne er i stand

til å forutsi sannsynlige utfall av de ulike alternativene. Man tilstreber å finne den optimale løsningen. Ved bruk av den analytiske beslutningsstrategien har beslutningstaker mulighet til å gjøre de best mulige valgene situasjonen krever, basert på systematisk tenkning og på logiske slutninger (Johnsen, 2018:255-256).

**Intuitive beslutningsstrategier** gjenspeiler beslutninger som tas svært raskt, ofte under betydelig tidspress, med mindre grad av vurderinger, beregninger og tenkning (Johnsen, 2018:256). I tidskritiske situasjoner påpekes det at "informasjonen vil komme i bølger og en beslutning som tas, vil i stor grad bygge på forutgående beslutninger da situasjonen ofte er et resultat av tidligere beslutninger som ikke kan omgjøres. Sentralt i intuitiv beslutningstaking er antakelsen om begrenset rasjonalitet" – hvor man antar at menneskelige beslutninger er rettet mot å være tilstrekkelige eller gode nok, heller enn å være optimale, som er målet ved den analytiske beslutningsstrategien (Johnsen, 2018:257).

En modell som ofte brukes til å beskrive intuitiv beslutningstaking er **Recognition-Primed Decision modellen (RPD)**. Noen velger å si at intuitiv beslutningstaking og RPD er basert på erfarne medarbeiders magesfølelse gjennom gjenkjennelse (Olsen & Sjøtrø, 2013). Med referanse til Klein påstås det at det meste av vår atferd er intuitiv, og at mennesker bruker tidligere erfaringer for å forstå og tolke situasjonen "her-og-nå". Som Klein argumenterer videre, er den intuitive tilnærmingen i RPD en modell som "describe how people can use their experience to arrive at good decisions without having to compare the strengths and weaknesses of alternative courses of action", som vil være tilfelle ved en analytisk tilnærming (Klein, 1997:285-287).

Kahneman derimot har valgt å kalle den intuitive - og analytiske beslutningsstrategien for System 1 og System 2, hvor de to kategoriseres gjennom den ubevisste tankegangen og den bevisste tankegangen. Hans definisjon av henholdsvis System 1 og System 2 er (Kahneman, 2012:26-27):

- "System 1 virker automatisk og hurtig, med liten eller ingen anstrengelse og ingen opplevelse av viljeskontroll".

- "System 2 tildeler oppmerksomhet til de anstrengende mentale aktivitetene som krever det, inkludert komplekse utregninger. Aktiviteten til System 2 assosieres ofte med en subjektiv opplevelse av agens, valg og konsentrasjon".

System 1 anser Kahneman som det systemet som leverer en strøm av inntrykk og følelser til System 2, og som er hovedkilden til de overbevisningene og valgene som gjøres av System 2. System 2 sier han videre, har en evne til å påvirke måten som System 1 fungerer på ved å programmere de normalt automatiserte funksjonene til hukommelsen og oppmerksomheten. System 1 genererer fortløpende forslag til System 2 gjennom inntrykk, intuisjoner, intensjoner og følelser. Dersom System 2 godkjenner disse inntrykkene og intensjonene - omgjøres de til overbevisninger som igjen blir til viljestyrte handlinger (Kahneman, 2012:29-30).

Uavhengig om man har en analytisk eller intuitiv strategi for beslutningstaking eller kategorisering som System 1 eller System 2, er det en felles faktor for de alle - beslutningene blir tatt av mennesker, med de mulige utfordringer og feilkilder det innebærer.

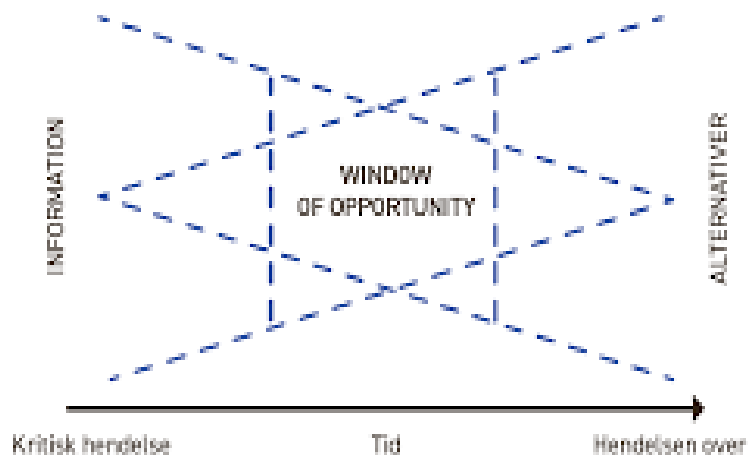
### 3.3.3 Beslutningsfeller

Klein påstår at det er tre årsaker til feilhandlinger i kritiske situasjoner. Det er mangel på erfaring, mangel på informasjon og ufullstendig simulering (Lipshitz og Klein, 2001:336-346). Både mangel på erfaring og mangel på informasjon i situasjonen kan utfordre det å gjenkjenne trekk ved det som utspiller seg, noe som igjen kan medføre dårlige beslutninger. Konsekvensen av dette er at man ikke vurderer handlingsalternativene tilstrekkelig, med det resultat at man ikke tar optimale beslutninger (Johnsen, 2018:261).

Når man skal ta beslutninger vil det være ulike faktorer som vil kunne påvirke disse. Bevissthet omkring beslutningsfeller vil derfor være nyttig. Som Johnsen sier: "generelt bør en ha to tanker i hodet: hva er det typiske forløpet og hva er det mest alvorlige som kan skje?" (Johnsen, 2018:264). Å stille seg selv spørsmålet "vektlegger jeg riktig informasjon?" kan være nyttig. Ved å stille dette spørsmålet vil man samtidig ha en bevissthet omkring potensialet for å kunne ta feil beslutninger. Johnsen har identifisert syv beslutningsfeller (Johnsen, 2018:262-264):



- **"Informasjons-beslutningsfellen.** Innebærer at ønsket om å få stadig mer informasjon er i konflikt med behovet til å foreta en beslutning". Det handler om å kunne ta gode nok beslutninger når man har tilstrekkelig med informasjon til å kunne foreta et valg. Venter man til at all informasjon er tilgjengelig – da vet man alt, men da er situasjonen over og man kan ikke handle. Kort sagt betyr det at personen ikke klarer å ta en beslutning innenfor det man kaller "the window of opportunity". Dette er illustrert gjennom figur 10 av Johnsen.



Figur 10. Informasjons-beslutningsfellen (Johnsen, 2018:262).

- **"Bekreftelsesfellen.** Denne kjennetegnes ved at beslutningstakeren søker informasjon som bekrefter ens antakelser og forventninger og overser informasjon som går mot dette. Bekreftelsesfellen kan også forklare fenomenet overkonfidens, som er en overdreven tro på egne vurderinger og beslutninger".
- **"Optimismefellen.** En generell tendens til å tro at ting vil ordne seg".
- **"Rettferdig verden-syndromet.** Denne minner noe om optimismefellen. Det er troen på at verden skal være rettferdig. Konsekvensen av denne fellen kan være en feilattribusjon der en legger årsaken til et negativt utkomme til feil personer eller feil forhold".
- **"Innramming (framing).** Innrammingsfellen er tendensen til at presentasjonen av et problem styrer valg av løsning".
- **"Status quo.** Denne beslutningsfellen innebærer en motstand som mennesker har mot endring".

- **"Sunket kostnad.** Denne beslutningsfellen betegner en tendens til å holde fast på en strategi, til tross for at den ikke virker som forventet. Denne kan minne om beslutningsfellen status quo, men her er motstanden mot endring forårsaket av at en ikke vil ta et tap av investert energi/tid/aktiviteter".

### 3.4 Overnasjonal styring

Ordet globalisering brukes mye for å beskrive at statene er knyttet stadig tettere sammen blant annet gjennom økt handel, investeringer, utveksling av informasjon, turisme og kulturpåvirkning gjennom medier. I en verden som oppleves som stadig "mindre" er det betimelig å stille spørsmål om hvem det er som tar beslutningene? Hva har man lov til å beslutte på vegne av nasjonalstaten i forhold til inngåtte internasjonale avtaler. Makt og ansvar er uoversiktlig og i stadig forandring, og dette påvirker mer enn bare det formelle rammeverket.

Grensene mellom offentlige og private sektorer, mellom staten og det overnasjonale og mellom stat og det lokale nivået blir stadig mer uklare (Fimreite, 2018:89). Slik vi bruker begrepet nasjonal suverenitet i dag, har det sitt opphav fra freden i Westfalen i 1648. Fra da overtok prinsippet om statenes suverenitet til å omhandle det å råde over eget område. Viktige avtaler ble oftere inngått mellom stater og ikke personlig mellom konger og fyrster (Europabevegelsen, 2020).

Et land som går inn i en overnasjonal organisasjon, gir samtidig fra seg noe av sin nasjonale suverenitet og nasjonal styring er dermed ikke i samme grad knyttet til nasjonalstaten. Det er slik at en overnasjonal organisasjon er en mellomstatlig organisasjon hvor de besluttende organer kan treffe avgjørelser som er bindende for medlemsstatene, slik som gjelder for Norges tilknytningsavtale til Schengen (Snl, 2021). I Norge er adgangen til å tilslutte seg overnasjonale organisasjoner hjemlet i Grunnlovens § 115 (Lovdata, 2020b) og deltakelse i en slik overnasjonal organisasjon forventes å ha et positivt resultat for medlemsstaten (UiO, 2017:2):

"Staters motivasjon for å etablere en organisasjon som for eksempel EU, kan være at de gjennom et institusjonalisert samarbeid vil kunne oppnå gevinster de ikke kunne fått på egenhånd. For å oppnå slike gevinster må statene frasi seg noe av sin formelle kontroll, det vil si å avgi noe av sin suverenitet. Gjennom å samle suverenitet i

fellesskapsorganisasjoner oppnår statene i fellesskap mål som de ikke kan oppnå hver for seg. Den avveiningen det enkelte lands statsledelse må gjøre, er hvor mye suverenitet man er villig til å avgi for å oppnå akkurat disse målene".

Egentlig innebærer alle internasjonale avtaler en eller annen grad av suverenitetsavståelse. Det er jo nettopp hele poenget med å avtale noe - at man ikke skal kunne fravike det avtalte etter eget forgodtbefinnende – ved egen suverenitetsutøvelse. Sett til Norges tilknytningsavtale til Schengen, vil man kunne si at grunnelementet er solidaritet og gjensidig tillit. Hvert land er gjennom avtalen forpliktet til å kontrollere sine ytre grenser på vegne av alle. Til grunn for dette ligger et felles regelverk for grensekontroll og innreise til Schengen (POD, 2016a:15). Det som er spesielt med Norges deltakelse i Schengensamarbeidet er at deltakelsen i regelverksutviklingen er begrenset gjennom det som kalles observatørstatus. Det betyr at Norge deltar og er forpliktet på lik linje med andre medlemsstater, men har ikke stemmerett i utviklingen av det felles regelverket. Gjennom tilknytningsavtalen har Norge likevel en retrettmulighet gjennom en giljotinklausul – hvor man tillates å trekke seg fra de inngåtte samarbeidsavtalene (POD, 2016a:24).

### 3.5 Oppsummering av teori

Det teoretiske rammeverket for studien har identifisert den tette koblingen det er mellom risikoforståelse og beslutninger. Grunnelementet risiko viser at begrepene usikkerhet og sannsynlighet er sentrale i forståelsen av dette, og at opplevelsen av risiko i stor grad påvirkes av hvilket perspektiv man har i sin tilnærming til den og ikke minst den individuelle persepsjonen som ligger til grunn.

Risikoanalysene er med på å gi beslutningstakerne et oppdatert situasjonsbilde og legger til rette for å kunne ta gode vurderinger og beslutninger. Usikkerheten og sannsynligheten som identifiserer risiko-begrepet, blir gjennom de to modellene (to-faktor og tre-faktor) presentert på to ulike måter.

Det er også interessant å se den tette koblingen i teorien som ligger til grunn for risikoanalyser og beslutningstaking. Hovedmodellene for beslutningstaking er de analytiske modellene –

rasjonell eller instrumentell, regelmodellen og den politiske modellen. Disse kjennetegnes ved at de har en tilnærming til beslutningstaking som er basert på enten fornuft, prosedyrer eller ulike interesser, mål og verdier. Selve beslutningen tas på ulike nivå i organisasjonene og beslutningstaker kan, avhengig av tid og informasjon tilgjengelig, velge en analytisk eller intuitiv strategi i tilnærming til selve beslutningen. Disse strategiene er også omtalt som System 1 og System 2.

Det som også er viktig å ha fokus på er at beslutningene tas av mennesker og for mennesker. Mennesker gjør feil og påvirkes på ulike måter. Dette er belyst gjennom de ulike beslutningsfellene, som forklarer hva som påvirker de vurderingene som gjøres av hver enkelt.

Avslutningsvis er det tatt inn teori om overnasjonal styring. Denne teorien viser at selv om Norge har signert en tilknytningsavtale for å delta inn i Schengensamarbeidet og således gitt medbestemmelse av nasjonale forhold til en internasjonal organisasjon, har Norge en rettetmulighet gjennom giljotin-klausulen. Internasjonale avtaler er bindende, men hvor langt er nasjonalstaten villig til å strekke det?

## 4.0 Design og metode

### 4.1 Forskningsdesign

Innledningsvis i en studie må det gjøres ulike avveininger med hensyn til veien som skal gås videre. I en tidlig fase må det tas stilling til hva og hvem som skal undersøkes, og ikke minst hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Disse innledende valgene handler i stor grad om hvilket design forskningen skal ha (Johannessen, Tuft og Christoffersen, 2016:69). Forskningsdesignet sier noe om "hvordan en undersøkelse organiseres og gjennomføres for at forskningsspørsmålet eller problemstillingen skal kunne besvares - det handler om hele prosessen fra idé, utformingen av problemstillingen, innsamling, analyse og tolkning av data, til ferdig resultat" (Johannessen m.fl., 2016:69, 417).

Gjennom litteraturstudien er det avklart at det ikke er forsket på hvordan Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, benyttes som beslutningsstøtte i norsk politi, ei heller hvordan den tilgjengelige informasjonen implementeres i det generelle beslutningsgrunnlaget til politiledelsen. Litteraturstudien viser også at det tidligere ikke er forsket på i hvilken grad man utnytter potensialet som ligger i arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, og om man bevisst aktivt jobber med å ha en god risikoforståelse. Det er heller ikke funnet tilgjengelig forskning omkring implementering av helhetlig grenseforvaltning i nasjonale strukturer. Det betyr at her handler det om å kartlegge et tema som det tidligere ikke er drevet systematisk forskning på og forskningsdesignet benyttet i denne studien, kategoriseres av den grunn som **eksplorativt design**. Det eksplorative designet kjennetegnes ved at det man søker å finne svar på, er en problemstilling som ikke er besvart tidligere (Ringdal, 2013:228, Yin, 2014:28).

### 4.2 Forskningsstrategi

Forskningsstrategi er en form for logikk eller et sett prosedyrer som blir brukt til å besvare forskningsspørsmål (Blaikie, 2010:87). Det er fire ulike forskningsstrategier hvor den **induktive forskningsstrategien** besvarer hva-spørsmål, gjennom innsamling av data – hvor målet er å beskrive sosial karakteristikk og bevise regelmessigheter ol. i det sosiale. Den **deduktive forskningsstrategien**, kan ikke brukes til å besvare hva-spørsmål, men derimot hvorfor-spørsmål. Denne forskningsstrategien søker å finne og formulere en forklaring eller et teoretisk argument for det fenomenet som undersøkes, hvor målet er å teste teorien ved å utlede

en eller flere hypoteser – for så å samle inn relevant data. Gjennom bruken av den **retroaktive forskningsstrategien**, søkes det å identifisere de underliggende mekanismene som forklarer observerte regelmessigheter også gjennom bruken av hvorfor-spørsmål. Retroduksjon bruker kreativitet, fantasi og analogi for å jobbe seg fra data til en forklaring. Den fjerde forskningsstrategien er **abduktiv**, og har i seg det at den besvarer både hva-spørsmål og hvorfor-spørsmål, ved å produsere en forståelse for hva det forskes på, og ikke en forklaring på hvorfor det ble som det ble. Forståelsen fører til at det er grunner og ikke årsaker som blir vektlagt som forklaring for funnene (UiA, 2012:9-11).

Forskningsstrategien for denne studien anser jeg å ha en abduktiv tilnærming ved at jeg har fokus på å forske på **systemet** og **prosessen** omkring arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. Brukes de som beslutningsstøtte og jobber man aktivt med å ha en god risikoforståelse? Det søkes å identifisere selve prosessen for arbeidet med Frontex risikoanalyser i politiorganisasjonen, ved at jeg i studien ser nærmere på hvordan man tilnærmer seg dette arbeidet og hva som forklarer denne tilnærmingen. En abduktiv forskningsstrategi har gitt meg en bred tilnærming til det jeg forsket på, ved at både hva-spørsmål og hvorfor-spørsmål er blitt besvart. Dette har skapt en forståelse omkring hva problemstillingen søker å belyse og det fokuset forskningsspørsmålene gir – og argumentasjon for hvorfor det er slik. Den abduktive forskningsstrategien har gitt meg muligheten til å se problemstillingen fra ulike perspektiv.

### 4.3 Metodevalg

Jeg har valgt en kvalitativ metode i min studie. Det har jeg gjort fordi denne metoden har satt meg i stand til å gi en dybdebeskrivelse av det arbeidet som gjøres med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. Johannessen m.fl. påpeker at "kvalitativ metode er særlig hensiktsmessig hvis vi skal undersøke fenomener som vi ikke kjenner særlig godt, og som det er forsket lite på, og når vi undersøker fenomener vi ønsker å forstå mer fylldigere" – noe som samsvarer med hva som er fremkommet gjennom litteraturstudien (Johannessen m.fl., 2016:28).

Det at jeg har falt ned på å bruke et eksplorativt design, en abduktiv strategi og en kvalitativ metode er fordi det er disse som er mest relevante til å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene, gitt den kunnskapen som finnes om hva jeg studerer.

#### 4.3.1 Casestudie

Dette er en studie hvor jeg ser på kunnskapsbasert politiarbeid i norsk grenseforvaltning, mer konkret: arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. Forskingen er gjennomført ved bruk av en casestudie. Det er uenighet om hva en casestudie egentlig er ut over at det er en måte å skaffe en dypere forståelse av hvorfor noe har skjedd. Selve begrepet case kommer fra det latinske ordet "casus" som betyr **tilfelle** eller **hendelse**, og man kan si at formålet med en case-studie kan være å utvikle inngående kunnskap om og helhetlig forståelse av den enheten som studeres. Case-studier kan danne grunnlag for nye oppdagelser og utvikling av hypoteser, som så kan undersøkes nærmere og testes ved hjelp av kvantitative studier og statistiske analyser (Johannessen m.fl., 2016:80-81).

Denne forskningen har sitt utgangspunkt i *nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning*. Der er det komponent fem – risikoanalyser - som er studiens kjerne og det undersøkes hvordan både regionale og nasjonale aktører har arbeidet og arbeider med denne. En slik studie er hva Johannessen m.fl. kategoriserer som en casestudie med flere analyseenheter, med enkel casedesign. Studien er foretatt ved å gjennomføre intervju, samt gjennom en dokumentanalyse av styrende dokumenter. Denne typen analyse kalles også "within-case analyse" og er basert på kvalitativ metode hvor data er innhentet og bearbeidet for å få frem meningsinnholdet (Johannessen m.fl., 2016:205).

Yin definerer en casestudie som: "A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon (the case) in depth and within its real-world context, especially when the boundaries between phenomenon and context may not be clearly evident" (Yin, 2014:16). Yin har identifisert tre formål med case-studier hvor han kategoriserer dem som enten deskriptive (beskrivende), kausale (forklarende) eller eksplorative (utforskende). Det betyr at min case er bruken av risikoanalyser som beslutningsgrunnlag i det kunnskapsbaserte politiarbeidet innen grenseforvaltningen i Norge. Konteksten hvor jeg studerer dette caset er elleve ulike politidistrikt og to særorgan (Yin, 2014:28).

Jeg har valgt å følge prosessen med fem komponenter som Johannessen m.fl. med henvisning til Yin har lag til grunn i sin *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, i utarbeidelsen av case-studien (Johannessen m.fl., 2016:207-212):

- **Problemstilling.** Problemstilling er hentet fra praktisk politiarbeid hvor det er et ønske om å se på hvorvidt det er en utfordring å jobbe kunnskapsbasert med grenseforvaltningsoppgaver i å operasjonalisere den *nasjonale strategien for helhetlig grenseforvaltning* (POD, 2019). Jeg har sett nærmere på en av komponentene i strategien – komponent fem som omhandler risikoanalyser, da mer konkret arbeidet med risikoanalyser i regi av European Border and Coast Guard (EBCG), også omtalt som Frontex risikoanalyser. Forskningsspørsmålene er fokusert omkring **prosess**, fordi jeg søker å få en forståelse for hvordan **systemet** fungerer i arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, heller enn å se hvordan hver enkelt presterer i sitt arbeide med disse oppgavene.
- **Teoretiske antakelser.** Teorien som er tatt inn i studien er sentral for å kunne svare ut problemstillingen. Det er fokus på beslutningsteori, teori omkring risiko, risikoanalyser og beslutningsfeller. Det overnasjonale perspektivet er også sentralt å belyse da det er en internasjonal forankring i studien og derfor er teori omkring dette også tatt inn.
- **Analyseenheter.** Jeg ønsket både å ha et nasjonalt og regionalt fokus på studien. Grunnen til dette er at det ligger en avhengighet mellom de ulike nivåene i arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. Denne nivåforskjellen er ikke eksplisitt konkretisert i problemstillingen, drøftingen eller konklusjonen, da det kunne ha vært med på å identifisere informantene. Det er bare to nasjonale aktører som er intervjuet og av den grunn lett kunne ha blitt identifisert.
- **Rekruttering:** Utvelgelsen av informanter fikk jeg bistand av det nasjonale kontaktpunktet for arbeidet med Frontex risikoanalyser i Kripos og grense- og utlendingsseksjonen i POD til å gjøre. Selv om *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* legger til grunn lik organisering i alle politidistrikt, er så ikke tilfelle (POD, 2017a). Dette gjorde det nødvendig å kartlegge personellet med nøkkelkompetanse på nettopp dette fagfeltet, for å finne de rette informantene. Fordelen med å få bistand til utvelgelsen av informanter var at jeg ikke selv har kunnskap fra fagfeltet og derfor heller ikke kjennskap til de fora hvor disse arbeider – derav var det vanskelig for meg å vite hvem som kunne være aktuelle respondenter. Jeg så at dette var spesielt verdifullt de stedene hvor oppgavene var delt på flere seksjoner og ikke bare knyttet til rollen som Schengenkontakt. Ulempen med å få



bistand til å velge ut informanter var at jeg risikerte å ikke helt "treffer" målgruppen jeg ønsket å intervju. Den følelsen kjente jeg på de gangene hvor informantene hadde delt arbeidet med Frontex risikoanalyser mellom seg og ikke hadde et godt tverrfaglig samarbeid. Da var noe av det jeg spurte om ukjent for informantene. Innledningsvis vurderte jeg å redusere antall politidistrikt i studien og heller intervju samtlige som jobbet med Frontex risikoanalyser i de utvalgte politidistriktene for å få hele bildet. Jeg valgte dog å ikke endre min initiale beslutning om hvem jeg skulle intervju – da den "tvilen" jeg opplevde også kunne brukes som ett funn i studien og dermed var med på å forklare hvordan systemet fungerer.

Når det gjaldt utvalget som ble tatt inn i dokumentanalysen, ble det identifisert gjennom søk i åpne kilder, hvor politiet.no, regjeringen.no, europa.eu og Frontex.eu var plattformene som gav meg innsikt i flertallet av de styrede dokumentene. Postlisten til politidirektoratet ble også gjennomgått for å identifisere styrende dokumenter som var ugradert, men ikke offentlig tilgjengelig.

- **Den logiske sammenhengen mellom data og antakelsene.** Som Johannessen m.fl. påpeker er en vellykket undersøkelse avhengig av at informantene kan gi en god beskrivelse av det forskeren ønsker å undersøke. Min erfaring gjennom denne studien har vært at dette har vært utfordrende for noen informanter. Grunnen til det er at arbeidet omkring Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, enkelte steder er fragmentert. I denne antakelsen legges det til grunn at oppgavene fordeles mellom flere og ikke alle har tilstrekkelig kompetanse og/eller erfaring til å gjennomføre de pålagte oppgavene, samt at det ligger noen utfordringer i å ha et godt tverrfaglig samarbeid.

Når det gjelder selve dokumentanalysen og utvalget av dokumenter som lå til grunn for studien, var de dekkende til å kunne svare ut problemstillingen.

#### 4.4 Datainnsamling

Datainnsamling ble gjennomført gjennom innhenting av dokumenter og intervju. Valget av disse metodene har sin begrunnelse i at de supplerer hverandre ved å belyse informasjon fra ulike perspektiv. Jeg vil gå inn på de to metodene for datainnsamling og redegjøre for prosessen omkring dem.

#### 4.4.1 Dokumentanalyse

Formålet med å gjennomføre en dokumentanalyse har vært å identifisere dokumenter som kunne si noe substansielt om hvordan man skal jobbe kunnskapsbasert med grenseforvaltningsoppgaver generelt og Frontex risikoanalyser spesielt - og intensjonen bak føringene som er gitt. Kriteriene for utvelgelsen av aktuelle dokumenter har vært basert på troverdighet – i at alle dokumentene er hentet inn fra førstehåndskilden. Troverdigheten har vært viktig i at det også sier noe om autensiteten til dokumentene og at de er representative i det faktum at de er dokumenter utgitt av en offentlig myndighet. Dokumentene som ligger til grunn for analysen har også etterrettelighet mht. kildebruk og anses derfor av den grunn å være troverdige. Styrken ved å gjennomføre en slik analyse av dokumentarisk materiale er at det gir en forståelse av samfunnets prosesser og innblikk i et fagfelt få har spesialkompetanse om.

Dokumentanalysen ble gjennomført med målsetting å identifisere hvilke forpliktelser som ligger til grunn for Frontex risikoanalyser, herunder årlig og månedlige produkter. Analysen var også med på å gi innsikt i hva som ligger til grunn for politidirektørens føring for det kunnskapsbaserte politiarbeidet. Dokumentanalysen baserer seg på sekundærinformasjon – kun informasjon som er allment tilgjengelig via ugraderte plattformer, som var viktig for å nå målsetting om at denne studien skulle kunne publiseres uten å bli klausulert (Ringdal, 2013:112).

#### 4.4.2 Semistrukturerte intervju

Formålet med å gjennomføre intervju har vært å innhente dybdekunnskap om meninger, vurderinger, argumenter, beslutninger, tiltak eller utviklingstrekk omkring arbeidet med Frontex risikoanalyser. Gjennom intervjuene har jeg fått tilgang til førstehåndskunnskap og erfaringer som var essensielle i å kunne belyse og svare ut min problemstilling. Intervjuene var den primære måten å innhente dataene på.

Jeg fikk, som tidligere nevnt, bistand av det nasjonale kontaktpunktet for arbeidet med Frontex risikoanalyser i Kripos og grense- og utlendingsseksjonen i POD til å identifisere aktuelle respondenter. Intervjuforespørselene ble sendt via mail til elleve av tolv politidistrikt (Innlandet politidistrikt har ikke Schengen ytre grense og var derfor ikke aktuelt intervjuobjekt), samt til to særorgan. Det ble sendt en forespørsel på mail til de respektive postmottak til alle

politidistrikt og særorgan, med en kort forklaring av studien - hvor intervjuguiden også var vedlagt. I henvendelsen ble det gjort en antakelse om hvem konkret som kunne være rette intervjuobjekt, men det ble også presisert at dette måtte de gjøre en selvstendig vurdering av. Denne måten å velge ut informanter på samsvarer med hva Johannessen m.fl. omtaler som **kriteriebasert utvelgelse** (Johannessen m.fl., 2016:18). Mailene hadde leder for Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF) i kopi, da det ifølge *prosjekt nye politidistrikter* (PNP) er denne enheten som er ansvarlig for å følge opp grenseforvaltningsoppgaver regionalt. For nasjonale enheter ble lederne til de aktuelle intervjuobjektene satt i kopi på mailen. Malen for mailen følger vedlagt jfr. vedlegg 1 (Ringdal, 2013:117).

For å kunne få et bredest mulig datagrunnlag fra primærdata valgte jeg å sende ut en påminnelse om intervjuet etter ca. tre uker til de som ikke hadde respondert jfr. vedlegg 2. På det tidspunktet var det to regionale enheter som ikke hadde besvart den opprinnelige henvendelsen og ytterligere to regionale enheter som hadde svart på henvendelsen, men ikke kommet tilbake til meg for å avtale tidspunkt for intervju. I påminnelsen forklarte jeg hvor viktig det var å få deres perspektiv inn i studien. Grunnen til at jeg lot det gå nesten tre uker før denne ble sendt, var at dette sammenfalt med påsken. Responsen fra alle fire regionale enheter etter påminnelsen var positiv og samtlige nasjonale og regionale aktører som ble invitert til å delta inn i studien, har gjort det.

For å kunne svare ut problemstillingen var det helt essensielt at jeg fikk vite om erfaringene og kunnskapen til informantene. Friheten informantene får til å uttrykke seg gjennom intervjuet er med på å gi mening og presisering av informasjonen som deles. Selv om Covid-19 har begrenset muligheten til å møtes, og derigjennom flyttet intervjuene over på en digital plattform, har jeg hatt en opplevelse av at intervjuene har gitt mulighet til dialog og av den grunn fått en mer nyansert informasjon, enn om tilsvarende hadde blitt rapportert ved spørreskjema (Johannessen m.fl., 2016:143).

Det er det teoretiske rammeverket i kapittel tre som ligger til grunn for intervjuguiden. Intervjuguiden er vedlagt jfr. vedlegg 3. Før intervjuforespørslene ble sendt ut, ble det gjennomført et testintervju. Tilbakemeldingen var at spørsmålene var gode og dekket både

problemstillingen og forskningsspørsmålene godt. Informanten i testintervjuet ba meg om å være bevisst å ikke stille ledende spørsmål, da enkelte av oppfølgingsspørsmålene opplevdes å være i den kategorien (Johannessen m.fl., 2016:153). Som tidligere nevnt fikk jeg en opplevelse av usikkerhet omkring jeg hadde nådd riktige respondenter under noen av intervjuene. Jeg erfarte at det ikke medførte et behov for å endre intervjuguiden underveis, men heller at jeg måtte være tydelig i oppfølgingsspørsmålene mine for å sikre at respondentene forstod hvilken kunnskap eller erfaring jeg var ute etter å få dem til å fortelle om.

Intervjuene ble gjennomført en-til-en, og var semistrukturerte. Kvale og Brinkmann definerer semistrukturerte intervju som: "En planlagt og fleksibel samtale som har som formål å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som blir beskrevet" (2009:325). Det vil si at det semistrukturert intervju legger til grunn samtalen som vurderingsgrunnlag. Spørsmålene er forhåndsbestemt gjennom intervjuguiden og de samme spørsmålene blir stilt til samtlige av de som intervjues. Oppfølgingsspørsmålene derimot bestemmes ut fra hva den intervjuede selv forteller og ikke ut fra hva den skal fortelle om. Dette sikret at informantene ble stilt tilnærmet de samme spørsmålene, samtidig som det åpnet for å kunne stille spørsmål med utgangspunkt i informantenes beskrivelser og utsagn for videre utdyping og avklaring. For meg var semistrukturert intervju hensiktsmessig å bruke fordi jeg ønsket beskrivelser om hvordan de intervjuede forstår sin livsverden.

Grunnen til at valget falt på å gjennomføre intervjuene som semistrukturerte, var også fordi dette gav en god balanse mellom standardisering av spørsmål og fleksibilitet til å komme med oppfølgingsspørsmål der det var naturlig. Samtlige fikk oversendt intervjuguiden i forkant av intervjuet. Intervjuguiden var felles for regionale og nasjonale enheter og derfor ble informantene informert i forkant om at de kunne oppleve at alle spørsmålene ikke var like relevante for alle (Johannessen m.fl., 2016: 146-147).

Intervjuene ble gjennomført som tidligere nevnt via digital plattform, med kun intervjuer og informant tilstede. Det var Covid-19 som satt premissene for intervjuarenaen. Selv om det er en fordel for kommunikasjonen at man under intervjuer møtes ansikt til ansikt, vurderes det

dithen at dette ikke hadde en negativ påvirkning på kvaliteten av den innhentede informasjonen. Det var dog en opplevelse av at det kunne være vanskelig å komme inn med oppfølgingsspørsmål, fordi teknologien hadde en liten tidsforsinkelse som nettopp vanskeliggjorde dette (Andersen, 2006:278-298, Johannessen m.fl., 2016:152).

Informantene var ukjente for meg fra tidligere, selv om jeg har jobbet med den samme tematikken på Strategisk nivå i politiet over en periode. Jeg valgte derfor å starte alle intervjuene med en uformell prat, for å sikre en felles forståelse av intervjusituasjonen og legge forholdene til rette for god kommunikasjon. Det var informert i forkant om at det ble forsket på systemforståelse og av den grunn ville intervjuet bli anonymisert i etterkant, samt at konfidensielle data ikke ville bli videreformidlet. Jeg har utvist tilbakeholdenhet i å referere til konkrete informanter der det kunne ha identifisert dem. Dette har ikke hatt noen betydning for drøftingen da deres argumenter har vært valide inn i argumentasjonen, uten ytterligere konkretisering. Det skal i studien ikke fremkomme informasjon som kan bidra til at noen av informantene kan identifiseres.

Intervjuet ble tatt opp på lyd. Det å ta opp intervjuet på lyd har gitt muligheten til å gå tilbake for å verifisere og korrigere informasjon i ettertid. Samtlige informanter ble spurt om de samtykket til dette og samtidig informert om at opptaket ville bli slettet etter at forskningen var avsluttet. Samtlige intervju ble korrekturlest av informantene etter transkribering for å sikre en korrekt gjengivelse av det som ble sagt og delt av informasjon (Yin, 2014:196-198). I tabell 2 fremkommer den anonymiserte oversikten over informantene.

<b>Informant</b>	<b>Stilling, erfaring fra arbeid med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter og bakgrunn</b>
1	Strategisk analytiker, 6 års erfaring, sivilt ansatt seniorrådgiver + erfaring fra etaten og internasjonalt arbeid.
2	Schengenkontakt, 7 års erfaring, politiutdannet med lang erfaring fra fagfeltet.
3	Seniorrådgiver, 4 års erfaring, sivilt ansatt seniorrådgiver + erfaring fra etaten og fagfeltet.
4	Koordinerende grensekontrollør, 3 år, sivilt ansatt med variert bakgrunn blant annet fra Forsvaret og politiet som er relevant for tjenesten i grensekontrollen.
5	Seksjonsleder, 1 års erfaring, politiutdannet med variert bakgrunn fra etaten.
6	Etterretningsanalytiker, 8 måneders erfaring, sivilt ansatt + erfaring fra etaten og fagfeltet.
7	Vaktleder, 4 måneders erfaring, politiutdannet med erfaring fra fagfeltet.
8	Politispesialist ved grensekontrollseksjonen, 6 års erfaring, politiutdannet med lang erfaring fra fagfeltet.
9	Schengenkontakt, 1 års erfaring, politiutdannet med variert bakgrunn fra etaten.
10	Seksjonsleder, 7 års erfaring, politiutdannet med variert bakgrunn fra etaten.
11	Etterretningskontakt, 6 års erfaring, politiutdannet med variert bakgrunn fra etaten.
12	Schengenkontakt, 4 års erfaring, politiutdannet med variert bakgrunn fra etaten, samt noe sivil erfaring.
13	Schengenkoordinator, 5 års erfaring, politiutdannet, med variert bakgrunn fra etaten og fagfeltet.

*Tabell 2. Anonymisert oversikt over informantene.*

#### 4.5 Datainnsamlingens utfordringer

Jeg vil her komme nærmere inn på hvilke utfordringer jeg har identifisert med mine metoder og det innhentede datamaterialet. Det vil også bli kommentert hvordan jeg har vurdert mine data. Både intervjuene og dokumentanalysen er gjennomført for å samle inn empiri. Empiri er utsagn om virkeligheten som har sitt grunnlag i erfaring, ikke i syensing. Uavhengig av hva som ligger til grunn for empirien, må denne tilfredsstillende to krav som sier noe om påliteligheten til den innhentede informasjonen, validitet og reliabilitet. Det har vært viktig i denne studien å bruke metoder som har lagt til rette for å kunne etterprøve forskningsresultatene, at de er basert på virkeligheten og at de er skaffet til veie gjennom de metodene jeg har benyttet (Johannessen m.fl., 2016: 36, 66).

#### 4.5.1 Forutinntatthet – Bias

##### 4.5.1.1 Forskerens perspektiv

Alle mennesker møter verden med en forforståelse, med kunnskaper og oppfatninger om virkeligheten som brukes til å tolke det som skjer rundt oss. Denne forforståelsen er helt nødvendig for å forstå virkeligheten. Min forforståelse er påvirket av hva jeg observerer og hvordan disse observasjonene vektlegges og tolkes, som igjen i stor grad er påvirket av mine interesser og hva jeg jobber med. "Informasjon **siles** gjennom et **filter** av forhåndsoppfatninger om hva det er interessant å se etter. Vi kan ha mer eller mindre klare forhåndsoppfatninger om det vi ønsker å undersøke. Den **bagasjen** forskeren bringer med seg, kan være basert på egne erfaringer og oppfatninger eller på forskningsbasert kunnskap" (Johannessen m.fl., 2016:35).

Bevisstheten omkring det faktum at jeg har forsket på noe som tidligere ikke er forsket på – og hvilke bias som har vært aktuelle i så måte, har vært viktig for meg. Til tross for den manglende forskningen på dette spesifikke temaet, er det et godt fagmiljø både i POD og Kripes, som har invitert til gode diskusjoner når jeg har hatt behov for å samsnakke og forstå empirien som er innhentet via intervju. Til tross for disse betraktningene, erfarer jeg ikke at det eksplorative designet har vært begrensende for min forskning.

Videre har det vært en utfordring å forske på egen organisasjon i det faktum at det har vært en fare for at det som presenteres er for unyansert. Jeg mener at ved å ekskludere egen enhet – politidirektoratet - fra studien har jeg søkt å eliminere dette bias, selv om også politiet generelt er min etat. Det må samtidig tas høyde for at jeg ubevisst har tolke informasjon jeg har mottatt, inn i en kontekst den ikke var tiltenkt fra respondentens side. Det har også vært viktig å ha åpenhet omkring analysemetodene som er brukt, samt å ha en åpen tilnærming og etterrettelighet til arbeidet med hensyn til resultatet av analysene som er presentert (Snl, 2020).

Spesielt det med forutinntatthet følte jeg på underveis, da under intervjuene. Jeg har personlig hatt en tanke om hva som fungerer og ikke fungerer i arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, og sett et forbedringspotensial. Min utfordring har vært at jeg har jobbet kort tid innen fagfeltet og har derfor vært usikker på mine observasjoner og vurderinger. De gangene informantenes svar har samsvart med mine antakelser har det vært en

opplevelse av anerkjennelse og bekreftelse av mine observasjoner, samtidig som alarmklokkene har begynte å ringe – har jeg nå en objektiv tilnærming til mine oppfølgingsspørsmål?

Bevisstheten omkring også det at jeg som menneske velger fokus og hvilke data som brukes inn i studien og at dette har sammenheng med mine forhåndsoppfatninger har vært hentet frem som en rød tråd gjennom hele studien. Det kan stilles spørsmål ved om objektivitet er mulig å oppnå i en studie som baserer seg på kvalitativ metode – jeg har gjennom intervjuet søkt å løfte frem informantenes subjektive meninger, men på en mest mulig objektiv måte – men ren objektivitet er ikke mulig å oppnå i en kvalitativ studie (Johannessen m.fl., 2016:36).

I og med at det er en studie med et eksplorativt design, er den banebrytende ved at det ikke er forsket på tilsvarende tidligere. Dette sammenstilt med det faktum at jeg også mangler den nødvendige faglige bakgrunn, har gjort det særdeles viktig for meg å blottstille nettopp dette. I forkant av hvert intervju har jeg informert respondentene om min bakgrunn, slik at de har tatt høyde for i sine svar at jeg ikke alltid har forstått lokale variasjoner og tilnærminger til arbeidet med Frontex risikoanalyser og derfor har de utdypet sine betraktninger slik at vi har etablert en felles forståelse.

Ettersom jeg selv er ansatt i politiet og jobber med internasjonalt politisamarbeid kan dette by både på noen fordeler og utfordringer knyttet til dataanalysen. Av fordeler kan nevnes at jeg har et stort engasjement i forhold til å skulle operasjonalisere den nasjonale strategien for helhetlige grenseforvaltning og implementere Europaparlamentets- og rådsforordning 2019/1896 i politiet. Bakgrunnen for valget av problemstillingen ligger i at jeg, som tidligere nevnt, mener å ha identifisert et forbedringspotensial når det gjelder arbeidet omkring risikoanalyser generelt, og Frontex risikoanalyser spesielt. Jeg sitter med et ønske om å forbedre arbeidet knyttet til dette slik at man legger til rette for å jobbe kunnskapsbasert i norsk grenseforvaltning. Ser man det fra en annen side, er akkurat dette engasjementet en mulig feilkilde ved at det kan styre forskningen og konklusjonen i den retningen jeg ønsker den skal være – ved at jeg kan være forutinntatt. Ved å gjengi en **usminket** sannhet på en arena som jeg selv ønsker å forbedre, kan det stilles spørsmål ved om data fremstilles på en korrekt måte (Johannessen m.fl., 2016:34).



#### 4.5.1.2 Informantens perspektiv

I studien er alle informantene ansatt i politiet, med ansvar for å følge opp arbeid med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. Det kan stilles spørsmål ved om de intervjuede har svart ærlig og oppriktig på de spørsmålene som er stilt, eller om de har **lagt lokk på** ting som burde vært forbedret av ulike grunner. Min erfaring gjennom denne forskningen har vært at de intervjuede har vært åpne og ærlige. Da jeg oppsummerte min forståelse av hva som ble sagt – nikkete de samtykkende eller kom med korrigeringer der det ikke samsvarte med deres forklaring. Rettelser ble også lagt inn i tekst med sporendring da informantene returnerte intervjuene etter gjennomlesing.

Informantene har vært tydelige både på hva som fungerer og hva som ikke fungerer for å klare å jobbe kunnskapsbasert med Frontex sine produkter. En av dem sa sågar "jeg gleder meg til å lese oppgaven når den er ferdig, for da får jeg en tilbakemelding på hvordan de der ute opplever arbeidet og hva jeg eventuelt må forbedre". I og med at dette er en studie basert på kvalitativ metode er det den intervjuedes subjektive oppfatning som ligger til grunn for det som kommuniseres. For å redusere risikoen for feiltolkninger og feilslutninger har jeg tatt høyde for dette ved at den intervjuede ble sendt det transkriberte dokumentet for gjennomlesing og verifisering – før det ble brukt som grunnlagsmateriale inn i studien. Dette ble gjort for å sikre at det som ble kommunisert var forstått riktig (Jacobsen, 2004:239).

Jeg har lest gjennom og vurdert all informasjon jeg har samlet inn og kommet frem til at det utvalget jeg beskriver i studien er det som er relevant og valid i forhold til min problemstilling og de rammene jeg har satt for den. Jeg ser at det fortsatt kan være datakilder på graderte plattformer som er utelatt som kan si noe om problemstillingen, men mener selv at det som er relevant er gjennomgått og vurdert av meg. De graderte datakildene kunne bragt inn et annet perspektiv i studien, men ville samtidig gjort studien gradert og redusert tilgjengeligheten på materialet. Jeg anser det ugraderte materialet som ligger til grunn for studien til å være tilstrekkelig for å belyse problemstillingen på en god måte.

#### 4.6 Studiens troverdighet

Å ha en refleksjon omkring påliteligheten av en studie er av stor betydning. Som tidligere nevnt er det to krav som sier noe om påliteligheten til den innhentede informasjonen, validitet og

reliabilitet. Hva er troverdigheten til det som blir presentert som empiri? Hvilke fordeler og ulemper er det ved metoden som ligger til grunn for studien som er gjennomført? Disse perspektivene må belyses slik at leseren ser at også dette er vurdert som faktorer som kan påvirke resultatet av studien.

Både innenfor kvalitativ og kvantitativ forskning er det vanlig å benytte seg av reliabilitet og ulike validitetsformer som kriterier for å si noe om troverdigheten. Dog så mener Lincoln og Guba at når det gjelder kvalitativ forskning bør den vurderes på en annen måte enn for den kvantitative forskningen. Sentralt i deres tilnærming til kvalitetsbegrepet er "trustworthiness" hvor de mener at **troverdighet, overførbarhet, bekreftbarhet og pålitelighet** er bedre kvalitetsmål i en kvalitativ studie, enn reliabilitet og validitet (Lincoln og Guba, 1985:289). Jeg vil her legge til grunn Lincoln og Guba sine kvalitetsbegreper da jeg mener de vil gi en god vurdering av de kvalitative metodene som er brukt i denne studien. Det vil bli gjort en referanse til reliabilitet og validitet for å knytte terminologiene sammen.

#### 4.6.1 Troverdighet (intern validitet)

"Credibility is a trustworthiness criterion that is satisfied when source respondents agree to honour the reconstructions; that fact should also satisfy the consumer" (Lincoln og Guba, 1985:329). Omskrevet handler dette om at data ikke skal bygge på mitt subjektive skjønn, eller skyldes tilfeldige omstendigheter under forskningsprosessen – det er informantens perspektiv som skal beskrives og at de anerkjenner de oppsummeringene som gjøres av hva de har sagt.

Når man snakker om troverdighet er det naturlig å stille spørsmålet: Troverdighet overfor hvem? Er det overfor de som har blitt intervjuet eller for leseren? Lincoln og Guba er tydelige på at opprinnelsen for dataene, altså informanten, må oppleve at tolkningene av dataene er troverdig i forhold til den informasjonen som er gitt. Det handler på mange måter om den intervjuede kjenner seg igjen i mine beskrivelser og oppsummeringer. Men det er mottakeren eller leseren av studien som troverdigheten er sentral for. Mottakeren skal vite om forskeren faktisk har undersøkt det som påstås (Lincoln og Guba, 1985:328).

Troverdighet innebærer i hvilken grad det man skulle undersøke faktisk har blitt undersøkt, og at leseren derigjennom etablerer tillit til at de resultatene som blir presentert samsvarer med virkeligheten. For å gjennomføre en troverdig studie anbefaler Lincoln og Guba - ut over å sette seg godt inn i fagfeltet, å bruke ulike kilder, ulike metoder, flere forskere og ulike teorier for å innhente informasjonen og å triangulere denne for å øke troverdigheten (Lincoln og Guba, 1985:305). I denne studien har fokuset vært på å finne ut av om politiet jobber kunnskapsbasert innen grenseforvaltningen ved å bruke Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, som beslutningsstøtte. Jeg har gjennomført studien alene, men brukt min veileder professor Bjørn Ivar Kruke og min personlige mentor, tidligere politimester Bjørn Hareide som sparringpartnere. Studien er korrekturlest av syv personer, hvorav kun to har bakgrunnskunnskap fra grenseforvaltningen. Drøftingen er gjort ved bruk av ulike teorier for å belyse empirien fra ulike ståsted, noe som har vært med på å øke troverdigheten på funnene og konklusjonene. Det er gjennomført en omfattende litteraturstudie i forkant for å se om det har vært forsket på tilsvarende problemstilling tidligere, noe som ikke var tilfelle. Google Scholar har vært benyttet som søkemotor og søkeordene har blant annet omfattet ord som: Frontex, Frontex risk analysis, risiko, risikoanalyse, beslutningsstøtte, beslutningsfeller, beslutninger og overnasjonal styring.

Kildene til informasjon har, som tidligere nevnt, vært en dokumentanalyse av sentrale ugraderte dokumenter som gir føringer for kunnskapsbasert politiarbeid, samt intervju av kollegaer - ansatte i politiet som jobber med Frontex risikoanalyser.

#### **4.6.1.1 Dokumentanalysen**

Dokumentanalysen har lagt til grunn ugraderte, allment tilgjengelig informasjon. Dette er gjort for ikke å måtte klausulere studien og at alle som ønsker det kan lese de aktuelle dokumentene for å kontrollere grunnlagsinformasjonen. Det å bruke gradert informasjon inn i en studie, gjør det vanskelig å kontrollere denne i ettertid, samt at det begrenser tilgjengeligheten av forskningen. Troverdigheten vil øke med tilgjengeligheten av informasjonen som omtales i forskningen og derfor var det et selvfølgelig valg å kun bruke ugradert informasjon.

Som tidligere nevnt er jeg selv involvert i arbeidet med nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning og implementeringen av Europaparlamentets- og rådsforordning 2019/1896 i politiet. Det kan stilles spørsmål ved om det kan svekke troverdigheten ved studien. Jeg har gjort en vurdering av dette, men har kommet til den konklusjonen at i-og-med jeg ikke inkluderer egen enhet i studien – har dette ikke påvirket forskningen i negativ retning. Jeg har lagt til grunn en tanke om at det heller kan ha bidratt positivt, ved at tilgangen til informanter og andre fagpersoner har vært stor og bidratt positivt inn når man vurderer troverdigheten i etterkant.

#### **4.6.1.2 Intervjuet**

Både ved henvendelse til politidistriktene og særorgan, og ved den direkte henvendelsen til informantene ble intervjuguiden vedlagt. Dette gav informantene muligheten til å forberede seg til intervjuet og gjøre eventuelt nødvendige undersøkelser i forkant. Jeg føler dette var med på å øke kvaliteten på intervjuet ved at flere stilte godt forberedt og hadde gjort seg noen notater. Svarene på spørsmålene var velfunderte, og i enkelte tilfeller ble det også sagt at dette kan jeg ikke svare på fordi "dette vet jeg ikke noe om" eller "akkurat denne delen av arbeidet er overført til en annen avdeling". I disse tilfellene erfarte jeg hva som kalles **snøballeffekten** i den forstand at de henviste meg videre til andre aktuelle informanter som de mente kunne svare ut de spørsmålene de selv ikke kunne besvare (Johannessen m.fl., 2016:117).

Det overordnede temaet for studien er stort, men det spesifikke med hensyn til arbeidet relatert til Frontex har bidratt til at det kun er få informanter som kan svare ut spørsmålene som stilles i intervjuguiden. Jeg har fått stor respons på mitt forskningsprosjekt, og alle som fikk henvendelsen bidro inn i studien. Jeg ble sågar oppringt av en leder som jeg henvendte meg til med intervjuforespørselen som sa: "Det du forsker på her er viktig. Selvfølgelig skal vi bidra inn i denne studien. Bare si hvem du ønsker å snakke med så vil jeg legge til rette for deg". Dette har bidratt til å gi meg et godt grunnlag til å kunne svare ut problemstillingen og derigjennom mener jeg troverdigheten er ivaretatt.

Det øker ytterligere troverdigheten at samtlige informanter har gjennomlest den transkriberte teksten fra intervjuet før den ble brukt inn i studien. Opptak av intervjuene på lyd har bidratt til

at jeg har kunnet gå tilbake, i de tilfeller det har vært nødvendig å gjøre en ny analyse i etterkant. De innhentede dataene som er gjort gjennom intervjuene, viser at det er ulik organisering og praksis for hvordan man jobber opp mot Frontex risikoanalyser og intervjuene har fått frem flere sider av og flere nyanser på dette arbeidet enn hva jeg hadde forutsett. Jeg mener at også dette er med på å styrke troverdigheten av studien.

#### 4.6.2 Overførbarhet (ekstern validitet)

Lincoln og Guba stiller et viktig spørsmål når det gjelder overførbarhet – "How can one determine the extent to which the findings of a particular inquiry have applicability in other contexts or with other subjects (respondents)?" (Lincoln og Guba, 1985:290). Med dette forstår jeg at overførbarheten stiller spørsmål ved om resultatene fra denne studien og metodene som er benyttet også kan være gyldige i en annen setting – eksisterer det et generaliseringspotensiale?

All forskning har til hensikt å kunne trekke slutninger ut over de umiddelbare opplysningene som samles inn. Jeg har valgt å gjennomføre en kvalitativ studie hvor intervju og dokumentanalyse ligger til grunn for empirien. Det er gjort en nøye utvelgelse både av informanter og dokumenter brukt inn i studien, da problemstillingen er konkret og ute etter spesifikk kunnskap. Men, og det er viktig å ta frem dette men'et. En undersøkelses overførbarhet handler i større grad om hvorvidt man lykkes i å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som kan være nyttige på andre områder enn det som konkret studeres her - enn å gjenta samme forskingen. Overførbarhet er ikke et mål i seg selv i standard kvalitativ forskning. Det vil være umulig for en annen forsker å duplisere en annen forskers kvalitative forskning, fordi det er en generell utfordring med kvalitativ forskning at det er vanskelig å gjenskape den samme settingen (Johannessen m.fl., 2016:229-231). Den greske filosofen Heraclitus (535-475 fkr) har blitt tatt til inntekt for en slik tankegang. Han skal ha sagt: "You cannot step into the same river twice, for other waters are continually flowing on". Dette er en analogi for at alt er i konstant endring (Stanford Encyclopaedia of Philosophy, 2019).

I en kvalitativ studie vil man aldri kunne gjenskape semistrukturerte intervjuer. Det begrenser overføringspotensialet fra slike studier. Når det er sagt, kan det være deler av en slik studie som har større potensiale for overførbarhet enn andre. Det at jeg har intervjuet respondenter i alle

politidistrikt som har Schengen ytre grense og respondenter i de to særorgan som jobber med Frontex risikoanalyser, samt at alle har det samme regelverket å forholde seg til, er det potensial for overførbarhet av akkurat dette inn i andre studier.

Gjennom metodekapitlet, den vedlagte intervjuguiden (vedlegg 3) og malene for mailhenvendelsene til politidistriktene/særorgan (vedlegg 1 og 2) er det lagt frem en omfattende redegjørelse for kriteriene som ligger til grunn for utvelgelsen av informanter. I kapitlene for innledning, teori og empiri fremkommer alle dokumenter som er gjennomgått og er grunnlaget for studien – disse er samlet i litteraturlisten. Ved å gjøre informasjon tilgjengelig på denne måten, legger jeg til rette for at leseren selv kan gjøre en vurdering av overførbarheten til det fagfeltet det måtte angå, en tilnærming som støttes av Lincoln og Guba (1985:298):

"The original inquirer cannot know the sites to which transferability might be sought, but the appliers can and do. The best advice to give to anyone seeking to make a transfer is to accumulate **empirical** evidence about contextual similarity; the responsibility of the original investigator ends in providing sufficient descriptive data to make such similarity judgements possible".

Jeg mener at så er tilfelle her ved at det er etterrettelighet gjennom hele prosessen i studien og all informasjon er tilgjengeliggjort – dog ved anonymisering av de intervjuede. Dette var en klar forutsetning for å gjennomføre studien, da det er prosess og systemforståelsen og ikke de ulike politidistriktenes og særorgans oppdragsutførelse det skulle forskes på.

#### 4.6.3 Bekreftbarhet (objektivitet)

Denne studien har et eksplorativt forskningsdesign som kjennetegnes ved at man søker å finne svar på en problemstilling som ikke er besvart tidligere. Det helt sentrale i forhold til bekræftbarheten i studien er at funnene er reelle og samsvarer med virkeligheten og derfor er et resultat av forskningen og ikke et resultat av mine subjektive holdninger. Lincoln og Guba sier eksplisitt "the role of the auditor is to make the inspection and verification of behalf of the reader and to attest to having done so" (1985:326).

Å lete etter alternative forklaringer og legge bort egne holdninger kan oppleves som en utfordring i forskerrollen, men er viktig for å ha en objektiv tilnærming til forskningen. Dette kan eksemplifiseres ved at de gangene informantene følte at de risikoene de påpekte ikke ble tatt på alvor og gjort noe med, da fulgte jeg opp med å komme med spørsmål omkring alternative forklaringer ved bruk av forskningsteori for risikohåndtering. Bekreftbarheten i studien handler med andre ord om at de resultatene jeg har kommet frem til skal gi leseren kunnskap om de valgene og beslutningene som er gjort og som ligger til grunn for studien. Jeg har hatt stort fokus på å ha en objektiv tilnærming til de funn som ligger til grunn for empirien og de analyser som er gjort på grunnlag av denne. Det eneste stedet jeg har kommet med subjektive vurderinger er der hvor jeg har anbefalt videre forskning. Her har jeg anbefalt på bakgrunn av mine vurderinger om hva som burde sees nøyere på for å jobbe aktivt med den helhetlige grenseforvaltningen i Norge og våre internasjonale forpliktelser i så måte, basert på de funn jeg har gjort i denne studien (Lincoln og Guba, 1985:318-326).

Johannessen påpeker at for at en studie skal være bekreftbar bør den inneha transparens i form av en rød tråd gjennom prosessen i sin helhet (Johannessen m.fl., 2016:232). Med rød tråd handler det her om å tilgjengeliggjøre mine refleksjoner og kommunikasjonen av valgene som er blitt gjort gjennom hele studien, fra problemstilling, metodiske valg og til resultat. Her er dette ivaretatt gjennom redegjørelsen av prosessen til studien i metodekapitlet og transparens av alle sider i forskningen som er gjennomført.

#### 4.6.4 Pålitelighet (reliabilitet)

Med pålitelighet handler det om å si noe om nøyaktigheten av dataene i studien, samt hvilke data som er brukt, måten de er samlet inn på, hvordan de er bearbeidet og hvordan jeg har unngått å feiltolke funnene (Johannessen m.fl., 2016:36). For å ha pålitelighet og tillit til det som er skrevet er det som tidligere nevnt viktig med en god beskrivelse av forskningens rasjonale og fremgangsmåte. Dette legger til rette for å gi andre informasjon om hvor man har innhentet dette fra og fortløpende vurderinger.

Utfordringen ved bruk av kvalitative studier er at den bygger på teorier om fortolkning og menneskelige erfaringer. Først og fremst handler det om at man ikke forholder seg til en objektiv virkelighet, men en virkelighet som allerede er tolket. "Individene man forsker på har

sine egne fortolkninger og oppfatninger av virkeligheten som de handler ut fra" (Johannessen m.fl., 2016:236). Gjennom den kvalitative studien er det også viktig at forskeren reflekterer over i hvilken grad den påvirker det som studeres. Det er vanskelig å standardisere en kvalitativ studie og dette gir mulighet til, bevisst eller ubevisst å velge ut informasjon – sitater og observasjoner, som bygger opp under egne antakelser. Dette kalles "biased view-point effect" (Ringdal, 2013:254). Anonymisering kan også by på forskningsetiske utfordringer. Som Jerpseth og Halvorsen påpeker er ofte utvalgene relativt små i de kvalitative studiene, noe som kan true anonymiteten og gjøre deltakerne mer sårbare med hensyn til gjenkjenning (Jerpseth og Halvorsen, 2019:6).

Jeg mener å ha lagt til rette for å ha en sterk pålitelighet i denne studien ved å ha gitt leseren en inngående beskrivelse av konteksten (kapittel 1 og kapittel 2) – presentert casebeskrivelse (kapittel 4) – presentert prosessen med utarbeidelse av intervjuguiden, utvelgelsen av informanter og utvelgelsen av styrende dokumenter til dokumentanalysen (kapittel 4). Det er også en fyldigstgjørende litteraturliste som det er henvist til gjennom hele studien (kapittel 8), hvor referansene følger mal utarbeidet av førsteamanuensis Terje Knutsen ved Universitetet i Bergen (UiB) (Knutsen, 2012). Gjennom dette arbeidet og min beskrivelse av den prosessen jeg har vært igjennom har jeg lagt til rette for at andre vil ha muligheten til å kunne spore min dokumentasjon av data, metoder og avgjørelser (Johannessen m.fl., 2016:36).

Oppsummert mener jeg at gjennom den ovenfor nevnte refleksjonen over de fire kvalitetskriteriene til Lincoln og Guba, kan konkludere med at disse er ivarettatt på en god måte i denne studien.

#### 4.7 Etiske hensyn

Helt innledningsvis i arbeidet med studien gjorde jeg undersøkelser omkring hvordan personvernet skulle ivaretas gjennom min forskning. Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) har utarbeidet en veileder som gir føringer for om et forskningsprosjekt er meldepliktig eller ikke – for å ivareta personvernet på korrekt måte. Veilederen sier " Hvis du skal gjennomføre prosjektet anonymt, skal det ikke meldes til NSD" (NSD, 2021). Da studiens fokus er systemforståelse skulle intervjuene anonymiseres med hensyn både til navn og organisasjonstilhørighet (politidistrikt eller særorgan), og av den grunn var ikke denne studien



meldepliktig hos NSD. Det neste jeg gjorde var å henvende meg til Juridisk stab i POD med forespørsel om tillatelse til å intervju ansatte i politiet. I denne henvendelsen var prosjektplanen og et utkast til intervjuguide vedlagt til informasjon. Med samme begrunnelse som gitt av NSD, at de som skulle intervjues skulle være anonyme, var tilbakemeldingen fra Juridisk stab at tillatelse til å intervju skulle avgjøres av hvert politidistrikt/særorgan. Juridisk stab ble i samme mail informert om at studien ville basere seg på dokumentanalyse, men at dokumentene skulle være ugraderte. Deres tilbakemelding når det gjaldt dokumentinnsyn var at jeg måtte fremme innsynsbegjæring på vanlig måte dersom det var behov for tilgang til dokumenter som ikke lå allment tilgjengelig via ugraderte plattformer. Innsynsbegjæring ble fremmet for fem dokumenter og jeg ble gitt fullt innsyn i ett av dem og delvis innsyn i ett. Jeg vurderer det dog til ikke å være avgjørende for oppgavens troverdighet og analysen at tre av dokumentene ikke legges til grunn, da innsynsbegjæringen for disse ble avslått. Dokumentene vil bli nevnt med tittel i oppgaven, men det vil i litteraturlisten fremkomme at de er unntatt offentlighet.

Oppsummert har studien inneholdt flere etiske forhold som det har vært viktig å forholde seg til fortløpende gjennom forskningsprosessen. Personvern hensyn, informasjonssikkerhet og ikke minst min rolle hvor jeg har forsket på egen organisasjon, er blitt håndtert ved å ha et bevisst fokus på transparens overfor alle involverte og tilbakeholdenhet ved bruk av sensitiv informasjon jeg har kommet til kunnskap om. "Prinsippene om respekt, positive konsekvenser, rettferdighet og integritet står sentralt og disse anses ivaretatt i denne studien" (Wølner, 2020:46).

## 5.0 Empiri

I dette kapitlet vil de funn som er gjort gjennom analysen av styrende dokumenter og intervju bli presentert.

### 5.1 Dokumentanalyse

I dokumentanalysen sees det først på hvilke generelle føringer som er gitt for kunnskapsbasert politiarbeid, før det relateres til grenseforvaltningsoppgavene.

#### 5.1.1 Politiet mot 2025

Globaliseringen knytter verden tettere sammen. For Norge og norske interesser betyr det at hendelser langt unna vil påvirke vår sikkerhetssituasjon og kriminaliteten nasjonalt. Det er et faktum at konflikter, naturkatastrofer og fattigdom driver mennesker på flukt, noe som igjen vil påvirke migrantstrømmen til Europa – også til Norge. Hvis tilliten til den norske samfunnsordenen skal opprettholdes i fremtiden, må man forebygge at det skapes økende eller skarpere motsetninger i befolkningen (POD, 2017b:7).

Virksomhetsstrategien *politiet mot 2025* påpeker at den sikkerhetspolitiske situasjonen er mer uforutsigbar enn på lenge. Nye trusler utvikles og politiets samarbeid med andre aktører er derfor viktig. Det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet er sentralt, da det er arenaer hvor man deler kunnskap og har tilgjengelig kompetanse og virkemidler som kan benyttes for å løse de utfordringene samfunnet står overfor. Resultatene skapes best gjennom tett samarbeid på tvers i politiet og gjennom tverrfaglig og tverretatlig samarbeid med andre, nasjonalt og internasjonalt. Dette gir tilgang til et bredere kunnskapsgrunnlag og flere virkemidler i håndteringen av sikkerhets- og kriminalitetsmessige utfordringer. "Vi må samarbeide tett og forpliktende, med gjensidig tillit og ansvarliggjøring" fremkommer det i virksomhetsstrategien (POD, 2017b:8). Norge ønsker å ha et moderne og kompetent politi og visjonen i *politiet mot 2025* er: "I 2025 opplever innbyggerne et trygt samfunn der vi driver målrettet forebygging på tvers i etaten, med systematisk utnyttelse av kunnskap og i samarbeid med andre aktører" (POD, 2017b:16).

Politiets virksomhetsstrategi *politiet mot 2025* setter som ambisjon at politiet skal være i forkant av kriminaliteten, gjennom forebyggende arbeid. Politidirektøren påpeker at forebyggingen må være målrettet mot identifiserte risikoområder, basert på systematisk etterretning og andre analyser av situasjons- og risikobilder – det vil si kunnskapsbasert (POD, 2017b:13). Ved å jobbe langsiktig er målet at man i det norske samfunnet skal oppleve at det er trygt og at politiet jobber målrettet med forebygging på tvers i etaten, med systematisk utnyttelse av kunnskap og i samarbeid med andre aktører (POD, 2017b:16).

*Politiet mot 2025* har et fremtidsbilde med fire strategiske temaer jfr. figur 11 (POD, 2017b:12):

1. "I forkant av kriminaliteten.
2. Tilgjengelige polititjenester med høy kvalitet.
3. Trygghet i det digitale rom.
4. Et moderne og kompetent politi".



Figur 11. Fremtidsbildet (POD, 2017b:12).

For å realisere ambisjonene i fremtidsbildet, er strategien konkretisert i strategiske mål. Det oppdaterte strategikartet for perioden 2021–2023 representerer en endring fra tidligere ved at det nå også inkluderer utviklingen av helhetlig grenseforvaltning<sup>3</sup> jfr. figur 12 (POD, 2020b:15).

<sup>3</sup> Helhetlig grenseforvaltning: Det overordnede målet er å forvalte grensepasseringen effektivt og samtidig sikre den ytre grensen og territoriet ved migrasjonsutfordringer og mot grensekryssende kriminalitet og trusler, samtidig som grunnleggende rettigheter blir ivarettatt (POD, 2019:3).



Figur 12. Strategiske mål for perioden 2021-2023 (POD, 2020b:19).

Virksomhetsstrategien påpeker viktigheten av en helhetlig tilnærming og satsing på kriminalitetsforebygging hvor det ligger et betydelig potensial i å skape trygghet i samfunnet (POD, 2017b:9).

#### 5.1.2 "I forkant av kriminaliteten" – Forebygging som politiets hovedstrategi

Politidirektøren sier i sitt forord til den forebyggende strategien til politiet (POD, 2020c:3):

"Politiet skal bidra til redusert kriminalitet og økt trygghet for innbyggerne. Politiet gjør størst nytte for seg dersom den samlede innsatsen bidrar til å redusere forekomsten av kriminalitet og uønskede hendelser, redusere skadevirkningene og hindre gjentakelse. Forebygging sparer samfunnet for økonomiske og menneskelige kostnader. Innsats i forkant er bedre enn å reparere i etterkant. Forebygging er derfor politiets hovedstrategi og skal ligge til grunn for all oppgaveløsning".



Figur 13. Strategiske tema for gjennomføring av forebygging som hovedstrategi (POD, 2020c:12).

Gjennom den forebyggende strategien er det identifisert fire områder som vurderes som særskilt viktige for å etablere en forebyggende tilnærming på tvers av fagområder og funksjoner i politiet. Disse er kunnskap og kompetanse, styring og ledelse, dialog og tillitsbygging samt samarbeid og samhandling – illustrert i figur 13 (POD, 2020c:12-17):

- **"Kunnskap og kompetanse.** Politiet har behov for kunnskap om forhold som skaper eller kan skape kriminalitet eller uønskede hendelser, for å kunne gjøre de riktige prioriteringene og sette inn effektive tiltak. Det må derfor være en kultur for å dele og utveksle kunnskap systematisk, og politiet må ha god samhandlingskompetanse. Kunnskap hentet fra forskning er et viktig bidrag for å sikre et mer helhetlig kunnskapsgrunnlag".
- **"Styring og ledelse.** Ledere er avhengige av et godt kunnskapsgrunnlag for å ta gode beslutninger. De skal derfor kunne bestille og bruke etterretningsprodukter. Sammen med annen kunnskap gir dette beslutningsstøtte når ledere skal gjøre prioriteringer og styre ressursene. Ledere må i beslutningsprosesser være bevisst på hva som støtter opp under formålet om å forebygge kriminalitet og uønskede hendelser. Det er viktig å sikre at prioriteringer på ulike nivåer i organisasjonen henger sammen og at den samlede innsatsen peker i samme retning".

- **"Dialog og tillitsbygging.** Politiet er avhengig av tillit for å kunne ivareta samfunnsoppdraget på en god måte. Innbyggernes tillit til politiet påvirkes av hvor effektivt og kompetent politiet er til å løse sine oppgaver, samt hvordan politiet opptrer i sin oppgaveløsning. Politiet skal opptre og kommunisere rettferdig og respektfullt i alle situasjoner, overfor innbyggerne og samarbeidende aktører. Politiet må ha god kunnskap og kompetanse om mangfold og bygge gode relasjoner til alle deler av befolkningen".
- **"Samarbeid og samhandling.** Samarbeid og samhandling på tvers av fagområder i politiet, samt med aktører utenfor politiet, bidrar til en helhetlig tilnærming til politiets samfunnsoppdrag som gir store gevinster. Dette er også en avgjørende suksessfaktor for å skape et kunnskapsbasert politi". Samarbeidet med andre offentlige aktører er hjemlet gjennom politiinstruksens §§ 10-1 og 15.1 ledd (Lovdata, 2015).

Videre i den forebyggende strategien er det redegjort for forventningene til de ulike fagområdenes bidrag for å nå målsettingene satt gjennom denne hovedstrategien for politiets arbeidsmetodikk. Etterretning, forvaltning og grense- og utlendingsforvaltningen er de mest relevante fagområdene for denne studien (POD, 2020c:22-31):

- **"Etterretning.** Politiet har behov for et godt kunnskapsgrunnlag om forhold som skaper eller kan skape kriminalitet eller uønskede hendelser. Etterretning, mer presist etterretningsbasert beslutningsstøtte, er en del av dette kunnskapsgrunnlaget. Gjennom å behandle og analysere informasjon fra interne og eksterne kilder om personer, grupper og fenomener relatert til kriminalitet og andre uønskede hendelser, vil etterretning bidra til et felles situasjonsbilde og fremtidsrettede analyser. Disse skal bidra til å redusere usikkerheten rundt prioriteringer og beslutninger om tilnærming, prioritering og valg av forebyggende tiltak".
- **"Forvaltning.** Forebygging gjennom forvaltning handler om å bruke informasjon politiet allerede besitter for å forebygge alvorlige hendelser og kriminalitet på tvers av fagområder".
- **"Grense- og utlendingsforvaltningen.** Grense- og utlendingsforvaltningen bidrar til å hindre ulovlig migrasjon og øvrig kriminalitet og uønskede hendelser på tvers av landegrenser. Gjennom kontroll som utøves på grensen eller på territoriet, kan

utlendinger som utgjør en risiko vurderes bortvist eller utvist fra riket etter utlendingsloven".

### 5.1.3 Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi, 2021-2025

Politidirektøren påpeker at det er kritisk at politiet kontinuerlig jobber med å utvikle og mobilisere kompetanse og kunnskap for å løse et stadig mer komplekst samfunnsoppdrag (POD, 2021:3). Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi har fokus på seks utvalgte områder - hvorav grense- og utlendingsforvaltning er ett av dem. Det fremkommer av strategien at (POD, 2021:13):

"Grense- og utlendingsforvaltning skal støtte opp under politiets kjernevirksomhet i arbeidet med å forebygge og bekjempe kriminalitet og irregulærmigrasjon, samtidig som rettsikkerhet og grunnleggende menneskerettigheter ivaretas".

"Politiets grense- og utlendingsforvaltning må utvikles på grunnlag av kunnskap om samfunns- og kriminalitetsutviklingen nasjonalt og internasjonalt. Det krever at kompetanse- og kunnskapsutviklingen innen grense- og utlendingsforvaltningen ivaretas i samsvar med både nasjonalt og europeisk regelverk".

For å nå denne målsettingen er det blant annet identifisert et behov for "utvikling og deling av en felles risiko- og situasjonsforståelse i grenseforvaltningsarbeidet" (POD, 2021:12). Videre er det påpekt at det er en målsetting å utvikle den organisatoriske læringen, ved å systematisk legge til rette for erfaringslæring (POD, 2021:15).

### 5.1.4 Etterretningsdoktrinen

Gjennom forordet i etterretningsdoktrinen sier politidirektøren: "politiets etterretningsdoktrine danner rammeverket for etterretningsarbeidet i politiet" (POD, 2020a:9). Etterretning defineres av politiet ved: "Etterretning er en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å finne grunnlag for beslutninger" (POD, 2020a:18).

Den nasjonale etterretningsstrukturen følger av at POD er den nasjonale fagmyndigheten for etterretningen. Politidirektøren har behov for beslutningsstøtte i sitt arbeid og har delegert politiets nasjonale etterretningsproduksjon til Kripos. Hvert særorgan og politidistrikt har ansvar for å produsere etterretning for sitt ansvarsområde, men skal samtidig svare ut nasjonale etterretnings- og informasjonsbehov fra Kripos (POD, 2020a:47).

Etterretning er en formålsstyrt aktivitet. Etterretning er systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om de utfordringene politiet og samfunnet står overfor. Etterretningsproduktene er med på å gi oversikt og reduserer dermed usikkerheten når beslutninger skal tas. På denne måten er etterretning en del av det beslutningsgrunnlaget som politiledere trenger både for å prioritere og disponere ressursene for å løse samfunnsoppdraget (POD, 2020a:13).

Det er viktig å ha med seg at ingen etterretningsprodukter gir et fullstendig bilde av virkeligheten. Ettersom etterretningsprodukter innbefatter fremtidsrettede vurderinger, gir de ikke sikker kunnskap. Når etterretningsproduktene settes inn i en kontekst, vil de likevel gi innsikt og forståelse, og vil dermed kunne redusere usikkerheten i beslutningene. Det er derfor viktig at graden av usikkerheten kommer tydelig frem og formidles til beslutningstakerne. Målet er at produktene skal gi økt kunnskapsgrunnlag og dermed bidra til å redusere risiko (POD, 2020a:18).

Etterretningsdoktrinen representerer det overordnede rammeverket for hvordan politiet skal samle inn, analysere og vurdere informasjon som grunnlag for beslutninger knyttet til de utfordringer politiet står overfor og har ansvaret for å håndtere (POD, 2016c:4).

#### 5.1.5 Flerårig virksomhetsplan, 2021-2023. Politi – og lensmannsetaten

Den flerårige virksomhetsplanen for 2021-2023 legger til grunn fremtidsbildet presentert i *Politiet mot 2025*, og intensjonene i *"i forkant av kriminaliteten" – forebygging som politiets hovedstrategi* (POD, 2020b:20):



"for å lykkes med forebygging er det avgjørende at et godt kunnskapsgrunnlag ligger til grunn for iverksettelse av tiltak. Det er også nødvendig med god kunnskap om effekter av de forebyggende tiltakene som iverksettes. God forebygging er ofte avhengig av et samarbeid mellom ulike aktører. Kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for iverksettelse av tiltak, og vurdering av effekter, må derfor være basert på dialog mellom politi og samarbeidende aktører".

Videre poengteres det i flerårig virksomhetsplan 2021-2023 at implementeringen av *etterretningsdoktrinens* prinsipper skal være førende for det kunnskapsbaserte arbeidet som skal gjennomføres i samarbeid med andre aktører (POD, 2020b:21):

"Tiltakene på etterretningsområdet vil i perioden 2021-2023 i stor grad handle om å få etterretningshjulet til å virke på ulike nivå i organisasjonen, både knyttet til bestilling, innhenting og bearbeiding av etterretning, slik at etterretning blir brukt som grunnlag for strategiske prioriteringer og valg av forebyggende virkemidler og tiltak".

"Sentralt i arbeidet er å videreutvikle kunnskapsbasert politiarbeid – prioritering og valg av forebyggende tiltak på grunnlag av etterretning og andre kunnskapskilder. Arbeidet med å styrke samarbeidet og samhandling mellom ulike fagområder, funksjoner og nivåer i politiet og med eksterne aktører videreføres".

Målsettingen i denne virksomhetsplanen er at politiet skal være en lærende organisasjon. Det fremkommer samtidig at det fortsatt er behov for en mer enhetlig styring av politiets virksomhet. Styringen skal i større grad, enn i dag, være innrettet mot de områdene hvor risiko og sårbarhet er størst (POD, 2020b:26, 42).

#### 5.1.6 Nasjonal grensekontroll

##### **5.1.6.1 Politidirektoratet**

Politidirektoratet (POD) er etatsleder og har ansvar for faglig styring, ledelse, koordinering, oppfølging og utvikling av politiet og dets virksomhet. POD skal sørge for at politiske vedtak, føringer og styringssignaler blir videreformidlet, konkretisert og fulgt opp (POD, 2016a:41).

Dagens styring, ledelse og koordinering av politiets oppgaver knyttet til Schengensamarbeidet herunder helhetlig grenseforvaltning og Den europeiske grense- og kystvakt utøves fra POD, men politiet på alle nivåer er involvert. Grense- og utlendingsseksjonen i POD har primæransvaret for styring herunder regelverk, ledelse og koordinering av grenseforvaltningen i Norge. Politidistrikt, særorgan og andre enheter utgjør det taktiske nivået og har primæransvaret for gjennomføring av grense- og territorialkontroll (POD, 2016a:41-42).

#### **5.1.6.2 RS 2016/009: Retningslinjer for politiets planlegging og gjennomføring av grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet (Grensekontrollrundskrivet)**

POD har utarbeidet et grensekontrollrundskriv som gir føringer for nasjonal grensekontroll og ivaretagelsen av grenseforvaltningsoppgavene hvor (POD, 2016b:3):

"formålet er å sikre at politidistrikt og særorgan, i samarbeid med andre offentlige og private aktører, planlegger og gjennomfører en helhetlig grenseforvaltning i samsvar med gjeldende regelverk og prinsippene for kunnskapsbasert politiarbeid som fremgår av *Etterretningsdoktrine for politiet*".

Økt samarbeid og samhandling internt i politiet og med andre aktører er en forutsetning for å kunne ivareta oppgavene knyttet til helhetlig grenseforvaltning på en tilfredsstillende måte fremkommer det i grensekontrollrundskrivet. Et godt samarbeid og koordinering er det bærende elementet i helhetlig grenseforvaltning (POD, 2016b:3).

Retningslinjene i grensekontrollrundskrivet legger til grunn det felles europeiske konseptet for helhetlig grenseforvaltning, hvor følgende kan relateres til arbeidet med risikoanalyser (POD, 2016b:4-5):

- "Grensekontroll, herunder tiltak for å lette lovlige grensepasseringer, og når det er relevant, tiltak nytt til forebygging og avsløring av grensekryssende kriminalitet, som smugling av migranter, menneskehandel og terrorisme, og tiltak knyttet til henvisning av personer som har behov for eller ønsker å søke om internasjonal beskyttelse",
- "Analyse av risikoene for den indre sikkerhet og analyse av truslene som kan påvirke de ytre grensenes funksjon eller sikkerhet",

- "Samarbeid med tredjestater på områder som omfattes av denne forordningen, med særlig fokus på nabostater og på de tredjestatene som ved hjelp av risikoanalyse er påvist å være opprinnelsesland og/eller transittland for ulovlig innvandring".

#### *-trusselvurdering og risikoanalyse*

Grensekontrollrundskrivet presiserer at "grunnlaget for kunnskapsbasert politiarbeid er etterretning og analyser på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet skal være integrert i øvrig etterretnings- og analysearbeid" (POD, 2016b:6). Det forventes at omfanget og grundigheten av kontrollvirksomheten skal baseres på slike analyser.

I grensekontrollrundskrivet er det en forventning om at det skal etableres og vedlikeholdes gode rutiner for arbeidet med etterretning og trussel- og risikoanalyser både internt i politiet, med andre nasjonale myndigheter og internasjonale partnere. Det fremkommer i grensekontrollrundskrivet hvilket oppdrag som er gitt til særorgan og politidistriktene når det gjelder arbeid relatert til trusselvurderinger og risikoanalyser (POD, 2016b:6-7):

#### *-Kripos*

"Kripos har ansvar for løpende overvåkning av kriminalitetsbildet nasjonalt og internasjonalt, og opparbeider seg mye kompetanse og kunnskap om kriminalitetssituasjonen til enhver tid. Kripos er gitt et spesifikt ansvar for produksjon av en nasjonal trussel- og risikovurdering for Schengen yttergrense". Kripos skal:

- "Etablere og vedlikeholde gode samarbeidsrelasjoner internt i politiet og med nasjonale og internasjonale samarbeidspartnere, som sikrer tilgang til relevant informasjon og data".
- "Innhente og formidle strategisk og operativ etterretning".
- "Utarbeide og formidle etterretning til nasjonale og internasjonale samarbeidspartnere".
- "Delta i Frontex Risk Analysis Network (FRAN)".
- "Sikre effektiv kompetanseformidling internt i Kripos og til politidistriktene og andre samarbeidspartnere".

### *-Politiets Utlendingsenhet (PU)*

"PU har ansvaret for produksjon av etterretning om ulovlig innvandring og ulovlig opphold, i samarbeid med politidistriktene og andre særorgan. PU har videre ansvar for å samordne og oversende data, informasjon og etterretning til grensekontrollbyrået Frontex". PU skal:

- "Dele og formidle relevante data, informasjon og etterretning med politidistrikt og særorgan, herunder særlig Kripos og Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)".
- "Delta i FRAN".

### *-Politidistriktene*

"Politidistriktene har ansvaret for etterretning og utarbeidelse av trusselvurderinger og risikoanalyser innen eget distrikt og ansvarsområde". Politidistriktene skal:

- "Kvalitetssikre arbeidet med etterretning og analyser internt i politidistriktene i tråd med veiledning fra Kripos".
- Benytte etterretning og analyser som grunnlag for planlegging og gjennomføring av kontrolltiltak".
- Rapportere til PU på månedlig basis på oppdatert statistikk skjema, jf. brev fra Politidirektoratet av 22. april 2010, oppdatert 19. januar 2016".

#### 5.1.7 Nærpolitireformen

Målet med nærpolitireformen har vært å skape et nærpolti som er operativt, synlig og tilgjengelig. Dette betyr at politiet skal ha kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger og skal derigjennom sikre innbyggernes trygghet. En av årsakene til at det ble besluttet å reformere politiet var at det var store variasjoner i hvordan politiet var organisert og med hvilken kvalitet og effektivitet oppgavene ble løst (Regjeringen, 2014:11). Det ble derfor besluttet at politidirektoratet skulle etablere en modell som kunne tjene som utgangspunkt for alle politidistriktene.

I *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt (PNP)* er PODs beslutning om organiseringen av tjenesten presentert. Her fremkommer både organiseringen og hvilke oppgaver som skal tilligge de enkelte enheter. Arbeidet med risikoanalyser og grenseforvaltning kommer inn under de to nevnte (POD, 2017a:25):

- "Felles enhet for etterretning og etterforskning (FEFE)<sup>4</sup> har fag- og koordineringsansvar for politidistriktets etterretning og etterforskning, og har ansvar for etablering og drift av felles straffesaksinntak<sup>5</sup>. Enheten identifiserer og formulerer etterretningsbehov og planlegger, leder og koordinerer etterretningsprosessene i politidistriktet. Enheten har et særlig ansvar for å sikre at politidistriktets arbeid er kunnskapsstyrt og ivaretar en helhetlig kriminalitetsbekjempelse".
- "Politidistriktets grense-, utlendings- og forvaltningsoppgaver skal organiseres i Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF)<sup>6</sup>, som har fag- og koordineringsansvaret for disse oppgavene. For å sikre lik kvalitet og effektiv ressursutnyttelse skal en vesentlig del av tjenesteproduksjonen samles ved og utføres av den funksjonelle enheten. Allikevel vil en del av publikumsbetjeningen skje lokalt i de geografiske driftsenhetene".

#### 5.1.8 Europaparlamentets – og rådsforordning 2019/1896

##### 5.1.8.1 Historikk

Rammene for etterretning og trussel- og risikoanalyser på grense- og utlendingsfagfeltet ble formalisert gjennom Grensekontrollrundskrivet 2010/009 med beskrivelse av målsetting og fordeling av oppgaver i en kjede mellom taktisk og operasjonelt nivå (POD, 2010). Rammene for arbeidet ble videreutviklet i forbindelse med implementeringen av rammeverket Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) i Norge (Frontex, 2013) og er nå videreført i Grensekontrollrundskrivet 2016/009, sist oppdatert 25. september 2017 (POD, 2016b:6).

Det nasjonale systemet for utarbeidelse av risikoanalyser i grenseforvaltningen bygger på datagrunnlag innhentet i henhold til etterretningsdoktrinens prinsipper (POD, 2020a) og rammeverket CIRAM skal ligge til grunn for risikoanalysene (Frontex, 2013). Kripas har utarbeidet en nasjonal veileder for CIRAM for å støtte opp om det nasjonale og regionale

---

<sup>4</sup> Felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning (FEFE) har det overordnede fag- og koordineringsansvar for etterretning, kriminalitetsforebygging og etterforskning i politidistriktet, og skal sikre at forebygging integreres i politiets strategiske arbeid.

<sup>5</sup> Felles straffesaksinntak (FSI) skal sikre befolkningen så lik behandling som mulig uavhengig av hvor de utsettes for kriminelle handlinger og sørge for at alle mottatte og avgitte anmeldelser blir riktig prioritert og håndtert i den innledende fasen.

<sup>6</sup> Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF) skal blant annet gjennomføre utlendingskontroll for å avklare identitet og oppholdsstatus, og hindre ulovlig grensepassering og grensekryssende kriminalitet. FUF ivaretar forvaltningsoppgaver som utstedelse og administrasjon av pass og nasjonalt ID-kort, identitetskontroll, kontroll- og vedtaksoppgaver vedrørende blant annet våpen, veitrafikk, vaktvirksomhet og skjenkebevilling.

arbeidet med risikoanalysen og skape en felles forståelse i bruken av rammeverket (Kripos, 2018).

#### **5.1.8.2 Dagens situasjon**

Gjennom artikkel 29 i Europaparlamentets – og rådsforordning 2019/1896 (EU, 2019), som vil erstatte Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/1624 artikkel 11 (EU, 2016a), når denne er formelt godkjent av regjeringen - er Norge forpliktet til å bidra inn i arbeidet med Frontex risikoanalyser jfr. vedlegg 5 og 6 (EU, 2019:103). Politiet planlegger og gjennomfører en helhetlig grenseforvaltning i samsvar med gjeldende regelverk og prinsippene for kunnskapsbasert politiarbeid som fremgår av *Etterretningsdoktrine for politiet* (POD, 2020a).

På europeisk nivå utarbeides felles risikoanalyser blant annet på bakgrunn av innhentet informasjon og analyserapporter fra medlemsstatene. Disse risikoanalysene dekker alle relevante aspekter for europeisk helhetlig grenseforvaltning, særlig grensekontroll, retur, fenomenet med tredjestatsborgeres uautoriserte sekundære bevegelser i EU med hensyn til tendenser, omfang og ruter, forebygging av grensekryssende kriminalitet, herunder hjelp til uautoriserte grensepasseringer, menneskehandel, terrorisme og trusler av sammensatt art samt situasjonen i relevante tredjestater. Formålet er å treffe egnede tiltak eller håndtere identifiserte trusler og risikoer med sikte på å forbedre den integrerte forvaltningen av de ytre grensene på bakgrunn av disse analysene (EU, 2019:35).

Oppgavene knyttet til arbeidet med risikoanalyser støttes av en struktur for samarbeid mellom Frontex og medlemsstatene i utviklingen av mekanismen. Denne strukturen kalles Frontex Risk Analysis Network (FRAN) og er utformet som et forum bestående av eksperter fra medlemsstatene. Forumet møtes på regelmessig basis og utveksler erfaringer og tilbakemeldinger til felles læring og videreutvikling av mekanismen (EU, 2019:83). I Norge er arbeidet tilknyttet FRAN delegert til Kripos og PU (POD, 2016a:7).

#### **5.1.8.3 Frontex risikoanalyser**

Frontex beskriver sitt oppdrag som en nøytral leverandør av etterretning. Oppdraget er å samle situasjonsbilder basert på etterretning og ved å analysere situasjonen slik at man kan vurdere

endringer, risikoer og trusler som kan ha innvirkning på sikkerheten til EUs ytre grenser (Paul, 2018:13). Man anser ikke risikoanalyse som bare en av Frontex's oppgaver, men det har blitt beskrevet som "inner core of the methodology of Frontex" av den første administrerende direktøren, Illka Laitinen (House of Lords, 2008:25).

Frontex selv anser risikoanalyse som utgangspunktet for alle deres aktiviteter, fra felles operasjoner og opplæring til forskningsstudier (Paul, 2018:5). Medlemsstatene er også pålagt å hensynta Frontex årlige risikoanalyse når de skal legge prioriteringer for arbeidet med grensekontroll. De nasjonale prioriteringene blir så vurdert opp mot Frontex risikoanalyse innenfor Schengen evalueringsmekanismen (Scheval). Scheval er etablert for å vurdere og følge opp medlemsstatenes implementering av Schengen-acquis, det samlede Schengenregelverket, herunder *Schengen Borders Code* (EU, 2016b). Aktualiteten som tillegges Frontex risikoanalyse gjenspeiles også i Frontex sitt budsjett (Paul, 2018:6).

#### **5.1.8.4 Common integrated Risk Analysis Model - CIRAM**

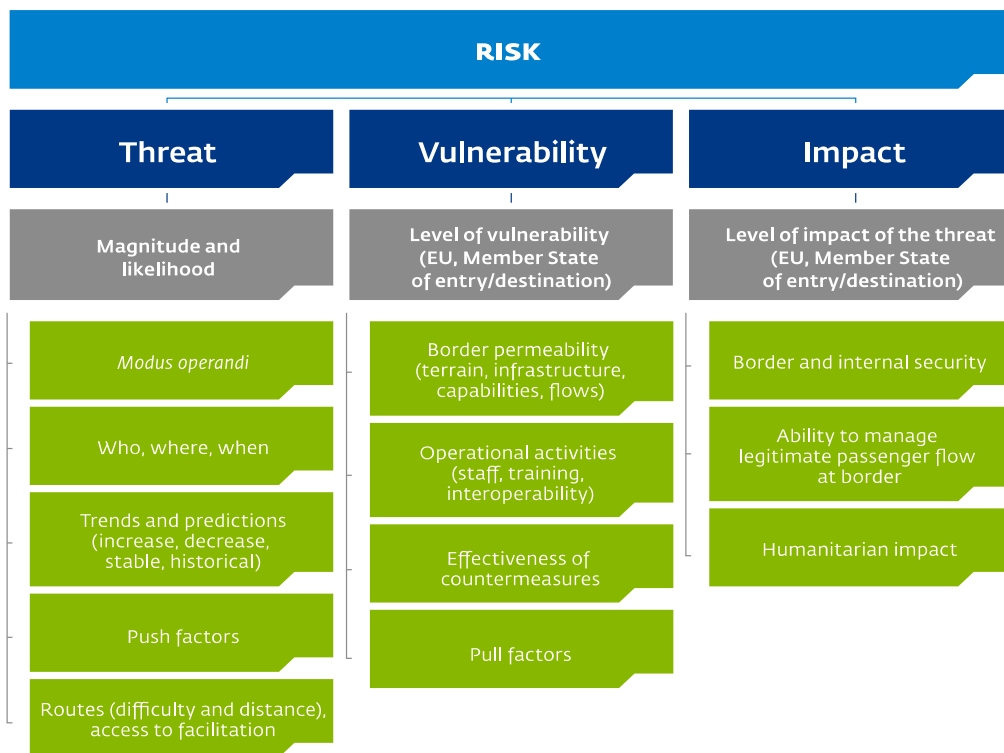
Frontex benytter seg av Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)<sup>7</sup> i arbeidet med risikoanalyser. CIRAM ble utviklet gjennom et samarbeid mellom medlemsstatene i EU/Schengen, hvor målsettingen var at CIRAM skulle kunne brukes både nasjonalt og internasjonalt ved utarbeidelse av felles integrerte risikoanalyser. Ved å ha et felles rammeverk har man lagt til rette for bruken av et felles vokabular og en felles struktur for risikoanalyser i medlemsstatene, for derigjennom å skape en felles forståelse av risikoene som eksisterer og en mer helhetlig forvaltning av Schengen ytre grense (Frontex, 2013:3).

CIRAM er et proaktivt rammeverk som har som mål å kunne legge til rette for beslutninger som også får virkninger for fremtidens helhetlige grenseforvaltning, fremkommer det i grunnlagsdokumentet for risikoanalysen (Frontex, 2013:6). Utviklingen og gjennomføringen av CIRAM er en juridisk forpliktelse i henhold til artikkel 11 i Europakommisjon – og rådsforordning 2016/1624 jfr. vedlegg 5 (EU, 2016a). Ved å gjøre CIRAM til en del av avtaleverket, former EU via Frontex måten migrasjonsrisikoer blir forstått, målt og til slutt også reagert på utover EU's territoriale rammer (Paul, 2018: 20).

---

<sup>7</sup> Rammeverket CIRAM revideres av Frontex i 2021.

CIRAM er en tre-faktormodell hvor det gjøres en vurdering av trussel (Threat), sårbarhet (Vulnerability) og konsekvenser (Impact) jfr. figur 14. Risikoen i denne analysen defineres som omfanget av og sannsynligheten for at trusler oppstår ved Schengen ytre grense, kontrollmyndighetenes evne til å håndtere eller begrense disse truslene (vulnerability) og hvilke konsekvenser truslene har for samfunnsstabiliteten, for liv og helse og for håndteringen av regulære grensepasseringer. Med trussel menes ethvert forhold eller enhver aktør med potensial til å forårsake en alvorlig ulovlig handling. Med sårbarhet menes et systems evne til å begrense en trussel og/eller faktorer som kan øke eller redusere trusselens omfang eller sannsynlighet, hvorpå konsekvenser er å anse som virkningene av en trussel på den indre sikkerheten og på sikkerheten ved Schengen ytre grense (Frontex, 2013:4-10).



Figur 14. CIRAM (Frontex, 2013:5).

#### *-kvanitative vs. kvalitative data*

De felles integrerte risikoanalysene som produseres ved hjelp av CIRAM baserer seg på data som er rapportert inn fra medlemsstatene i EU/Schengen-samarbeidet. Innrapporteringene foregår via de enkelte landenes nasjonale koordineringssentre i henhold til et fastsatt



rapporteringsregime, i Norge er dette ivaretatt gjennom oppdrag delegert til politiets utlendingsenhet fra politidirektoratet. Rapporteringen er basert både på kvantitative og kvalitative data (Frontex, 2013:12, POD, 2016b:7).

Frontex har utarbeidet to håndbøker som er distribuert til alle medlemsstatene for å sikre både enhetlig forståelse og enhetlig rapportering til analyseenheten – Frontex Risk Analysis Network (FRAN): *Common Integrated Risk Analysis Model – a comprehensive update* (Frontex, 2012a) og *Guidelines for Risk Analysis Units – Structure and tools for the application of CIRAM version 2.0* (Frontex, 2012b).

## 5.2 Semistrukturerte intervju

I dette delkapitlet blir de funn som har fremkommet under intervjuene presentert. Det er en tematisk presentasjon basert på spørsmålene i intervjuguiden (vedlegg 3). Det må presiseres innledningsvis at det er tre ulike produkter som omfattes av intervjuene og som har en overordnet kategorisering som Frontex risikoanalyser:

- **Regionalt:** *Regional risikoanalyse* utarbeides i politidistriktene på oppdrag fra Kripos årlig.
- **Regionalt og nasjonalt:** Innrapportering til politiets utlendingsenhet (PU) fra politidistriktene månedlig – PU rapporterer videre en sammenstilling av denne informasjonen til Frontex, som tar dette inn i grunnlagsmaterialet for sin *Frontex Annual Risk Assessment (ARA)*. ARA distribueres i gradert og ugradert versjon til Schengen medlemsstater hvert år.
- **Nasjonalt:** Kripos utarbeider den årlige risikoanalysen *Norges grenser mot land utenfor Schengen* – basert blant annet på regionale risikoanalyser fra politidistriktene og informasjon fra ARA.

### 5.2.1 Arbeidsprosesser som grunnlag for Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter

#### 5.2.1.1 Hvordan jobbes det med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter?

*-Frontex risikoanalyser – årlige produkter*

Det er ulikheter i forhold til hvordan man jobber med de årlige produktene *Norges grense mot land utenfor Schengen* og *regional risikoanalyse*, både nasjonalt og regionalt. De fleste starter ikke opp arbeidet med risikoanalysene før Kripos bestiller produktet i desember hvert år, med leveringsfrist mars påfølgende år. Arbeidet med å innhente informasjon og jobbe ut produktet bærer derfor preg av *skippertaksarbeid* og å gjennomføre pålagt rapportering. For å visualisere risikoanalyseprosessen og samtidig gjøre oppfølgingen mer forpliktende, mente derfor informant 7 det kunne være hensiktsmessig å etablere et årshjul.

Det er unntaksvis at man jobber kontinuerlig gjennom året med disse produktene, men de som gjør det har et bevisst forhold til å kunne identifisere risikoer fortløpende og dermed samtidig iverksette tiltak for å lukke sårbarhetene. De som jobber kontinuerlig med denne oppgaven legger til rette for god informasjonsinnhenting slik at informasjonsgrunnlaget for risikoanalysen er bredest mulig.

To av politidistriktene setter sammen en tverrfaglig arbeidsgruppe bestående av fageksperter fra ulike nivå i organisasjonen, når bestillingen på den regionale risikoanalysen kommer fra Kripos (Informant 5 og 8). Denne tverrfaglige arbeidsgruppen utarbeider produksjonsplaner og har en fast møtестruktur med mål om å ha en felles tilnærming til sluttproduktet. En slik systematisk tilrettelegging av arbeidet gjennomføres ikke der hvor man har en *skippertakstilnærming* til arbeidet med risikoanalysen, men flere av informantene forteller likevel at de har et bredt samarbeid internt på seksjonen for å innhente grunnlagsdata og legge til rette for det videre arbeidet med den regionale risikoanalysen. Noen informanter forklarte at de hvert år tar utgangspunkt i forrige års risikoanalyse og oppdaterer den før oversendelse til Kripos.

#### *-Frontex risikoanalyser – månedlige produkter*

Når det gjelder den månedlige innrapporteringen til politiets utlendingsenhet (PU), som igjen er det nasjonale informasjonsgrunnlaget inn i Frontex Annual Risk Assessment (ARA), er det en ulik tilnærming til denne. PU har utarbeidet et Excel-ark hvor samtlige politidistrikt skal rapportere inn kvantitativ informasjon etter fastsatte parameter. Excel-arket oppleves av noen som tungvint og vanskelig, men de fleste synes det fungerer godt til sitt formål. Informasjon til

denne rapporteringen forteller to informanter, er lagt til fast rutine blant medarbeidere ved grenseseksjonen i politidistriktet og skjemaet oppdateres derfor fortløpende (Informant 5 og 13).

Informant 3 påpekte at måten man rapporterer inn informasjon til PU på via Excel-arket, ikke er kvalitetsmessig tilfredsstillende. Informanten gav uttrykk for at denne metoden ikke dekker dagens behov for informasjonsdeling og denne måten å innhente informasjon på, påvirker arbeidet negativt. Excel-arket har vært brukt i over ti år, så selv om det fungerer godt til sin bruk, støtter flere informant 3 i at det kan være behov for å revidere metoden.

Fem informanter fortalte at innrapporteringen til Frontex risikoanalyser – månedlige produkter via PU, var ukjent for dem. Det er i hovedsak to årsaker til dette, hvor den ene er at arbeidsoppgavene med de ulike Frontex produktene er fordelt på flere personer som jobber ved ulike seksjoner, og som naturlig ikke samarbeider i sin oppdragsløsning (Informant 6, 7, og 11). En annen årsak er at informantene er forholdsvis nye i jobben og ikke har fått informasjon om at også dette er en av deres arbeidsoppgaver (Informant 9 og 10). Informant 12 fortalte at det verken er kapasitet eller ressurser tilgjengelig til å gjøre denne arbeidsoppgaven og av den grunn har den blitt prioritert bort. Nasjonalt var det ikke noen deler av landet som utpekte seg i så måte, når det gjaldt informanter som ikke hadde kunnskap om denne innrapporteringen til PU. Det er flere av informantene som trekker frem at formålet med den månedlige rapporteringen til PU var ukjent for dem. De gav uttrykk for at dersom dette hadde vært tydeligere kommunisert ville arbeidsoppgaven ha blitt tillagt en annen prioritering.

#### **5.2.1.2 Organiseringen av arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter – "Er det de riktige folkene som gjør de ulike oppgavene?"**

Det er i hovedsak to ulike måter dette arbeidet er organisert på, men ut fra disse er det igjen ulike samarbeidsformer i utviklingen av produktene. Noen steder er det den personen som har rollen som Schengenkontakt som har ansvaret for Frontex sine produkter, mens andre steder tilligger dette ansvaret etterretningsseksjonen. Andre igjen velger å dele oppgavene, hvor Schengenkontakten har ansvaret for det ene produktet og etterretningsseksjonen har ansvaret for det andre – da i hovedsak regional risikoanalyse.

De politidistriktene som ikke har et samarbeid med etterretningsseksjonen i arbeidet med Frontex risikoanalyser begrunner dette med manglende ønske om å arbeide med grenseforvaltningsfagfeltet fra etterrettere<sup>8</sup> (Informant 5 og 9), eller en bortprioritering av ressursene fra ledelsen sin side (Informant 2, 10, 12 og 13). En lederforankring er det som må til for å få på plass et slik samarbeid har flere informanter gitt uttrykk for, men selv med lederforankring er det erfaringer der etterretningsseksjonen ikke har tid til å bistå inn i arbeidet med risikoanalysene når bistandsanmodningen sendes (Informant 10 og 12). Det påpekes samtidig at det ikke er tilstrekkelig med bare lederforankring, men også sentrale føringer fra POD må til for å få dette på plass. Manglende kommunikasjon og samarbeid på tvers i politiorganisasjonen trekkes frem som spesielt negativt med hensyn til kvaliteten på sluttproduktet.

De informantene som er Schengenkontakter og alene om å utarbeide og rapportere på alle produktene til Frontex, problematiserer den manglende etterretningskompetansen inn i dette arbeidet. Informantene understreker viktigheten av erfaring og kompetanse som etterrettere besitter inn i risikoanalysearbeidet og ikke "educated guess" og "erfaringstipping" som informant 12 beskrev sin tilnærming som. "Det er ikke et dypdykk i materiale som bunner ut i gode analyser og dette påvirker risikoanalysen" (Informant 12). Informant 10 poengterte at de som skal jobbe med risikoanalyser må rekrutteres basert på kompetanse og ikke hvilken rolle som skal fylles.

Der hvor det er etablert et tverrfaglig samarbeid mellom etterretningsseksjonen og grense- og utlendingsseksjonen forteller informantene at de har en helhetlig tilnærming til Frontex risikoanalyser. Fagkunnskap og analysekompetanse møtes og man kan utnytte potensialet innen de begge for å utarbeide best mulige produkter. Ett av politidistriktenes organisering fremstår som en idealmønstre for informantene i forhold til hvordan man skal løse dette oppdraget rent organisatorisk.

Det som understrekes av flere av informantene er hvor viktig veilederrollen som Kripos har, er i dette arbeidet. Det var spesielt de informantene som satt alene med alt ansvar for Frontex

---

<sup>8</sup> Etterretter er en person som jobber med etterretning (POD, 2020d:43)

risikoanalyser, samt de som for kort tid siden hadde overtatt ansvaret for disse oppgavene, som påpekte viktigheten av veiledningen fra Kripos.

### **5.2.1.3 Hvordan påvirker organiseringen arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter?**

Den fysiske og organisatoriske forankringen av grenseforvaltningsoppgavene er det informantene mener påvirker arbeidet med Frontex risikoanalyser i størst grad. Opplevelsen av at organiseringen er god og at det er gode prosesser, gis i størst grad av de informantene som har etablert et samarbeid med sine respektive etterretningsseksjoner. Men det uttrykkes samtidig et forbedringspotensial i det tverrfaglige samarbeidet – da spesielt når det gjelder informasjonsdeling og samhandling. Informant 6 derimot, mener det er en fordel å sitte alene med alt arbeidet fordi da har man full kontroll og den totale oversikten.

Der det er en opplevelse hos flere av informantene av at organiseringen av grenseforvaltningsoppgavene ikke er optimal, er det både den fysiske plasseringen og nærheten til kollegaer i et faglig kollegium som mangler og den organisatoriske forankringen i politidistriktet. De informantene som hadde denne opplevelsen, var erfarne og kunne, gjennom nettopp erfaring, argumentere for at det var andre organisatoriske forankringer som kunne ha ivaretatt faget på en bedre måte. En informant påpekte at den største utfordringen var måten politidistriktet er organisert på. I dette distriktet er de som jobber med grensekontroll og grenserelaterte oppgaver ikke organisert under FUF, men et lokalt lensmannskontor, og derfor mangler den faglige forankringen som ansees nødvendig. Ved lensmannskontoret er det også en forventning om at man har en mer grenrealisttilnærming til politioppgavene ved å delta inn i ordenstjeneste, har beredskapsvakt, etterforsker lovbrudd mv.

Konsekvensene av ikke hensiktsmessig organisatorisk forankring, fører til at "det er en for fragmentert tilnærming til grenseforvaltningsoppgavene til at man i politidistriktet klarer å levere godt nok på Frontex risikoanalyseprodukter" påpekte informant 12. Vedkommende sitter alene med alle oppgaver relatert til Frontex risikoanalyser, samt har en stor undervisningsbyrde overfor dem som fysisk gjennomfører kontrolloppgavene på Schengen ytre grense og sier: "Man har ikke tid, ressurser og kunnskap til å jobbe med Frontex produkter på en god nok måte"

(Informant 12). Dette understøttes av informant 11 gjennom erfaringen av at organiseringen og tilnærmingen til Frontex produkter er for fragmentert - "det er vanskelig å se helheten".

Opplevelsen av at "det ligger mye politikk bak de vurderingene som gjøres og beslutningene som tas" ble trukket frem av informant 7. "Hvem eier sannheten i produktet?" - "Hvilket fokus har sluttproduktet?". Informanten var av den oppfatning at sluttproduktet i alt for stor grad bærer preg av hvem som har utarbeidet det, fremfor det som faglig etterspørres. "Det oppleves også iblant at noen vil påvirke at man gir *grønt og pent bilde* for å legge frem for Politimester (PM) og ledelse og ikke nødvendigvis faktisk vise og forklare sårbarheter eller informasjonshull distriktet har i grensekontrollen på ytre Schengen grense".

*-hvem inkluderes i arbeidet*

Samtlige informanter bekrefter at det er en bred tilnærming til hvem som involveres i arbeidet med å levere informasjon som grunnlagsmateriale inn i Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. Involveringen skjer i stor grad etter initiativ fra informantene selv, da gjennom å sende ut anmodninger om å få tilgang til informasjon som skal ligge til grunn for risikoanalysen.

Det fremkommer også at det er større ekstern involvering enn intern involvering i arbeidet, ut over egen seksjon. Årsaken til manglende intern involvering sier informantene ikke er manglende initiativ fra deres side, men heller manglende respons fra andre seksjoner og nivåer i organisasjonen.

#### **5.2.1.4 Informasjonsgrunlaget – "hvordan vite hva politiet vet"**

*-innhenting av informasjon*

Til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, innhenter informantene informasjon fra politiets systemer, samt fra interne og eksterne samarbeidsaktører. Innhenting av informasjon blir utfordret i de tilfellene der det ikke foreligger lovhjemmel til å dele informasjonen og der det er manglende vilje til å dele. Informantene sier at de i stor grad

får den informasjonen de etterspør og at det er unntakstilfeller det ikke deles eller svares ut anmodninger som oversendes.

#### *-informasjonstilfanget*

Flere av informantene legger til grunn at informasjonsgrunnlaget er tilstrekkelig til å gjøre de vurderinger og analysene som gjøres i dag, men utfordringen er at man vet det er informasjon som kunne ha belyst risikoene bedre og som ikke blir delt eller innhentet. Informasjonstilfanget er derfor, totalt sett, ansett å være for lite. Flere støtter informant 8 når den sier at den største begrensningen er å ha tid og ressurser til å gjøre jobben og finne informasjonen - "informasjonen finnes, men det er ikke folk og tid til å gjøre jobben". Informant 9 ser det fra et annet perspektiv og sier "med den informasjonen man har, klarer man å gjøre gode vurderinger, men man må bearbeide informasjonen riktig for at den skal kunne gi mening. Den kunnskapen har ikke de som jobber med Frontex risikoanalyser i politidistriktet i dag".

#### *-kvaliteten på informasjonen om ligger til grunn for risikoanalysene*

Den overordnede tilbakemeldingen fra samtlige informanter er at kvaliteten på informasjonen som ligger til grunn for risikoanalysene i hovedsak er god. "Kvaliteten vil øke jo mer strukturert man blir i arbeidet" understreket informant 5. Det vil alltid være et forbedringspotensial mente informant 9, og kompetanseheving hos de som jobber med Frontex risikoanalyser er et godt virkemiddel i så måte. Andre igjen mener at forbedringspotensialet ligger i innsamlingen og struktureringen av informasjonen (Informant 1, 6 og 8). Informant 1 vurderte det dithen at potensiale i å forbedre kvaliteten ligger i utøvelsen av veiledningsrollen som tilligger Kripos.

#### *-relevansen på informasjonen som innhentes*

Det er en opplevelse av at informasjonen som innhentes er relevant i forhold til den risikoen den skal beskrive. Frontex risikoanalyser oppleves å inneholde viktig og bra informasjon med hensyn til situasjonsbeskrivelse av trusselen i stort (det europeiske bildet). "Relevansen er også viktig i et internasjonalt perspektiv. Det som skjer i andre land vil på ett-eller-annet tidspunkt få en betydning eller konsekvenser også her i Norge" påpeker informant 8. Imidlertid har

risikoanalysene fra Frontex de siste årene ikke inneholdt informasjon relatert til sårbarhet og konsekvens, til tross for at de beskriver at de bruker CIRAM som rammeverk (Informant 1).

#### **5.2.1.5 Tilgjengeliggjøring**

*-tilgjengeliggjøring av produktene av Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter*

Det er stor variasjon i hvordan man tilgjengeliggjør produktene. Samtlige informanter deler dem med egen seksjon, noen tar dem inn som en del av opplæringen mens andre igjen distribuerer ferdig trykte papirutgaver eller på mail internt på seksjonen. Det er så nært som ingen informanter som har kunnskap om hvordan distribusjonen og tilgjengeliggjøring av produktene foregår andre steder i organisasjonen. To av de intervjuede forteller at innholdet i risikoanalysene blir presentert på en ledersamling hvert år (Informant 8 og 13), samt at en av informantene skriver et sammendrag av rapporten som vedlegges for å lette tilgangen til informasjonen (Informant 3).

Det er flere som har vært usikre på hvor bredt man skal distribuere produktene til Frontex. Informant 2 foreslår at "Kripos burde kanskje ha kommet med en føring på hvordan og hvor produktene skal publiseres, slik at det ble enhetlig i alle politidistriktene". Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, legges tilgjengelig på Kilden<sup>9</sup> og KO:DE<sup>10</sup> hvor det er tilgangsstyrt via politiets systemer av Kripos. Noen av produktene har en gradering som krever egne rutiner for distribuering. Dette opplever informant 3 vanskeliggjør tilgjengeligjøringen.

*-tilgjengeliggjøring av informasjon for gjenbruk i andre produkter*

Her er det ulik praksis knyttet til det å tilgjengeliggjøre innhentet grunnlagsinformasjon for andre. Det er gitt en generell føring av informant 5 til de som jobber med grenseoppgaver i førstelinjen at de skal dele hva de oppdager og ser - "dersom det er verd å fortelle noen om hva som skjer på grense, skal det legges inn i Indicia<sup>11</sup>". Ved at de gjør informasjonen tilgjengelig sikres også informasjonsflyten i politiorganisasjonen påpeker informanten. Med unntak av fire

---

<sup>9</sup> Kilden er politiets felles internkommunikasjonskanal.

<sup>10</sup> KO:DE er politiets nasjonale fagportal for formidling av politiets fag og metoder.

<sup>11</sup> Indicia er politiets system for å opparbeide kunnskap for å forebygge kriminalitet, stanse og avdekke kriminell virksomhet, og ivareta den enkeltes sikkerhet.



informanter legges informasjonen tilgjengelig på Indicia, enten i eget prosjekt eller inn som en hendelse. Fire av informantene tilgjengeliggjør ikke innhentet informasjonen utenfor egen seksjon, hvorav to ikke tilgjengeliggjør informasjonen for andre.

#### **5.2.1.6 utfordringer**

Det fremkommer at de fleste av informantene som er alene å utarbeide Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, opplever det som en utfordring å nettopp være alene om å gjøre jobben - "Vi burde vært flere for å tenke" (Informant 11). Det blir også for mange roller for en og samme person, da de også er tillagt andre oppgaver gjennom rollen som Schengenkontakt. Konsekvensen av dette er at det er en opplevelse av å ha begrenset tid til å jobbe med risikoanalyseproduktene. Det at flere både nasjonalt og regionalt jobber med samme tema, men ikke jobber sammen oppleves derfor som en utfordring, fordi informantene mener en helhetlig tilnærming er å foretrekke fremfor de parallelle prosessene som i for stor grad foregår i dag.

*-Frontex*

Informant 6 opplever at Frontex ikke i tilstrekkelig grad etterspør informasjon som er relevant for norske forhold – spesielt om Schengen indre grense, som vil kunne være med på å belyse risikoer om sekundærmigrasjon. En annen utfordrende faktor er at de norske datasystemene ikke er satt opp på en slik måte at kvantitative data som skal rapporteres, kan hentes ut, påpekes av andre.

Da informantene ble bedt om å sammenligne arbeidet med risikoanalyser generelt opp mot arbeidet med Frontex risikoanalyser spesielt, uttrykte flere informanter en bekymring over en opplevelse av at grenseforvaltningsfagfeltet blir nedprioritert i konkurransen med andre fagfelt.

#### 5.2.2 Ledelsens involvering

Det er ulik praksis når det gjelder ledelsens involvering i arbeidet med Frontex risikoanalyser. Nærmeste leder oppleves i stor grad å jobbe aktivt med informasjonen som er tilgjengelig og

tar sine beslutninger basert på denne. Noen ledere deltar inn i rapporteringen og godkjenningen av enkelte Frontex risikoanalyser, og har derfor god kunnskap om de risikoene som påpekes.

Arbeidet med å forankre Frontex risikoanalyser i hele organisasjonen er en kontinuerlig prosess som det er ulike tilnærminger til. Informant 8 fortalte "Jeg har utarbeidet kortfattede utdrag til forvaltningssjefen til bruk på ledermøtene, i håp om å skape forståelse for viktigheten av fagfeltet, hva som er våre lovpålagte arbeidsoppgaver og hva konsekvenser som kan komme grunnet våre sårbarheter dersom disse ikke imøtegås". Den organisatoriske forankringen er sentral for å få de rette personene og beslutningstakerne på banen (Informant 8). Det er viktig å jobbe i fagsporet og ha en nær tilknytning til ledergruppen slik at det legges til rette for god dialog og oppdragsløsning. En omorganisering kan være nødvendig for å kunne bidra til nettopp dette og da vil det samtidig kunne legges til rette for å jobbe mer kunnskapsbasert på grunnlag av det risikobildet som presenteres i risikoanalysene påpekes det av flere (Informant 2, 4, 7, 9, 10 og 12). Utfordringen slik flere informanter erfarer er at grenseforvaltningsoppgavene ikke når opp i konkurransen med andre fagfelt og fokuset i samfunnet generelt, det å ha riktig faglig og organisatorisk forankring er derfor helt essensielt.

Bestillerkompetansen er vel så viktig som den organisatoriske forankringen mener informant 9. Informanten mener bestillerkompetansen hos ledelsen har et forbedringspotensial. Man må ha en forståelse for fagfeltet for å kunne etterspørre informasjon. Ledelsen må etterspørre informasjon for å gjøre sine vurderinger – "dit har man ikke kommet ennå". For å legge til rette for dette må ledelsens kompetanse heves for å gi dem en innføring i hva Frontex kan bidra med og hva vi kan bidra med til dem påpekes det (Informant 9).

Erfaringene fra fire av informantene er at produktene er godt forankret gjennom hele organisasjonen og ligger til grunn for det kunnskapsbaserte arbeidet. Selv om det er et forbedringspotensial i organisasjonen, mener informantene at de har fått på plass gode prosesser og at Frontex risikoanalyser er en del av den helhetlige tilnærmingen til å jobbe kunnskapsbasert i hele organisasjonen, og er implementert i beslutningsgrunnlaget som presenteres for ledelsen (Informant 3, 5, 6 og 8).

### 5.2.3 Overnasjonal styring

En bekymring trukket frem av flere, er at forpliktelsene som ligger i Europaparlaments- og rådsforordning 2016/399 artikkel 8 om hvordan man skal gjennomføre personkontroll på grensen jfr. vedlegg 4 (EU, 2016b), har man ikke vært klar over og har heller ikke vært fulgt opp i den grad det burde. Hva årsaken til dette er, er det noe usikkerhet omkring. Flertallet av informantene har en tanke om at ledelsen ikke har tatt inn over seg de signalene som Stortinget, Regjeringen og POD har kommet med. Andre igjen mener at etatsstyringen fra POD og oppfølgingen gjennom fagdialogen kunne vært tydeligere, slik at forankringen nasjonalt og regionalt i dette arbeidet ble tydeliggjort og opplevdes mer forpliktende. Informant 8 sier at dens ledere er klar over at Frontex har pålagt oss denne oppgaven og at det ikke er mulig å nedprioritere, slik det er med nasjonale prioriteringer. Utfordringen er å få lederne til å se sammenhengene og til å forstå forpliktelsene som ligger i forordningen (Informant 8).

Følelsen som informant 10 sitter igjen med: "Det er en opplevelse av at man skriver den årlige regionale risikoanalysen for seg selv og Kripos" er ikke heldig. Manglende oppslutning eller forankring omkring produktet i politidistriktet kunne vært unngått ved tydeligere føringer fra politidirektoratet på hvordan grenseoppdraget skal gjennomføres. Informant 12 påpeker det helt sentrale i at "Vi passer ikke bare på vår egen grense, vi passer på grensen på vegne av alle medlemsstatene i Schengen. Vi har en felles forpliktelse til å gjøre denne jobben".

### 5.2.4 Forhold omkring risiko og risikoanalyser

#### 5.2.4.1 Risiko

Det går et tydelig skille mellom dem som mener det er en felles forståelse av risiko og dem som mener det ikke er det. Informantene som legger til grunn at det eksisterer en felles forståelse av risiko og at dette gjenspeiles i rapporteringen, er i mindretall. Gjennom intervjuene fremkom det at den felles forståelsen av risiko lå til dem som spesifikt jobbet med Frontex risikoanalyser og ikke den nasjonale eller regionale enheten som helhet.

Flertallet av informantene fortalte at det er ulik forståelse av risiko generelt og for risiko på grenseforvaltningsfagfeltet spesielt. Hvorfor det er slik er samtlige blitt spurt om og det er det ulike tanker omkring. Informant 12 mener at det ikke er felles forståelse av risiko fordi "man snakker ikke samme språk". Informanten opplever at risikoer på grenseforvaltningsområdet

ikke tas på alvor, fordi det som påpekes "det har aldri vært et problem" (Informant 12). En annen påpeker at det manglende samarbeidet på tvers av fagfeltene, er det som ligger til grunn for at det ikke er en felles forståelse av risiko (Informant 11). Det er en antakelse blant flere av informantene at *alle* har en intuitiv forståelse av hva selve begrepet *risiko* betyr.

Kripos har i sin veiledning, gitt føringer på at det er greit om det foreligger ulikt syn på risiko, men at det da må medfølge en beskrivelse av risikooppfattelsen man har – altså en medfølgende argumentasjon om hvorfor (Informant 2). Dette har informant 9 kommunisert ved å ansvarliggjøre egen seksjon, i å påpeke at de som seksjon er de som må synliggjøre risikoene som eksisterer overfor andre. Selv om Covid-19 har et negativt fortegn, er det en opplevelse at nettopp Covid-19 har bidratt til at det har blitt et større fokus på grenseforvaltningsoppgavene og hva disse innebærer. Informanten håper denne positive synergieffekten vil gjenspeiles også i arbeidet med Frontex risikoanalyser og de risikoer som påpekes der (Informant 9).

#### **5.2.4.2 Rammeverket CIRAM**

*- Frontex risikoanalyser, årlige produkter*

Med unntak av en, benytter alle informantene rammeverket CIRAM i arbeidet med Frontex årlige risikoanalyser. Kripos har utarbeidet en veileder: *CIRAM. Felles integrert risikoanalysemodell CIRAM. Kortversjon, videreutviklet og tilpasset til norske forhold av Kripos* (Kripos, 2018), som samtlige bruker som støtte og veiledning under utarbeidelsen av Frontex risikoanalyser, årlige og månedlige produkter. CIRAM oppleves som et godt rammeverk av informantene, da de får presentert ulike risikoer relatert til grenseforvaltningsfagfeltet.

*-kompetanse*

Veilederen som Kripos har utarbeidet er et godt utgangspunkt, men ikke tilstrekkelig til å kunne mestre metodikken mener informant 3. Samtidig påpeker informanten et stort behov for kompetanseheving på rammeverket CIRAM. Det viser seg at flere av informantene ikke har gjennomført opplæring som gir dem en faglig grunnplattform og påpeker det samme behovet for opplæring. Det er også påpekt av flere informanter som har videreutdanning som Schengen instruktører fra Politihøgskolen (PHS), at CIRAM ikke er en del av pensumet (PHS, 2014).

Flere av politidistriktene sier de har mottatt bistand fra Kripos både gjennom veiledning, besøk og opplæring når de har anmodet om det.

Ved gjennomgang av oversendte stillingsinstrukser fremkommer det at bare de som har dedikert stilling som analytiker har krav om grunnkompetanse innen analyse. De som sitter i stilling som Schengenkontakt har ikke tilsvarende krav. Det fremkommer heller ikke at arbeid med risikoanalyser inngår blant oppgavene tillagt stillingen i alle stillingsinstruksene.

#### **5.2.4.3 Presentasjon av risikobilde**

De fleste informatene mener det er et stort fokus på og et bevisst forhold til å skulle presentere et risikobilde for Frontex og nasjonale aktører gjennom Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. "Norge er en del av helheten og det er viktig at Frontex har tilstrekkelig kunnskap om Norge og norske forhold. Dette blir presentert gjennom både årlige og månedlige produkter" påpekes det (Informant 12). Informant 13 ønsket å nyansere dette noe ved å si at gjennom Frontex sine risikoanalyser var det en opplevelse av at man internasjonalt presenterer et risikobilde. Nasjonalt er bevisstheten omkring at man skal presentere et risikobilde ikke tilstede i like stor grad. Erfaringen er at den årlige regionale risikoanalysen er for stor og komplisert. Det hadde vært bedre å ha et mindre og mer konkret produkt som presenterte risikoene på en mer kortfattet og forståelig måte (Informant 13).

Informant 7 anser den månedlige innrapporteringen til PU å ikke presentere et risikobilde i like stor grad som den regionale risikoanalysen gjør. Tre av informantene mente at Frontex risikoanalyser ikke presenterer et risikobilde, alternativt at det kan være noe situasjonsavhengig. Et eksempel som trekkes frem er migrasjonskrisen i 2015 – denne risikoen ble ikke identifisert og presentert slik at medlemsstatene kunne iverksette tiltak og håndtere den på en god måte (Informant 1, 7 og 10).

#### **5.2.4.4 Presentasjon av situasjonsbilde**

Informant 6 sier at utfordringen med produktene til Frontex er at de er reaktive ved at de baserer seg på informasjon fra året før og/eller innrapportert statistikk fra måneden før. Dette betyr at informasjonen ikke kan brukes her-og-nå, da mye kan ha forandret seg siden hendelsen inntraff.

Samtidig mener informanten at informasjonen er med på å gi indikasjoner og derigjennom bidrar inn til å gi aktørene et felles situasjonsbilde som grunnlag for risikovurderinger og beslutninger (Informant 6). All informasjon bidrar til et oppdatert situasjonsbilde ved at "man får satt ord på ting", også historisk informasjon mener informant 2.

Informasjonen i Frontex risikoanalyser beskriver både trusler og sårbarheter og derigjennom de svake punkt på grensen. Målet er å ha nok kontroller til å kunne si noe om risikoen (Informant 13). Informant 8 sier at deres fokus er å bruke Frontex risikoanalyser til "å oppdatere mannskap på de trusler og sårbarheter vi har på grensen, og hvilke konsekvenser det kan medføre". Dette gjøres for å gi dem et felles situasjonsbilde og prøve å finne måter å imøtegå truslene på for å begrense konsekvensene av dem gjennom den daglige tjenesten (Informant 8).

Det å kunne ha et oppdatert felles situasjonsbilde legger til grunn at produktene distribueres og leses (Informant 7). Informant 8 er usikker på hvor mange utenfor grenseforvaltningsfagfeltet som leser produktene og som forholder seg til den informasjonen som presenteres og derigjennom etablerer et felles situasjonsbilde.

#### 5.2.5 Bruken av Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter

Bruken av Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, varierer. Der hvor Frontex risikoanalyser brukes systematisk er som oftest på egen seksjon, fremkommer det av intervjuene. De brukes til opplæring, planlegging av tjenesten og ressursdisponering, planlegging av forhåndskontroll av skip, samt til å orientere ledelsen om identifiserte risikoer på Schengen ytre grense og trusler mot territoriet.

Når det gjelder den nasjonale bruken av informasjonen, innhentet for rapportering til Frontex, er erfaringen at den ikke brukes i like stor grad her hjemme, som Frontex forventer. Her er det en jobb å gjøre for å få dette til bedre og det kan hende det har noe med hvordan man er organisert å gjøre antar informant 3. Det er viktig at den innhentede informasjonen tilgjengeliggjøres nasjonalt, også blant eksterne, slik at man ikke gjør vurderinger på feil

grunnlag (Informant 3). Dette støttes av informant 8 i at "En må ha et bevisst forhold til utfordringer nasjonalt opp mot det som skjer i eget distrikt, da det kan være utfordringer vi ikke har avdekket i eget distrikt. Da må vi søke å finne svar på hvorvidt dette kan være aktuelt også hos oss".

Det er mye bra informasjon tilgjengelig, men det tas ikke lengre, enn til det ferdige produktet som produseres på bestilling av Kripos sier tre av informantene (Informant 6, 7 og 12). Der hvor Frontex risikoanalyser ikke brukes, handler det ikke alltid om en negativ innstilling til produktet påpeker informant 11, men at de ikke helt vet hvordan de skal bruke produktene. Informanten ser det som sin oppgave å hjelpe dem til å forstå - "lederne er ikke helt kjent med hvordan de skal operasjonalisere Frontex risikoanalyser" (Informant 11).

#### **5.2.5.1 Beslutningsstøtte**

Som det har fremkommet tidligere er det begrenset bruk av Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. Intervjuene viser at det er noe usikkerhet omkring hvem som bruker produktene og til hva, ut over egen seksjon. Flere av informantene forteller om begrenset toveiskommunikasjon angående Frontex risikoanalyser i de respektive organisasjonene. Erfaringen er at kommunikasjonen omkring produktene, avsluttes når materialet er fremsendt til Kripos eller innrapportert til politiets utlendingsenhet – derfor er det begrenset kunnskap blant informantene om hva som skjer i organisasjonen forøvrig.

"For at man skal få til dette må man forankre det hos ledelsen, slik at man kan lage et system hvor all informasjon – også den fra Frontex er tilgjengelig for de som lager produkter til beslutningsstøtte. Slik er det ikke her" sier informant 7, noe som gjenspeiles i svarene fra flere. De har en opplevelse av at samme rapportering om risikoer og sårbarheter har pågått over flere år, uten at det har vært håndtert på noen måte. Informantene er usikre på om beslutningstakerne har akseptert risikoen som den er, eller om man bare har sett bort fra informasjonen som er tilgjengelig.

Tre av informantene sier, det over tid er etablert et kompetent og godt etterretningsmiljø i deres organisasjon. Fokuset er der på å levere produkter til beslutningsstøtte for hele organisasjonen

– deriblant ledelsen. Det som trekkes frem av disse informantene er hvordan informasjon til og fra Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, sammenstilles med annen tilgjengelig informasjon (Informant 1, 3 og 5). Informant 5 og 13 distribuerer etterretningsoppsummeringer på egen seksjon for å understøtte daglig drift og for å ha en risikobasert tilnærming til grenseoppdraget.

Informant 9 er tydelig på at viktige spørsmål i deres arbeidshverdag på seksjonsnivå er: "Har du et fokus på risiko i det arbeidet som gjøres? Tenker du gjennom hva risikoanalysen sier om den jobben du gjør?".

Tallmaterialet som månedlig rapporteres til PU, blir av informant 8 og 13 trukket frem som et godt grunnlagsmateriale til å kunne jobbe kunnskapsbasert, med grenseforvaltningsoppgaver. Disse tallene er blant annet med på å identifisere risikoflighter, som gjør det lettere å ressurssette oppdragene riktig. Det er ikke like lett å bruke den regionale risikoanalysen som beslutningsstøtte på seksjonsnivå kommenterte informant 13 – da dette produktet er mer en oppsamling avhendelser, og av den grunn ikke blir brukt av ledelsen til å styre grenseoppdraget.

Nesten halvparten av informantene erfarer at seksjonsleder buker informasjon fra Frontex risikoanalyser som en del av sitt styringsverktøy (PSV). Informasjonen for blant annet å argumentere for å øke bemanningen på enkelte fagfelt hentes derfra. De påpeker samtidig, at som informasjonskanal og derigjennom beslutningsstøtte, er Frontex risikoanalyser mindre brukt. Det er den daglige driften som prioriteres sier informant 4: "Det er ikke en kunnskapsbasert grensekontroll som gjennomføres her, det er erfaring som ligger til grunn og tidspres er en avgjørende faktor for hva man må prioritere bort".

#### **5.2.5.2 Beslutningsprosesser**

Det var få informanter som hadde noen formening om beslutningsprosesser ut over egen seksjon. På egen seksjon var erfaringen at det var enten en intuitiv og/eller analytisk tilnærming til å løse grenseoppdraget, ved å ha et risikobasert fokus. Variasjonene mellom de to tilnærmingene var situasjonsavhengig. Informant 4 beskrev det på følgende måte: "gjennom



mange år har man opparbeidet seg kunnskap, gjort vurderinger og analyser, som gjør at man i hverdagen mer bruker magefølelsen til å ta beslutninger".

Flere av informantene sa at de hadde en opplevelse av at man i organisasjonen styrer etter tildelte midler og ikke etter behovene og risikoene som er identifisert og burde vært håndtert. Som beskrevet tidligere er det en erfaring av at ingen tar tak i det som påpekes i risikoanalysene. Det er dog usikkerhet blant informantene om dette er fordi de aksepterer de identifiserte risikoene eller om det er en situasjon hvor man ikke forholder seg til risikoene som er identifisert, fordi de ikke har økonomi til å adressere dem eller rett og slett ikke har lest rapportene. "Pengene styrer hva som prioriteres" sier informant 8. Informanten har forsøkt å forklare konsekvensen av ulike valg, men har opplevd at dette ikke har påvirket ressursbehovet positivt. Informant 8 opplever at det er en manglende forståelse for viktigheten av arbeidet som gjøres på grensen.

### **5.2.5.3 Beslutningsfeller**

Informantene ble spurt om hva deres tanker var omkring hva som kunne ligge til grunn for at det ikke ble tatt optimale beslutninger, basert på den tilgjengelige informasjonen.

En av utfordringene er å se det totale bildet, påpekte informant 7. "Det mangler mye informasjon på en del områder, mens på andre områder er det et godt informasjonsgrunnlag. Det fremstår som om man egentlig har grei kontroll når man ser dette som helhet, men sannheten er at det er store problemer på enkelte områder som ikke blir håndtert" sa informanten. Dette gir et bilde som gjør at man kan feiltolke informasjonen som presenteres (Informant 7). "Det er bare det som telles som teller". Dersom man ikke kontrollerer, får man heller ikke kunnskap om noe og derfor eksisterer heller ikke problemet, problematiserte informant 12.

En annen årsak, som flere mente kunne ligge til grunn var at dette er et vanskelig fagfelt og det ikke var tilstrekkelig forståelse for den presenterte risikoen. "Det som avdekkes er ikke et problem" var beskrivelsen til informant 12, fordi man forstår ikke omfanget av det som presenteres i risikoanalysene. En mulig forklaring antok en annen var at informasjonen ikke er

tilgjengeliggjort i tilstrekkelig grad, og at det mangler kunnskap om hvordan man skal bruke disse produktene – hvordan skal man operasjonalisere den tilgjengelige informasjonen (Informant 5). Hvor informant 11 mente at det jobbes lite etterretningsbasert på grensen og at man derfor sitter igjen med opplevelsen av at man ikke tar grenseoppdraget på alvor, noe som igjen preger beslutningene. "De som skal ta beslutninger forstår ikke faget og informasjonen risikoanalysene gir. De klarer ikke å operasjonalisere den" ble det presisert (Informant 11).

Flere av informantene antok at det som lå til grunn for ikke helt optimal beslutningstaking var manglende kunnskap på ulike nivå i organisasjonen – hvor det ble understreket av informant 12 at kunnskapsmangel og manglende situasjonsbevissthet igjen henger tett sammen. Kjernen i det å ta feil beslutning er: "Hvis du kjenner til risikoen, men ikke forstår den – da ser du ikke hvilke tiltak som er aktuelle. Iverksettes ikke tiltak, ser man heller ikke behovet for ressursallokering" (Informant 12). En bekymring som flere informanter delte var at ulike risikoer over tid ikke ble håndtert og flere gjorde antakelser om at det var at stramme økonomiske forhold og den organisatoriske forankringen som gjorde at det blir feil fokus i beslutningsprosessene. Beslutningstakerne tar sine beslutninger basert på økonomiske vurderinger og ikke det som er presentert i Frontex risikoanalyser. Så lenge alt går bra, er det ingen som sier noe. Informant 8 påpekte: "Det er ingen som klager på å ikke bli kontrollert".

Informant 11 trakk frem kulturen som en årsak til at det ikke tas gode nok beslutninger. "Man har vært vant med å bare beslutte ting, ut fra egen erfaring, egne instinkter og egne bias". Flere informanter fulgte opp dette ved å si at "Fordi det har gått bra så langt" evalueres eller endres ikke beslutningsprosessene.

Det faktum at Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, er en internasjonal forpliktelse og at det er manglende forståelse for dette i politiorganisasjonen, beskrev informant 8, 10 og 12 som en utfordring i beslutningsprosessene. Informasjonen fra Frontex oppleves også som vanskeligere tilgjengelig og ikke direkte overførbar til nasjonale vurderinger (Informant 3). Det var gjennomgående en tanke blant informantene at det er for lite kunnskap om informasjonen som belyses gjennom Frontex sine produkter og at dette preger bestillingene og beslutningene som gjøres på basis av disse.

### 5.3 Oppsummering av funn

Dokumentanalysen viser en entydig og konsekvent føring fra strategisk nivå om at det skal jobbes kunnskapsbasert i politiet, basert på prinsippene i Etterretningsdoktrinen hvor forebyggende politiarbeid skal være arbeidsmetodikken.

Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/399 artikkel 8, Europaparlaments- og rådsforordning 2016/1624 artikkel 11 og Europaparlamentets- og rådsforordning 2019/1896 artikkel 29 som det henvises til, er bindende for Norge gjennom deltakelsen i Schengensamarbeidet. Dette forplikter oss nasjonalt til å følge opp føringene som gis via disse forordningene.

Intervjuene viser at det er forbedringspotensial, spesielt på to områder i arbeidet med Frontex risikoanalyser. Det er liten forankring og kunnskap om produktene ut over egen seksjon og dette begrenser bruken av dem. Som en oppfølging til dette påpekes det at den organisatoriske plasseringen av oppgavene til grense- og utlendingsseksjonene er sentral, for å få de riktige prosessene på plass. Det andre området hvor det kan bli forbedringer er det tverrfaglige samarbeidet og det potensialet som ikke er utnyttet der. Tverrfaglig samarbeid blant annet mellom seksjonene for etterretning og grense- og utlending vil kunne gi bredere informasjonsgrunnlag inn i analysene, bredere kompetanse blant de som jobber med produktene og ikke minst faglige sparringpartnere i et faglig kompetent miljø.

## 6.0 Drøfting

Jeg vil i denne delen av studien drøfte teori og empiri opp mot problemstillingen:

*Hvordan benyttes Frontex risikoanalyser, herunder månedlige produkter, som beslutningsstøtte i politiorganisasjonen.*

Drøftingen er strukturert etter forskningsspørsmålene. Det kan vil likevel være overlappende tema som diskuteres under de respektive, men dette har jeg gjort for å lette tilgangen til stoffet.

### 6.1 Hvordan er arbeidet med innhenting og rapportering til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, organisert?

Når det går nærmere inn på organiseringen gjøres det ved å se på den organisatoriske forankringen grenseforvaltningsfagfeltet generelt og organiseringen av arbeidsoppgavene relatert til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, spesielt. Disse vil bli sett nærmere på hver for seg.

#### 6.1.1 Den organisatoriske forankringen av grenseforvaltningsfagfeltet

Da regjeringen i 2015 besluttet at politiet skulle omorganiseres, la politidirektoratet til grunn ny organisasjonsstruktur i *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt* (PNP), hvor hovedmålsettingen var lik organisering av like arbeidsoppgaver (POD, 2017a:25). En av intensjonene i PNP, var at man skulle etablere en politiorganisasjon som understøttet fagsporet for å sikre god forankring og faglig utvikling over tid. "For å gjennomføre en reform kreves det at alle deltar aktivt, fremfor alt de som omorganiseres" og at organisasjonen oppleves som dynamisk ved å være endringsvillig (Eriksson-Zetterquist, 2014:258). Gjennom intervjuene ble oppfatningen styrket i at organiseringen regionalt og nasjonalt i stort følger intensjonene i PNP, men det er unntak. Unntak som er observert kan forklares med at man velger å **tolke** beslutningen som er tatt gjennom PNP som en veiledning. Det at man beslutter å gjøre lokale tilpasninger som oppleves mer hensiktsmessige for å løse grenseoppdraget, bekrefter antakelsen om at "Reformer er lettere å initiere enn å beslutte, og lettere å beslutte enn å gjennomføre" (Eriksson-Zetterquist, 2014:259).

K. Brunsson og N. Brunsson påpeker at kompleksiteten i beslutninger som skal tas på strategisk nivå i organisasjoner forsterkes når det er ulike funksjoner og preferanser som skal hensyntas (K. Brunsson og N. Brunsson, 2015:11). Det kan problematiseres at man velger å legge grenseforvaltningsoppgaver til et lensmannskontor med hva det også innebærer av etterforskningsoppgaver – ordensoppdrag – beredskapstjeneste, fremfor å organisatorisk forankre grenseforvaltningsoppgavene til Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF). Ved å ikke rendyrke grenseforvaltningsfagfeltet som besluttet gjennom PNP, vil det kontinuerlig måtte prioriteres mellom politioppgaver som i utgangspunktet ikke er sammenlignbare, f.eks. grensekontroll på et fly fra Russland vs. trafikkulykke med personskade. Liv og helse vil alltid bli prioritert høyest. Kompleksiteten som K. Brunsson og N. Brunsson henviser til, kan man jobbe aktivt med ved å skape en felles forståelse for faglige utfordringer, ha god forankring av arbeidsoppgaver og en gjensidig forpliktelse om å jobbe for å nå målene som settes. Den manglende forankringen til grenseforvaltningsfagfeltet problematiseres likevel av informant 12 ved at man opplever "en for fragmentert tilnærming til grenseforvaltningsoppgavene til at man i politidistriktet klarer å levere godt nok på Frontex risikoanalyseprodukter". Informanten forklarte dette ved at man ble tillagt flere oppgaver enn man har kapasitet til å håndtere, ved at "man har ikke tid, ressurser og kunnskap til å jobbe med Frontex produkter på en god nok måte".

#### 6.1.2 Organisering av arbeidsoppgaver relatert til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter

Det fremkommer av studien at det er ulikheter også når det gjelder organiseringen av arbeidet med og prosessene omkring arbeidet med selve utarbeidelsen av Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. Med bakgrunn i intervjuene som er gjennomført kan det konkluderes med at et tverrfaglig samarbeid mellom Schengenkontakten og etterretteren er helt essensielt for å få en helhetlig og god faglig tilnærming til arbeidet med Frontex risikoanalyser.

Den tverrfaglige arbeidsformen er prioritert i politiet, og i *flerårig virksomhetsplan 2021-2023* understrekes det at "arbeidet med å styrke samarbeidet og samhandling mellom ulike fagområdet, funksjoner og nivåer i politiet og med eksterne skal videreføres" (POD, 2020b:21). Gjennom intervjuene fremkommer det at å jobbe tverrfaglig med Frontex risikoanalyser er helt essensielt i det faktum etterretteren besitter analysekompetanse som Schengenkontakten ikke har, og Schengenkontakten innehar kompetanse om Schengensamarbeidet og

grenseforvaltningsoppgavene som etterretteren ikke har. Politidirektøren er tydelig på at man i norsk politi skal jobbe kunnskapsbasert og det fordrer tverrfaglig samarbeid (POD, 2016b:3,6, POD, 2017b:13, POD, 2020a:18, POD, 2020b:21 og NTF, 2020).

Å samarbeide om Frontex risikoanalyser, krever at det legges til grunn et felles situasjonsbilde og at dette er utgangspunktet for de vurderinger som gjøres når man identifiserer risikoer og vektingen av disse. Gjennom Johnsens modell for beslutningstaking er det tatt høyde for det faktum at man tar beslutninger som del av et team, ikke bare som individualister jfr. figur 9 – her Schengenkontakt og etterretteren (Johnsen, 2018:252). Det som er essensielt er graden av situasjonsbevissthet som ligger til grunn for det faglige samarbeidet, som **sense making** – det å innhente og prosessere informasjon - "collecting and processing information that will help crisis managers to detect an emerging crisis and understand the significance of what is going on during crisis" (Boin m.fl. 2017:15), og **meaning making** - etablering av et felles situasjonsbilde - "offering a situational definition and narrative that is convincing, helpful, and inspiring to citizens and responders" (Boin m.fl., 2017:17). Det er synergien i dette samarbeidet som det er viktig å utnytte potensialet i og der er vi unntaksvis i dag mener flere av informantene. Hva de etterlyser styrkes gjennom intensjonene i *Grensekontrollrundskrivnet*, i at samarbeid og samhandling internt i politiet er en forutsetning for å kunne ivareta oppgavene knyttet til helhetlig grenseforvaltning og at Kripos er tildelt en rolle med å etablere og vedlikeholde gode samarbeidsrelasjoner (POD, 2016b:3, 6).

Informantene påpeker utfordringen i det manglende tverrfaglige samarbeidet, med etterretningsenheten sentralt og den manglende kompetansen flere av Schengenkontaktene sier de har, til å kunne utføre alle arbeidsoppgavene alene. Det å gjennomføre analyse, med kvalitet alene er krevende og det er viktig å kunne ha muligheten til å diskutere ulike funn og vektingen av disse inn i analysen – "det er vanskelig å se helheten alene" sier informant 11. En god tilnærming til risikoanalyseprosessen kjennetegnes ved at "den er strukturert, etablerer en arbeidsgruppe med bred kompetanse, kartlegger kunnskapsstyrken, er basert på systemforståelse og er konkret, har et helhetlig perspektiv, kommuniserer risiko og usikkerhet, er gjennomsigtig, sporbar og etterprøvable" (Busmundrud m.fl., 2015:71). Denne tilnærmingen har informant 5 og 8 klart å etablere for sitt arbeide med Frontex risikoanalyser, men dette er noe som etterlyses av flere informanter.

Virksomhetsstrategien, *politiet mot 2025*, påpeker også at det beste resultatet skapes gjennom tett samarbeid på tvers i politiet og gjennom tverrfaglig samarbeid (POD, 2017b:8). Viktigheten av det tverrfaglige samarbeidet understøttes gjennom *politiets forebyggende strategi* der det fremkommer at samarbeid og samhandling på tvers av fagområder i politiet bidrar til en helhetlig tilnærming til politiets samfunnsoppdrag, noe som vil gi store gevinster (POD, 2020c:16, 22-31). Erfaringene fra fire av informantene (Informant 3, 5, 6 og 8), er at de har gode prosesser og at produktene har en bred tverrfaglig forankring i hele organisasjonen og ligger til grunn for den helhetlige tilnærmingen til å jobbe kunnskapsbasert. Man kan der konkludere med at de har oppnådd målsettingen som er satt gjennom *politiets forebyggende strategi* om tverrfaglig samarbeid (POD, 2017b:16).

Det som er påfallende å se er der hvor oppgaven om å utarbeide Frontex risikoanalyser er delt mellom Schengenkontakten og etterretteren, der er det liten gjensidig kunnskap om hverandres produkter og innhentet informasjon. Det viser at der oppgaven deles mellom to enheter betyr ikke det samtidig at det automatisk initieres et samarbeid selv om det er samme mottaker av produktene – noe som igjen indikere at det mangler et felles oppdatert situasjonsbilde (Boin, m.fl., 2017:17). Dette utfordrer målsettingen satt i *nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning* der det strategiske målet for arbeidet med risikoanalyser er at "aktørene har et felles situasjonsbilde....." (POD, 2019:14).

Endsley sier "situational awareness is the perception of the elements in the environment within a volume of time and space, the comprehension of their meaning, and the projection of their status in the near future" (1995:36). Johnsen påpeker at det å ha høy grad av situasjonsbevissthet gir økt grad av sannsynlighet for å ta gode beslutninger (Johnsen, 2018:254). Der hvor det er etablert et tverrfaglig samarbeid mellom etterrettingsseksjonen og grenseforvaltningsseksjonen forteller informantene at de har en større grad av helhetlig tilnærming til Frontex risikoanalyser. Fagkunnskap og analysekunnskap møtes, og man kan utnytte potensialet innen begge fagretninger til å utarbeide best mulige produkter. Dette samsvarer med intensjonen i *Grensekontrollrundskrivet* i at et godt samarbeid og koordinering skal være det bærende element i helhetlig grenseforvaltning (POD, 2016b:3).

### 6.1.3 Delkonklusjon

Studien viser at intensjonene i *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt* (PNP), med lik organisering for like arbeidsoppgaver, ikke samsvarer med realiteten i politiet når det gjelder organiseringen og forankring av arbeid relatert til Frontex risikoanalyser. Den rent organisatoriske forankringen av grenseforvaltningsoppgavene er heller ikke på plass alle steder (POD, 2017a:25). Studien viser også til dels mangelfullt tverrfaglig samarbeid, noe som er helt essensielt for å legge til rette for å jobbe kunnskapsbasert med grenseforvaltningsoppgavene generelt og Frontex risikoanalyser spesielt. Den manglende organisatoriske forankringen og det manglende tverrfaglige samarbeidet, påvirker både effektiviteten og kvaliteten på arbeidet som gjøres. Lite kommunikasjon og samarbeid på tvers i politiorganisasjonen trekkes frem som spesielt negativt.

## 6.2 Hvordan er kvaliteten på og relevansen av informasjonen som innhentes og mottas i forbindelse med Frontex risikoanalyser?

For å kunne si noe om kvaliteten og relevansen på informasjonen som innhentes og mottas i arbeidet med risikoanalysene, er det viktig å gjøre en initiell avklaring omkring risikobegrepet. Det å jobbe med risikoanalyser betyr at man må vite hva man ser etter og dermed hva man legger til grunn for å være en risiko. Et hovedmål med en risikoanalyse er å beskrive risiko. For å forstå hva det betyr, må vi vite hva risiko er og hvordan den kommer til uttrykk (Aven 2015a:13) – noe som samsvarer med målsettingen i det strategiske målet for arbeidet med risikoanalyser i *nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning* (POD, 2019:14).

### 6.2.1 Risiko

Det å beskrive en risiko handler om å beskrive noe som ennå ikke har hendt – "risikoer er en fremtid det gjelder å forhindre" (Beck, 1997:43-44). Dette understøttes i *politiets etterretningsdoktrine* som er tydelig på at etterretningsprodukter innebefatter fremtidsrettede vurderinger og presenterer ikke sikker kunnskap (POD, 2020a:18). Studien viser at det ikke er omforent kunnskap om hva begrepet risiko betyr, i at det er blitt sagt at "man snakker ikke samme språk" og at det som påpekes "aldri har vært noe problem" (Informant 12). At man ikke vurderer noe til å være et problem, betyr ikke det samme som at det ikke utgjør en risiko. Risiko handler om fremtiden, og nettopp dette gjør det utfordrende å identifisere risikoene og gjøre kvalifiserte vurderinger omkring dem (Aven og Renn, 2010:2).



Derfor er det viktig å beskrive hva risikoen faktisk består av - si noe om forutsetningene og bakgrunnskunnskapen som ligger til grunn (Aven, 2015c:43). En presentasjon av risikoen kun via en visualisering i en matrise vil ikke være tilstrekkelig (Busmundrud m.fl., 2015:31). Ifølge Informant 2 er dette en tilnærming som er støttet av Kripos for arbeidet med Frontex risikoanalyser og som praktiseres gjennom den årlige regionale risikoanalysen. Visualiseringen av det samlede risikobildet gjøres via en matrise som rangerer risikoer med følgetekst som utdyper tre faktorene – trussel, verdi og sårbarhet jfr. figur 6 (NSM, 2016:23). Risikobildet som presenteres vil nødvendigvis ikke kunne si noe om kvaliteten på arbeidet som er gjort, da usikkerheten som presenteres ikke nødvendigvis sammenfaller med lav risiko, i det at det må tas høyde for at forutsetninger og kunnskapsgrunnlaget kan være begrenset og inneholde feil (Aven, 2015c:43). Det å kommunisere risiko og usikkerhet, hvor informasjonen er transparent, sporbar og etterprøvable vil heve kvaliteten på risikoanalysen og er kjennetegn ved en god risikoanalyseprosess (Busmundrud m.fl., 2015:71).

#### 6.2.2 Common Integrated Risk Analysis Model - CIRAM

Målet med en risikoanalyse er at den skal kartlegge og beskrive eksisterende risiko (Aven, 2015a:13). Det må alltid avklares hvilken modell som vil være dekkende for formålet vi har med risikoanalysen og det vi trenger å vite (Aven, 2008:44). Frontex Risk Analysis Network (FRAN) har sammen med medlemsstatene i Schengen utviklet Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) (EU, 2016a). Det er besluttet at det er dette rammeverket som skal ligge til grunn for alle Frontex risikoanalyser og dermed er å anse som dekkende for de risikoer som angår Schengen ytre grense og sikkerheten på territoriet (Frontex, 2013). Bruken av rammeverket CIRAM bekreftes av informantene, med ett unntak.

Frontex legger til grunn at CIRAM er et proaktivt rammeverk som har som mål å kunne legge til rette for beslutninger, som også får virkninger for fremtidens helhetlige grenseforvaltning (Frontex, 2013:6). Ved å gjøre CIRAM til en del av avtaleverket, former EU via Frontex måten migrasjonsrisikoer blir forstått, målt og til slutt også reagert på (Paul, 2018: 20). Det at risikoen i CIRAM defineres som omfanget av og sannsynligheten for at trusler oppstår, er imidlertid en noe foreldet forståelse av risiko og gir ikke en god nok **dybde** i vurderingene, mener Aven (Engen m.fl., 2017:354). Han kritiserer nettopp dette når han sier "overordnet risikotenkning

og samfunnsikkerhet bygger på et tenkesett som ble introdusert på 70-tallet" (Engen m.fl., 2017:354).

### 6.2.3 Informasjonstilfanget

Medlemsstatene eier sin egen informasjon og deler den gjennom rapportering på faste parametere med Frontex (POD, 2016b:7). Informasjon som innhentes for rapportering til Frontex blir også brukt som grunnlagsinformasjon inn i den årlige regionale risikoanalysen, men bredden i informasjonsbehovet er der større fortalte informantene. Derfor anmodes både interne og eksterne samarbeidspartnere om å dele nødvendig informasjon – samt at det hentes ut informasjon fra politiets registre (POD, 2016b:6).

Informantene i denne studien peker på at informasjonstilfanget oppleves som tilstrekkelig til å gjøre de vurderingene man er satt til å gjøre, men samtidig presenteres det et dilemma. Enkelte informanter stiller spørsmål ved om det er det virkelige situasjonsbildet som presenteres, da det fremkommer i studien både utfordringer med å ha lovhjemler til å kunne dele den nødvendige informasjonen som politiet etterspør og villigheten til å dele den fra enkelte aktører internt i politiet. Informantene har med andre ord kunnskap om at det er mer informasjon tilgjengelig som kunne ha beriket deres analyser, men som ikke tilgjengeliggjøres. Dette utfordrer føringene som er gitt i *flerårig virksomhetsplan 2021-2023*, ved at dialog og samarbeid legges til grunn for politiarbeidet (POD, 2020b:20), samt at det i den *forebyggende strategien* fremheves behovet for en "samlet innsats for å redusere forekomsten av kriminalitet og uønskede hendelser" (POD, 2020c:9). Man må settes i stand til å detektere og forstå informasjonen som er tilgjengelig og ta beslutninger på grunnlag av denne - men "dersom man ikke kan forstå situasjonen korrekt, kan det være vanskelig å si noe om fremtiden" (Johnsen, 2018:15) og det er hva som utfordres ved at man enten holder tilbake informasjon eller at de riktige lovhjemlene for deling av informasjon ikke er på plass. Det kan også stilles spørsmål ved om det ligger en god vurdering i at informasjonstilfanget er tilstrekkelig, da det viser seg at seks informanter ikke innrapporterer informasjon som pålagt gjennom *grensekontrollrundskrivet* til PU (POD, 2016b:7).

#### 6.2.4 Kvalitet på innhentet og mottatt informasjon

Kvaliteten på informasjonen som innhentes og mottas i arbeidet med risikoanalyser, vil påvirke resultatet, analysene og tiltakene som iverksettes (Aven, 2015c:43). Poenget med risikoanalyser er å gi et underlag for å kunne ta gode beslutninger (Aven, 2008:16). Informantene er tydelige på at de mener kvaliteten både på innhentet og mottatt informasjon i Frontex risikoanalyser er god og derfor legger til rette for å kunne ta velfunderte beslutninger på basis av denne. At de kommer til denne konklusjonen kan utfordres, da det også fremkommer i studien at det er manglende deling av informasjon. Det kan stilles spørsmål ved om hvordan informantene vet at kvaliteten på innhentet informasjon er god, når det er tilgjengelig informasjon som ikke delt.

#### 6.2.5 Relevans på innhentet og mottatt informasjon

Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, sier informantene har to distinkte metoder som ligger til grunn for analysene: kvalitativ eller kvantitativ. Den månedlige innrapporteringen til PU som ligger til grunn for *Frontex Annual Risk Assessment (ARA)*, baserer seg på innrapportering via fastsatte parametere (tall) i et Excel-ark, også kategorisert som kvantitativ metode (Frontex, 2013:12). Til PU er det altså statistisk materiale over allerede inntrufne hendelser som rapporteres, noe Renn kategoriserer inn i en **forskningsmessig tilnærming** hvor man baserer seg på reaktiv informasjon, i det man søker å finne presise mål på det som undersøkes. Ved denne tilnærmingen har man en grunnleggende tanke om at risiko er noe som kan måles på en systematisk måte (Renn, 1992:58). Her må man med andre ord stole på grunnlagsarbeidet. Fastsatte parametre i et excel-ark gir ingen mulighet for å vurdere grunnlagsdataene ytterligere.

Den årlige regionale risikoanalysen som sendes fra politidistriktene til Kripas er en del av informasjonsgrunnlaget til risikoanalysen *Norges grenser mot land utenfor Schengen (POD, 2016b:6)*. Denne har i hovedsak en kvalitativ metode som ligger til grunn, men hvor deler av grunnlagsmaterialet er kvantitativt – da gjennom gjenbruk av informasjonen som tidligere er innrapportert til PU. Noen av informantene fortalte at de tar utgangspunkt i forrige års risikoanalyse og oppdaterer denne basert på siste års hendelser og ikke initierer en helt ny prosess omkring risikoanalysearbeidet hvert år. Risiko handler om noe man ikke har forutsett, og som ennå ikke har skjedd (Beck, 10097:43-44). Mye kan være likt i risikoanalysene fra år-til-år, men nettopp dette er også utfordringen. Det foreligger en usikkerhet om en hendelse vil kunne inntreffe gitt de forutsetningene som legges til grunn (Aven og Renn, 2010:2), og derfor

er det viktig at man initierer en ny risikoanalyseprosess hvert år og ikke bare gjenbraker "gammel kunnskap". Man må ha en bevissthet omkring hva som er relevant å bygge videre på. Njå m.fl. anser denne metoden som reaktiv gjennom å kategorisere den som en **naturvitenskapelig tilnærming** – hvor man tar utgangspunkt i tidligere års hendelser og forsøker å beregne sannsynligheter for at tilsvarende vil kunne skje igjen (Njå m.fl., 2020:43).

Denne reaktive tilnærmingen samsvarer ikke i tilstrekkelig grad med politidirektørens målsetting i *forebygging som politiets hovedstrategi* – hvor hun sier "Innsats i forkant er bedre enn å reparere i etterkant" (POD, 2020c:3). Selv om teorien kategoriserer dette som en reaktiv tilnærming til arbeidet med Frontex risikoanalyser, kan dette samtidig være en fornuftig måte til å løse et fast årlig oppdrag fra Kripos på. Ved å gjenbrake tidligere års regionale risikoanalyser, revitaliseres fjorårets kunnskap og erfaringer – hvor man så vurderer hva som er forskjellig fra tidligere. Dette er en tilnærming som støttes gjennom *politiets forebyggende strategi* – hvor viktigheten av systematisk utnyttelse av kunnskap understrekes (POD, 2020c:16), og ikke minst gjennom *politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi* hvor det legges opp til "systematisk erfaringslæring og justering av praksis etter evalueringer" (POD, 2021:15).

Studien viser at informantene mener at Frontex risikoanalyser er relevant inn mot det som er fokuset i dem - trusler mot Schengen ytre grense og sikkerheten på territoriet. Informant 8 mener at risikoanalysene er "relevant også i et internasjonalt perspektiv. Det som skjer i andre land vil på ett-eller-annet tidspunkt få en betydning eller konsekvenser også her i Norge". Dette forutsetter at selve risikoanalysene og produktene som kommer ut av dem er av en slik art at de er relevante også for norske forhold. Informant 6, påpeker at begge produktene i for stor grad baserer seg på informasjon om hendelser som har inntruffet og derfor er reaktive i sin tilnærming. Dette støttes av Aven hvor han påpeker "at det kan være direkte misvisende å bruke historiske målinger som basis for vurdering av fremtiden" (Hellesø-Knutsen, 2013:73). Informant 6 mener, at til tross for den reaktive tilnærmingen, kan informasjonen være med å gi indikasjoner på risikoer som også kan være aktuelle å ha kunnskap om i Norge. Dette vil bidra til å gi aktørene et felles situasjonsbilde og som igjen kan gi grunnlag for å ta beslutninger. Dette sier Aven seg uenig i, da han mener at disse erfaringene bare gir et lite bidrag til å kunne forstå hva risikoen er (Aven, 2002).

### 6.2.6 Overnasjonal styring

En forutsetning for tanken om en felles yttergrense som Schengensamarbeidet legger opp til, er at alle medlemsstatene innretter sitt arbeid med grenseforvaltning etter felles prinsipper. Bare på denne måten kan man være sikker på at grensekontrollen er like effektiv, uansett hvor man reiser inn i Schengenområdet (POD, 2016a:15). Schengensamarbeidet er basert på en tanke om at grensekontroll i tradisjonell forstand, kontroll ved yttergrensepassering, ikke er tilstrekkelig og at man oppnår en gevinst ved å samarbeide – som man ellers ikke ville ha hatt (UiO, 2017:2). Informant 12 oppsummerer det nevnte ved å si "Vi passer ikke bare på vår egen grense, vi passer på grensen på vegne av alle medlemsstatene i Schengen. Vi har en felles forpliktelse til å gjøre denne jobben", derfor forplikter vårt arbeid bredere enn kun det nasjonale. Hvert land som deltar inn i Schengensamarbeidet har forpliktet seg til å kontrollere sine ytre grenser på vegne av alle (POD, 2016a:15).

Det å innrette arbeidet med grenseforvaltningen etter felles prinsipper omfatter også tilnærmingen til risikoanalysemetodikken og forståelsen av risiko (EU, 2016b). For å klare dette fordrer det at man har felles situasjonsbilde, god risikoforståelse og bruker informasjonen som er tilgjengelig som beslutningsstøtte på alle nivå i organisasjonen – en målsetting satt gjennom det strategiske målet for arbeidet med risikoanalyser i *nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning* (POD, 2019:14). Det er nærliggende å tro, slik som det fremkommer av studien, at når man ikke i norsk politi klarer å ha en noenlunde lik tilnærming til dette arbeidet, så kan det være lik utfordring også for andre medlemsstater i Schengen. Som informantene har forklart er det både ulik organisering og ulik grad av samarbeid i politidistriktene, når det gjelder arbeidet med Frontex risikoanalyser. Njå m.fl. anser dette til å være en **sosial konstruert tilnærming** til å forstå risiko i det å hevde at det ikke finnes universelle vitenskapelige metoder og derfor er det ikke noe system som er vitenskapelig sikkert (Njå m.fl., 2020-44-45).

### 6.2.7 Delkonklusjon

Studien viser at både kvaliteten og relevansen på informasjonen som innhentes til Frontex risikoanalyser ansees som god. Det er påpekt at relevansen kan forringes som følge av den reaktive tilnærmingen, men det vurderes ikke av informantene, at dette påvirker informasjonen som innhentes og mottas i forbindelse med Frontex risikoanalyser i negativ grad. Informasjonen dekker derfor informasjonsbehovet og av den grunn kan den ligge til grunn for de beslutningene som skal tas. Det som kan problematiseres, er den ikke omforente forståelsen av risiko i

politiorganisasjonen og at Frontex sitt rammeverk CIRAM, legger til grunn en foreldet måte å forstå risiko på. Det er heller ikke heldig at ikke all informasjon som er tilgjengelig - deles.

### 6.3 Hvordan omsettes og brukes Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter? Benyttes informasjonen som beslutningsstøtte?

Risikoanalyser er en sentral del av grenseforvaltningen, fordi en analyse av hvilken risiko som foreligger vil danne grunnlag for hvilke tiltak som er nødvendige og som bør iverksettes for å ivareta grenseoppdraget på en god måte. På bakgrunn av informasjon og analyser skal man presentere et beslutningsgrunnlag for beslutningstakere for ulike situasjoner og på ulike nivå.

#### 6.3.1 Oppdatert situasjonsbilde

Det å etablere et oppdatert situasjonsbilde for å kunne ta velfunderte beslutninger forutsetter at informasjonen er tilgjengeliggjort, lest og forstått. At noe skal kunne skje, er vanskelig å forutse. For å forebygge hendelser eller redusere effekten av dem, må man setter seg inn i tilgjengelig informasjon slik at man kan iverksette hensiktsmessige tiltak. Av Boin m.fl. defineres dette som en kritisk oppgave i lederskap og betegnes som **sense making** (2017:15). Akkurat der ligger kjernen i problemet mener informant 7 og 8 – distribusjon og lesing av produktene utenfor egen seksjon. Johnsen understøtter dem med å si at "dersom man ikke kan forstå situasjonen korrekt, er det vanskelig å forutsi noe om fremtiden" (Johnsen, 2018:255). Man må være i stand til å detektere og forstå informasjonen som er tilgjengelig og så må man ta beslutninger basert på den informasjonen som er tilgjengelig. Informant 11 mener at også de som utarbeider risikoanalysene må ansvarliggjøres i det at "lederne er ikke helt kjent med hvordan de skal operasjonalisere Frontex risikoanalyser" og derfor må man gjøre det til sin oppgave å sette dem i stand til nettopp det. Beslutningstaking er vanskelig om man ikke forstår den informasjonen som presenteres (Boin, m.fl., 2017:16). Informant 11 påpeker at det en oppgave for de som utarbeider Frontex risikoanalyser, å ha fokus på å spille beslutningstakerne gode.

#### 6.3.2 Beslutningstøtte

Frontex anser risikoanalyser som utgangspunktet for alle deres aktiviteter (Paul, 2018:5). En sentral del av studien har derfor vært å se på hva Frontex risikoanalyser brukes til. Målsettingen med risikoanalysene er at de skal være beslutningsstøtte for å kunne jobbe kunnskapsbasert i grenseforvaltningen (POD, 2019:15), ved at innhentet informasjon er bearbeidet for dem som

skal ta avgjørelsene (Aven, 2008:70). I *Flerårig virksomhetsplan 2021-2023* er føringen til politiet at de skal styre sin virksomhet inn mot de områdene hvor risikoer og sårbarheter er størst (POD, 2020b:26, 42). Aven understøtter "Hvordan analysen og dens resultater skal brukes i beslutningsprosessen må være tydelig", hvor han videre poengterer at målet med risikoanalyser er å gi grunnlag for å kunne ta gode beslutninger (Aven, 2008:16, 45). Det mest paradoksale funnet i denne studien er det faktum at informantene unntaksvis har kunnskap om hva Frontex risikoanalyser brukes til, ut over egen seksjon. Informantene forteller at ledelsen i liten grad kommuniserer med dem som utarbeider disse produktene i prosessen med å håndtere identifiserte risikoene og tiltakssette disse riktig. Reason påpeker at det ikke er risikovurderingen i seg selv, men veien og jobben frem mot målet som egentlig er gevinsten, gjennom at man blir tilført kunnskap om hva man risikovurderer (Reason, 1997:220). Det er knyttet usikkerhet til det å ta beslutninger og derfor er lederne avhengige av å ha et godt kunnskapsgrunnlag for å kunne risikostyre og ta beslutninger (Lu m.fl., 2007:1-2, Aven, 2008:16, Boin m.fl., 2017:15, Njå m.fl., 2020:284) – kommunikasjon og samarbeid er vesentlig i så måte.

Selv om informantene påstår at Frontex risikoanalyser legger til rette for å være beslutningsstøtte, ved å legge til grunn et bredt informasjonsgrunnlag og at informasjonen både er relevant og av god kvalitet, kan det argumenteres for at måten risiko kommuniseres på påvirker muligheten til å identifisere egnede tiltak (Engen m.fl., 2016:215). Informant 7 opplever at risikoanalysen i alt for stor grad bærer preg av hvem som har utarbeidet den, fremfor det som faglig etterspørres. Dette gjør at informanten stiller spørsmål ved hvem som eier sannheten i produktet som presenteres, fordi nettopp dette påvirker hvilke tiltak som iverksettes og hvordan den faktiske risikoen håndteres.

### 6.3.3 Beslutningstaking

Det å ta en beslutning handler om å velge mellom flere alternativer og beslutningen ansees som det endelige utfallet av det som kalles beslutningsprosessen (Saaty, 2008:83-84, K. Brunsson og N. Brunsson, 2015:11). Det fremkommer av studien at det er liten kunnskap om beslutningsprosesser ut over det som foregår på egen seksjon. Informantene forklarer unisont, at på egen seksjon brukes produktene og en **analytisk beslutningsmodell – rasjonell eller instrumentell**, legges til grunn for håndteringen av identifiserte risikoer, ved å benytte en

analytisk strategi for beslutningstaking (Johnsen, 2018:255) - også omtalt som **System 2** av Kahneman (2012:26-27). Man baserer seg på formell informasjonsinnhenting gjennom fastsatte rapporteringsprosedyrer og bearbeiding av innhentet informasjon før beslutningene tas (Engen, m.fl., 2016:175).

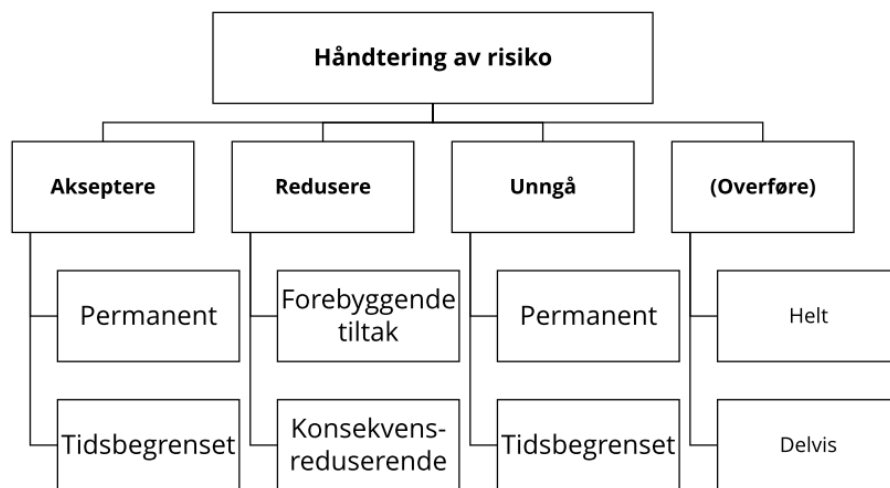
Informant 7 erfarer en påvirkning på utarbeidelsen av Frontex risikoanalyser, gjennom hvem som har skrevet produktet (Schengenkontakten eller etterretteren), politiske føringer og/eller organisasjonens forventninger til produktet. Dette kan defineres inn i en **politisk beslutningsmodell** hvor det er ulike interesser, mål og verdier som like mye styrer beslutningene, som de identifiserte risikoene (Boin m.fl, 2017:15-20, Njå m.fl., 2020:174).

Studien viser at på individnivå har informantene en analytisk strategi som grunnlag for sine beslutninger (Johnsen, 2018:255). Informasjonsgrunnlaget til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, og selve analysene brukes til å planlegge tjenesten, argumentere for ressursbehov og prioritere oppdrag ved å jobbe kunnskapsbasert opp mot blant annet risikoflighter sier informant 8. Selv om det ligger en analytisk strategi til grunn for beslutningene, er det i hverdagen en like stor grad av **intuitiv strategi for beslutningstaking** (Johnsen, 2018:256). Dette er beskrevet av informant 4, men gjenfortalt av flere: "gjennom mange år har man opparbeidet seg kunnskap, gjort vurderinger og analyser, som gjør at man i hverdagen mer bruker magefølelsen til å ta beslutninger" – av Kahneman definert som den ubevisste tankegangen, gjennom **System 1** (2012:26-27).

En digresjon som kom opp gjennom samtale med flere informanter var at de mente det lå en økonomisk strategi til grunn for ledelsens beslutninger for grenseforvaltningsfagfeltet. Erfaringene var at informantene hadde rapportert på de samme risikoene og sårbarhetene over flere år uten at de hadde vært håndtert på noen måte – hvorfor er det slik, stilte flere spørsmål ved. Informantene mente det kunne stilles spørsmål ved om det var en risikobasert tilnærming til grenseforvaltningsoppgavene i deres politidistrikt. "Det er pengene som styrer hva som prioriteres" og ikke risikoen sa informant 2. Det var ukjent for informanten om det økonomiske perspektivet knyttet til "bortprioritering" av grenseforvaltningsoppgaver var begrunnet i en analytisk tilnærming eller ikke. Om man hadde besluttet å akseptere risikoen, eller om faktum



var at beslutningstakerne ikke hadde kunnskap om eller ikke forholdt seg til eksisterende risikoer hadde de ikke kunnskap om jfr. figur 7 (Aven, 2008:20). Den manglende kommunikasjonen over tid omkring håndteringen av risikoer understøtter ikke en god risikoanalyseprosess i det at man ikke jobber strukturert med oppfølging av påpekte risikoer, ei heller kan det påstås å være transparens prosessene omkring håndteringen av disse (Busmundrud m.fl., 2015:71).



Figur 7. Risikohåndtering (Aven, 2008:20).

Renn anser den økonomiske tilnærmingen til risiko til å være et spørsmål om tap av en verdi, hvor man legger sannsynlighetsvurderinger til grunn (Renn, 1992:62-63). Faktum er at livet lærer oss at vi har en absolutt forpliktelse i å forvalte de offentlige midlene på en best mulig måte – til fellesskapets beste. Dette vil påvirke de beslutningene som tas og hvilken tilnærming man velger til presentert risiko.

#### 6.3.4 Beslutningsfeller

Det er ulike årsaker til at man handler feil i kritiske situasjoner. Både mangel på erfaring og mangel på informasjon for å håndtere situasjonen kan man bli utfordret på. Konsekvensen av dette blir at man ikke alltid vurderer handlingsalternativene tilstrekkelig, med det resultat at man ikke tar optimale beslutninger. Beslutninger tas av mennesker, med de mulige utfordringer og feilkilder dette innebærer (Johnsen, 2018:262). Det å stille spørsmål omkring man vektlegger

riktig informasjon når man tar beslutninger er viktig – "Har du fokus på risiko i det arbeidet som gjøres? Tenker du gjennom hva risikoanalysen sier om den jobben du gjør?" (Informant 9).

Som tidligere nevnt har informant 7 erfart at Frontex risikoanalyser kan påvirkes av hvem som har skrevet produktet. Faglig bakgrunn, organisatoriske forventinger og politiske føringer kan alle være faktorer som har betydning for sluttproduktet og derigjennom styre valget av løsning – dette er alle faktorer som kjennetegner beslutningsfellen **innramming** (Johnsen, 2018:263). Den manglende kunnskapen om faget hos enkelte beslutningstakerne og forståelsen av informasjonen som risikoanalysene gir, gjør at det er utfordrende for enkelte av beslutningstakerne å operasjonalisere den. Dette kan også kategoriseres inn i den samme beslutningsfellen (Informant 5 og 11).

Det som bekymret flere informanter var at det var en tilnærming til at "fordi det har gått bra så langt" fortsatte man som tidligere – der var det en opplevelse av at beslutningstakerne ikke la til grunn identifiserte risiko og informasjon som ble presentert gjennom Frontex risikoanalyser. Det at man har troen på at ting ordner seg, kategoriserer Johnsen inn i **optimismefellen**. Det faktum at ting har gått bra så langt – er ikke alltid ensbetydende med at det også vil gjøre det i fremtiden (Johnsen, 2018:262). Man kan også legge til grunn at tilnærmingen "fordi det har gått bra så langt" også kan være en **informasjons-beslutningsfelle**, ved at en ikke tar beslutninger når man har tilstrekkelig informasjon tilgjengelig. Utfordringen som er identifisert gjennom denne studien er at det er en antakelse om at beslutningstakerne ikke hensyntar Frontex risikoanalyser i den grad de bør og derfor antas det at man tar beslutninger på mangelfullt grunnlag (Johnsen, 2018:262).

Beslutningsfellen **status quo** kan påstås å være identifisert gjennom det faktum at risikoer er presentert gjennom flere Frontex risikoanalyser, både årlige og månedlige produkter, uten at de håndteres på noen måte. De fleste av informantene satt inne med denne opplevelsen. Det kan argumenteres for at dette kan være et ønske om å bevare nåværende tilstand og overse det som påpekes, men en like gyldig forklaring kan være at man ikke forstår det som presenteres som beslutningsstøtte eller at man har valgt å akseptere eksisterende risiko (Johnsen, 2018:263).

### 6.3.5 Delkonklusjon

Tilgjengeliggjøringen av Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, samt informasjonsgrunnlaget i sum gjør at det legges til rette for at man kan ha et oppdatert situasjonsbilde. Om man faktisk har det, avhenger i stor grad av personlig initiativ til å lese og forstå det som er tilgjengeliggjort.

Det kan stilles spørsmål ved om man er i stand til å presentere et risikobilde for beslutningstakerne, selv om det tidligere er konkludert med at informasjonsgrunnlaget, relevansen og kvaliteten på informasjonen er tilstrekkelig. Hovedårsaken til dette er at informasjonsgrunnlaget er å anse som reaktivt og derfor ikke i like stor grad som ønsket kan legges til grunn for fremtidige vurderinger. Like viktig er poenget om at reaktiv informasjon kan ligge til grunn for læring og derfor gjenbrukes inn en proaktiv handling. Det som er essensielt, er at det må jobbes kontinuerlig med risikoanalysens aktualitet og relevans opp mot endringene i risikobildet.

Studien viser at på de områdene man har kunnskap om det – er det gode beslutningsprosesser, og at Frontex risikoanalyser er å anse som relevant inn som beslutningsstøtte. Utfordringen ligger i at det er lite kunnskap omkring bruken av produktene ut over egen seksjon.

## 7.0 Konklusjon

Gjennom studien er det forsket på problemstillingen: **Hvordan benyttes Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, som beslutningsstøtte i politiorganisasjonen?**

I arbeidet med Norges nasjonale strategi for helhetlig grenseforvaltning ble det satt et strategisk mål for arbeidet med risikoanalyser om at: "Aktørene har et felles situasjonsbilde, god risikoforståelse og benytter risikovurderinger som beslutningsstøtte på alle nivåer av organisasjonene for å redusere sårbarhet" (POD, 2019:14). Dette ambisiøse målet ble utfordret ved at det var identifisert noen utfordringer med hensyn til at vurderingsgrunnlaget opplevdes som noe mangelfullt, blant annet som følge av utilstrekkelig informasjonsinnhenting i politidistriktene. Det ble også påpekt at for å kunne ivareta det helhetlige aspektet i grenseforvaltningen, måtte informasjonsbehov relatert til dette fagfeltet integreres i annen innhenting slik at etterretningen kan prioritere sine innhentingsressurser på en god måte (POD, 2019:14-15).

Studien viser at de som jobber med Frontex risikoanalyser i stor grad har bevissthet om at de skal presentere et risikobilde for beslutningstakerne. Det kan stilles spørsmål ved om beslutningstakere ut over egen seksjon har en god risikoforståelse i det å legge til grunn presentert informasjon som grunnlag for beslutninger. Utfordringen ligger i det faktum at det unntaksvis er en god forankring av Frontex risikoanalyser i **hele** politiorganisasjonen og at kommunikasjonen omkring grenseforvaltningsoppgaver og identifiserte risikoer ikke er optimal. Politidirektøren er tydelig på at man i norsk politi skal jobbe kunnskapsbasert og at det fordrer tverrfaglig samarbeid (POD, 2016b:3,6, POD, 2017b:13, POD, 2020a:18, POD, 2020b:21 og NTF, 2020).

Det at det oppleves å være en mangelfull forankring i organisasjonen av arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, gjør at disse ikke fullt ut oppleves som en integrert del av politiets øvrige virksomhet, eller at det er en tilstrekkelig forståelse for sammenhengen mellom de risikoer som identifiseres og hvordan de skal håndteres. Det er ikke en opplevelse av at man jobber mot et felles mål, ved å ha en risikobasert tilnærming til grenseforvaltningsoppgavene. Det kan stilles spørsmål ved om de ulike ledelsesnivåene i politiorganisasjonen, regionalt og nasjonalt, har tilstrekkelig kunnskap om de forpliktelsene som følger av Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/399 artikkel 8,

Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/1624 artikkel 11 og Europaparlamentets- og rådsforordning 2019/1896 artikkel 29. Det fremstår som en noe fragmentert tilnærming til noen av de forpliktelsene som følger av disse.

Det kan konkluderes med at schengenkontakter og utvalgte etterrettere jobber aktivt med å legge til rette for at politiorganisasjonen både skal ha gode prosesser for datainnsamling og analyser av risiko, samt forankring av Frontex risikoanalyser i **hele** organisasjonen. Utfordringen ligger i at det ikke er gjensidig kompetanse på deres ulike fagfelt og det kan derfor problematiseres at politiorganisasjonen ikke i tilstrekkelig grad utnytter det potensialet det ligger i å hente ut og bruke den informasjonen som er innhentet og mottatt i arbeidet med Frontex risikoanalyser. Det er en opplevelse fra flere informanter at det jobbes i to ulike spor med å samle inn data og at man bør forene disse slik at man kan lære av hverandre. Denne studien har identifisert eksempler på gode prosesser og tverretattlig samarbeid som bør tjene som veiledende for resten av etatens videreutvikling av både forankring av risikoanalyser og grenseforvaltningsfagfeltet - i det ligger også kompetanseutvikling på risikoanalysefeltet.

### 7.1 Videre forskning

På bakgrunn av denne studien mener jeg å ha identifisert områder med forbedringspotensial og vil derfor komme med forslag til videre forskning. I denne studien er alle politidistrikt og særorgan som jobber opp mot Schengen ytre grense inkludert. De intervjuede har vært personell på seksjonsnivå hvor det viser seg at de av ulike grunner har begrenset kunnskap om hvordan Frontex risikoanalyser brukes internt i organisasjonen. Det kunne vært interessant om man tok for seg for eksempel tre enheter og forsket på samme problemstilling, men på ulike nivå i organisasjonen: seksjonsnivå, avsnittsnivå og ledergruppen. Først da kunne man sett mer på den helhetlige tilnærmingen i organisasjonen til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter.

Det hadde også vært interessant om det kunne bli gjennomført en studie hvor man sammenligner tilnærmingen til Frontex risikoanalyser i flere land. Studiens overføringsverdi hadde vært størst om studien inkluderte sammenlignbare land, som Danmark, Sverige eller Island.

## 7.2 Anbefalinger

Studien viser at grenseforvaltning som fagområde og arbeidet med Frontex risikoanalyser ikke har nødvendig fokus og oppmerksomhet i politiorganisasjonen. Mye kunne vært gjort dersom grenseforvaltningen fikk en større anerkjennelse som en sentral politioppgave og at fagfeltet ble bedre integrert i de strukturer som allerede finnes. For at man skal kunne jobbe kunnskapsbasert kreves det en tverrfaglighet og en helhetlig tilnærming til **alt** politiarbeid – der er vi ikke i dag når det gjelder arbeidet med og bruken av Frontex risikoanalyser.

Det er nødvendig med en bevisstgjøring omkring hva formålet med disse risikoanalysene er, og hvilke beslutninger de skal støtte opp under. For at man skal klare å få til en endring i dette arbeidet, er det viktig at politidirektoratet gjennom sin etatsstyring og i fagdialogen med underliggende etat, følger opp dette tettere og sørger for at det legges til rette for å jobbe kunnskapsbasert med grenseforvaltningsoppgaver i hele organisasjonen.

## 8.0 Referanser

- Abrahamsen, Eirik Bjorheim, Terje Aven, Roger Flage, Ole Andreas Engen, Willy Røed, Hermann Steen Wiencke (2020). *Bruken av risikoanalyser. En evaluering*. Hentet 31.07.21  
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj85uSz9ozyAhXG-qQKHULZDQUQFnoECAkQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.ptil.no%2Fcontentasets%2F4deea346d8cb4008a2eef488f85313ae%2Fbruk-av-risikoakseptkriterier---en-evaluering.pdf&usq=AOvVaw2rGJacl17xCgJquSQeLg0J>
- Amundrud, Øyvind, Terje Aven og Roger Flage (2017). *How the definition of security risk can be made compatible with safety definitions*. Hentet 19.06.21  
<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1748006X17699145>
- Andersen, Svein S. (2006). Aktiv informantintervjuing. Universitetsforlaget:*Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* Vol 22, ss. 278-298.
- Aven, Terje (2002). *Beskrivelse og vurdering av risikonivå for samfunnsaktiviteter*. Hentet 17.01.21 fra <http://risikoforsk.no/Publikasjoner/Vurdering%20av%20risikoniv%20E5.pdf>.
- Aven, Terje (2006). *Pålitelighets- og risikoanalyser*. Universitetsforlaget.
- Aven, Terje (2008). *Risikoanalyse: Prinsipper og metoder, med anvendelser*. Oslo:Universitetsforlaget
- Aven, Terje (2011). *Quantitative Risk Assessment. The scientific platform*. Cambridge University Press.
- Aven, Terje (2014). *Risk, Surprises and black Swans. Fundamental Ideas and Concepts in Risk Assessment and Risk Management*. Taylor & Francis Ltd.
- Aven, Terje (2015a). *Risk Analysis*. United Kingdom:John Willy.
- Aven, Terje (2015b). Risk assessment and risk management: Review of recent advantages on their foundation. *European Journal of operational research* 253 (2016), ss. 1-13.
- Aven, Terje (2015c). *Risikostyring*. Oslo:Universitetsforlaget.
- Aven, Terje (2019). *Risk Analysis. Foundation and Practice*. Taylor & Francis Ltd.
- Aven, Terje og Renn, Ortwin (2010). *Risk management and governance: Concepts, guidelines and applications*. Heidelberg:Springer.
- Aven, Terje, Willy Røed og Hermann S. Wiencke (2017). *Risikoanalyse: prinsipper og metoder, med anvendelser*. Oslo:Universitetsforlaget.
- Banfield, Edward (1959). Ends and means in planning. *International social science journal*, ss. 361-368.

- Beck, Ulrich (1997). *Risiko og frihet*. Bergen:Fagbokforlaget.
- Bernstein, Peter Lewyn (1998). *Against the gods. The remarkable story of risk*. Hentet 17.01.21 <https://www.goodreads.com/quotes/483879-the-word-risk-derives-from-the-early-italian-risicare-which>
- Blaikie, Norman (2010). *Designing Social Research*. Polity Press
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern og Bengt Sundelius (2017). *The politics of crisis management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge:University press
- Bradbury, Judith (1989). The policy implications of differing concepts of risk. *Scientific Technological Human Values* Vol 14, ss. 380-390.
- Brunsson, Karin og Brunsson, Nils (2015). *Beslutninger*. Oslo:Cappelen Damm Akademisk
- Brunsson, Nils og Olsen, Johan Peder (1990). *Makten Att Reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Busmundrud, Odd, Maren Maal, Jo Kiran Hagness og Monica Endregard (2015). Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønskede handlinger. *Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) FFI-rapport no. 923*.
- Coppola, Damon P. (2015). *Introduction to International Disaster Management* (3 ed). Oxford UK: Elsevier.
- Daidsen, Desiree (2005). *Internasjonalt politisamarbeid. En studie om iverksetting av Schengen-samarbeidet i Norge*. Hentet 17.02.21 <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/13771/26767.pdf?sequence=1>
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) (2021). *Hva er risikohåndtering?* Hentet 15.06.21 <https://internkontroll-infosikkerhet.difi.no/godt-vite/risikohandtering/hva-er-risikohandtering>
- Direktoratet for Sikkerhet og Beredskap (DSB) (2019). *Risikoanalyse på samfunnsnivå*. Hentet 10.01.21 [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/metode\\_og\\_prosess\\_ved\\_utarbeidelsen\\_av\\_aks.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/metode_og_prosess_ved_utarbeidelsen_av_aks.pdf).
- Duez, Denis (2014). A community of border, Borders of the Community: The EU's Integrated Border management Strategy, ss. 51-67, *I Border, Fences and Walls. State of Insecurity?* Elisabeth Vallet red. London og New York:Routledge,
- European Commission (EC) (2021). *The Community Reseach and Development Information Service* (CORDIS). Hentet 17.02.21 <https://cordis.europa.eu/>
- Edwards, Ward (1954). The theory of decision making. *Psychological Bulletin*, 51(4), ss. 380–417. <https://doi.org/10.1037/h0053870>



- Endsley, Mica R. (1995). Towards a theory of situation awareness in dynamic systems. *Human Factors*, Volume 37 (1), ss. 32-64.
- Engen Ole Andreas, Bjørn Ivar Kruke, Preben Hempel Lindøe, Kjell Harald Olsen, Odd Einar Olsen og Kenneth Arne Pettersen (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo:Cappelen Damm.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla (2014). Institusjonell teori. I Ulla Eriksson-Zetterquist, Thomas Kalling, Alexander Styhre og Kristin Woll. *Organisasjonsteori*. Oslo:Cappelen Damm
- Etzioni, Amitai (1967). "Mixed scanning" - A third Approach to Decision-making. *Public Administration Review*, Vol. 27. No. 5 (Dec, 1967) ss. 385-392. Hentet 30.01.2021 [https://www.researchgate.net/publication/235356796\\_Mixed-scanning\\_A\\_Third\\_Approach\\_to\\_Decision-making](https://www.researchgate.net/publication/235356796_Mixed-scanning_A_Third_Approach_to_Decision-making)
- EU (2016a). *Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/1624 av 14. September 2016*. Hentet 10.01.21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-kontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>
- EU (2016b). *Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the council of 9 March 2016 on a Union Code of the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*. Hentet 08.02.21 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN>
- EU (2019). *Europaparlamentets- og rådsforordning 2019/1896 av 13. November 2019*. Hentet 08.01.21. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>
- Europabevegelsen (2020). *Suverenitet og overnasjonalitet*. Hentet 04.03.21 <https://www.europabevegelsen.no/suverenitet-og-overnasjonalitet/>
- Fimreite, Anne Lise, Petter Langlo, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (2018). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo:Universitetsforlaget.
- Fivesdal, Egil og Bakka, Jørgen Frode (1987). *Organisasjonsteori. Struktur, kultur og prosesser*. Oslo:Cappelen Damm
- Flyvbjerg, Bent, Nils Bruzelius og Werner Rothengatter (2003). *Megaprojects and Risk – An Anatomy of Ambitions*. Cambridge University Press. UK, ss 1-31.
- Forsvarsbygg (2016). *Sikringshåndboka. Håndbok i sikring av eiendom, bygg og anlegg mot terror, sabotasje, spionasje og annen kriminalitet*. Oslo:Merkur Grafisk AS.
- Frontex (2012a). *Common Integrated Risk Analysis Model – a comprehensive update* (unntatt offentlighet).
- Frontex (2012b). *Guidelines for Risk Analysis Units – Structure and tools for the application of CIRAM version 2.0* (unntatt offentlighet)
- Frontex (2013). *CIRAM. Felles integrert risikoanalysemodell. Sammendrag. Versjon 2.0* [https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/no\\_CIRAM\\_brochure\\_2013.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/no_CIRAM_brochure_2013.pdf)

- Gundhus, Helen Oppen Ingebrigtsen (2012). Experience or Knowledge? Perspectives on New Knowledge Regimes and Control of Police Professionalism. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, Volume 7, Issue 2, June 2013, ss. 178–194.
- Hellesø-Knutsen, Kristin (2013). *Jakten på risiko. Vurderinger, følelser og valg hos patruljerende politi*. Hentet 31.07.21  
file:///C:/Users/BLA008/Downloads/jakten%20p%C3%A5%20risiko.pdf
- Hernández, Raúl (2014). Exporting EU integrated border management beyond EU borders: modernization and institutional transformation in exchange for mobility? *Cambridge Review of international affairs*, Volume 27, no. 1, ss. 167-183.
- Hopkin, Paul (2010). *Fundamentals of Risk Management. Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management*. London:Kogan.
- Horii, Satoko (2016). Effect of Frontex's risk analysis on the European border control. *European Politics and Society* Volume 17, 2016 - Issue 2, ss. 242-258.
- House of Lords (2008). *Frontex: The EU's External Borders Agency. Report with Evidence*. Report of Session 2006-7, HL Paper 60. London:The Stationery Office Limited
- Hovi, Jon og Underdal, Arild (2017). *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2004). Hvorfor er samarbeid så vanskelig? I Repstad, Pål (Red.) *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo:Universitetsforlaget, ss. 75-115.
- Jerpseth, Heidi og Halvorsen, Kristin (2019). Forskningsetiske utfordringer ved kvalitative studier. *Sykepleien Forskning*. Hentet 29.06.21  
<https://dx.doi.org/10.4220/Sykepleienf.2019.57440>
- Johannessen, Bjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo:Abstrakt forlag.
- Johnsen, Bjørn Helge (2018). Beslutningstaking i operative situasjoner. I: Eid, Jarle og Johnsen, Bjørn Helge (Red.). *Operativ Psykologi*. Bergen:Fagbokforlaget (ss. 250-267).
- Jore, Sissel (2015). Challenges of Building Societal Resilience Through Organizational Security Risk Management. *Working on Safety 2015*, Portugal.
- Jore, Sissel og Egeli, Anne (2015). Risk management methodology for protecting against malicious acts: are probabilities adequate means for describing terrorism and other security risks? *Safety and Reliability of Complex Engineered Systems*. CRC Press. ISBN 9781138028791. ss 807-815.

- Kaasik, Joosep og Tong, Stephen (2017). The Schengen Evaluation Mechanism: Exploring the views of experts in the field of police cooperation. *European Law Enforcement and Research bulletin*. Issue 18. Spring/summer 2019, ss. 55-67.
- Kahneman, Daniel (2012). *Tenk, fort og langsomt*. Oslo:Pax forlag A/S
- Klein, Gary (1997). The Recognition-Primed Decision (RPD) Model: Looking Back, Looking Forward. I: Zsombok, Caroline E. og Klein, Gary (Red.) *Naturalistic Decision Making*. New York:Psychology Press (ss. 285-292).
- Knutsen, Terje (2012). *Skriving av hjemmeeksamen. SAMPOL601-609. Veiledningshefte*.
- Kripos (2018). *CIRAM. Felles integrert risikoanalysemodell CIRAM. Kortversjon, videreutviklet og tilpasset til norske forhold av Kripos, desember 2018*. (unntatt offentlighet).
- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo:Gyldendal Akademiske
- Lincoln, Yvonna S. og Guba, Egon G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. USA:Sage publications.
- Lipshitz, Raanan og Klein, Gary (2001). Taking Stock of Naturalistic Decision Making. *Journal of Behavioral Decision making* Vol 14, ss. 331-352.
- Lovdata (1950). *Lov om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen* (Riksgrenseloven). Hentet 08.08.21  
[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-07-14-2/KAPITTEL\\_1#%C2%A74](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-07-14-2/KAPITTEL_1#%C2%A74)
- Lovdata (1988). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (Utlendingsloven). Hentet 08.01.21 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>
- Lovdata (2015). *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet* (politiinstruksen). Hentet 07.01.21  
<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1990-06-22-3963>
- Lovdata (2018). *Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer* (Grenseloven). Hentet 08.01.21 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-04-20-8>
- Lovdata (2020a). *Lov om politiet* (politiloven). Hentet 14.02.21  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>
- Lovdata (2020b). *Kongeriket Norges Grunnlov*. Hentet 06.02.21  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>
- Lu, Jie, Lakhmi D-Jain og Guangquan Zhang (2007). Handbook on Decision-Making. Chapter 1. *Risk Management in Decision Making*. ISRL 33, ss. 3-7.
- Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) (2016). *Risikovurdering for sikring*. Håndbok, mars 2016.

- Njå, Ove, Morten Sommer, Eivind Lars Rake og Geir Sverre Braut (2020). *Samfunnssikkerhet. Analyse, styring og evaluering*. Oslo:Universitetsforlaget.
- Norsk Totalforsvars Forum (NTF) (2020). *Politiet: Møter nye kriminalitetsformer i et endret samfunn*. Hentet 18.02.21 <https://www.totalforsvar.no/?p=4001>
- NSD (2021). *Fylle ut skjema for personopplysninger*. Hentet 05.04.21 <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger>
- NSM, POD og PST (2015). *Terrorsikring. En veiledning i sikrings- og beredskapstiltak mot tilsiktede uønskede handlinger*. Hentet 17.01.21 [https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/beredskap/tersorsikring\\_en\\_veileder](https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/beredskap/tersorsikring_en_veileder)
- Olsen, Per Ivar og Sjøtrø, Anders (2013). *Magefølelsen som kunnskapsform. En innsatsleders tilnærming til krevende oppdrag. Hva slags kunnskap baserer innsatslederen sin ledelse på under løsning av krevende oppdrag?* Hentet 07.02.2021 <https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/bitstream/handle/11250/147281/Per%20Ivar%20Olsen%2c%20Anders%20Sj%c3%b8tr%c3%b8.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Paul, Regine (2017). The harmonization by risk analysis? Forntex and the risk-based governance of European border control. *Journal of European Integration* Volume 39, 2017 - Issue 6, ss. 689-706.
- Paul, Regine (2018). Risk analysis as a governance tool in European Border Control. I: Agnieszka Weinar, Saskia Bonjour, Melissa Siegel og Lyubov Zhyznomirska (eds.). *Handbook of the politics of Migration in Europe*. Routhledge.
- PHS (2014). *Studieplan. Instruktørutdanning grensekontroll*. Hentet 23.05.21 [https://www.politihogskolen.no/globalassets/etter-og-videreutdanning/laring-og-undervisning-i-politiet/grensekontroll-instruktørutdanning/studieplan-instruktørutdanning-grensekontroll-politihogskolen.pdf?\\_t\\_id=oH7xwzM33VC6NT2ShFKPvg%3d%3d&\\_t\\_uuid=eUrwVc66S1yOEmQMhVH5nQ&\\_t\\_q=schengen&\\_t\\_tags=language%3ano%2csiteid%3a2df9291a-ada2-4678-a54b-5982a43383da%2candquerymatch&\\_t\\_hit.id=Content\\_Data\\_Medias\\_PdfFile/\\_9e96d60e-eddd-411b-bc5f-6d4f361d1e0e&\\_t\\_hit.pos=3](https://www.politihogskolen.no/globalassets/etter-og-videreutdanning/laring-og-undervisning-i-politiet/grensekontroll-instruktørutdanning/studieplan-instruktørutdanning-grensekontroll-politihogskolen.pdf?_t_id=oH7xwzM33VC6NT2ShFKPvg%3d%3d&_t_uuid=eUrwVc66S1yOEmQMhVH5nQ&_t_q=schengen&_t_tags=language%3ano%2csiteid%3a2df9291a-ada2-4678-a54b-5982a43383da%2candquerymatch&_t_hit.id=Content_Data_Medias_PdfFile/_9e96d60e-eddd-411b-bc5f-6d4f361d1e0e&_t_hit.pos=3)
- POD (2010). *Rundskriv 2010/009. Retningslinjer for politiets planlegging og gjennomføring av grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet (Grensekontrollrundskrivet) – 9. juli 2010*. Hentet 09.01.21 <https://docplayer.me/6058100-Rundskriv-2010-009-politiet.html>
- POD (2016a). *Norsk politi i Schengen, 1996-2016*. Hentet 09.01.21 <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/internasjonalt/norsk-politi-i-schengen.pdf>

- POD (2016b). *Rundskriv 2016/009. Retningslinjer for politiets planlegging og gjennomføring av grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet (Grensekontrollrundskrivet) – oppdatert 25. september 2017.*
- POD (2016c). *Veileder for risiko- og sårbarhetsanalyse for miljøkriminalitet.* Hentet 10.01.21 <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/veileder-for-risiko--og-sarbarhetsanalyse-for-miljokriminalite.pdf>
- POD (2017a). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter. Versjon 1.2* Hentet 12.02.21 <https://docplayer.me/53387738-Rammer-og-retningslinjer-for-etablering-av-nye-politidistrikter.html>
- POD (2017b). *Politiet mot 2025.* Hentet 14.02.21 <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/politiet-mot-2025---politiets-virksomhetsstrategi.pdf>
- POD (2019). *Nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning. Tidshorisont 2019-2021.* Hentet 12.02.21 <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/pod/grenseforvaltning/nasjonal-strategi-for-helhetlig-grenseforvaltning.pdf>
- POD (2020a). *Etterretningsdoktrine for politiet. Versjon 1.2.* Hentet 09.01.21 <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/etterretningsdoktrine.pdf>
- POD (2020b). *Flerårig virksomhetsplan 2021-2023, Politi – og lensmannsetaten.*
- POD (2020c). *I forkant av kriminaliteten. Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025).* Hentet 03.03.21 <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/i-forkant-av-kriminaliteten.pdf>
- POD (2020d). *Kapasitetsundersøkelse av politioperativt personell.*
- POD (2021). *Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi, 2021-2025.* Hentet 05.07.21 [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiq\\_IOPhszxAhVhoosKHYsMB0cQFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.politiet.no%2Fglobalassets%2Fdokumenter%2Fpod%2Fhr%2Fpolitiets-kompetanse-og-kunnskapsstrategi.pdf&usg=AOvVaw3h17QhIMIZ7ufnzDmFkSO-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiq_IOPhszxAhVhoosKHYsMB0cQFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.politiet.no%2Fglobalassets%2Fdokumenter%2Fpod%2Fhr%2Fpolitiets-kompetanse-og-kunnskapsstrategi.pdf&usg=AOvVaw3h17QhIMIZ7ufnzDmFkSO-)
- Rasmussen, Jens (1997). Risk Management in a dynamic Society Safety. A modelling Problem. *Safety Science* vol. 27, No. 2/3, ss. 183-213.
- Reason, James (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents.* London og New York:Routhledge.
- Regjeringen (2014). Prop. 61LS (2014-2015). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak. *Enringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).* Hentet 07.07.21 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-s-2014-2015/id2398784/>

- Renn, Ortwin (1992). *Concepts of risk*. Hentet 17.01.21 <https://elib.uni-stuttgart.de/handle/11682/7265>
- Rijpma, Jorrit (2010). *Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?* Hentet 17.02.21  
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/ARI69-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ARI69-2010)
- Ringdal, Kirsten (2013). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*, 3. utgave. Bergen:Fagbokforlaget.
- Roeser, Sabine, Rafaela Hillerbrand, Per Sandin og Martin Peterson (2012). *Handbook of Risk Theory, Epistemology, Decision Theory, Ethics, and Social Implications of Risk*. Springer.
- Ruud, Tone Maanum (2003). *Passer Norge inn i Schengen? En case-studie av europiseringen av utlendingsforvaltningen*. Hentet 17.02.21  
<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/12985/1/SamletOppgave.pdf>
- Saaty, Thomas L. (2008). Decision making with the Analytic Hierarchy Process. *International Journal of Services sciences*, Vol. 1, No. 1, ss. 83-98.
- SchengenVisaInfo (2021). *Map of the Schengen and EU countries*. Hentet 15.06.21  
<https://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/>
- Shrader-Frechette, Kristin S. (1991). *Risk and Rationality: Philosophical Foundations for Populist Reforms*. Berkeley: University of California Press. Hentet 29.06.21  
<http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft3n39n8s1/>
- Skeie, Silje Marie og Larssen, Susanne (2013). *Risikobasert beslutningsstøtte for styrket pasientsikkerhet*. Hentet 19.06.21 <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/221360>
- Slovic, Paul, Sara Liechtenstein og Brauch Fischhoff (1983). Decision Making. I Richard Chatham Atkinson, Richard Julius Herrnstein, Gardner Lindzey og Robert Duncan Luce (Red.). *Stevens Handbook of Experimental Psychology*. New York: Wiley.
- Snl (2019a). *Frontex*. Hentet 28.06.21 <https://snl.no/Frontex>
- Snl (2019b). *Risiko*. Hentet 13.06.21 <https://snl.no/risiko>
- Snl (2020). *Bias*. Hentet 18.06.21 [https://snl.no/bias\\_i\\_forskning](https://snl.no/bias_i_forskning)
- Snl (2021). *Overnasjonal organisasjon*. Hentet 06.02.21  
[https://snl.no/overnasjonal\\_organisasjon](https://snl.no/overnasjonal_organisasjon)
- Stachowitsch, Sasika og Sachseder, Julia (2019). The gendered and racialized politics of risk analysis. The case of Frontex. *Critical studies on Security*. Volume 7, 2019 issue 2, ss. 107-123.

- Standard Norge (2008). *Krav til risikovurderinger*.
- Standard Norge (2014). *Beskyttelse mot tilsiktede uønskede hendelser, terminologi*.
- Stanford Encyclopedica of Philosophy (2019). *Heraclitus*. Hentet 18.06.21  
<https://plato.stanford.edu/entries/heraclitus/>
- Steinsvåg, Johannes Sjø og Tomren, Lena Roheim (2019). *Strategisk toppledelse i politiet. En studie av beslutningsprosesser i politimesterens ledergruppe*. Hentet 17.01.21  
[https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2620877/master\\_Steinsvaag\\_Tomren.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2620877/master_Steinsvaag_Tomren.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- St.prp. nr. 50 (1998-99). *Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet og Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket*. Hentet 19.01.21  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-50-1998-99-/id202374/?ch=1>
- St.prp. nr. 71 (2004-2005). *Om samtykke til 1) godtakelse om vedtak av videreutvikling av Schengen-regelverket (rådsforordning (EF) nr. 2007/2004 om opprettelse av et europeisk byrå for forvaltning av det operative samarbeidet ved de ytre grensene til medlemsstatene til EU) og 2) inngåelse av avtale om Norge og Islands deltakelse i det europeiske byrå for forvaltning av det operative samarbeidet ved de ytre grensene for medlemsstatene i EU*. Hentet 11.04.21  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/9256cab4a9e340ef8d7410ae4008cadf/no/pdfs/stp200420050071000dddpdfs.pdf>
- St.prp. nr. 25 (2007-2008). *Om samtykke til godtakelse av forordning (EF) nr. 863/2007 om opprettelse av beredskapsteam for grensekontroll (videreutvikling av Schengen-regelverket)*.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/886fbfd4e9a9486d89ae4d4f50b7d0b3/no/pdfs/stp200720080025000dddpdfs.pdf>
- Ulrich, Stein, Martin Nøkleberg og Helene Oppen Ingebrigtsen Gundhus (2020). *Schengen Evaluation – An educational experience the example of Norway*. Oslo:PHS
- United Nations (UN) (2004). *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR). Living with Risk, a global review of disaster reduction initiatives*. Hentet 10.01.21  
[https://www.unisdr.org/files/657\\_lwr1.pdf](https://www.unisdr.org/files/657_lwr1.pdf)
- Universitetet i Agder (UiA) (2012). *Forskningdesignet – Valg og muligheter*. Hentet 03.06.21  
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwim08mujY3yAhWKsKQKHfd0AxAQFnoECAwQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.uia.no%2Fcontent%2Fdownload%2F32126%2F318042%2Ffile%2FME-512-2.pdf&usq=AOvVaw0JuMLL-Qifu7AS3j4l3lwn>
- Universitetet i Oslo (UiO) (2017). *Sensorveiledning for STU 1200, haust 2017*. Hentet 07.02.21  
<https://www.uio.no/studier/emner/sv/statsvitenskap/STV1200/tidligere-eksamensoppgaver/stv1200-2017-sensorveiledning.pdf>

- Wolff, Sarah (2010). *EU Integrated Border Management beyond Lisbon: Contrasting policies and practice*. Hentet 20.02.21  
[https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20100900\\_cesp\\_chapter\\_wolff.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20100900_cesp_chapter_wolff.pdf)
- Wølner, Magnus (2020). *Hvordan benytter universiteter og høyskoler risikoanalyser som beslutningsstøtte for å sikre seg mot tilsiktede uønskede hendelser?* Hentet 31.07.21  
<https://hdl.handle.net/11250/2737165>
- Yin, Robert K. (2014). *Case study reserach. Design and Methods*. United Kingdom: SAGE Publications Ltd.



## 9.0 Vedlegg 1 – Mail til alle politidistrikt og særorgan.

Hei

Jeg heter Beate Lauritzen og jobber ved Internasjonal Seksjon i Politidirektoratet (POD). Ved siden av jobben er jeg også student ved Universitetet i Stavanger (UiS), hvor jeg nå skriver min avsluttende masteroppgave innen Risikostyring og Sikkerhetsledelse. Min veileder er førsteamanuensis Bjørn Ivar Kruke (bjorn.i.kruke@uis.no).

Politidirektoratet er kjent med at jeg sender denne anmodningen.

I min avsluttende masteroppgave ved UiS ønsker jeg å se nærmere på en av komponentene i den *nasjonale strategien for helhetlig grenseforvaltning* – komponent 5, risikoanalyse. Jeg ønsker å forske på hvordan **informasjon innhentet** for rapportering til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, samt **bearbeidet informasjon** fra Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, brukes som beslutningsstøtte i den integrerte forvaltningen av Schengen ytre grenser og på territoriet.

En av mine arbeidsoppgaver i POD er å implementere *Europaparlamentets- og rådsforordning 2019/1896* i politiet. Dette fellesskapsregelverket gjelder våre forpliktelser i forhold til ivaretagelse av Schengen ytre grense og sikkerheten på territoriet. Arbeidet omfatter blant annet å utvikle gode nasjonale strukturer og enhetlig tilnærming til samme tematikk. Det å kunne gjennomføre denne studien ved se nærmere på nasjonale prosesser for arbeidet med mer konkret *Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter* og anvendelsen av tilgjengelig informasjon, vil kunne bidra med viktige data som kan understøtte arbeidet med denne tematikken. For å undersøke hvordan politiet jobber kunnskapsbasert i denne konteksten er følgende problemstilling valgt:

- Hvordan benyttes Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, som beslutningsstøtte i politiorganisasjonen, nasjonalt og regionalt?

Med denne problemstillingen ønsker jeg å bidra med økt innsikt i hvordan man benytter seg av potensialet som ligger i arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, nasjonalt og regionalt.

Seniorrådgiver i POD Tove Eriksen jobber for tiden med sin doktorgrad ved PHS hvor hun ser på etterretning som ledelsesverktøy for risikobaserte prioriteringer i kriminalitetsforebyggingen. Problemstillingen for forskningsprosjektet hennes er: How do strategic leaders in the Norwegian police make risk-based decisions in crime prevention? Tove Eriksen og jeg samarbeider i den forstand at deler av min forskning er relevant også inn i hennes

doktorgrad. I tillegg er vi faglige "sparringspartnere" og diskuterer tematikken og relevant forskning i refleksjonen rundt våre respektive studier. Førsteamanuensis ved Universitetet i Stavanger Bjørn Ivar Kruke er medveileder også på denne PhD.

### **Forespørsel til Politidistrikt og Særorgan:**

Jeg ønsker å be om tillatelse til å gjennomføre intervju med ansatt(e) i ditt politidistrikt/særorgan som jobber med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter. Fokuset i studien vil ikke være på politidistrikt eller personer – hele studien vil være anonymisert og vil ikke berøre taushetsbelagt informasjon, da det er systemforståelsen som er viktig.

Jeg har konferert med Juridisk stab v/Morten Rustad i POD i forhold til å søke om tillatelse til å innhente informasjon og intervju ansatte i politiet. Hans svar er: "Dersom forskningen ikke berører taushetspliktig informasjon er det ikke nødvendig å fremme noen søknad til Politidirektoratet. I sistnevnte tilfelle (les: intervju) må du rette henvendelsen til det eller de politidistriktene eller særorgan (ev Politidirektoratet) du ønsker å innhente informasjon fra som så må de ta stilling til din forespørsel". Denne vurderingen støttes av Seksjonsleder ved Internasjonal Seksjon Ingrid Dagestad som mener at denne forskningen vil være "En læring for oss alle og gir mulighet til et lite "dykk" i mekanismen". På bakgrunn av dette kommer henvendelsen direkte til politidistriktet/særorganet.

Jeg håper på positivt svar på min anmodning om intervju.

Mvh

Beate Lauritzen

Dette er mine kontaktdata i POD:

Beate Lauritzen

*Politiinspektør*

**Politidirektoratet**

BA-Internasjonal seksjon

E-post: [beate.lauritzen@politiet.no](mailto:beate.lauritzen@politiet.no)

[www.politiet.no](http://www.politiet.no)

## 10.0 Vedlegg 2 – Påminnelse om intervjuforespørsel.

Hei

Jeg henviser til mail sendt 17. Mars 2021 hvor jeg kommer med en intervjuforespørsel i forbindelse med mitt mastergradsstudium innen risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger. Jeg sender denne vennlige påminnelsen med et ønske om også å inkludere deres politidistrikt i min studie.

For å kunne legge til grunn et utførlig innhentet informasjonsgrunnlag i min forskning vil det bidra til å gi et mer helhetlig bilde på hvordan det jobbes med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter nasjonalt og regionalt – dersom også deres politidistrikt inkluderes i studien.

Jeg håper på positivt svar på min anmodning om intervju.

Mvh  
Beate Lauritzen

## 11.0 Vedlegg 3 – Intervjuguide – Semistrukturert, individuelt intervju.

Tema:

Kunnskapsbasert politiarbeid.

Problemstilling:

Hvordan benyttes Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter som beslutningsstøtte i politiorganisasjonen, nasjonalt og regionalt?

Med denne problemstillingen ønsker jeg å bidra med økt innsikt i om man i tilstrekkelig utnytter potensialet som ligger i arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter på nasjonalt og regionalt plan, og om man bevisst og aktivt jobber med å ha en god risikoforståelse.

Det vil bli undersøkt om hvordan **informasjon innhentet for rapportering til** Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter og **bearbeidet informasjon fra** Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter brukes som beslutningsstøtte i den integrerte forvaltningen av Schengen ytre grenser og sikkerheten på territoriet.

Form:

Forskeren intervjuer informantene via Virtuelt møterom. Intervjuet tas opp på lyd dersom informanten samtykker til det, mens forskeren tar notater. Intervjuet vil bli transkribert i sin helhet og sendt til gjennomlesing hos informanten for godkjenning, før informasjonen brukes inn i masteroppgaven.

Rammene for intervjuet:

- Uformell samtale
- Informasjon. Forklare om temaet og bakgrunnen for intervjuet. Forklarer at respondenten er anonym og at konfidensielle data ikke skal videreformidles.
- Informere om at samtalen tas opp på lyd, og be om samtykke til dette.

### **Presentasjon av informanten**

1. Hva er stillingen din?
2. Hvor lenge har du hatt stillingen?
3. Hva er din utdanning og arbeidserfaring som er kvalifikasjoner for å sitte i stillingen? Har du muligheten til å dele stillingsbeskrivelse/utlysningsteksten for stillingen med meg?

### **Arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter**

4. Hvordan jobber du med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, hvem er det som inkluderes i arbeidet og hva brukes analysene til? Ser du noen utfordringer med/i dette arbeidet?
5. Hvordan er arbeidet med Norges rapportering til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter organisert i ditt særorgan/ditt politidistrikt?
6. Hvordan opplever du at organiseringen påvirket arbeidet med produktene til Frontex?
7. Hva er din rolle i arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter?
8. Hvordan samarbeider ansatte i distriktet/særorganet med utarbeidelse av risikoanalyser for regionale, nasjonale og internasjonale formål?
9. Hvordan opplever du at kvaliteten på arbeidet som ligger til grunn for innrapportering til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter er?
10. Brukes CIRAM som rammeverk?
11. Hva er tankene dine om relevansen på informasjonen som innhentes og mottas i arbeidet med Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter?

### **Innhenting og rapportering til Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter**

12. Hva slags type informasjon inngår i bestillingene når det rapporteres til Frontex risikoanalyser, herunder årlig og månedlige produkter? (typer analyser, datainnsamling, etc)
13. Opplever du om det er et bevisst forhold til at man skal gjennom Frontex risikoanalyser, herunder årlig og månedlige produkter legge til rette for å presentere et risikobilde for både Frontex og nasjonale aktører – kom gjerne med eksempler.
14. Hvilken metodikk og forståelse av risiko er det som ligger til grunn for utarbeidelse av risikoanalyser for regionale, nasjonale og internasjonale formål? Gjenspeiles dette i noen grad i bestillingene/rapporteringene av produktene?
15. Hvordan omsettes og brukes informasjon som er innhentet i forbindelse med rapportering til Frontex for utarbeidelse av Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter, i politidistriktet/særorganet?
16. På hvilken måte er det lagt til rette for å tilgjengeliggjøre den innhentede informasjonen for andre i politidistriktet/særorganet?
17. I hvilken grad anser du at informasjonstilfanget er tilstrekkelig for å kunne legge til rette for å gjøre gode vurderinger?

### **Bruken av "produktet" Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter**

18. Hvordan brukes informasjon fra Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter som beslutningsstøtte generelt eller for å forbedre den integrerte forvaltningen av Schengen ytre grenser regionalt / nasjonalt? (kom gjerne med eksempler).
19. I de situasjonene hvor Frontex risikoanalyser, herunder årlige og månedlige produkter brukes som beslutningsstøtte, hvordan oppleves beslutningsprosessen å være (analytisk, intuitiv, risikobasert, mv)?
20. Beslutninger tas på ulike nivå i organisasjonen. På hvilke(t) nivå benyttes Frontex sine analyser som beslutningsstøtte i politidistriktet/særorganet og er det en opplevelse av at beslutningsprosessene er like på de ulike nivåene i organisasjonen?
21. I hvilken grad tenker du at den innhentede informasjonen til Frontex risikoanalyser, herunder årlig og månedlige produkter er med på å gi alle aktører et felles situasjonsbilde som grunnlag for risikovurderinger og beslutninger?
22. Ut fra ditt perspektiv. Dersom det ikke tas helt optimale beslutninger basert på tilgjengelig informasjon fra/til Frontex – hva tenker du ligger til grunn for det?

### **Tilbakeblikk**

- Oppsummering
- Har jeg forstått deg riktig?
- Er det noe du ønsker å tilføye?
- Kan jeg komme tilbake med noen oppfølgende spørsmål hvis det skulle være nødvendig?

## 12.0 Vedlegg 4 – Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/399, artikkel 8.

I Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/399, artikkel 8 fremkommer følgende føringer:

### **Border checks on persons**

1. Cross-border movement at external borders shall be subject to checks by border guards. Checks shall be carried out in accordance with this chapter.

The checks may also cover the means of transport and objects in the possession of the persons crossing the border. The law of the Member State concerned shall apply to any searches which are carried out.

2. All persons shall undergo a minimum check in order to establish their identities on the basis of the production or presentation of their travel documents. Such a minimum check shall consist of a rapid and straightforward verification, where appropriate by using technical devices and by consulting, in the relevant databases, information exclusively on stolen, misappropriated, lost and invalidated documents, of the validity of the document authorising the legitimate holder to cross the border and of the presence of signs of falsification or counterfeiting.

The minimum check referred to in the first subparagraph shall be the rule for persons enjoying the right of free movement under Union law.

However, on a non-systematic basis, when carrying out minimum checks on persons enjoying the right of free movement under Union law, border guards may consult national and European databases in order to ensure that such persons do not represent a genuine, present and sufficiently serious threat to the internal security, public policy, international relations of the Member States or a threat to the public health.

The consequences of such consultations shall not jeopardise the right of entry of persons enjoying the right of free movement under Union law into the territory of the Member State concerned as laid down in Directive 2004/38/EC.

3. On entry and exit, third-country nationals shall be subject to thorough checks as follows:
  - (a) thorough checks on entry shall comprise verification of the conditions governing entry laid down in Article 6(1) and, where applicable, of documents authorising residence and the pursuit of a professional activity. This shall include a detailed examination covering the following aspects:

- (i) verification that the third-country national is in possession of a document which is valid for crossing the border and which has not expired, and that the document is accompanied, where applicable, by the requisite visa or residence permit;
- (ii) thorough scrutiny of the travel document for signs of falsification or counterfeiting;
- (iii) examination of the entry and exit stamps on the travel document of the third-country national concerned, in order to verify, by comparing the dates of entry and exit, that the person has not already exceeded the maximum duration of authorised stay in the territory of the Member States;
- (iv) verification regarding the point of departure and the destination of the third-country national concerned and the purpose of the intended stay, checking, if necessary, the corresponding supporting documents;
- (v) verification that the third-country national concerned has sufficient means of subsistence for the duration and purpose of the intended stay, for his or her return to the country of origin or transit to a third country into which he or she is certain to be admitted, or that he or she is in a position to acquire such means lawfully;
- (vi) verification that the third-country national concerned, his or her means of transport and the objects he or she is transporting are not likely to jeopardise the public policy, internal security, public health or international relations of any of the Member States. Such verification shall include direct consultation of the data and alerts on persons and, where necessary, objects included in the SIS and in national data files and the action to be performed, if any, as a result of an alert;

(b) if the third country national holds a visa referred to in Article 6(1)(b), the thorough checks on entry shall also comprise verification of the identity of the holder of the visa and of the authenticity of the visa, by consulting the Visa Information System (VIS) in accordance with Article 18 of Regulation (EC) No 767/2008;

(c) by way of derogation, the VIS may be consulted using the number of the visa sticker in all cases and, on a random basis, the number of the visa sticker in combination with the verification of fingerprints where:

- (i) traffic of such intensity arises that the waiting time at the border crossing point becomes excessive;
- (ii) all resources have already been exhausted as regards staff, facilities and organisation; and
- (iii) on the basis of an assessment there is no risk related to internal security and illegal immigration.

However, in all cases where there is doubt as to the identity of the holder of the visa and/or the authenticity of the visa, the VIS shall be consulted systematically using the number of the visa sticker in combination with the verification of fingerprints.



This derogation may be applied only at the border crossing point concerned for as long as the conditions referred to in points (i), (ii) and (iii) are met;

(d) the decision to consult the VIS in accordance with point (c) shall be taken by the border guard in command at the border crossing point or at a higher level.

The Member State concerned shall immediately notify the other Member States and the Commission of any such decision;

(e) each Member State shall transmit once a year a report on the application of point (c) to the European Parliament and the Commission, which shall include the number of third-country nationals who were checked in the VIS using the number of the visa sticker only and the length of the waiting time referred to in point (c)(i);

(f) points (c) and (d) shall apply for a maximum period of three years, beginning three years after the VIS has started operations. The Commission shall, before the end of the second year of application of points (c) and (d), transmit to the European Parliament and to the Council an evaluation of their implementation. On the basis of that evaluation, the European Parliament or the Council may invite the Commission to propose appropriate amendments to this Regulation;

(g) thorough checks on exit shall comprise:

- (i) verification that the third-country national is in possession of a document valid for crossing the border;
- (ii) verification of the travel document for signs of falsification or counterfeiting;
- (iii) whenever possible, verification that the third-country national is not considered to be a threat to public policy, internal security or the international relations of any of the Member States;

(h) in addition to the checks referred to in point (g) thorough checks on exit may also comprise:

- (i) verification that the person is in possession of a valid visa, if required pursuant to Regulation (EC) No 539/2001, except where he or she holds a valid residence permit; such verification may comprise consultation of the VIS in accordance with Article 18 of Regulation (EC) No 767/2008;
- (ii) verification that the person did not exceed the maximum duration of authorised stay in the territory of the Member States;
- (iii) consultation of alerts on persons and objects included in the SIS and reports in national data files; (i) for the purpose of identification of any person who may not fulfil, or who may no longer fulfil, the conditions for

entry, stay or residence on the territory of the Member States, the VIS may be consulted in accordance with Article 20 of Regulation (EC) No 767/2008.

4. Where facilities exist and if requested by the third-country national, such thorough checks shall be carried out in a private area.
5. Without prejudice to the second subparagraph, third-country nationals subject to a thorough second line check shall be given written information in a language which they understand or may reasonably be presumed to understand, or in another effective way, on the purpose of, and the procedure for, such a check.
6. This information shall be available in all the official languages of the Union and in the language(s) of the country or countries bordering the Member State concerned and shall indicate that the third-country national may request the name or service identification number of the border guards carrying out the thorough second line check, the name of the border crossing point and the date on which the border was crossed.
7. Checks on a person enjoying the right of free movement under Union law shall be carried out in accordance with Directive 2004/38/EC.
8. Detailed rules governing the information to be registered are laid down in Annex II.
9. Where Article 5(2)(a) or (b) applies, Member States may also provide derogations from the rules set out in this Article.

## 13.0 Vedlegg 5 – Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/1624, artikkel 11.

I Europaparlamentets- og rådsforordning 2016/1624, artikkel 11 fremkommer følgende føringer:

### **Monitoring of migratory flows and risk analysis**

1. The Agency shall monitor migratory flows towards and within the Union, trends and other possible challenges at the external borders of the Union. For this purpose, the Agency shall, by a decision of the management board based on a proposal of the executive director, establish a common integrated risk analysis model, which shall be applied by the Agency and the Member States. It shall also carry out the vulnerability assessment in accordance with Article 13.
2. The Agency shall prepare general risk analyses, which shall be submitted to the European Parliament, to the Council and to the Commission in accordance with Article 50, and tailored risk analyses for operational activities.
3. The risk analysis prepared by the Agency shall cover all aspects relevant to European integrated border management with a view to developing a pre-warning mechanism.
4. Member States shall provide the Agency with all necessary information regarding the situation, trends and possible threats at the external borders and in the field of return. Member States shall regularly, or upon the request of the Agency, provide it with all relevant information such as statistical and operational data collected in relation to the implementation of the Schengen acquis as well as information from the analysis layer of the national situational picture established in accordance with Regulation (EU) No 1052/2013.
5. The results of the risk analysis shall be submitted in a timely and accurate manner to the management board.
6. Member States shall take results of the risk analysis into account when planning their operations and activities at the external borders and their activities with regard to return.
7. The Agency shall incorporate the results of a common integrated risk analysis model in its development of common core curricula for the training of border guards and of staff involved in return-related tasks.

## 14.0 Vedlegg 6 – Europaparlamentets- og rådsforordning 2019/1896, artikkel 29.

I Europaparlamentets- og rådsforordning 2019/1896, artikkel 29 fremkommer følgende føringer:

### **Risk analysis**

1. The Agency shall monitor migratory flows towards the Union, and within the Union in terms of migratory trends, volume and routes, and other trends or possible challenges at the external borders and with regard to return. For that purpose, the Agency shall, by a decision of the management board based on a proposal from the executive director, establish a common integrated risk analysis model, which shall be applied by the Agency and the Member States. The common integrated risk analysis model shall be established and updated, where needed, on the basis of the outcome of the evaluation of the implementation of the multiannual strategic policy cycle for European integrated border management referred to in Article 8(7).
2. The Agency shall prepare general annual risk analyses, which shall be submitted to the European Parliament, to the Council and to the Commission applying the security rules adopted in accordance with Article 92, and tailored risk analyses for operational activities. Every two years, the Agency, in close consultation with the Member States, shall prepare and submit to the European Parliament, to the Council and to the Commission a strategic risk analysis for European integrated border management. Such strategic risk analyses shall be taken into account for the preparation of the multiannual strategic policy cycle for European integrated border management. The Agency shall prepare such general annual risk analyses and strategic risk analyses on the basis of information received, including from the Member States. Personal data shall be anonymised in the results of such risk analyses.
3. The risk analyses referred to in paragraph 2 shall cover all aspects relevant to European integrated border management with a view to developing a pre-warning mechanism.
4. The Agency shall publish comprehensive information on the common integrated risk analysis model.
5. Member States shall provide the Agency with all necessary information regarding the situation, trends and possible threats at the external borders and in the field of return. Member States shall regularly, or upon the request of the Agency, provide it with all relevant information such as statistical and operational data collected in relation to European integrated border management that is included in the list of mandatory information and data to be exchanged with the Agency as referred to in point (e) of Article 100(2), as well as information from the analysis layers of the national situational pictures as provided for in Article 25.
6. The results of the risk analysis shall be submitted to the management board and shared with the competent authorities of the Member States in a timely and accurate manner.
7. Member States shall take results of the risk analysis into account when planning their operations and activities at the external borders and their activities with regard to return.
8. The Agency shall incorporate the results of a common integrated risk analysis model in its development of common core curricula for training as referred to in Article 62.