



POLITIHØGSKOLEN

CHARLOTTE TANDBERG • JACOB AASLAND RAVNDAL

Evaluering av politiets radikaliseringskontaktordning

Charlotte Tandberg
Jacob Aasland Ravndal

Evaluering av politiets radikaliseringskontaktordning



POLITI HØGSKOLEN

PHS Forskning 2023:4
Evaluering av politiets radikaliseringskontaktordning

ISSN 0801-1721
ISBN 978-82-7808-189-1 Trykt
978-82-7808-190-7 Elektronisk

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:
Politihøgskolen
Slemdalsveien 5
Postboks 2109, Vika
0125 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
www.phs.no

Grafisk produksjon: Mediehuset Andvord

Oslo, 1. september 2023

Innholdsfortegnelse

DEL I: INTRODUKSJON, BAKGRUNN, SENTRALE FUNN OG ANBEFALINGER	5
KAPITTEL 1 – INNLEDNING OG SENTRALE FUNN	5
1.1. Innledning	6
1.2. Mandattolkning	7
1.3. Metoder	10
1.4. Sentrale funn og anbefalinger	13
KAPITTEL 2 – UTVIKLINGEN AV POLITIETS RADIKALISERINGSKONTAKTORDNING	21
2.1. Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme som satsningsområde? Erfaringer, handlingsplaner og opprettelse av politiets radikaliseringskontakter	22
2.2. Nærpolitireformen og ny organisering	26
DEL II: VURDERINGSFUNN	33
KAPITTEL 3 – DEN OPPLEVDE EFFEKTE AV ORDNINGEN	33
3.1. Oversikt	35
3.2. Ordningens opplevde betydning for FRVE	35
3.3. Vurderingsfunn	37
KAPITTEL 4 – INTERN ORGANISERING	39
4.1. Oversikt	40
4.2. Rammebetingelser, forventninger og strukturelle forhold	41
4.3. Funksjonsforankring, prioriteringer, ressurser og ledelse	54
4.4. Juridiske forhold	60
4.5. Vurderingsfunn	63
KAPITTEL 5 – POLITIDIREKTORATETS NASJONALE KOORDINERING	65
5.1. Oversikt	66
5.2. Fagmyndighetens ivaretagelse av koordineringsansvaret med PRKO	67
5.3. Erfaringsdeling og kompetanseutvikling	71
5.4. Samsvar mellom styringsdokumenter og faktiske forhold	73
5.5. Vurderingsfunn	73

KAPITTEL 6 – SAMHANDLING MED NASJONALE AKTØRER	77
6.1. Oversikt	78
6.2. Rammevilkår for politiet og PSTs forebyggende arbeid	78
6.3. Strukturer og rutiner for samarbeid mellom politiet og PST	81
6.4. Kjennetegn ved dagens faktiske samarbeid mellom politiet og PST	84
6.5. Rollen som nasjonal veilednings- og ressursfunksjon	88
6.6. Vurderingsfunn	89
KAPITTEL 7 – SAMHANDLING MED LOKALE AKTØRER	91
7.1. Oversikt	92
7.2. Forutsetninger og strukturer for lokale samarbeid	93
7.3. Kjennetegn ved dagens tverretatlige samarbeid med FRVE	104
7.4. Vurderingsfunn	109
DEL III: ANBEFALINGER	111
KAPITTEL 8 – FORSLAG TIL JUSTERINGER I ORDNINGEN	111
8.1. Ansvarsfordeling	112
8.2. Organisering	116
8.3. Oppgaver	117
LITTERATURLISTE	121

DEL I: Introduksjon, bakgrunn, sentrale funn og anbefalinger

Kapittel 1 – Innledning og sentrale funn

1.1. Innledning

I forbindelse med lanseringen av regjeringens revideerte handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme ble politidistriktene i 2014 pålagt et ansvar for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Dette ansvaret forvaltes i dag av politiets radikaliseringskontakter som del av politiets radikaliseringskontaktordning. Det er nærliggende å tro at beslutningen om å forankre dette ansvaret i politidistriktene var preget av terroranslagene den 22. juli 2011, som i sin tur skapte store forventninger til politikere og til politiet om å «gjøre noe» for å forhindre at noe slikt kunne skjedd igjen. Det var derfor et behov for å utvise handlekraft og for at politiet kom tydelig på banen.

Med dette som bakteppe kan det se ut som at politiets radikaliseringskontaktordning ble etablert som resultat av en politisk bestilling, og i mindre grad som resultat av en negativ utvikling i kriminalitetsbildet som krevde en respons fra politiet. Sagt på en annen måte ble ikke politiets radikaliseringskontaktordning utviklet på grunnlag av en generell økning i radikaliserings og voldelig ekstremisme i det norske samfunnet som måtte håndteres. Som vi beskriver i større detalj senere, hadde faktisk omfanget av voldelig ekstremisme gått betydelig ned i Norge det siste tiåret før ordningen ble etablert.

Det at radikaliseringskontaktordningen ble etablert som resultat av en politisk bestilling, kan ha medført at det i liten grad ble satt av tid til å planlegge og sikre at ordningen ble utviklet på en måte som var hensiktsmessig med tanke på de juridiske, institusjonelle og praktiske rammene den skulle virke innenfor. I tillegg har den videre utviklingen av ordningen blitt preget av den dyptgripende omorganiseringen av politiet som fulgte av nærpolitireformen. Etter hvert har det i økende grad blitt tydelig at flere aspekter ved ordningen ikke fungerer like godt og at den lider under mangel på ansvarsavklaringer og operative retningslinjer.

Siden selve ordningen ble etablert i 2014, har den i noen grad blitt evaluert i forbindelse med

hendelsesbaserte evalueringer av politiets og PSTs innsats i forbindelse med senere (terror)anslag, som terroranslaget mot Al-Noor-moskeen i Bærum i 2019, pil-og-bue-angrepet på Kongsberg i oktober 2021 og terroranslaget i Oslo sentrum natt til 25. juni 2022.¹ Samtlige av disse evalueringene har identifisert betydelige utfordringer når det gjelder rammene for og organiseringen av ordningen. Tilsvarende utfordringer er også identifisert og diskutert i flere akademiske bidrag.² Det har med andre ord over tid bygd seg opp en forståelse av at ordningen kanskje ikke er lagt opp på en måte som sikrer best mulig resultat.

Med dette som bakgrunn ba Justis- og beredskapsdepartementet (JD) gjennom sitt tildelingsbrev til Politidirektoratet (POD) i 2022 om at det skulle utlyses et forskningsprosjekt som skulle evaluere politiets radikaliseringskontaktordning (PRKO). JD uttrykte et ønske om at evalueringen skulle gjennomføres av et forskningsmiljø med særlig erfaring og kompetanse på temaer relatert til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Som følge av dette inngikk Politihøgskolen (PHS) en forsknings- og utredningsavtale med Politiets fellestjenester på vegne av POD i september 2022 med følgende mandat:

Leverandøren skal utarbeide en forskningsrapport der formålet er å belyse effekten av ordningen med radikaliseringskontakter og om den fungerer i henhold til sin hensikt. Som minimum skal rapporten også vurdere:

1) hvordan ordningen fungerer internt i politidistriktene, inkludert kompetanseheving og bevisstgjøring av andre i etaten og ved samarbeid i konkrete saker

-
- 1 Al-Noor-utvalget, Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, 2020; Kongsberg-utvalget, Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021, 2022; 25. juni-utvalget, Rapport fra 25. juni-utvalget - Evaluering av PST og politiet, 2023.
 - 2 Se for eksempel Stian Lid m.fl., Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme – hva er kommunens rolle?, 2016; Ingvald M. Gjelsvik og Tore Bjørge, Politiets virkemidler og rolle i forebygging av høyreekstremisme, 2018; Stian Lid og Geir Heierstad, Samhandling og samrøre, eller kunsten å kjenne sin plass, 2019; Kristin E. Førde, Arnfinn J. Andersen og Per M. Hellevik, Bekymringsarbeidet. Politiets forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, 2023.

- 2) *hvordan ordningen fungerer opp mot lokale samarbeidspartnere, inkludert bevisstgjøringsarbeid og samarbeid i konkrete saker*
- 3) *hvordan den nasjonale koordineringen av ordningen fungerer, inkludert tilrettelegging for erfaringsdeling og kompetanseutvikling*
- 4) *hvordan samarbeidet med andre aktører på nasjonalt nivå fungerer, herunder med PST og den nasjonale ressurs- og veiledningsfunksjonen på feltet ved de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS)*
- 5) *eventuelle behov for justeringer i ordningen*

Denne PHS-rapporten presenterer resultatene fra denne evalueringen. Rapporten har tre deler og består av til sammen åtte kapitler. Første kapittel i del 1 beskriver hvordan vi har tolket mandatet som ble gitt, hva slags metoder og datagrunnlag evalueringen har benyttet seg av, og gir til slutt en oppsummering av hva som er evalueringens sentrale funn og anbefalinger. Kapittel 2 beskriver deretter hvordan politiets forebyggende arbeid mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme har utviklet seg siden 1990-tallet, med hovedvekt på utviklingen av politiets radikaliseringskontaktordning siden 2014 og frem til i dag.

I del 2 av rapporten presenterer vi våre vurderingsfunn gjennom fem kapitler. Kapittel 3 redegjør først kort for i hvilken grad ordningen oppleves å fungere i henhold til sin hensikt av dem som utfører dette forebyggende arbeidet. Kapittel 4 evaluerer politiets interne organisering av ordningen. Kapittel 5 evaluerer Politidirektoratets nasjonale koordinering. Kapittel 6 evaluerer politiets samarbeid med PST og RVTS. Til slutt evaluerer kapittel 7 politiets samarbeid med lokale samarbeidspartnere i kommunene.

I rapportens tredje og siste del presenterer vi i kapittel 8 flere forslag til justeringer i ordningen med utgangspunkt i hvordan vi mener at ordning

gen bør se ut i fremtiden for å sikre best mulig resultat. Disse forslagene baserer seg på funn fra de foregående fem vurderingskapitlene.

1.2. Mandattolkning

Spørsmålet om effekt og hensikt

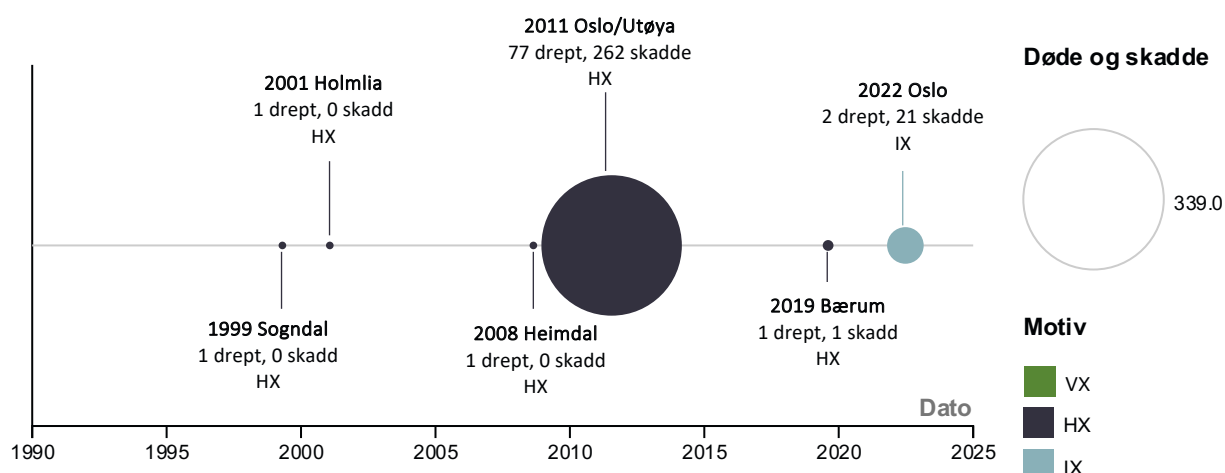
Et sentralt spørsmål i mandatet er hva som er «effekten av ordningen», og om den «fungerer i henhold til sin hensikt». Selv om hensikten med ordningen strengt tatt ikke er klart formulert noe sted, er det nærliggende å anta at hensikten ligger i ordningens navn, nemlig å skulle forebygge radikaliserings- og voldelig ekstremisme. I denne sammenhengen er radikaliserings- og voldelig ekstremisme som prosesser som leder frem mot voldelig ekstremisme, og voldelig ekstremisme er forstått som fysiske angrep hvor målet for angrepet er valgt på grunnlag av politiske heller enn personlige eller andre forhold.

Når det gjelder det å skulle vurdere effekten av en ordning som har som hensikt å forebygge radikaliserings- og voldelig ekstremisme, så er en slik oppgave forbundet med flere metodiske utfordringer. For det første er det krevende å dokumentere effekten av vellykkede forebyggende tiltak all den tid fenomenet som forebygges, i slike tilfeller ikke vil finne sted. Sagt på en annen måte er det vanskelig å måle ikke-hendelser.

For det andre er voldelig ekstremisme i Norge et såpass sjeldent fenomen at det ikke er mulig å anvende statistikk for å undersøke hvordan effekten av forebyggende tiltak eventuelt påvirker frekvensen av fenomenet som skal forebygges. Det var for eksempel betydelig mer voldelig ekstremisme på 1990-tallet som resultat av gjensidig radikaliserings- og voldelig ekstremisme mellom militante aktivister på høyre- og venstresiden.³ I dag har mye av den militante aktivismen som tidligere utspilte på gateplan beve-

3 Tore Bjørge og Yngve Carlsson, Vold, rasisme og ungdomsgjen-ger: forebygging og bekjempelse, 1999; Tore Bjørge, Yngve Carlsson og Thomas Haaland, Generalisert hat- og polariserte fellesskap: om konflikter mellom ungdomsmiljøer i en norsk by, 2001; Tore Bjørge, Racist and right-wing violence in Scandinavia: patterns, perpetrators, and responses, 1997; Jan Kallevik, XTRM: krig i Oslos gater, 2014.

Figur 1. Dødelig ekstremistisk vold i Norge, 1990–2022



get seg over på nettet.⁴ Når det gjelder voldelig ekstremisme med dødelig utfall, har Norge siden 1990 opplevd to terroranslag samt ytterligere tre drap motivert av høyreekstrem ideologi og én dødelig terrorhendelse motivert av ekstrem islamisme. Ingen drap eller dødelige terrorhendelser har vært motivert av venstreekstremisme.⁵

En tredje metodeutfordring ligger i at det både praktisk og moralsk er utfordrende å etablere relevante kontrollgrupper, for eksempel i form av personer som med høy grad av sannsynlighet vil begå politisk vold, men som man likevel ikke iverksetter forebyggende tiltak mot.

For det fjerde gjør mangelen på relevante data det også krevende å identifisere årsakssammenhenger og å skulle skille den spesifikke effekten av tiltak fra andre samtidige påvirkningsfaktorer. Med andre ord er det vanskelig å måle hvorvidt et spesifikt tiltak har hatt positiv effekt på fenomenets frekvens når fenomenet for det første er sjeldent, og for det andre når like (eller ulike) tiltak vanskelig kan isoleres fra like (eller ulike) kontekster. Videre vil forebyggende tiltak kunne ha positive utslag i én sammenheng, men ingen eller motsatt effekt i en annen.

Vi vet også at antallet personer med radikale og/eller ekstreme holdninger, og antallet bekymringsmeldinger om disse, er langt høyere enn antallet voldelige hendelser. Dermed gjenspeiler ikke nødvendigvis et økt antall bekymringsmeldinger om radikalisererte personer en reell økning i voldstrusselen. Vi kan med andre ord ikke ta utgangspunkt i antallet bekymringsmeldinger for å måle effekt. En mulig forklaring på en økning i antallet innmeldte bekymringer kan være økt oppmerksomhet og bevisstgjøring om såkalte bekymringstegn på bakgrunn av informasjon fra, og hos, både politi, myndigheter og andre offentlige tjenester, som er del av det forebyggende arbeidet.

I forebyggende øyemed har politiet lov til å invitere til frivillige samtaler med personer som har utvist uønsket atferd, eller som antas å være i risikosonen for straffbare handlinger. Andre tiltak politiet kan iverksette, inkluderer å være til stede i utsatte områder, innhente informasjon som grunnlag for trussel- og risikovurderinger, initiere til og delta i tverrfaglige samarbeid for å identifisere og/eller følge opp personer som er antatt å være i en risikosone, samt andre virkemidler etter politiloven og i visse tilfeller tvangsmidler etter straffeprosessloven. Igjen er utfordringen ved å måle effekten av slike tiltak at datagrunnlaget er for svakt til å slå fast at personen det er bekymring rundt, *sannsynligvis* ville begått en kriminell handling dersom politiet *ikke* hadde inter文ert.

4 Tore Bjørge og Ingvild M. Gjelsvik, Forskning på forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme: En kunnskapsstatus, 2015.

5 Jacob A. Ravndal, Right-wing terrorism and violence in Western Europe: Introducing the RTV dataset, 2016; Jacob A. Ravndal m.fl., RTV Trend Report 2022, 2022; Petter Nesser, Introducing the Jihadi Plots in Europe Dataset (JPED), 2023.

På bakgrunn av disse metodiske utfordringene har vi derfor sett oss nødt til heller å se på hvorvidt radikaliseringskontaktene og deres samarbeidspartnere *opplever* at ordningen med radikaliseringskontakter fungerer i henhold til sin hensikt. Men ettersom slike subjektive opplevelser ikke nødvendigvis gjenspeiler den faktiske effekten av ordningen, er ikke dette et tema som vi vier særlig stor oppmerksomhet i denne evalueringen. For å kunne si noe mer substansielt om den faktiske effekten av ordningen mener vi det vil kreve en mer langsiktig og systematisk forskningsinnsats enn hva en evaluering som denne alene kan tilby. Derfor har vi lagt opp til at denne evalueringen skal legge grunnlaget for en mer langsiktig forskningsaktivitet ved Polithøgskolen knyttet til effekten av politiets forebyggende arbeid med radikaliserings- og voldelig ekstremisme.

Øvrige problemstillinger

I tillegg til den overordnede problemstillingen (effekten av ordningen, kapittel 3) har mandatet fem underpunkter som alle vies egne kapitler i denne evalueringen: politiets interne organisering, herunder ressurser, ledelse, opplæring, bevisstgjøring og internt samarbeid (kapittel 4); Politidirektoratets nasjonale koordinering (kapittel 5); samarbeid med nasjonale aktører, herunder PST og RVTS (kapittel 6); samarbeid med lokale samarbeidspartnere (kapittel 7); og forslag til justeringer i ordningen (kapittel 8). De første fire punktene (kapittel 4-7), som antas å være relevante primært fordi de kan påvirke utfallet av den overordnede problemstillingen (effekten av ordningen, kapittel 3), er metodisk sett enklere å undersøke. Dette er fordi de omhandler fenomener og prosesser som det er enklere å observere, dokumentere og spore, slik som organisasjonsstrukturer, koordinering og internt og eksternt samarbeid.

For de fire første punktene etterspør mandatet vurderinger av «hvordan» disse elementene «fungerer». Selv om dette kan tolkes i retning av en ren deskriptiv øvelse, har vi heller valgt å vurdere i hvilken grad organiseringen, koordineringen og samarbeidene fungerer på en måte som fremstår som hensiktsmessig, gitt ordningens formål om å forebygge radikaliserings- og voldelig ekstremisme.

Våre vurderinger av hvorvidt disse ulike elementene «fungerer», ser også hen til de to offentlige styringsdokumentene for etableringen av PRKO: Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme, og Politidirektoratets *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* (heretter omtalt som *Rammer og retningslinjer*). Det uttalte målet med tiltak 13 i regjeringens handlingsplan fra 2014 var å forankre ansvaret for forebygging av radikaliserings- og voldelig ekstremisme (FRVE) i politidistriktene.⁶ Dette skulle gjøres ved å etablere forebyggingskontakter (senere kalt radikaliseringskontakter) ved relevante politidistrikter. Videre fremkommer det både i denne og den reviderte handlingsplanen fra 2020 at radikaliseringskontaktene skal «være kontaktpunkt ved bekymring om radikaliserings- og voldelig ekstremisme, gi råd og videreformidle henvendelser til rette instans, [...] ha kunnskap om effektive tiltak og tilgjengelige ressurser, drive bevisstgjøringsarbeid samt være kontaktpersoner opp mot PST og overfor de lokale samarbeidsaktørene, [...] og ha en rådgivende funksjon opp mot politirådene, SLT og andre lokale samordningsstrukturer».⁷

I tillegg til disse funksjonsbeskrivelsene i regjeringens handlingsplan beskriver POD i *Rammer og retningslinjer* fra 2017 at radikaliseringskontakten er⁸

«politidistriktets spesialist innen arbeid mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme. Radikaliseringskontakten har fagansvar og skal som hovedformål sørge for at arbeidet med forebygging av radikaliserings- og voldelig ekstremisme er koordinert. Radikaliseringskontakten er politidistriktets hovedkontakt ved bekymring om radikaliserings- og voldelig ekstremisme, og skal gi råd og videreformidle henvendelser til rett instans.»

Videre fremgår det også av PODs *Rammer og retningslinjer* at radikaliseringskontakten er ansvarlig for (1) kompetanseheving og kvalitets-sikring av forebyggende tiltak i politidistriktet, (2) for at politidistriktet benytter en enhetlig arbeids-

6 Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme, 2014 (s.20).

7 Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme, revisjon 2020 (s.19).

8 Politidirektoratet, *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt*, 2017 (s.88), versjon nr. 1.2.

metodikk, (3) for at det gjennomføres samtaler med personer der det er mistanke om ekstreme holdninger/gjerninger, og (4) for at politidistriktets samarbeid med lokale samarbeidspartnere følges opp. I tillegg skal radikaliseringskontakten (5) være politidistriktets faglige kontaktledd mot PST. Det påpekes at hvert politidistrikt er pålagt å ha «én radikaliseringskontakt organisert i funksjonell driftsenhet som har som eneste rolle å arbeide med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme».⁹

Som vi kommer nærmere inn på i senere kapitler, har en utfordring vært at det foruten disse generelle retningslinjene ikke eksisterer mer detaljerte rutiner og retningslinjer for PRKO som denne evalueringen kan utlede sine vurderingskriterier fra. Det finnes eksempelvis ingen retningslinjer utover det som er beskrevet over som klargjør hva som forventes av radikaliseringskontakten, hva den konkret skal gjøre, hvilke mål den skal jobbe etter, hvordan den skal utføre arbeidet, eller hvilke behov funksjonen skal dekke. Som for eksempel 25. juni-utvalget påpeker, eksisterer det per i dag heller ingen instruks som tydeliggjør hvor skillet mellom politiets og PSTs ansvar går når det gjelder forebygging av politisk vold.¹⁰ Det samme gjelder politiets rolle i tverretatlige samarbeid.

Til tross for fraværet av klart definerte retningslinjer for radikaliseringskontaktfunksjonen har evalueringens undersøkelser likevel avdekket

indikasjoner på hvordan rollen forstås og utøves i praksis, samt hvilke behov og utfordringer som gjør seg gjeldende. Derfor er kriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger, delvis utledet på bakgrunn av de faktiske rammevilkårene som foreligger for radikaliseringskontaktene og politiets generelle forebyggende arbeid, delvis fra aktuelle anbefalinger og læringspunkter fra tidligere evalueringer, og delvis fra vår egen vår helhetsforståelse av ordningens formål.¹¹

1.3. Metoder

Metodevalg og representativitet

Gitt vår tolkning av mandatet er spørsmålene som denne evalueringen skal besvare, hvorvidt radikaliseringskontaktene og deres samarbeidspartnere *opplever* at ordningen med radikaliseringskontakter fungerer i henhold til sin hensikt. Videre skal vi også vurdere hvorvidt ordningens interne organisering, nasjonale koordinering samt nasjonale og lokale samarbeid fungerer på en måte som fremstår som hensiktsmessig, gitt ordningens formål. En slik oppdragsløsning lar seg godt undersøke gjennom samtaler supplert med flere kvantifiserbare data. Vi har derfor lagt opp til en metodetriangulær tilnærming og benytter både kvalitative semistrukturerte intervjuer, kvantitative spørreundersøkelser, oppfølgingssamtaler og dokumentanalyser.

Tabell 1. Deltakeroversikt fordelt etter politidistriktstørrelse

	Størrelse på politidistrikt (antall innbyggere)			Totalt
	> 500 000	300 000–500 000	< 300 000	
Intervjuobjekter	34	12	10	59*
Respondenter, spørreundersøkelse**	25	7	9	41

* Tre intervjuobjekter tilhører ikke et spesifikt politidistrikt. Tre av intervjuene var gruppebaserte.

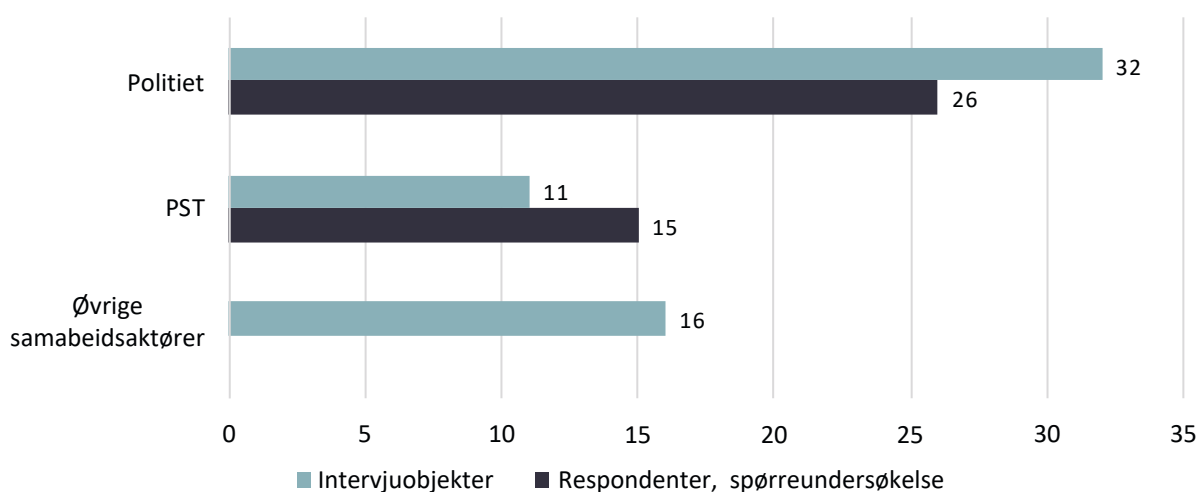
** Fullført (n=34), delvis fullført (n=7) og ikke besvart (n=12).

9 Politidirektoratet, Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt, 2017 (s.89), versjon nr. 1.2.

10 25. juni-utvalget, Rapport fra 25. juni-utvalget - Evaluering av PST og politiet, 2023.

11 Hvilke vurderingskriterier som ligger til grunn for de vurderingene og anbefalingene som gis i denne evalueringen presenteres de respektive vurderingsfunnkapitlene 3-7.

Figur 2. Informantoversikt fordelt etter organisatorisk tilhørighet



Det har gjennomgående vært viktig for oss å sikre både geografisk, organisatorisk og «hierarkisk» representativitet i utvalget. Geografisk har dette blitt gjort ved å representere informanter og respondenter fra samtlige tolv politidistrikter. Utover politidistriktenes utnevnte radikaliseringskontakter er også såkalte lokale radikaliseringskontakter, forebyggere, avsnitts-, seksjons- og enhetsledere, øvrig politiansatte samt representanter fra POD, PST og eksterne samarbeidsaktører representert. Flertallet av deltakerne har forebygging som sitt primærfelt. Se henholdsvis tabell 1 og figur 2 for en deltakeroversikt fordelt etter politidistriktstørrelse og organisatorisk tilhørighet.¹² Informasjon om politidistrikt og organisatorisk tilhørighet er gruppert og separert av hensyn til anonymitet. Alle data som fremlegges i denne evalueringen er ellers fullstendig anonymisert.

Semistrukturerte intervjuer

I perioden 1. desember 2022 til 31. mars 2023 gjennomførte vi 56 semistrukturerte intervjuer med totalt 59 informanter. Vi intervjuet både nåværende og tidligere radikaliseringskontakter i fellesenheter, formelle og uformelle radikaliseringskontakter ved geografiske driftsenheter og tjenestesteder, enhets-, seksjons- og avsnitts-

ledere, øvrig politiansatte inkludert forebyggere og analytikere, samt representanter fra POD, PST, RVTS, NAV, SLT/SaLTo¹³, Utekontakten og andre samarbeidsaktører og-plattformen.

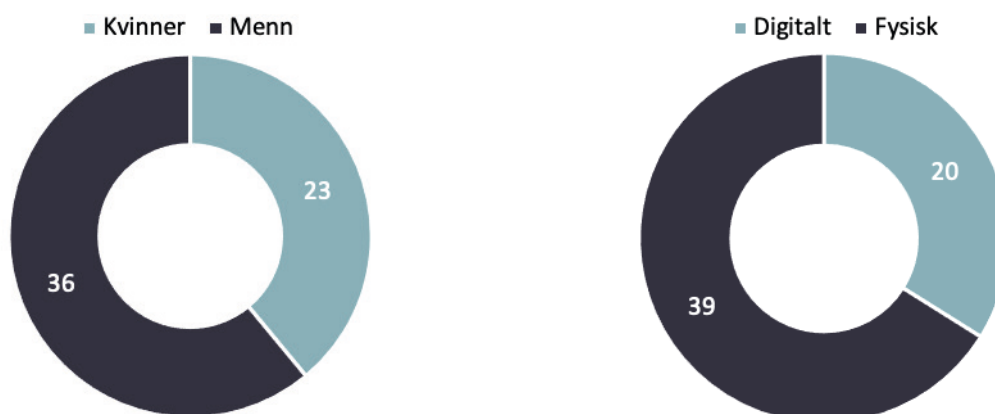
I rekrutteringsfasen mottok vi en liste fra Politidirektoratet med kontaklinformasjon til radikaliseringskontakter i politidistriktene, og en tilsvarende liste fra PSTs sentrale enhet med aktuelle PST-representanter i distriktene. Vi fikk tips om andre relevante informanter gjennom samtaler og e-postutveksling. Ettersom intervjuene inkluderte tematiske fokusområder som personlige forhold, intern organisasjonsstruktur, ledelse og rapportering, kunne informasjon vi mottok, omfatte opplysninger underlagt taushetsplikt etter politiregisterloven § 23 første og annet ledd. I forkant av intervjuene ble informanter fra politiet derfor fritatt fra taushetsplikten innenfor de temaene prosjektet undersøker, etter godkjenning fra Politidirektoratet. Tilsvarende fikk informanter fra PST fritak fra taushetsplikten innenfor samme temaer, med godkjenning fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Videre bestod intervjuforberedelsene hovedsakelig av to ting. For det første forberedte vi Nettskjemas diktafon-app for bruk og lagring av lydopptak.

12 Politidistriktstørrelser er delt i tre fordelt på antall innbyggere som er dekket av politidistriktet. Fem politidistrikt har over 500 000 innbyggere, tre har mellom 300 000 og 500 000 innbyggere, og fire har under 300 000 innbyggere. Organisatorisk tilhørighet er delt mellom politiansatte (inkludert Politidirektoratet), PST og øvrige samarbeidspartnere.

13 SLT står for Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak blant barn og unge, og er en samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus- og kriminalitet, deriblant voldelig ekstremisme, som benyttes av om lag 200 norske kommuner. SaLTo er en tilsvarende desentralisert samarbeidsmodell for Oslo politidistrikt og Oslo kommune.

Figur 3. Intervjuer: kjønnsfordeling og form



Lyddopptak ble gjort for å forenkle transkriberingsprosessen og for å begrense notat- og tolkningsfeil. I tillegg ble det utformet semistrukturerte intervjuguider tilpasset de tre organisatoriske gruppene. Formålet med dette var å åpne for at informantene fikk uttale seg fritt om forhåndsbestemte temaer og personlige opplevelser, samtidig som at intervjuet ble samtalepreget, og spørsmålsrekkefølgen og oppfølgingen mer fleksibel. Alle informantene mottok et informasjons- og samtykkeskriv, og ble gjort oppmerksomme på lyddopptak, databehandling og rettigheter. Intervjudataene ble etter transkripsjon kodet og analysert. Sitatene som brukes i evalueringen er hentet fra de transkriberte intervjuene.

Kvantitative spørreundersøkelser

Det ble i tillegg sendt ut en anonymisert spørreundersøkelse gjennom SurveyXact. Denne ble distribuert til henholdsvis nåværende og tidligere radikaliseringskontakter for distriktene, formelle og uformelle radikaliseringskontakter på GDE- og tjenestestedsnivå og PST, og var spesifikt tilpasset hver av de tre gruppene. Spørsmålene var likevel overlappende, hvilket muliggjorde en resultat-sammenslåing i etterkant. Spørreundersøkelsen ble delvis utformet på bakgrunn av mandatets problemstillinger, og delvis gjennom temaer som gjentatte ganger kom opp under intervjuene. Andelen fullførte eller delvis fullførte svar i forhold til distribusjon utgjorde totalt 77 %. Data fra spørreundersøkelsen er hovedsakelig ment å supplere og underbygge informasjonen som kommer frem i intervjuene.

Vurdering av metoder og datagrunnlag

Begrensede retningslinjer for radikaliseringskontakten og mangel på en tydelig hensiktsbeskrivelse for ordningen har medført visse utfordringer og påfølgende svakheter i evalueringen. For det første betyr det at våre vurderinger ikke i alle tilfeller kan måles opp mot objektive kriterier, og at de vanskeligere kan evalueres på en pålitelig og sammenlignbar måte av en tredjepart. For det andre er funnene basert på individuelle meninger og erfaringer, noe som i prinsippet kan resultere i en begrenset og/eller skjev forståelse fra vår side av hvordan ordningen faktisk fungerer. Det kan også begrense muligheten til å kvantifisere resultater og måloppnåelse.

Når det er sagt, er vår oppfatning likevel at den valgte fremgangsmåten er den mest egnede for å besvare mandatets problemstillinger på best mulig måte. Svakheterne er det etter beste evne kompensert for, blant annet ved å representere samtlige politidistrikter, hvilket begrenser geografiske skjevheter og et «storbyfokus» og gir til sammen et bredere innblikk i lokale utfordringer og demografiske sammensetninger. Ved å inkludere synspunkter fra andre interessenter og involverte parter, slik som ledere, operativt politi og nasjonale og lokale samarbeidspartnere, sørger vi for en bredere forståelse av ordningens funksjon, behov og utfordringer.

At funnene fra et allerede rikt kvalitativt datagrunnlag samsvarer med de kvantitative dataene i spørreundersøkelsen, er videre et tegn på at

funnene både er gyldige og pålitelige. Og fordi flertallet av intervjuobjektene på tvers av hierarkisk og organisatorisk tilhørighet pekte på de samme behovene og utfordringene, er vår oppfatning at subjektivitet ikke har hatt betydelig negativ innvirkning på vurderingsfunnene.

1.4. Sentrale funn og anbefalinger

Vi avslutter dette kapittelet med et sammendrag av våre funn fra vurderingskapitlene (kapittel 3-7). I tillegg presenterer vi ti sentrale anbefalinger. Disse anbefalingene er trukket ut fra kapittel 8, som inneholder våre forslag til justeringer i ordningen og til hvordan den bør se ut i fremtiden.

Vurderingsfunn

Våre undersøkelser har ledet frem til tre overordnede funn av særlig betydning. For det første finner vi at det i dag, nesten ti år etter at radikaliseringskontaktordningen ble innført, fremdeles fremstår som svært uklart hva som skal være politiets rolle, ansvar og oppgaver i arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. En viktig årsak til dette er at det ikke foreligger klare retningslinjer fra politiske myndigheter for hvordan arbeidet skal organiseres, og hvordan ansvaret for ulike typer oppgaver skal fordeles mellom PST, politiet og kommunene. Det er derfor et kritisk behov for slike avklaringer fra myndighetshold.

For det andre, som følge av manglende retningslinjer, instruksjoner og nasjonal koordinering, er det betydelig variasjon i måten politidistriktene organiserer sine radikaliseringskontakter på. Det er videre store forskjeller i hvordan rollene tolkes og praktiseres. Som følge av dette kan man i dag ikke forvente tilnærmet lik grad eller type oppfølging av den samme bekymringsmeldingen uavhengig av hvor man bor i Norge. Derfor er det et kritisk behov for at det på nasjonalt nivå utvikles tilstrekkelig detaljerte retningslinjer og instruksjoner.

For det tredje: Til tross for at det er kommunene som sitter på de mest aktuelle forebyggende

tiltakene, har ikke kommunene, i motsetning til politiet, fått i oppdrag av politiske myndigheter å sette av dedikerte ressurser til å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Som følge av dette har politiet i mange tilfeller få eller ingen faste samarbeidspartnere i kommunene som sikrer en helhetlig oppfølging av personer det er knyttet en radikaliseringsbekymring til. I praksis er det opp til hver kommune å velge hvorvidt og i hvilken grad man ønsker å prioritere eller forplikte seg til arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Derfor mener vi at regjeringen bør pålegge kommunene å etablere faste strukturer for den sivile forvaltningens håndtering av denne typen bekymringsmeldinger og annet forebyggende arbeid på feltet. Videre, fordi politiet har såpass begrenset juridisk handlingsrom innen dette virkeområdet, og fordi kommunene sitter på de mest relevante tiltakene, mener vi at kommunene bør få tildelt et overordnet ansvar for tiltakskoordinering for relevante bekymringstilfeller. Ettersom det kun er justissektoren som i dag er pålagt av regjeringen å sette av dedikerte ressurser til å håndtere innmeldte bekymringer om radikaliserings og voldelig ekstremisme, er det ofte politiet som i praksis har blitt sittende med et slikt tiltakskoordinerende ansvar. Hvorvidt dette har vært regjeringens intensjon med tiltak 13 i handlingsplanen fra 2014, er for oss uklart.

I tillegg til disse tre overordnede funnene har vi en rekke vurderingsfunn som er direkte knyttet til vurderingskriteriene som introduseres innledningsvis i hvert vurderingskapittel. I det som følger, oppsummerer vi disse vurderingsfunnene. Merk at hvert nummer korresponderer med de nummererte vurderingskriteriene som er presentert innledningsvis i hvert vurderingskapittel.

Vurderingsfunn fra kapittel 3 – Den opplevde effekten av ordningen

1. På den ene siden opplever de fleste av dem som er del av denne ordningen, at ordningen med radikaliseringskontakter i politiet både er viktig og et steg i riktig retning for å kunne hjelpe, forebygge, avdekke og avverge på et tidligere

stadium. Dette er primært fordi ordningen bidrar til økt kunnskap og bevissthet om tematikken både internt i politiet og eksternt ut mot samarbeidsaktører, og fordi den forplikter politiet til å faktisk jobbe med feltet. På den andre siden opplever mange stor usikkerhet rundt hva ordningen faktisk skal innebære for politiets radikaliseringskontakter, hva jobben deres egentlig skal gå ut på, hvilke mål de skal jobbe etter, hva de faktisk har lovlig mandat til å gjøre, hvem de egentlig skal rette sin forebyggede innsats mot, hva slags typer tiltak og virkemidler de kan og bør iverksette, hvordan de skal samarbeide med PST, kommunene og andre aktører på feltet, samt hva de kan forvente fra disse samarbeidene. Gitt all denne usikkerheten, sier det seg selv at det også er knyttet stor usikkerhet til den opplevde effekten av ordningen og hvorvidt den fungerer etter hensikten, siden det også er uklart hva denne hensikten egentlig er.

Vurderingsfunn fra kapittel 4 – Intern organisering

1. Pålegget om at samtlige distrikter skal ha én radikaliseringskontakt som har som eneste rolle å arbeide med dette oppdraget, er ikke tilstrekkelig ettergått eller fulgt opp. I mer enn halvparten av politidistriktene har disse radikaliseringskontaktene andre roller som del av sin stilling.
2. Stillingene som radikaliseringskoordinator og/eller lokal radikaliseringskontakt (se kapittel 2 for en nærmere forklaring på skillet mellom radikaliseringskoordinator og lokal radikaliseringskontakt) er ikke tilstrekkelig forankret i en felles arbeidsinstruks med klart definerte arbeidsoppgaver og ansvarsområder. Dette gir seg utslag i svært ulik praktisering av ordningen, både i og mellom politidistriktene.
3. Det foreligger fremdeles ingen fast opplæring for politiets radikaliseringskontakter. Det foreligger heller ikke noe definert kunnskapsgrunnlag som arbeidet kan basere seg på.
4. Måten politiets radikaliseringskontaktordning har blitt plassert inn i politiets organisasjonsstruktur etter nærpolitireformen på, er lite hensiktsmessig. En sentral utfordring er at de såkalte radikaliseringskoordinatorene er plassert ved fellesenheten og derfor ikke har noen beslutningsmyndighet overfor radikaliseringskontaktene (eller andre utførere) de skal koordinere, ettersom disse er plassert i de geografiske driftsenhetene.
5. Politiets innsats innen dette virkeområdet blir i svært liten grad blir løst på en enhetlig måte i og mellom politidistriktene. Det foreligger heller ingen enhetlig arbeidsmetodikk som anvendes i eller på tvers av distriktene.
6. Radikaliseringskoordinatorenes og de lokale radikaliseringskontaktens tilgang på nødvendig lederstøtte og ressurser varierer betydelig mellom politidistriktene og de geografiske driftsenhetene. I noen tilfeller får de god støtte. I andre tilfeller blir de direkte eller indirekte hindret av sine ledere fra å gjøre jobben sin, da de blir bedt om å i stedet løse andre oppgaver.
7. Funksjonene som radikaliseringskoordinator og lokal radikaliseringskontakt er ofte lite kjent i den øvrige politiorganisasjonen. Dermed er det mye relevant informasjon som aldri tilflyter dem, og de blir ikke alltid involvert i politiets håndtering av relevante hendelser, som for eksempel demonstrasjoner gjennomført av politiske ekstremister.
8. Det er stor variasjon mellom politidistriktene hva angår å prioritere et målrettet arbeid med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Enkelte distrikter har kommet langt i å utvikle en målrettet innsats. Andre distrikter har knapt begynt.
9. Det fremstår som uklart hvorvidt politiets radikaliseringskoordinatorer og-kontakter opererer innenfor eller utenfor lovverket som i dag legger rammene for politiets forebyggede arbeid. Denne uklarheten utgjør en grunnleggende utfordring for dette arbeidet.

Vurderingsfunn fra kapittel 5 – Politidirektoratets nasjonale koordinering

1. POD ivaretar i liten grad sin oppgave med å koordinere ordningen. Dette er delvis grunnet manglende prioritering og ressurssetting i POD, og delvis grunnet et uklart oppdrag fra øvrige politiske myndigheter. Vi finner at de få som har jobbet med dette oppdraget i POD har gjort en vesentlig innsats, men at de har vært for få og hatt for mange andre og høyere prioriterte oppdrag.
2. POD har i noen grad tilrettelagt for erfaringsdeling mellom og kompetanseutvikling for radikaliseringskoordinatorene. Dette har primært skjedd i form av et fast digitalt møte i regi av POD annenhver uke.
3. Det har generelt vært få bestillinger til POD i tildelingsbrevene fra Justis- og beredskapsdepartementet knyttet til politiets radikaliseringskontaktordning. Videre ser vi at de få bestillingene som har blitt sendt, som for eksempel utvikling av en enhetlig arbeidsmetodikk for radikaliseringskontaktene, i liten grad er fulgt opp på en tilfredsstillende måte av POD.
2. Det er i varierende grad etablert faste samarbeidsstrukturer og rutiner mellom politiet og PST i de forskjellige politidistriktene.
3. Kvaliteten på samarbeidet mellom politiets radikaliseringskontakter og PST når det kommer til gjensidig tillit, tilstrekkelig informasjonsutveksling og felles problem- og situasjonsforståelser varierer betydelig mellom politidistriktene. Eksisterende utfordringer kan delvis se ut til å komme av en form for hemmelighetskultur i PST, og delvis av politiets uavklarte rolle og mandat.
4. Selv om enkelte radikaliseringskontakter har hatt godt utbytte av samarbeid med og bruk av den nasjonale veilednings- og ressursfunksjonen ved RVTS, er det fremdeles mange som ikke er tilstrekkelig kjent med denne funksjonen. Det foreligger tilsynelatende stor variasjon når det kommer til kompetanse om forebygging av radikalisering og voldelige ekstremisme mellom de ulike RVTS-regionene. Flere av praktikerne som jobber innen dette fagfeltet setter også spørsmålsteget ved at en nasjonal veilednings- og ressursfunksjon for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme er lagt til en institusjon som primært er faglig forankret innen helsefag, ettersom dette fagområdet har vel så mye å gjøre med samfunnsvitenskap og humaniora.

Vurderingsfunn fra kapittel 6 – Politiets samarbeid med nasjonale aktører (PST og RVTS)

1. Politiets og PSTs mandats-, ansvars- og rollefordeling innen dette virkeområdet er ikke tilstrekkelig avklart. Begge er gitt i oppdrag å forebygge politisk vold / voldelig ekstremisme, og det det finnes, så vidt oss bekjent, ingen føringer for hvordan de to etatene skal fordele dette oppdraget mellom seg. Juridisk sett har politiet generelt anledning til å iverksette forebyggende tiltak dersom det er mistanke om en fremtidig kriminell handling. Men dersom det foreligger en mistanke om voldelig ekstremisme / politisk vold, er det ifølge loven PSTs ansvar å vurdere eventuelle forebyggende tiltak. Dermed er det svært uklart hva som står igjen til politiet. Politiet har ikke hjemmel til å iverksette personrettede forebyggede tiltak dersom det ikke foreligger mistanke om en fremtidig kriminell handling, men for eksempel kun en bekymringsmelding tilknyttet radikale eller ekstreme holdninger.

Vurderingsfunn fra kapittel 7 - Politiets samarbeid med lokale aktører

1. Politiets og kommunenes ansvars- og rollefordeling innen dette virkeområdet er ikke tilstrekkelig avklart. Selv om det er kommunene som sitter på de mest aktuelle tiltakene for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme er de ikke pålagt å avlegge dedikerte ressurser til dette arbeidet, slik politiet er. Dermed har politiet i mange tilfeller få eller ingen faste samarbeidspartnere i kommunene som sikrer en helhetlig oppfølging av personer det er knyttet en radikaliseringsbekymring til.
2. Hvorvidt det foreligger faste strukturer og rutiner for samarbeid mellom politiet og

kommunene innen dette virkeområdet varierer betydelig fra kommune til kommune. Det at slike faste strukturer ikke er pålagt og derfor mangler i mange kommuner, er en betydelig utfordring for politiet – som selv ikke har tilgang på de mest relevante virkemidlene og tiltakene.

3. Kvaliteten på samarbeidet mellom kommunale aktører og politiet varierer betydelig med hensyn til gjensidig tillit, tilstrekkelig informasjonsutveksling og felles problem- og situasjonsforståelse. I noen kommuner fungerer enkelte samarbeid godt. Andre samarbeid er preget av mistillit og manglende gjensidig forståelse for hverandres oppdrag.

Anbefalinger

Vår vurdering er at mange av problemene og manglene vi har identifisert kun er symptomer på et større problem som ligger i selve oppdraget politiet har fått fra politiske myndigheter. Politiet er på mange måter blitt gitt et umulig oppdrag. På den ene siden har politiet kun anledning til å iverksette forebyggende tiltak dersom det foreligger mistanke om en fremtidig kriminell handling, i dette tilfellet voldelig ekstremisme. Men i motsetning til de fleste andre former for kriminalitet som politiet skal forebygge, er det ved mistanke om politisk vold / voldelig ekstremisme ifølge politilovens § 17 b PST som har det juridiske ansvaret for å forebygge, ikke politiet. Og dersom en slik mistanke *ikke* foreligger, har ikke politiet lenger juridisk grunnlag for å iverksette forebyggende tiltak. Det ville være svært problematisk dersom politiet skulle iverksatt forebyggende tiltak mot personer som har radikale eller ekstreme meninger, men som ikke har gjort noe eller mistenkes å gjøre noe ulovlig.

I tillegg befinner de mest aktuelle forebyggende tiltakene seg hos kommunene, ikke hos politiet. Det er fordi det først og fremst er andre aktører som har som primær oppgave å jobbe med hjelp, omsorg, integrering og inkludering. Videre har kommunene i motsetning til politiet anledning til å iverksette forebyggende tiltak på grunnlag av sosiale behov, også i tilfeller hvor det ikke nødven-

digvis foreligger mistanke om en fremtidig kriminell handling. Satt på spissen har politiet verken juridisk handlingsrom eller reell mulighet til å arbeide forebyggede innen dette området. Derfor er de gitt et umulig oppdrag.

På bakgrunn av denne situasjonen er det etter vår vurdering lite hensiktsmessig å komme med anbefalinger som utelukkende forsøker å bøte på de mange små problemene som vi har identifisert, så lenge roten til disse problemene vedvarer. Derfor velger vi også å legge frem et forslag til hvordan radikaliseringskontaktordningen kan tegnes opp på nytt, på bakgrunn av de funnene som har kommet frem i denne, men også i andre, evalueringer. I dette ligger blant annet et forslag om å legge et overordnet tiltakskoordinerende ansvar for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme til kommunene. Dette er i så fall en beslutning som må tas på regjeringnivå.

Det er uansett et viktig poeng at flere av behovene og utfordringene som løftes frem på tvers av vurderingskapitlene vanskelig kan isoleres fra hverandre, og må sees i sammenheng. Vi understreker derfor at eventuelle justeringer i ordningen som gjøres på bakgrunn av våre forslag og vurderingsfunn bør ha en helhetlig tilnærming som rommer kompleksiteten i, og tar i betraktning betydningen av, den gjensidige innvirkningen endringer på ett område kan ha på et annet.

Når dette er sagt, vil vi understreke at utfordringene som pekes på i denne evalueringen, *ikke* må tolkes som en kritikk av politiets faktiske innsats og arbeid med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Tvert imot er vår oppfatning at de i politiet som jobber på dette feltet, har utført sitt oppdrag på en profesjonell og tilfredsstillende måte, tatt i betraktning deres mangelfulle retningslinjer, instruksjoner og arbeidsverktøy. Etter vår mening er det oppsiktsvekkende at slike rammer ikke var på plass i forkant av at ordningens ble innført, gitt det ansvarstunge og risikofylte oppdraget politiet ble pålagt – som dessuten innebærer omfattende usikkerhet i sin natur.

Trussel	Trusselvurderingsansvar	Sårbarheter	Oppfølgingsansvar
Sannsynlig	PST	Ja	PST
		Nei	PST
Uavklart (mulig)	PST og politiet	Ja	Kommunen
		Nei	Kommunen
Lite sannsynlig	Politiet	Ja	Kommunen
		Nei	Ingen

I det som følger oppsummerer vi ti av de mest sentrale anbefalingene som følger av våre vurderingsfunn. En mer dyptgående redegjørelse for bakgrunnen og begrunnelsene for disse anbefalingene finnes i kapittel 8. Kapittel 8 inneholder også et mer omfattende sett med anbefalinger og justeringer for hvordan vi ser for oss at radikaliseringskontaktordningen bør organiseres i fremtiden, på bakgrunn av våre vurderingsfunn. Flere av anbefalingene er illustrert gjennom figuren nedenfor, som er hentet fra kapittel 8 (figur 30):

Våre ti mest sentrale anbefalinger er som følger:

1. Ansvar for å koordinere personrettede tiltak i bekymringsmeldinger og enkeltsaker som kan forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme bør ligge hos kommunene. Forebyggende tiltak bør i denne sammenhengen dreie seg om å forhindre at *intensjonen* om å begå voldelig ekstremisme oppstår, hovedsakelig gjennom sosialforebyggende tiltak. I det øyeblikk en slik intensjon oppstår *i kombinasjon med kapasitet til å utføre handlingen*, er det imidlertid PST som må overta ansvaret for og lede det forebyggende arbeidet, som i så fall vil dreie seg om å eliminere intensjon og/eller kapasitet.
2. Regjeringen bør pålegge kommunene å etablere tverrsektorielle arbeidsgrupper som politiet kan bistå og delta i. Hensikten med disse gruppene er å koordinere informasjon, ressurser og tiltak. Mindre kommuner bør etablere én slik tverrsektoriell arbeidsgruppe på tvers av flere kommuner. Større kommuner bør etablere flere tverrsektorielle grupper i tråd med kommune- eller bydelstørrelse. I kommunene som har implementert SLT-modellen, vil det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i eller videreutvikle denne strukturen. I forbindelse med dette bør også bestemmelser om taushetsplikt for dette feltet mellom ulike instanser avklares.
3. Politiets rolle og hovedansvar når det gjelder forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme bør være å bidra med etterretningsstøtte i form av å utarbeide trusselvurderinger. Det bør derfor i større grad tilrettelegges for og gis opplæring i denne typen arbeid. Dette arbeidet vil bestå av det klassiske e-hjulet, herunder informasjonsinnhenting, analyse, vurdering samt formidling av trusselvurderinger til PST og den tverrsektorielle gruppen som skal styre og koordinere de forebyggede tiltakene. PST og kommunene kan imidlertid også benytte politiet som ett av sine tiltak, for eksempel ved at politiet gjennomfører bekymrings- eller avklaringsamtaler.
4. Det bør utarbeides trusselvurderinger for alle bekymringsmeldinger om radikaliserings og voldelig ekstremisme. Etter en innledende vurdering av PST eller politiet bør PST ha videre trusselvurderingsansvar for personer som er vurdert som en sannsynlig trussel. Politiet og PST bør dele på et overlappende trusselvurderingsansvar for personer som er vurdert som en uavklart (mulig) trussel. Politiet bør ha videre trusselvurderingsansvar for tilfellene der trusselen er vurdert som lite sannsynlig. I de tilfeller der politiet og PST er

uenige i sine vurderinger, må de så langt det er mulig dele informasjon som er nødvendig for å komme frem til en lik situasjons- og trusselforståelse.

5. Det bør være graden av avdekket trussel (kombinasjonen av intensjon og kapasitet) som avgjør hvem som har ansvar for *oppfølging* av personer det er knyttet en radikaliseringsbekymring til. Grunnet begrenset juridisk handlingsrom og manglende tilgang på relevante tiltak, bør politiet i ingen tilfeller ha overordnet ansvar for å koordinere eller styre personrettede forebyggende tiltak. PST bør ha oppfølgingsansvar i tilfeller hvor det foreligger en kjent eller sannsynlig trussel om politisk vold. Kommunene bør ha oppfølgingsansvar for personer som av politiet og/eller PST er vurdert å utgjøre en uavklart (mulig) eller lite sannsynlig trussel. Dersom en slik person ikke har kjente sårbarheter som kommunen kan hjelpe til med vil det mest nærliggende tiltaket være å be om at politiet innhenter og vurderer mer informasjon for å forsøke å avklare trusselen. Dersom en person ikke har kjente sårbarheter og er vurdert som en lite sannsynlig trussel, har ingen myndigheter noe videre oppfølgingsansvar.
6. PST bør behandle politiets radikaliseringskoordinatorer og lokale radikaliseringskontakter som etterretningspartnere og dermed i større grad nedgradere og dele relevant informasjon med dem. Det inkluderer også, så langt det er mulig, deres egne trusselvurderinger av personer PST har oppfølgingsansvaret for, altså personer som utgjør en sannsynlig trussel. PST bør bistå politiet med relevant opplæring, og sørge for at partene anvender samt har lik forståelse av de samme begrepene for vurdering av trusselen. I forbindelse med dette bør PST tilby radikaliseringskontakterne det samme analysekurset som tilbys PSTs egne analytikere.
7. Det bør så snart som mulig utvikles tydeligere og mer detaljerte nasjonale retningslinjer for hvordan radikaliseringskoordinatorer og de lokale radikaliseringskontakterne skal organiseres på distriktsnivå. Disse retningslinjene bør også inneholde detaljerte oppgave- og rutinebeskrivelser samt rutiner for samarbeid med ulike samarbeidspartnere. POD bør i samme forbindelse sørge for at relevante faginstanser utvikler en enhetlig arbeidsmetodikk for politiets lokale radikaliseringskontakter og -koordinatorer.
8. Dagens modell med én radikaliseringskoordinator per politidistrikt som dedikeres fullt til dette oppdraget bør videreføres, og det bør føres bedre tilsyn med ordningen. I tillegg bør det oppnevnes minst én tjenesteperson ved samtlige geografiske driftsenheter (GDE) som ivaretar funksjonen som lokal radikaliseringskontakt. Hvorvidt de lokale radikaliseringskontakterne skal jobbe med dette på fulltid eller i kombinasjon med andre roller/oppgaver, bør være opp til politidistriktene å bestemme avhengig av behov. Funksjonen bør imidlertid ivaretas ved alle GDE-er. Når dette avgjøres bør politidistriktet rådføre seg med blant annet distriktets radikaliseringskoordinator, som trolig har bedre forutsetninger for å kjenne til lokale behov innen virkeområdet. De lokale radikaliseringskontakterne i politidistriktet bør sammen med sine nærmeste ledere, og ved behov radikaliseringskoordinatoren, inngå i faste møter på tvers av GDE-ene for å drøfte innkomne bekymringsmeldinger og trusselvurderinger. Dette vil etter vår vurdering sikre en likere oppfølging på tvers av landet, bidra til større fagmiljøer og spareremuligheter, og ivareta politiets komparative fortrinn i forhold til PST på dette feltet, nemlig geografisk dekning.
9. Politidistriktets radikaliseringskoordinator bør få beslutningsmyndighet overfor de lokale radikaliseringskontakterne. Dette innebærer at de som skal tre inn i en radikaliseringskontakt-funksjon på GDE-ene til enhver tid må være gripbare for koordinatoren dersom behovet skulle oppstå, samt være fullt tilgjengelige så lenge behovet vedvarer. Det innebærer også at radikaliseringskontakterne ved samtlige

GDE-er skal innrette seg etter koordinatorens faglige råd og veiledning, også når det gjelder arbeidsmetodikk, kompetanseheving og prioritering av bekymringsmeldinger. Det bør være de lokale radikaliseringskontaktene som bistår og deltar i de kommunale tverrsektorielle arbeidsgruppene. Det bør som hovedregel også være de lokale radikaliseringskontaktene som deltar i lokale samhandlingsmøter med PST for å diskutere hverandres vurderinger av personer som utgjør uavklarte (mulige) og sannsynlige trusler.

10. Det bør opprettes et eget såkalt fagutviklingsapparat for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme med ansvar for å definere, videreutvikle og formidle det faglige grunnlaget som radikaliseringskontaktene forebyggende arbeid skal basere seg på. Vårt forslag, som bygger på allerede etablerte fagutviklingsapparat for etterforskningsfaget og straffesaksfaget, er at POD utgjør øverste fagmyndighet, at Politihøgskolen, eventuelt i samarbeid med andre, fyller rollen som nasjonal fagkoordinator, mens aktuelle politidistrikter ved radikaliseringskoordinatorene og eventuelt lokale radikaliseringskontakter, samt PST fyller rollen som fagforvaltere. Samtidig, inntil et slikt apparat er på plass, er det viktig at POD i mellomtiden tar tak i de mest kritiske manglende og utfordringene som denne evalueringen har avdekket, slik at politiets radikaliseringskontakter raskt får bedret sine arbeidsvilkår og sine forutsetninger for å lykkes med det tross alt livsviktige arbeidet som de gjør.

I påvente av avklaringer for ansvarsfordeling og organisering fra politiske myndigheter, mener vi det er nødvendig at man i politiet så snart som mulig starter arbeidet med å følge opp anbefaling 3, 4, 6, 7, 8, 9 og 10 over.

Kapittel 2 – Utviklingen av politiets radikaliserings- kontaktordning

Oppdragets mandat er å vurdere ordningen med politiets radikaliseringskontakter (PRKO). Til tross for at denne ordningen anses som sentral i det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme (FRVE) i Norge, har den helt siden den første forebyggingskontakten ble etablert i Østfold politidistrikt ved utgangen av 2014, stått overfor en rekke utfordringer.¹⁴ Disse utfordringene har primært å gjøre med ordningens rammevilkår og kritiske mangler når det kommer til retningslinjer, rutinebeskrivelser og grunnleggende (juridiske) avklaringer. Disse manglene har fått betydelige konsekvenser for radikaliseringskontaktens rolleforståelse og funksjonsutførelse på den ene siden, og for ordningens samlede funksjonalitet på den andre.

Før vi presenterer våre funn og vurderinger, er det nødvendig med en beskrivelse av de forholdene og forutsetningene ordningen opererer under. Som en introduksjon redegjør vi i dette kapittelet først for utviklingen av norske myndigheters og politiets arbeid med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, og belyser noen av utfordringene som fulgte oppdraget som ble gitt til politiet i regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme fra 2014. Kapittelet tar deretter for seg politietatens organisatoriske struktur etter nærpoltireformen og radikaliseringskontaktens plassering i denne.

2.1. Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme som satsningsområde? Erfaringer, handlingsplaner og opprettelse av politiets radikaliseringskontakter

Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme (FRVE) har tilsynelatende vært høyt prioritert av norske myndigheter de siste tiårene. Ofte omtales den negative utviklingen i Brumunddal på 1980- og begynnelsen av 1990-tallet som et vendepunkt i denne sammenhengen. På 1980-tallet fikk det som i utgangspunktet var lokale kriminalitetsutfordringer, økende

nasjonal oppmerksomhet etter at flere flyktninger og innvandrere var blitt utsatt for alvorlige volds-, trakasserings- og trusselhendelser fra ungdommer i lokalsamfunnet og fra et spirende høyreekstremt miljø.¹⁵ Politiets holdninger til, og håndtering av, de svært målrettede angrepene var i denne perioden i beste fall varierende og i betydelig grad preget av problembenektelse og ansvarsfraskrivelse.¹⁶ Stadig ble gjerningspersonene omtalt som «pøbler» og hendelsene kamuflert som «guttestreker», til tross for hendelsenes tydelige innvandringsfiendtlige karakter.

I 1991 tok journalisten Vetle Lid Larssen bladet fra munnen med artikkelen «Brumunddal – stedet Gud glemte?», hvor han tegnet et dystert bilde av et polarisert og fryktpreget lokalsamfunn.¹⁷ Artikkelen ble på mange måter en spore for handling og bidro blant annet til at den lokale aksjonsgruppen «Brumunddal på Nye Veier» (BPNV) ble opprettet.¹⁸ Da volden kulminerte i «Slaget i Brumunddal» eller «Myrdalslaget» i august 1991, fikk denne og tidligere hendelser bred medieoppmerksomhet over hele landet. Tettstedet ble som følge av dette sterkt stigmatisert for å ha et rasismeproblem.

Slaget i Brumunddal skulle samtidig vise seg å bli et viktig vendepunkt i den kollektive oppvåkningen og motoffensiven for kommunen, lokalsamfunnet, politiet og politikere. Etter initiativ fra Ringsaker kommune og BPNV, satte Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1991 ned en tverrdepartemental arbeidsgruppe med ansvar for å utvikle Aksjonsplan Brumunddal, en treårig tiltaksplan ment å bedre forholdene mellom innvandrere og lokalbefolkningen, samt å øke kunnskapen om hvordan man bedre kan håndtere utfordringer knyttet til fremmedfiendtlighet

¹⁴ Justis- og beredskapsdepartementet, Status for oppfølging av Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, 2015.

¹⁵ Yngve Carlsson, Aksjonsplan Brumunddal- ga den resultater? Bekjempelse av fremmedfiendtlig vold og trakassering i lokalsamfunnet, 1995.

¹⁶ Tore Bjørgo og Ingvild M. Gjelsvik, Utvikling og utbredelse av høyreekstremisme i Norge, 2018.

¹⁷ Vetle L. Larssen, Brumunddal – stedet Gud glemte?, 1991.

¹⁸ Yngve Carlsson, Aksjonsplan Brumunddal- ga den resultater? Bekjempelse av fremmedfiendtlig vold og trakassering i lokalsamfunnet, 1995.

og rasistisk vold på et lokalt nivå.¹⁹ Statlige og kommunale myndigheters tidligere passivitet og ansvarsfraskrivelse ble fra nå byttet ut med en langt mer aktiv innsats som fikk ringvirkninger langt utover Brumunddals grenser.²⁰

Ved å fremheve at de underliggende utfordringene for lokale ungdommer i Brumunddal hadde mer å gjøre med sosioøkonomiske og kulturelle faktorer, marginalisering og «aggressiv lokalpatriotisme» enn internert høyreekstremisme, bidro Frøydis Eidheims og Yngve Carlssons NIBR-rapporter til å endre forståelsen av problemets natur, og dermed også synet på hva som var effektive tiltak.²¹ I tråd med Carlssons anbefalinger var en direkte konsekvens av Aksjonsplan Brumunddal at Utlendingsdirektoratet (UDI) etablerte en veiledningstjeneste for lokalt arbeid mot rasisme og fremmedfiendtlighet bestående av både forskere, politiet, sosialarbeidere og andre. Tjenesten var ment å skulle bistå kommuner i deres håndtering av relevante problemer.²²

Et annet viktig vendepunkt for politiets metode- og kunnskapsutvikling i arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme skjedde ved Manglerud politistasjon i Oslo på midten av 1990-tallet. På Oslos østkant hadde det i denne perioden vokst frem særlig to høyreekstreme ungdomsgrupperinger under navnene Viking og Boot Boys.²³ Manglerudpolitiet var raskt på banen med å involvere relevante bydeler, frivillige organisasjoner og foreldre i den forebyggende innsatsen.

Det var dessuten i denne perioden at den såkalte bekymringssamtalen ble utviklet og systematisert av politiforebyggeren Bjørn Øvrum. Målet med denne var både å advare og å hjelpe ungdommene vekk fra negative miljøer og inn i mer produktive og positivt orienterte omgivelser. På bakgrunn av de gode erfaringene med denne metodikken utviklet Politidirektoratet i 2011 en veileder for bekymringssamtalen.²⁴ Erfaringene fra Manglerud politistasjon var også en viktig stimulans for Prosjekt Exit i 1996–1997, en mentorordning som skulle bistå ungdom som ønsket seg ut av voldelige og kriminelle miljøer, deres foreldre, samt politi, kommuner og andre i deres arbeid med og kunnskap om exit-prosesser.²⁵

Når den voldelige ekstremismen avtok utover på 2000-tallet, skyldtes det trolig en kombinasjon av flere forhold. For det første fikk flere aktuelle gjerningspersoner lange fengselsstraffer, noe som bidro til at organisasjonene deres gikk i oppløsning. For det andre førte enkelte svært brutale hendelser til at en del ungdommer som var tilknyttet høyreekstreme miljøer, ønsket å ta avstand fra disse. For eksempel var drapet på 15 år gamle Benjamin Hermansen i 2001 av to Boot Boys-medlemmer en hendelse som fikk flere unge mennesker til å forlate ekstremistiske grupper.²⁶ For det tredje hadde den forebyggende innsatsen fra politi, kommune og frivillige organisasjoner styrket seg og ga tilsynelatende god effekt særlig i deler av Oslo og Kristiansand, som i all hovedsak utgjorde de høyreekstremes knutepunkter i perioden. I samarbeid med forebyggende politi iverksatte dessuten PST i 2003 en samtalebasert kampanje mot den mer ideologiske høyreekstreme organisasjonen Vigrid, der de informerte ungdommene om hva organisasjonen faktisk var, samt om konsekvensene det å involvere seg videre ville få. På bakgrunn av samtalen uttrykte

19 Frøydis Eidheim, Hva har skjedd i Brumunddal? Bygdesamfunnet i møte med de fremmede og seg selv, 1993; Yngve Carlsson, Aksjonsplan Brumunddal- ga den resultater? Bekjempelse av fremmedfiendtlig vold og trakassering i lokalsamfunnet, 1995.

20 Tore Bjørgo og Ingvild M. Gjelsvik, Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: En kunnskapsstatus, 2015; Katrine Fangen og Yngve Carlsson, Right-Wing Extremism in Norway: Prevention and Intervention, 2013.

21 Frøydis Eidheim, Hva har skjedd i Brumunddal? Bygdesamfunnet i møte med de fremmede og seg selv, 1993; Yngve Carlsson, Aksjonsplan Brumunddal- ga den resultater? Bekjempelse av fremmedfiendtlig vold og trakassering i lokalsamfunnet, 1995.

22 Tore Bjørgo og Ingvild M. Gjelsvik, Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: En kunnskapsstatus, 2015.

23 Katrine Fangen, En bok om nynazister, 2001; Katrine Fangen og Yngve Carlsson, Right-Wing Extremism in Norway: Prevention and Intervention, 2013.

24 Politidirektoratet, Veileder for politiets bekymringssamtale: dialog for ansvar og positiv endring, 2011.

25 Tore Bjørgo og Ingvild M. Gjelsvik, Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: En kunnskapsstatus, 2015.

26 Katrine Fangen og Yngve Carlsson, Right-Wing Extremism in Norway: Prevention and Intervention, 2013.

halvparten av ungdommene umiddelbart at de ønsket å bryte med organisasjonen.²⁷

I det store og hele hadde likevel det lokale forebyggende politiet i Norge begrenset erfaring med radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det var dessuten PST som hadde hovedansvaret for å overvåke ideologiske ekstremister som utgjorde en trussel mot politiske motstandere og politikere, lokalt og nasjonalt. Fordi antallet ekstreme grupper var begrenset, og fordi norske lokalsamfunn i stor grad har vært preget av åpenhet, har det videre vært grunn til å tro at PST har hatt god innsikt i situasjonen, både ved den sentrale enhet i Oslo (DSE) så vel som i distriktene.²⁸

I 2010, i tråd med «regjeringens generelle intensjon om å forebygge heller enn å reparere», ble den første nasjonale, tverrsektorielle handlingsplanen for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme lansert.²⁹ Med denne ønsket regjeringen å øke kunnskapen på området samt å sikre en helhetlig tilnærming til FRVE, ettersom «forebygging av voldelig ekstremisme [ikke kan] møtes med polisierne tiltak alene».³⁰ Fire innsatsområder ble den gang prioritert: 1) økt kunnskap og informasjon, 2) styrke myndighetenes samhandling, 3) styrket dialog og økt involvering, og 4) støtte til sårbare og utsatte personer.

Kapittelet i handlingsplanen som omhandler justissektorens ansvar i forebyggingsarbeidet, beskriver politiets primærrolle som «å iverksette tiltak for å forhindre kriminalitet, samt å bidra til å stanse en begynnende kriminell atferd hos enkeltindivider».³¹ Videre hevdes etterforskning

og straffeforfølgning å ha en «betydelig forebyggende effekt» som «må sees i sammenheng med politiets forebyggende arbeid for øvrig».³² Handlingsplanen understreker at «når politiet får kjennskap til at personer har begått eller er i risikozonen for å begå kriminalitet, har de et ansvar for å gripe inn og iverksette egnede tiltak. [...] Politiet skal aktivt bidra til at kompetent myndighet tar ansvar for forebyggingen innenfor sitt ansvarsområde, og at innsatsen samordnes best mulig». SLT og politiråd trekkes frem som lokalt forankrede samarbeidsordninger der FRVE nå skulle inngå. Det fremheves med andre ord at politiet bør og skal samhandle med skolen, arbeidslivet, helsevesenet og kommunene ellers for å styrke mangfold, integrering, likestilling, demokratisk deltakelse og kriminalitetsbekjempelse. Konkret hvordan dette samarbeidet skulle foregå eller forvaltes, eller hva politiets rolle i dette arbeidet skulle omfatte, omtales ikke.

Terroranslaget mot Regjeringsbygget og på Utøya den 22. juli 2011 samt nye utfordringer knyttet til fremmedkrigere og hjemvendte «syriaferere» medførte større krav og forventninger til en effektiv forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i Norge. Som følge av disse forventningene lanserte regjeringen i 2014 en revidert versjon av handlingsplanen med klarere føringer for FRVE-arbeidets organisering og ansvarsforankring.³³ Samtidig som tverrsektoriell forebygging ble et tydeligere krav, fokuserte denne handlingsplanen i større grad på kontroll og overvåkning enn sin forgjenger fra 2010.

Som ett av 30 tiltak vedtok tiltak 13 i handlingsplanen å forankre ansvaret for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i politidistriktene gjennom å etablere forebyggingskontakter (senere kalt radikaliseringskontakter) i relevante distrikter. Ifølge handlingsplanen skulle forebyggingskontaktene være kontaktpunkt ved bekymring om radikaliserings og voldelig ekstremisme.

27 Katrine Fangen og Yngve Carlsson, *Right-Wing Extremism in Norway: Prevention and Intervention*, 2013.

28 Katrine Fangen og Yngve Carlsson, *Right-Wing Extremism in Norway: Prevention and Intervention*, 2013; Tore Bjørgo og Ingvild M. Gjelsvik, *Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: En kunnskapsstatus*, 2015.

29 Justis- og politidepartementet, *Felles trygghet- felles ansvar. Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2010 (s.15).

30 Justis- og politidepartementet, *Felles trygghet- felles ansvar. Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2010 (s.7).

31 Justis- og politidepartementet, *Felles trygghet- felles ansvar. Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2010 (s.15).

32 Justis- og politidepartementet, *Felles trygghet- felles ansvar. Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2010 (s.15).

33 Justis- og beredskapsdepartementet, *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2014.

misme, gi råd, videreformidle henvendelser til rette instans, ha kunnskap om effektive tiltak og tilgjengelige ressurser, drive bevisstgjøringsarbeid, være kontaktpersoner opp mot PST og overfor de lokale samarbeidsaktørene, og ha en rådgivende funksjon opp mot politirådene, SLT og andre lokale samordningsstrukturer.³⁴

Politiet fikk dermed et tydeligere ansvar innen et felt som tidligere primært hadde tilhørt PST, mens PST gjennom tiltak 12 og 13 ble forpliktet til å styrke sin rådgivende virksomhet mot politiet. Politiets årsrapport for 2015 rapporterte at dedikerte radikaliseringskontakter var etablert i samtlige politidistrikter ved utgangen av samme år.³⁵

Tre hovedutfordringer

Til tross for at tiltak 13 markerte et viktig steg i riktig retning når det kommer til forankring av ansvar og forpliktelse til å prioritere arbeidet med FRVE, beredte det samtidig grunnen for spesielt tre utfordringer som diskuteres grundigere i vurderingskapitlene i del 2 av denne evalueringen.

For det første ble politiet som følge av ordningen tildelt en spesialistrolle med ansvar for å forebygge radikaliserings- og voldelig ekstremisme, til tross for at det i praksis var uavklart hva politiets rolle, ansvar og oppgaver burde og skulle være i dette arbeidet. Dersom det foreligger mistanke om at en person har intensjon (vilje) om og kapasitet (evne) til å begå politisk vold / voldelig ekstremisme eller terror, er det ifølge politilovens § 17 b i dag PST som har det juridiske forebyggingsansvaret. Dersom det *ikke* foreligger en slik mistanke, men kun radikale eller ekstreme holdninger, har ikke politiet slik vi forstår det, hjemmel til å iverksette forebyggende tiltak. Det ville være svært problematisk dersom politiet skulle iverksett forebyggende tiltak mot personer som har radikale eller ekstreme meninger, men som ikke har gjort noe eller mistenkes å gjøre noe ulovlig. Da ville politiet i praksis bli et meningspoliti.

Dessuten er det *kommunen* som er «velferdsstatens frontlinje i norsk kriminalitetsforebygging» og som sitter på de mest relevante tiltakene for å forhindre at en intensjon til å begå politisk vold oppstår.³⁶ NIBR-rapporten om kommunens rolle i FRVE finner for eksempel at spesialiseringen i politiet har bidratt til at justissektoren har tatt et større ansvar for personoppfølging enn det som kanskje er ønskelig fra kommunens side, tatt i betraktning at det først og fremst er andre aktører som har som primær oppgave å jobbe med hjelp, omsorg, integrering og inkludering.³⁷

Førde, Andersen og Hellevik problematiserer på samme måte «den noe motsetningsfylte sammensetningen av agendaer» i politiets bekymringsarbeid, når politiet i realiteten er bedt om å kombinere sikkerhetspolitikkens «straff og kontroll» med sosial- og integreringspolitikkens «omsorg».³⁸ Dette fostrer usikkerhet rundt hva politiet egentlig skal og har lov til å forebygge, så vel som hvilken rolle de skal ha i (sam)arbeidet med FRVE - både for seg selv, for PST, for eksterne samarbeidspartnere, og ikke minst for personene det er knyttet en bekymringsmelding til.

For det andre *uteble* et forankret forvaltningsansvar for forebygging av radikaliserings- og voldelig ekstremisme utenfor justissektoren, særlig når det gjaldt (bekymringsmeldinger om) personer over 18 år. Selv om tverretatlige samarbeid, og særlig samarbeidet mellom politi og kommune gjennom politiråd og SLT-modellen, ble trukket frem som en nødvendig faktor for å lykkes i forebyggingsarbeidet, ble ikke kommunene pålagt å etablere strukturer for den sivile forvaltningens forebyggende arbeid på feltet. I praksis resulterte dette i en situasjon der det ble opp til kommunene selv å velge hvorvidt og i hvilken grad de ønsket å prioritere arbeidet med FRVE. Dette innebar videre at mange kommuner og kommu-

34 Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme, 2014 (s.20).

35 Politidirektoratet, Politiets årsrapport 2015, 2015.

36 Stian Lid og Geir Heierstad, Kommunal skreddersøm eller one size fits all? Den norske kommunen som velferdsleverandør og terrorkontrollør, 2019 (s.98).

37 Stian Lid m.fl., Forebygging av radikaliserings- og voldelig ekstremisme – hva er kommunens rolle?, 2016 (s.233-263).

38 Kristin E. Førde, Arnfinn J. Andersen og Per M. Hellevik, Bekymringsarbeidet. Politiets forebygging av radikaliserings- og voldelig ekstremisme, 2023.

nale virksomheter prioriterte sine ordinære, lokale utfordringer fremfor å gi ekstremisme noen spesiell oppmerksomhet.³⁹ Dermed ble politiet i mange tilfeller stående alene med ansvaret for en oppgave som sivilsamfunnet etter alt å dømme er best rustet til å utføre.

Kommunene som valgte å ta i bruk SLT-modellen, kunne dra fordel av etablerte nettverk og samarbeidsrelasjoner og løste dette problemet delvis, og noen steder forbillig, gjennom FRVE-spesifikke, tverrsektorielle arbeidsgrupper. Men heller ikke disse arbeidsgruppene fikk standardiserte juridiske og/eller forvaltningsmessige veiledere som det FRVE-relevante samarbeidet kunne ta utgangspunkt i. Dessuten er denne modellen primært rettet mot barn og unge, mens det i dag vel så gjerne er voksne personer som er aktive i både høyreekstreme og ekstreme islamistiske miljøer.⁴⁰ Hvem i kommunene som skulle ha forvaltningsansvar for de voksne det er meldt bekymring om, er uvisst. I tillegg benyttet (og benytter) ikke alle kommuner seg av SLT-modellen. I disse kommunene ble radikaliseringskontaktens forebyggende arbeid betydelig mer utfordrende, særlig i de tilfeller hvor FRVE heller ikke ble prioritert i kommunale virksomheters generelle forebyggende arbeid.

Den tredje utfordringen handler om at politiet ble tildelt en ny spesialistfunksjon, et nytt ansvar og nye oppgaver uten at det samtidig ble gitt klare juridiske og operative retningslinjer for hvordan dette ansvaret og disse oppgavene skulle forvaltes. Dette viste seg særlig merkbart for politidistriktene som ikke hadde vesentlig kunnskap om, eller erfaring med, tematikken. Men usikkerhet ble et nøkkelord også for radikaliseringskontaktene med mer erfaring på feltet. I tillegg til uklarheter rundt *hva* funksjonen skulle brukes til, hvilke mål den skulle jobbe etter, og hvilke ressurser den kunne spille på, var det heller ingen instruks for

hvordan bekymringsmeldinger skulle prioriteres eller håndteres, konkret hvor ansvarsfordelingen mellom politiet og PST lå, eller hvordan deling av ansvar mellom, samt informasjonsutveksling og samarbeid med lokale aktører skulle foregå. Som vi skal se i evalueringens neste del, har manglende retningslinjer i vesentlig grad gitt seg utslag i at politiets arbeid med FRVE forstås og utøves ulikt både innad i og på tvers av politidistriktene.

Denne usikkerheten utkrystalliserte seg spesielt i kombinasjon med at Justis- og beredskapsdepartementet, som gjennom sine tildelingsbrev tidligere ga Politidirektoratet tydeligere krav knyttet til politiets arbeid med FRVE, besluttet å begrense sin detaljstyring. Dermed ble det opp til Politidirektoratet å legge føringene for ordningen, føringene som i stor grad uteble. Som en konsekvens er vår forståelse at gapet mellom policy og implementering økte.

Vårt helhetsinntrykk er at ordningen ble innført som et resultat av en politisk bestilling som ikke nødvendigvis var like gjennomtenkt på utførelsesnivå eller basert på en behovsorientert tankegang og operativ logikk. Dette ble spesielt tydelig under nærpoltireformen og den påfølgende omstruktureringen av politidistriktene.

2.2. Nærpoltireformen og ny organisering

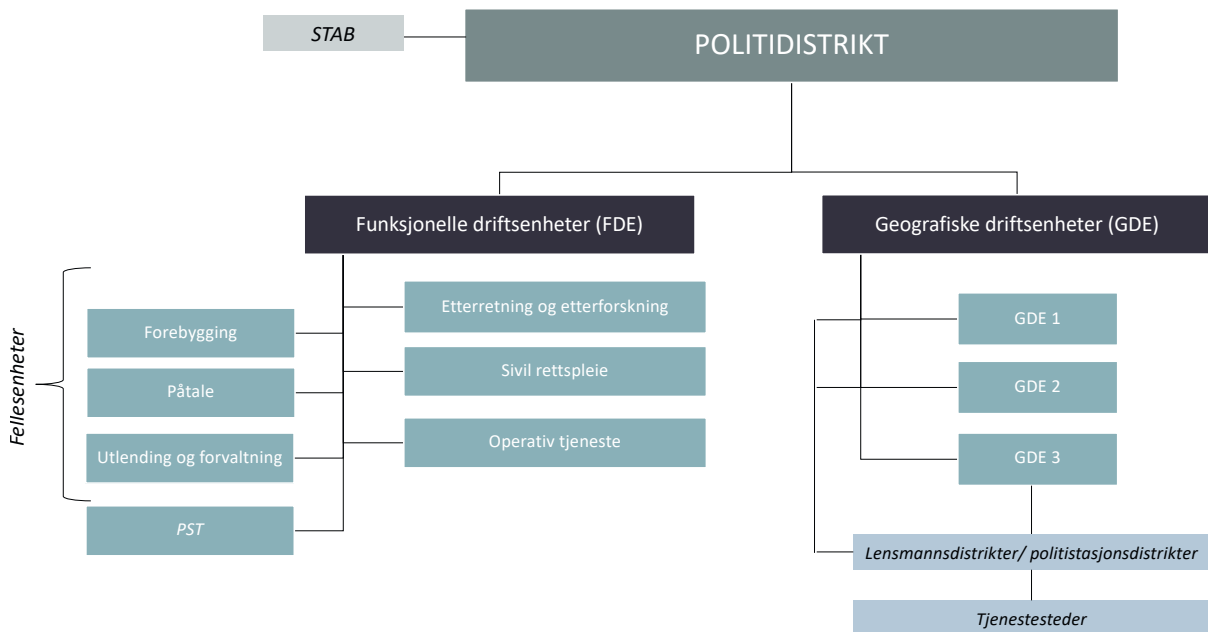
Etter at blant annet 22.juli-kommisjonens rapport og Politianalyseutvalgets utredning etterlyste struktur- og kvalitetsmessige endringer i Norges politi- og lensmannsetat, gjennomførte politiet en nærpoltireform i perioden 2016–2020.⁴¹ Denne omstruktureringen skulle vise seg å få stor betydning for politiets forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Gjennomføringen av nærpoltireformen resulterte blant annet i en reduksjon av antallet politidistrikter fra 27 til dagens tolv, med en felles overordnet organisasjonsmodell og nye, standardiserte funksjo-

39 Stian Lid m.fl., Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme – hva er kommunens rolle?, 2016 (s.9). Dette fremkommer også i våre undersøkelser.

40 Ingvild M. Gjelsvik og Tore Bjørge, Politiets virkemidler og rolle i forebygging av høyreekstremisme, 2018; Politiets sikkerhetstjeneste, Tamarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikaliseret?, 2016.

41 NOU (2012:14), Rapport fra 22. juli kommisjonen, 2012; NOU (2013:9), Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer, 2013.

Figur 4. Overordnet organisasjonsmodell for nye politidistrikter



ner.⁴² Formålet med den overordnede organisasjonsmodellen var blant annet å sikre en enhetlig organisering i de nye politidistriktene, mer effektiv ressursutnyttelse samt bedre styring og ledelse.⁴³ I tråd med dette skulle politidistriktene «deles» i geografiske og funksjonelle driftsenheter.

Overordnet organisasjonsmodell for de nye politidistriktene

I den nye organisasjonsmodellen ble det lagt opp til en ytterligere geografisk inndeling av politidistriktene gjennom såkalte *geografiske driftsenheter* (GDE). Politidistriktets geografiske driftsenheter ble gitt ansvar for utførelsen av polititjenesten og oppgavene forbundet med den innenfor sine geografisk avgrensede områder.⁴⁴ En GDE kan bestå av flere politistasjonsdistrikter og tjenestesteder. Sør-Øst politidistrikt ble eksempelvis organisert i tre geografiske driftsenheter (GDE Vestfold, GDE Telemark og GDE Buskerud) og videre i tolv politistasjonsdistrikter med totalt 28 politistasjoner. GDE Vestfold består av politistasjonsdistriktene Tønsberg, Larvik, Sandefjord og Nordre

Vestfold, med hovedsete i Tønsberg. Her sitter også lederen for hele GDE Vestfold, som har det overordnede personal-, budsjett- og resultatansvaret for GDE-en, og som sitter i politimesterens ledergruppe.⁴⁵ Det er politidistriktets politimester som er øverste leder for hele politidistriktet, og som dermed har det samlede ansvaret for all polititjeneste i distriktet.

I tillegg ble det etablert en rekke funksjonelle driftsenheter (FDE), eller fellesenheter, i alle politidistrikter som var ment å skulle styrke konkrete *fagområder*. Disse skal på politidistriktets vegne bidra til faglig utvikling i samarbeid med tilsvarende enheter fra andre politidistrikter og særorganer under ledelse av nasjonal fagmyndighet, tillagt POD. De skal også støtte polititjenesten i de geografiske driftsenhetene med rådgivning, kapasitetsforsterkning, spesialistkompetanse og eventuelle verktøy.⁴⁶ I fagdialogen med GDE-ene skal FDE-ene dessuten avklare, utvikle, kvalitets sikre og optimalisere oppgavene som utføres på GDE-nivå, samt ivareta fagutvikling, tolknings spørsmål og faglige virkemidler. Se figur 4 for en

42 Politidirektoratet, Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt, 2017 (s.88), versjon nr. 1.2.

43 Meld. St. 29 (2019-2020). Politimeldingen – et politi for fremtiden.

44 Politidirektoratet, Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt, 2017 (s.88), versjon nr. 1.2.

45 Politidirektoratet, Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt, 2017 (s.21), versjon nr. 1.2.

46 Politidirektoratet, Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt, 2017 (s.21), versjon nr. 1.2.

Figur 5. Ledelsesnivåene i politidistrikt og særorgan



illustrasjon av politidistriktenes organisasjons-
mal.⁴⁷

Fellessenhetene skulle videre speiles i ulike seksjoner, eller avdelinger, ved de geografiske driftsenhetene. Litt forenklet sagt fikk dermed fagenheten «felles enhet for forebygging» en forlenget arm i utføreravdelingen «forebyggende seksjon» i hver av GDE-ene.⁴⁸ Leder for forebyggende seksjon (nivå 3 i figur 5 nedenfor) har ansvaret for den forebyggende polititjenesten i hele GDE-en, i tråd med det som kommer ut av fagdialogen med felles enhet for forebygging. Leder for forebyggende seksjon på GDE-en er altså nærmeste leder for for eksempel politibetjenter 3/2/1 med funksjon som forebyggere i førstelinjearbeidet, og rapporterer til geografisk driftsenhetsleder, som videre rapporterer til politimesteren.⁴⁹ Figur 5 illustrerer ledelsesnivåene i politidistriktene.

Radikaliseringskontaktens funksjon og organisering

Med reformen ble det også etablert flere nye funksjoner som «sammen med enhetlig organisering og lokal tilpasning [skal] danne det nødvendige grunnlaget for at politiet i fremtiden leverer

tjenester med mer lik kvalitet».⁵⁰ Funksjonene skulle knyttes direkte opp mot fellessenhetene. For FRVE-feltets vedkommende betød dette at hvert politidistrikt ble *pålagt* å ha én radikaliseringskontakt organisert i funksjonell driftsenhet, enten i Felles enhet for forebygging (FF) eller Felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning (FEFE). Denne radikaliseringskontakten skulle ha som *eneste* rolle å arbeide med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme.⁵¹ Radikaliseringskontakten i fellessenheten skulle dermed ivareta tiltak 13 i regjeringens handlingsplan gjennom å være fagperson, koordinator og kontaktledd for det FRVE-relevante arbeidet som utføres ved de geografiske driftsenhetene.

Som fagmyndighets- og gjennomføringsansvarlig for nærpolitireformen utga Politidirektoratet i 2017 styringsdokumentet *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*.⁵² I tillegg til å gi føringer for hvordan distriktene skulle organiseres, stilte dokumentet også funksjonskrav til de nye funksjonene. Utover oppgavene radikaliseringskontaktene ble gitt i regjeringens handlingsplan, beskriver *Rammer og retningslinjer* formålet med og ansvarsområdene til politidistriktenes radikaliseringskontakt slik:

47 Organisasjonsmodellen og fellessenhetene varierer noe mellom politidistriktene. Oslo PD har for eksempel flere fellessenheter, mens andre, slik som Agder, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark PD har færre funksjonelle driftsenheter enn de seks (+ PST) listet her.

48 Dette varierer også noe mellom politidistriktene.

49 I Oslo PD er forebyggende seksjon organisert i avsnitt. Politibetjenter 3/2/1 med funksjon som forebyggere er derfor underlagt avsnittsledere, som rapporterer til seksjonslederen. Se fotnote 55 for videre redegjørelse av avsnitt.

50 Politidirektoratet, *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt*, 2017 (s.35), versjon nr. 1.2.

51 Agder, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark politidistrikter har slått sammen Felles enhet for forebygging og Felles enhet for etterretning og etterforskning i en Felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning.

52 Politidirektoratet, *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt*, 2017, versjon nr. 1.2.

Tabell 2. Radikaliseringskontaktens ansvarsområder

Hovedoppgaver	Radikaliseringskontakten er	Radikaliseringskontakten skal
Ansvarlig for oppfølging og kvalitetssikring av forebyggende tiltak mot radikalisering innen politidistriktets ansvarsområde	Ansvarlig for at politidistriktets planverk for arbeid mot radikalisering og voldelig ekstremisme er oppdatert, harmonisert og operasjonalisert	Koordinere og samordne politidistriktets innsats på området
Ansvarlig for kompetanseheving og formidling om arbeid mot radikalisering og voldelig ekstremisme	Faglig rådgiver for leder for felles enhet for forebygging / felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning i spørsmål og problemstillinger knyttet til fagfeltet	Sørge for at enhetlig arbeidsmetode mot voldelig ekstremisme benyttes i politidistriktet, herunder at det gjennomføres samtaler med personer i alle aldre der det er mistanke om ekstreme holdninger/gjerninger
Følge opp funksjonelle og geografiske enheters samarbeid med lokale samarbeidspartnere	Politidistriktets kontakt med interne og eksterne aktører og samarbeidspartnere innen fagområdet	
Være politidistriktets faglige kontaktledd mot PST	Ansvarlig for kompetanseutvikling og kvalitetssikring innen fagområdet i politidistriktet	
Koordinere politidistriktets kontakt med eksterne samarbeidspartnere innen arbeid mot radikalisering og voldelig ekstremisme		
Bistå kommunene, og eventuelt fylket, i arbeidet med handlingsplaner mot radikalisering og voldelig ekstremisme		

I henhold til denne beskrivelsen har radikaliseringskontakten en dobbeltfunksjon. Hen er på den ene siden Politidirektoratets *kontakt* i forbindelse med politiets FRVE-relaterte arbeid og politidistriktets faglige *kontaktledd* mot PST. Samtidig ble det – særlig i forbindelse med at nærpolti-reformen vedtok å etablere færre, men større politidistrikter bestående av flere GDE-er og tjenestesteder – et sentralt punkt å få koordinert den taktiske innsatsen. Dermed fikk radikaliseringskontakten på den andre siden en koordinerende rolle, både når det gjelder arbeidsmetodikk og sakshåndtering på taktisk nivå, men også når det gjelder oppfølging, kompetanseheving, bevisstgjøring og samarbeid internt og eksternt. Radikaliseringskontakten kan dermed sies å være kontaktpunkt for bestillinger og formidling som kommer «ovenfra» og koordinator for den faktiske innsatsen som skjer «nedenfra». Utover *Rammer og retningslinjer* og regjeringens handlingsplan ble det, så vidt oss bekjent, ikke gitt noen videre

instruks for *hvordan* radikaliseringskontakten skal utføre arbeidet, hva som konkret forventes av funksjonen eller hvilke mål det skal jobbes etter. Det fulgte heller ikke øremerkede ressurser med stillingen.

I 2017 kunngjorde regjeringen at radikaliseringskontakter var etablert og funksjonen ivaretatt i samtlige nye politidistrikter, hvorav fem distrikter imidlertid hadde midlertidige løsninger i påvente av ferdigstilling av omstillingsprosessene innenfor nærpolti-reformen.⁵³ Det ble videre rapportert om at disse var organisert under nivå 2-ledere, altså ledere i fellesenheten (FF/FEFE), og at dette ville styrke radikaliseringskontaktens forankring i politidistriktet, ettersom lederne på fellesenheten sitter i politimesterens ledergruppe sammen med lederne i de geografiske driftsenhetene.

⁵³ Justis- og beredskapsdepartementet, Status for oppfølging av Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, 2017.

Behovet for lokale radikaliseringskontakter

Oslo politidistrikt erkjente tidlig at én radikaliseringskontakt for hele distriktet ikke ville være tilstrekkelig, og var derfor raskt ute med å opprette en rekke fulltidsstillinger for *lokale radikaliseringskontakter*. For å unngå begrepsforvirring omtales heretter radikaliseringskontaktene i fellesenheten med distriktovergripende ansvar som *radikaliseringskoordinatorer*. De som jobber med FRVE på taktisk nivå i de geografiske driftsenhetene, omtales hetter som *lokale radikaliseringskontakter*, uavhengig om de er formelt pålagt, eller uformelt tildelt, ansvaret med FRVE.

De lokale radikaliseringskontaktene i Oslo politidistrikt er fordelt på de tre geografiske driftsenhetene Enhet Vest (ENV), Enhet Sentrum (ENS) og Enhet Øst (ENØ), med ansvar for sine respektive geografiske områder. ENV har for eksempel tre lokale radikaliseringskontakter, hvorav én har ansvar for Asker kommune, én for Bærum kommune og én for de fire bydelene Nordre Aker, Vestre Aker, Ullern og halve Frogner i Oslo kommune.

De lokale radikaliseringskontaktene jobber på taktisk nivå med primæroppgave å håndtere og følge opp FRVE-relevante bekymringsmeldinger, og forvalter i praksis alle ledd både i etterretnings- og tiltakshjulet.⁵⁴ De mottar bekymringsmeldinger, analyserer informasjonen, innhenter ytterligere informasjon, vurderer trussel og risiko, samarbeider med PST og kommunale aktører, og følger opp ved å bestemme, koordinere og gjennomføre nødvendige tiltak. Sammen med radikaliseringskoordinatoren møtes Oslo politidistrikts lokale radikaliseringskontakter (eller har inntil nylig møttes) månedlig til fagsamlinger, men de inngår ellers ikke i felles tiltaks- eller vurderingsmøter på tvers av enhetene.

Organisatorisk er de lokale radikaliseringskontaktene *faglig* underlagt distriktets radikaliseringskoordinator, men *personalmessig* underlagt sine respektive avsnittsledere ved forebyggende

seksjon – som også har ansvar for iverksettingen av det personorienterte forebyggingsarbeidet.⁵⁵ Dersom distriktets radikaliseringskoordinator mottar en bekymringsmelding som koordinatoren mener bør følges opp av en av GDE-ene, eller ønsker å kvalitetssikre det som ellers blir gjort, må hen derfor kontakte aktuell avsnittsleder, som derfra tar dette opp med sine lokale radikaliseringskontakter.

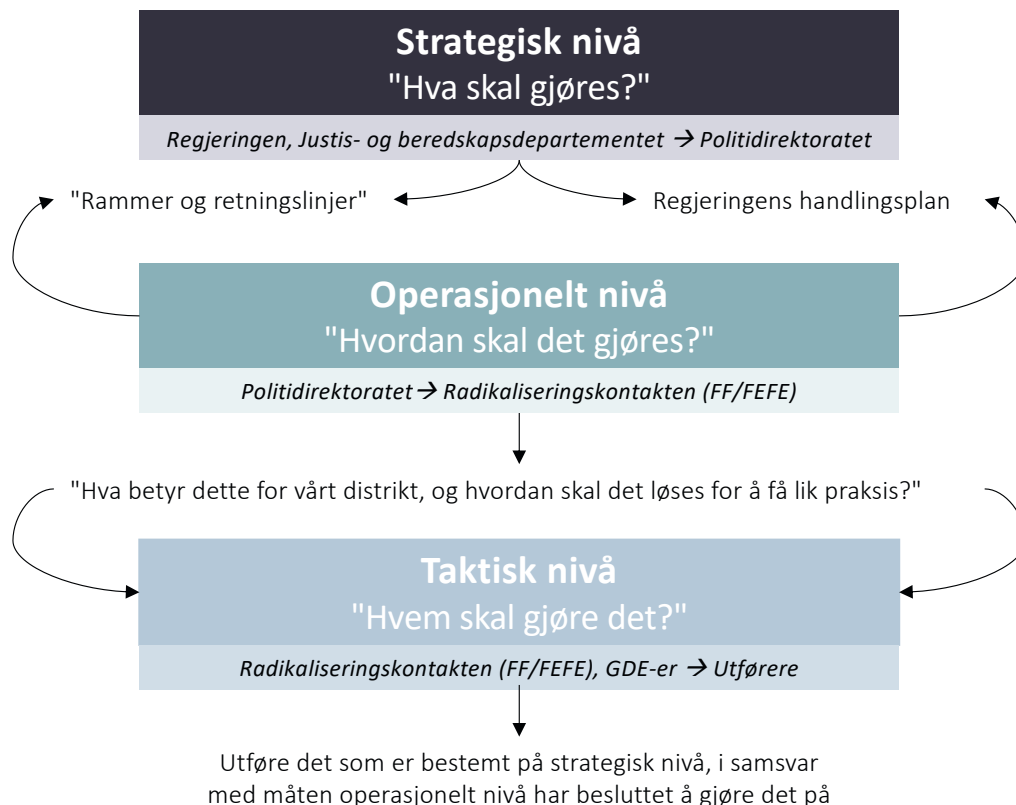
Ordningen med lokale radikaliseringskontakter i fulltidsstillinger ved én eller flere geografiske driftsenheter var per desember 2022 kun iverksatt i tre politidistrikter. Flere politidistrikter har likevel etablert mellomløsninger der enkelte personer på taktisk nivå enten formelt eller uformelt er tildelt eller pålagt ansvaret for sakshåndtering og annet relevant FRVE-arbeid i sin GDE, som regel på toppen av andre arbeidsoppgaver og ansvarsområder. I de fleste tilfeller er det en politikontakt eller (operativ) forebygger som har fått tilleggsansvaret med FRVE.

Uavhengig av prosentvis arbeidstid med FRVE og hvorvidt FRVE-ansvaret er forankret i deres stillingsinstruks, omtaler vi også disse personene som lokale radikaliseringskontakter. Felles for dem vi refererer til som lokale radikaliseringskontakter, er at de er tilsatt ved GDE-ene, at de primært jobber på taktisk nivå, og at de har fått tildelt (eller blitt pålagt) ansvaret for håndtering og oppfølging av FRVE-relevante bekymringsmeldinger i sin GDE. Fordi de lokale radikaliseringskontaktene er personal- og budsjettmessig underlagt ledere ved de geografiske driftsenhetene, har ikke distriktets radikaliseringskoordinator, som er tilsatt ved fellesenheten, beslutnings- eller ressursmyndighet over hva eller hvordan den

54 Politidirektoratet, Etterretningsdoktrine for politiet, 2020 (s.52), versjon nr. 1.2. For en nærmere forklaring av «8-tallet», se kapittel 4.2.

55 Ordningen med avsnitt og avsnittsledere er primært forbeholdt Oslo PD. Avsnitt er mindre underenheter organisert innenfor en større seksjon, som fokuserer på spesifikke kriminalitetsområder eller oppgaver, og er ment å tilrettelegge for en spesialisert tilnærming til kriminalitetsbekjempelse. Under seksjon for kriminalitetsforebygging i ENS ligger for eksempel et eget avsnitt for mangfold og radikalisering, som blant annet de lokale radikaliseringskontaktene ved GDE-en tilhører. Avsnittslederne rapporterer vanligvis til lederen av seksjonen der avsnittet er organisert. I andre politidistrikt er de lokale radikaliseringskontaktene vanligvis personalmessig underlagt lederen av GDE-ens forebyggende seksjon.

Figur 6. Beslutningsnivåene for politiets arbeid med FRVE



taktiske innsatsen med FRVE utføres eller prioriteres. Figur 6 illustrerer beslutningsnivåene for politiets arbeid med FRVE.

Andre politidistrikter har ingen utnevnte lokale radikaliseringskontakter. I disse politidistriktene er det ikke sjeldent slik at distriktets radikaliseringskoordinator jobber (delvis) saksorientert på toppen av sine ellers operasjonelle ansvarsområder. Verken *Rammer og retningslinjer* eller regjeringens handlingsplan gir føringer eller anbefalinger for en ordning med lokale radikaliseringskontakter.

Hvordan fungerer så de ulike lokale tilpasningene til politiets radikaliseringskontaktordning i praksis? I hvilken grad fungerer ordningen i henhold til sin hensikt? Dette er spørsmål som vil belyses i de påfølgende kapitlene, som presenterer våre vurderingsfunn.

DEL II: Vurderingsfunn

Kapittel 3 – Den opplevde effekten av ordningen

3

Ordnings med radikaliseringskontakter i politiet ansees som sentral i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i Norge. I politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi for 2021–2025 er et av målene at den norske politiinnsatsen skal være kunnskapsbasert, hvilket innebærer å jobbe «systematisk og metodisk med innhenting av relevant kunnskap og informasjon» for at politiet videre kan evaluere sin praksis og i større grad lære av det som gjøres bra, og av det som kunne gjøres bedre.⁵⁶ Hovedmålet med denne evalueringen er derfor å innhente ny kunnskap om radikaliseringskontaktordningen og hvorvidt det oppleves at den fungerer etter sin hensikt.

Vi går i denne delen av rapporten nærmere inn på våre vurderingsfunn. Det første kapitlet tar for seg evalueringens overordnede problemstilling, som handler om effekten av ordningen og hvorvidt den oppleves å fungere i henhold til sin hensikt. I de fire påfølgende kapitlene går vi i dybden på de fire andre temaområdene mandatet har bedt oss om å evaluere. Innenfor hvert temaområde vurderes en rekke forhold som av ulike grunner ansees å ha betydning for ordningens funksjonalitet. Noen av disse forholdene utgjør problemstillinger mandatet har pålagt oss å undersøke, mens andre ble identifisert underveis i evalueringsprosessen. Det er uansett et viktig poeng at flere av behovene og utfordringene som løftes frem på tvers av temaområdene, vanskelig kan isoleres fra hverandre, og må sees i sammenheng.

I tråd med dette kommer vi i vurderingskapitlene ikke til å foreslå punktvis anbefalinger på bakgrunn av hver vurdering. Dette er fordi våre undersøkelser peker i retning av at ordningen preges av såpass omfattende og sammensatte utfordringer at enkeltvis justeringer innenfor hvert område ikke vil være tilfredsstillende i seg selv. I stedet foreslår vi en grunnleggende omstrukturering og å tegne opp deler av ordningen på nytt med større vekt på å skape en helhetlig modell for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Dette forslaget med tilhørende anbefalinger presenteres i evalueringens tredje og siste del.

De neste fem kapitlene struktureres som følger: vi innleder med en bakgrunn for temaet som evalueres, før vi presenterer kriteriene vurderingene våre har tatt utgangspunkt i. Fordi mange av vurderingskriteriene går over i og dessuten avhenger av hverandre, besvarer vi dem gjennom en helhetlig redegjørelse av de samlede forholdene som foreligger. Hvert kapittel avsluttes med en oppsummering hvor vi mer kortfattet svarer ut de punktvis vurderingene. Fordi det første av disse fem vurderingskapitlene er betydelig kortere enn de påfølgende fire, går vi i dette kapitlet direkte til kjernen av problemstillingen.

⁵⁶ Politidirektoratet, Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi 2021-2025, 2021 (s.5).

3.1. Oversikt

Som forklart innledningsvis, er det en rekke metodiske forhold som gjør det krevende, om ikke umulig, å måle hvilken effekt radikaliseringskontaktordningen (PRKO) har hatt på omfanget av radikalisering og voldelig ekstremisme i Norge. Derfor har vi i forbindelse med denne delen av mandatet valgt å ta utgangspunkt i hvor stor nytteverdi PRKO oppleves å ha for dem som er del av denne ordningen. Følgende vurderingskriterier ligger derfor til grunn:

1. I hvilken grad oppleves politiets radikaliseringskontaktordning å fungere i henhold til sin hensikt?

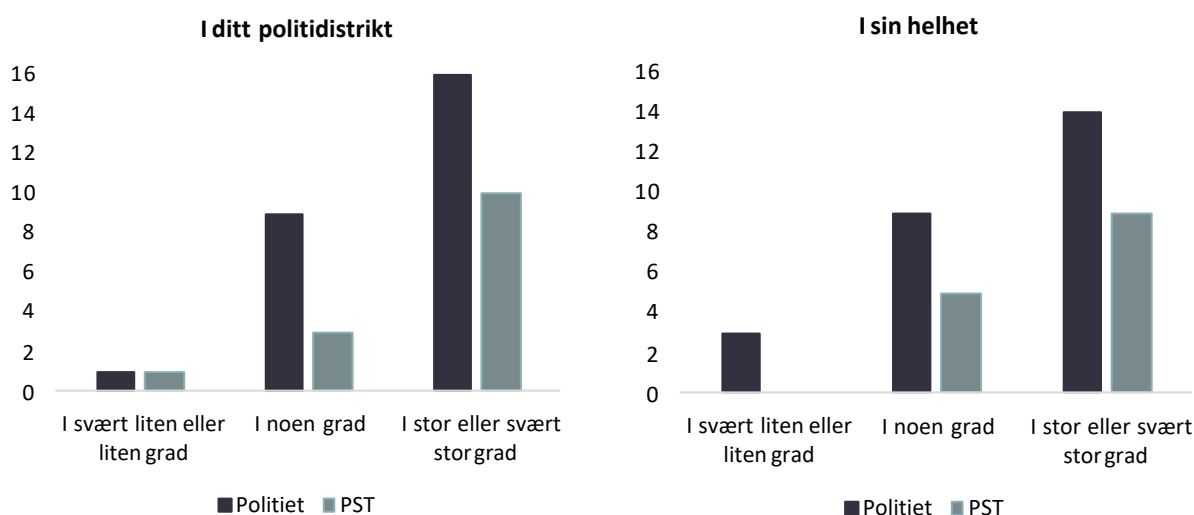
3.2. Ordningens opplevde betydning for FRVE

I våre undersøkelser finner vi en bred enighet på tvers av geografisk, organisatorisk og hierarkisk tilhørighet om at ordningen med radikaliseringskontakter i politiet samlet sett har hatt en betydelig positiv innvirkning på det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme. 62 % av politirespondentene og 71 % av PST-respondentene var særlig positive til ordningens betydning i deres respektive politidistrikt (figur 7, t.v.).

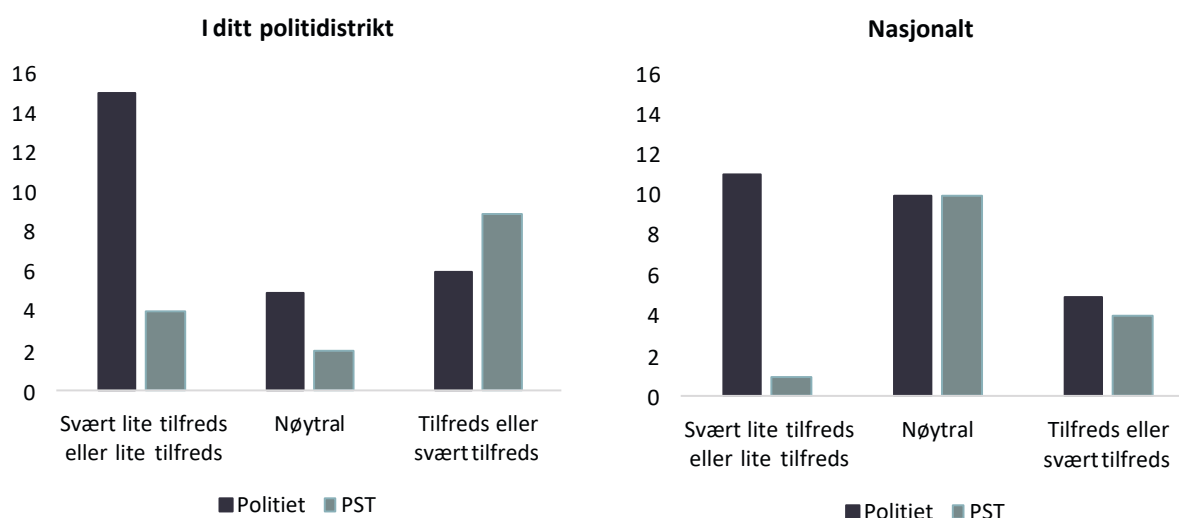
Respondentene var stort sett også positive til ordningens bidrag i sin helhet (figur 7, t.h.). Da vi i intervjuene spurte informantene hva de trodde hensikten med å innføre en slik ordning var, fortalte mange at de trodde det måtte ha med en «opprustning av innsats» å gjøre, slik at samfunnet samlet sett kunne stilles i en bedre posisjon til å både forebygge, fange opp og avverge radikalisering og voldelig ekstremisme på et tidligere stadium på tvers av politidistriktene. Gjennom intervjuene fant vi at tilfredsheten med ordningens bidrag hadde særlig sammenheng med to *strukturelle* forhold.

For det første fortalte flere at en direkte konsekvens av ordningen var at politiet i større grad fikk ressurser til å prioritere FRVE som fagfelt, samt skaffe seg spesialistkunnskap også i distriktene. Flere politiansatte påpekte at det å ha dedikerte personer som jobber med fagfeltet øker oppmerksomheten rundt tematikken både internt i politiet og eksternt opp mot samarbeidspartnere, noe som igjen øker sannsynligheten for å kunne forebygge, hjelpe, avdekke og avverge før skaden har skjedd. I tillegg ble det nevnt at ordningen «tvang» politidistriktene til å etablere en viss rigg for sakshåndtering som gjorde at politiet både ble flinkere til å vurdere innkomne bekymringsmeldinger, tryggere på hvilke bekymringsmeldinger de har juridisk grunnlag for å ta tak i, og mer effektive i notoritetsarbeidet. Som en lokal radikaliseringskontakt

Figur 7. I hvilken grad bidrar PRKO positivt mot målet om å forebygge RVE?



Figur 8. I hvilken grad er du tilfreds med måten PRKO er organisert på?



sa: «Jeg har mange gule lapper enda, men det er ikke så mange gule lapper nå som blir borte.» Ting ble med andre ord (forsøkt) satt i system.

For det andre pekte mange på at samarbeidene med PST på den ene siden og kommunene på den andre har blitt betydelig mer strukturerte, matnyttige og funksjonelle etter at politiet fikk en dedikert person med ekstra ansvar for og kunnskap om feltet. Denne oppfatningen delte også flere vi snakket med i PST og i ulike kommunale tjenester. Under intervjuene pekte PST-representantene særlig på at tillit og informasjonsdeling har blitt langt enklere etter at de fikk en fast person i politiet å forholde seg til, og at ordningen har ført til økt fagkunnskap blant dem de samarbeidet med, så vel som forbedrede rutiner og notoritet i dette samarbeidet.

Representanter fra kommunene trakk frem at ordningen også har hatt stor positiv betydning for kommunens forebyggende arbeid. Den samme logikken om et fast «innslagspunkt» med spesialkompetanse i politiet trekkes spesielt frem som avgjørende, fordi eksterne samarbeidspartnere nå oftere vet hvem de skal kontakte for å melde bekymring, hvem de skal rådføre seg med, og hvem de skal sende oppfølgingsbehov til. I tillegg nevner både kommune- og politiansatte flere steder at kommunene trolig ikke ville fokusert like mye på, eller visst like mye om, FRVE hvis ikke det

var for politiets bevisstgjøringsarbeid. Bedrede samarbeidsrutiner samt gode relasjoner og tillit trekkes også her frem som viktige konsekvenser av politiets dedikerte koordineringsinnsats.

Gjennom hyppigere og bedre samarbeid, har dessuten aktørene angivelig fått en bedre forståelse av deres «felles samfunnsoppdrag.» Ordningen med radikaliseringskontakter ser dermed overordnet ut til å ha styrket den forebyggende innsatsen og samarbeidet i og mellom justis-sektoren og sivilsamfunnet. «Lagtanken» har tilsynelatende manifestert seg i større grad enn tidligere, og de grunnleggende strukturene er lagt – og fungerer tidvis godt – flere steder. I tillegg har ordningen bidratt til å øke oppmerksomheten rundt og kunnskapen om tematikken også i distriktene.

«Nei, [hensikten] er jo å jobbe mest mulig opp mot og forhindre radikaliseringsarbeid i ulike miljøer. Drive tillits-skapende arbeid. Få andre aktører til å innse sitt samfunnsansvar. For vi som tjeneste [PST] kan jo ikke løse alt. Det er det som er, og det å gi folk den forståelsen at andre også har et ansvar. [...] Altså den der lagtanken, den har kanskje blitt bedre nå enn det den var før. Generelt i politi, kommune, alle de ulike samarbeidsforaene, så har det vel bedret seg at folk har sett at de har et ansvar for å forhindre dette her. Tidligere ble det pekt på PST. Ikke sant? Så det har jo bedret seg.»

[Intervju med PST, ID#13]

«Jeg tror jo at hensikten, eller målet, eller en stor del av den jobben vi gjør handler mye om å kunne få opplysninger fra lokalsamfunnet og fra ulike deler i politiet og kunne formidle det til andre som trenger den informasjonen for å kunne gjøre en god jobb. Et slags bindeledd. Sånn at PST får opplysninger om personer som kan være forbundet med risiko på et tidligere tidspunkt og at kommunale tjenester også får opplysninger fra oss og PST som gjør at de kan gi de et bedre tilbud. Også internt i politiet, at de som trenger den informasjonen kan jobbe tryggere og mer målrettet. Jeg tenker at det er en av grunnene og også det her med å heve bevisstheten og kompetansen innenfor dette fagområdet i politiet. For at politiet skal klare å følge med på det så må man jo ha personer som kan tilegne seg den kunnskapen og formidle det videre sånn at hele politiet kan forstå bedre og bruke ressursene sine bedre. Jeg tror det er de to viktigste målene. Og det tror jeg denne ordningen har bidratt til, altså. Vi er godt på vei. Men samtidig så ... Det er ikke godt nok.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#21]

Likevel kommer vi ikke utenom det faktum at flere er svært misfornøyde med måten ordningen er organisert på, både nasjonalt og i politidistriktene (figur 8). Vi har i kapittel 2 allerede pekt på noen relevante utfordringer, og går ytterligere inn på disse i evalueringens neste fire kapitler. Som vi skal se, har ordningens utfordringer sammenheng med samtlige av temaområdene vi vurderer i denne evalueringen. Et sentralt spørsmål er hvorvidt det med utgangspunkt i dagens organisering og rammevilkår er mulig å rydde opp i problemene som foreligger, eller om det er nødvendig å trekke opp linjene for ordningen på nytt.

3.3. Vurderingsfunn

På den ene siden opplever de fleste av dem som er del av denne ordningen at ordningen med radikaliseringskontakter i politiet både er viktig og et steg i riktig retning for å kunne hjelpe, forebygge, avdekke og avverge på et tidligere stadium på tvers av politidistrikter. Dette er primært fordi ordningen bidrar til økt kunnskap og bevissthet om tematikken både internt i politiet og eksternt ut mot samarbeidsaktører, og fordi den forplikter politiet til å faktisk jobbe med feltet.

På den andre siden opplever mange stor usikkerhet når det kommer til hva ordningen faktisk skal

innebære for politiets radikaliseringskoordinatører og lokale kontakter, hva jobben deres egentlig skal gå ut på, hvilke mål de skal jobbe etter, hva de faktisk har lovlig mandat til å gjøre, hvem de egentlig skal rette sin forebyggede innsats mot, hva slags typer tiltak og virkemidler de kan og bør bruke, hvordan de skal samarbeide med PST, kommunene og andre aktører på feltet, samt hva de kan forvente fra disse samarbeidene. Gitt alle disse usikkerhetene, sier det seg selv at det også er knyttet stor usikkerhet til den opplevde effekten av ordningen og om den fungerer i henhold til sin hensikt, gitt at det er uklart hva ordningens hensikt egentlig er.

Kapittel 4 – Intern organisering

4.1. Oversikt

Det første av mandatets fire underpunkter – «hvordan ordningen fungerer internt i politidistriktene, inkludert kompetanseheving og bevisstgjøring av andre i etaten og ved samarbeid i konkrete saker» – faller inn under det vi omtaler som intern organisering. Dette er et stort tema som på mange områder, både sammen med og som konsekvens av Politidirektoratets (POD) nasjonale koordinering (kapittel 5), rommer kjernen av ordningens utfordringer.

For å oppfylle mandatet på en tilfredsstillende måte har vi vurdert det som hensiktsmessig å undersøke en rekke samvirkende forhold. Disse inkluderer rammebetingelser og arbeidsinstruks, mål og forventninger, politidistriktenes organisering, funksjonsforankring i organisasjonen, rolleforståelse, (mulighet for) fagopplæring og kompetanseutvikling, ledelse og ressurser, samt arbeidsverktøy og arbeidsmetodikk. Som vi har pekt på tidligere, er flere av forholdene åpenbart gjensidig avhengige, selv om vi her bryter dem ned i ulike deler.

Det er for eksempel rimelig å forvente at radikaliseringskoordinatorene er gitt en arbeidsinstruks og klare mål å jobbe etter; at organisasjonen er rigget på en måte som legger forholdene til rette for at radikaliseringskoordinatorene og de lokale radikaliseringskontaktene får utført oppdraget de er gitt; at det er utviklet en opplæringsplan for dem som skal utføre arbeidet på taktisk nivå med tilhørende standardiserte metoder; at koordinatorene har en tilnærmet lik forståelse av egen rolle, og at de utfører rollen på relativt tilsvarende måter; at politiorganisasjonen for øvrig benytter seg av den inngående innsikten FRVE-politiet sitter på; samt at FRVE-politiet har tilgang på de økonomiske, materielle, menneskelige og teknologiske ressursene de trenger for å utføre sine gitte oppgaver.

Med dette som utgangspunkt ligger følgende kriterier til grunn for vurderingene av den interne organiseringen:

Rammebetingelser, forventninger og strukturelle forhold

1. I hvilken grad er det formelle pålegget om at hvert politidistrikt skal ha én koordinator som har som eneste rolle å arbeide med FRVE, oppfylt?
2. I hvilken grad er stillingen som radikaliseringskoordinator tilstrekkelig forankret i en felles arbeidsinstruks med definerte arbeidsoppgaver, ansvarsområder og tydelige mål og forventninger?
3. I hvilken grad har radikaliseringskoordinatorene (og de lokale radikaliseringskontaktene) fått opplæringen og kompetanseutviklingen de trenger, både i fenomen og metode, for å utføre arbeidet på en tilstrekkelig god måte?
4. I hvilken grad legger den interne organisasjonsstrukturen til rette for at FRVE-politiet får gjort jobben sin?
5. I hvilken grad er PRKO-oppgavet løst på en enhetlig måte i og mellom politidistriktene?

Funksjonsforankring, prioriteringer, ressurser og ledelse

6. I hvilken grad har radikaliseringskoordinatorene og de lokale radikaliseringskontaktene lederstøtten, verktøyene og ressursene de trenger for å utføre arbeidet på en tilstrekkelig god måte?
7. I hvilken grad er funksjonene som radikaliseringskoordinator og lokal radikaliseringskontakt tilstrekkelig kjent i politiorganisasjonen, slik at relevant informasjon deles med dem og de involveres i relevante hendelser?
8. I hvilken grad prioriterer og tilrettelegger politidistriktene for en målrettet innsats med FRVE?

Juridiske forhold

9. I hvilken grad opererer radikaliseringskoordinatorerne (og de lokale radikaliseringskontaktene) innenfor gjeldende lovverk?

4.2. Rammebetingelser, forventninger og strukturelle forhold

Innsettingen av koordinatore og lokale kontakter

Til tross for at *Rammer og retningslinjer* pålegger hvert politidistrikt å ha én radikaliseringskoordinator organisert i FF/FEFE som har som eneste rolle å arbeide med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, var dette kravet per utgangen av 2022 imøtekommet i under halvparten av politidistriktene. I flertallet av politidistriktene hadde derimot radikaliseringskoordinatorerne (enten formelt eller uformelt) også ansvaret for politidistriktets mangfoldsarbeid, også til tross for ambisjonen i handlingsplanen for mangfold, dialog og tillit om at «alle politidistrikter [...] skal ha etablert en egen rolle som mangfoldskoordinator, med fagansvar for mangfoldsarbeidet».⁵⁷ Vi går nærmere inn på de praktiske og etiske implikasjonene ved rollekombinasjoner senere i kapitlet.

I tillegg har ett politidistrikt valgt å gi radikaliseringskoordinatorrollen til en person på fellesenheten som parallelt har tre andre koordinatorroller. Dette politidistriktet hadde en egen radikaliseringskoordinator i perioden 2018–2020, men da vedkommende sa opp sin stilling, besluttet distriktet å ikke utlyse denne på nytt. I ti av tolv politidistrikter var imidlertid funksjonen ivaretatt av radikaliseringskoordinatorer med eller uten tilleggroller. De resterende to politidistriktene var i en ansettelses- eller utskiftningsprosess. Stillingen var derfor midlertidig ubesatt, men i varierende grad ivaretatt av nærmeste leder på fellesenheten.

Vi merker oss at tre politidistrikter har hatt særlige utfordringer med å fylle funksjonen. Ett av de tre

har tilnærmet vært i en kontinuerlig utskiftningsprosess siden distriktet fikk på plass sin første radikaliseringskoordinator i 2020. I fire politidistrikter har derimot den samme koordinatoren vært ansatt i stillingen siden 2015 eller 2016. Ikke overraskende finner vi en sterk sammenheng mellom erfaring i stillingen og tilfredshet med hvordan ordningen fungerer internt i politidistriktet samlet sett. Dette har naturlig nok å gjøre med at radikaliseringskoordinatorerne som har innehatt stillingen over flere år, i større grad har hatt tid til å forankre en forståelse av fag og funksjon i egen organisasjon, samt å etablere relasjoner, tillit og samarbeid både internt og med eksterne samarbeidspartnere.

Motsatt er det ofte mangelen på nettopp dette, og særlig det som har å gjøre med interne forhold og organisering av politietaten, som utgjør utfordringene i politidistriktene med hyppigere utskiftninger av radikaliseringskoordinatorer, og/eller som kom senere i gang med det dedikerte FRVE-arbeidet.

Som vi har vært inne på, forventes radikaliseringskoordinatoren å være fagperson for hele politidistriktet, og hen har vidtrekkende ansvarsområder innenfor både intern koordinering, koordinering av eksternt samarbeid, kvalitetssikring av tiltak, kompetanseheving, oppdatering av planverk, og rådgivning. Men fordi radikaliseringskoordinatorens oppgaver, slik de er beskrevet i *Rammer og retningslinjer*, primært er plassert på et operasjonelt nivå, og fordi det FRVE-relaterte saksomfanget og/eller politidistriktets størrelse gjør det vanskelig for én person å ivareta FRVE-ansvaret i et helt distrikt, har flere politidistrikter sett nødvendigheten av å etablere *lokale radikaliseringskontakter* ved GDE-ene. De lokale radikaliseringskontaktens hovedfunksjon er å styrke FRVE-innsatsen gjennom sakshåndtering, saksoppfølging og samarbeid på taktisk nivå, og i noen tilfeller også gjennom intern og eksternt bevisstgjøring i sitt geografiske område, under faglig ledelse av radikaliseringskoordinatoren.

Det foreligger imidlertid store forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder stillings- og ansvarsforankring for de lokale radikaliseringskontaktene.

⁵⁷ Politidirektoratet, Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022- 2025), 2022 (s.27).

Ordnungen med lokale radikaliseringskontakter i fulltidsstillinger ved én eller flere GDE-er var per desember 2022 kun innført i tre politidistrikter. Kun i ett av disse er lokale radikaliseringskontakter tilsatt ved samtlige geografiske driftsenheter. I de to andre politidistriktene er lokale radikaliseringskontakter i fulltidsstillinger kun tilsatt ved én GDE.

I flertallet av politidistriktene er i stedet (operative) forebyggere eller politikontakter tildelt, og i noen tilfeller pålagt, ansvar for håndtering og oppfølging av FRVE-relaterte bekymringsmeldinger i sin GDE som en «ekstra hatt» i tillegg til sine opprinnelige stillinger og ansvarsområder. I noen tilfeller er ansvaret som lokal radikaliseringskontakt formelt forankret, andre steder ikke.

«Jeg er politikontakt. Også har jo stort sett alle politikontaktene fått en eller annen ekstra oppgave, og jeg har fått radikaliseringskontaktbiten. Det har jeg bare arvet meg til, nært sagt, men jeg har aldri gått noen store kurs på det. [...] Og den stillingen er fortsatt ikke formalisert på noe annet vis enn at sjefen min har pekt ut at 'det skal du være'. Men hvor mye jeg jobber med det [FRVE], det er ikke mye det nå. Mindre enn 10 %.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#7]

Videre er det stor variasjon i hvorvidt, og i hvilken grad, de lokale radikaliseringskontaktene får anerkjennelse eller «kompensasjon» for det ekstra FRVE-ansvaret i form av lønn, kompetansehevende kurs, konferanser og/eller justert stilling eller stillingsbeskrivelse. Disse forskjellene eksisterer også innenfor samme politidistrikt.

«Vi har jo lenge bedt om å få en instruks. Eller at det i det minste står i arbeidskontrakten at man er [lokal] radikaliseringskontakt. Det står det ikke noe om slik den står i dag. [...] Der er jeg bare forebygger. Jeg jobber jo som forebygger, med ungdom, og har ansvarsområder også på det. Det [rollen som lokal radikaliseringskontakt] er en tilleggsfunksjon som ikke er beskrevet annet enn i medarbeidersamtale. Pluss at man da har operativ tjeneste i helger, og etterforskning av straffesaker i tillegg. Også er det vel også en tanke om at jeg skal bedrive det mangfoldsarbeidet. Ha kontakt med trossamfunn og andre livssyn. Men jeg har jo fått gå på en del kurs og konferanser og sånn, så jeg har vært heldig der altså, for å bli oppdatert på tematikk og sånn.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#1]

«Det er sabla flinke folk der [lokale radikaliseringskontakter ved en GDE], det skal man ikke tvile på en eneste dag. Men at de skal tjene omtrent 200 000 mer enn meg for å gjøre nøyaktig den samme jobben og ha nøyaktig det samme ansvaret blir helt feil. Jeg tenker at en god del lønnstrinn kunne man argumentert for, men ikke 20-25 lønnstrinn i forskjell. Det blir veldig rart. [...] Og det er jo også en annen ulempe med å være ute på GDE, at da stiller man egentlig likt med andre forebyggere. Andre forebyggere har masse viktig ansvar de også. Men hvis noen går og gjør noe skikkelig faenskap, terror liksom, så er det sjelden de som må kjenne på det.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#53]

Ikke alle politidistrikter har utnevnt lokale radikaliseringskontakter på taktisk nivå. I disse politidistriktene tar i mange tilfeller radikaliseringskoordinatoren på seg oppgavene med oppfølging av bekymringsmeldinger og koordinering og bevisstgjøring ved GDE-ene og i kommunene, på toppen

Tabell 3. Ordninger med lokale radikaliseringskontakter i ulike politidistrikter

Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Radikaliseringskoordinator	Radikaliseringskoordinator	Radikaliseringskoordinator	Radikaliseringskoordinator	Radikaliseringskoordinator
GDE 1: Én eller flere lokale radikaliseringskontakter i 100-stilling(er)	GDE 1: Én lokal radikaliseringskontakt i 100-stilling	GDE 1: Én utnevnt lokal radikaliseringskontakt som har dette som en 'ekstra hatt'	GDE 1: Én utnevnt lokal radikaliseringskontakt som har dette som en 'ekstra hatt'	GDE 1: Ingen utnevnte lokale radikaliseringskontakter
GDE 2: Én eller flere lokale radikaliseringskontakter i 100-stilling(er)	GDE 2: Én utnevnt lokal radikaliseringskontakt som har dette som en 'ekstra hatt'	GDE 2: Én utnevnt lokal radikaliseringskontakt som har dette som en 'ekstra hatt'	GDE 2: Ingen utnevnte lokale radikaliseringskontakter	GDE 2: Ingen utnevnte lokale radikaliseringskontakter
GDE 3: Én eller flere lokale radikaliseringskontakter i 100-stilling(er)	GDE 3: Én utnevnt lokal radikaliseringskontakt som har dette som en 'ekstra hatt'	GDE 3: Én utnevnt lokal radikaliseringskontakt som har dette som en 'ekstra hatt'	GDE 3: Ingen utnevnte lokale radikaliseringskontakter	GDE 3: Ingen utnevnte lokale radikaliseringskontakter

av sine ellers operasjonelle ansvarsområder. I andre tilfeller blir sakshåndtering og oppfølging ivaretatt av dem som ellers jobber på forebyggende seksjon, eller av innhentere, patruljeansatte eller analytikere. Tabell 3 illustrerer de ulike ordningene med lokale radikaliseringskontakter på tvers av politidistrikter.

Uavhengig av distriktsmodell og hvorvidt politidistriktene har utrustet seg med lokale radikaliseringskontakter, er det uansett radikaliseringskoordinatoren som har det overordnede ansvaret med å sikre at distriktet har en enhetlig arbeidsmetodikk, og at alle bekymringsmeldinger blir fulgt opp og prioritert på tilnærmet lik måte, i tillegg til å sørge for kompetanseutvikling og kvalitetssikring, samt å koordinere og følge opp samarbeidet med lokale partnere.

Rolleforvirring, uklare forventninger og mangel på standardiserte instruksjoner og verktøy medfører ulik tolkning av mandat og oppdragsløsning

Så vidt oss bekjent, og slik det tydelig fremgår av våre data, finnes det få, om noen, klare instruksjoner som definerer eller gir retning for hvordan radikaliseringskoordinatorene skal utføre, prioritere og ivareta arbeidet og ansvaret de er gitt, hva som konkret forventes av funksjonen, hvilke mål det skal jobbes etter, eller hvilke ressurser de har til rådighet. En radikaliseringskoordinator sa eksplisitt at «Jeg vet ikke helt hva den koordinatorkontakten egentlig er», mens en annen spør «Er det noen her som kan si noe om hva det er som forventes, og hvordan og på hvilken måte vi skal jobbe?» En tredje koordinator uttrykte seg på denne måten:

«Vi har jo et flust av planer – vi har regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, vi har planer for likestilling og mangfold, vi har den mot muslimhat, den mot anti-semittisme, men ... Vi savner likevel en felles, en slags rød tråd, for hva som ønskes og forventes av oss. [...] Hva er meningen er med vår funksjon? Hva er det de ønsker at vi skal bidra med? Hva er vår rolle?»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#2]

Til tross for at radikaliseringskoordinatorene med sitt fagansvar skal være «politidistriktets spesi-

alist innen arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme», går det frem av våre undersøkelser at de heller ikke mottar noen standardisert grunnopplæring, opplæringsmateriell eller kursing i trussellandskap, generell fenomenkunnskap, ulike former for FRVE og samarbeid, eller overordnet arbeidsmetodikk – verken fra egen arbeidsgiver, POD eller PST. Dette fremstår for oss som overraskende av særlig to grunner.

For det første bemerket både Al-Noor-utvalget og Kongsberg-utvalget den grunnleggende opplæringsmangelen for flere år siden, og anbefalte følgelig Politidirektoratet å samarbeide med PST og aktuelle forskningsmiljøer for å utvikle en slik grunnopplæring.⁵⁸ Når det er sagt, er vi kjent med at Politidirektoratet i 2022 ba Politihøgskolen om å utvikle en slik grunnopplæring gjennom et eget etter- og videreutdanningsemne om FRVE. Vi er også kjent med at arbeidet med å utvikle et slikt tilbud ved PHS nå er i gang.

For det andre ble PST gjennom handlingsplanen forpliktet til å «ha tett dialog og oppfølging av [...] radikaliseringskontakten og gi dem relevant opplæring i fenomenkunnskap».⁵⁹ Ifølge våre informanter skjer opplæring fra PST i beste fall sporadisk og kun i enkelte politidistrikter. Da vi i spørreundersøkelsen spurte respondentene om hvorvidt PST har ivaretatt dette ansvaret, svarte 62 % (n=26) av politiansatte at ansvaret i svært liten eller liten grad var ivaretatt. Dermed er det i all hovedsak opp til hver enkelt radikaliseringskoordinator å tilegne seg relevant kunnskap og å gjøre seg selv til fagspesialist på eget initiativ.

«Da jeg var i [aktuelt politidistrikt] så ba jeg hele tiden om mer kunnskap. Men jeg tror det handler om at de [POD, PST, politidistriktet] kunne for lite selv. Da jeg ba om påfyll av fenomenkunnskap, så var det alltid nasjonal trusselvurdering de serverte meg. [...] Men det handler jo om så mye mer enn det. Det er mye mer kunnskap som ligger til grunn for å forstå kompleksiteten i det her. [...] Og jeg har dykket ned i masse bøker – alt ifra terrorens

⁵⁸ Al-Noor-utvalget, Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, 2020 (s.105); Kongsberg-utvalget, Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021, 2022 (s.198).

⁵⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, revisjon 2020 (s.19).

historie til ulik skjønnlitteratur og historier om folk som har blitt ekstremister og så videre. Bare dykket ned for å prøve å få en slags forståelse da. Se bakenforliggende årsaker og sånn. Og det har jeg måttet bygge opp selv.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#48]

«Da jeg begynte, var folk bare sånn 'endelig er noen på plass', uten at jeg fikk noe opplæring eller uten at det er noe der, så skal jeg bare fungere i en rolle. Og utfordringen er at POD er jo ikke påkoblet overhodet. [...] Men det er en forventning til at jeg skal kunne dette. Det er kanskje det som er utfordrende, for jeg skal jo også drive med opplæring. Jeg skal ha det både eksternt og internt, og fortelle hva vi driver med. Det er jo ofte det jeg synes er spesielt vanskelig. Fordi at hvordan skal du presentere hva du driver med, når det ikke er på plass? Når det ikke er klarhet i det? [...] Det er derfor det har vært viktig for meg å bruke mye av de kveldene jeg har hatt til rådighet å lese meg opp på ting.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#24]

Dersom man ser underskuddet av enhetlige retningslinjer og opplæring i sammenheng med at innsettingen av radikaliseringskoordinatorerne i stor grad skjedde parallelt med nærpolitireformens omorganisering av politidistriktene, er det ikke overraskende at både organisatoriske og demografiske forskjeller mellom politidistriktene også gjenspeiles i, og har fått konsekvenser for, koordinatorernes rolleforståelse og funksjonsutførelse. Som en forventet konsekvens bekrefter våre observasjoner at koordinatorrollen har utviklet seg mer eller mindre fritt i og mellom politidistriktene, både når det gjelder tolkning av mandat, ansvarsområder, arbeidsoppgaver og metodikk.

Som vi pekte på i det foregående delkapittelet, har majoriteten av radikaliseringskoordinatorerne i senere tid tatt (eller fått) flere ansvarsområder i tillegg til radikaliseringskoordinatorrollen, for eksempel som mangfoldskoordinator og/eller trusselkoordinator. Også når det gjelder (prioriterte) arbeidsoppgaver, finner vi store variasjoner mellom radikaliseringskoordinatorerne. I likhet med det Gjelsvik og Bjørge fant i sine intervjuer fra 2016 og 2017, fremgår det tydelig av våre undersøkelser at koordinatorfunksjonen tolkes ulikt avhengig av lokale forhold i politidistriktene.⁶⁰

60 Ingvild M. Gjelsvik og Tore Bjørge, Politiets virkemidler og rolle i forebygging av høyreekstremisme, 2018.

Demografi, geografi og kriminalitetsutfordringer på den ene siden, og politidistriktets organisering, kompetanse, behov og ledelse på den andre, er eksempler på slike påvirkningsfaktorer. Hvordan funksjonen utøves i politidistriktene, betegnes derfor av nær samtlige informanter som svært **personavhengig**.

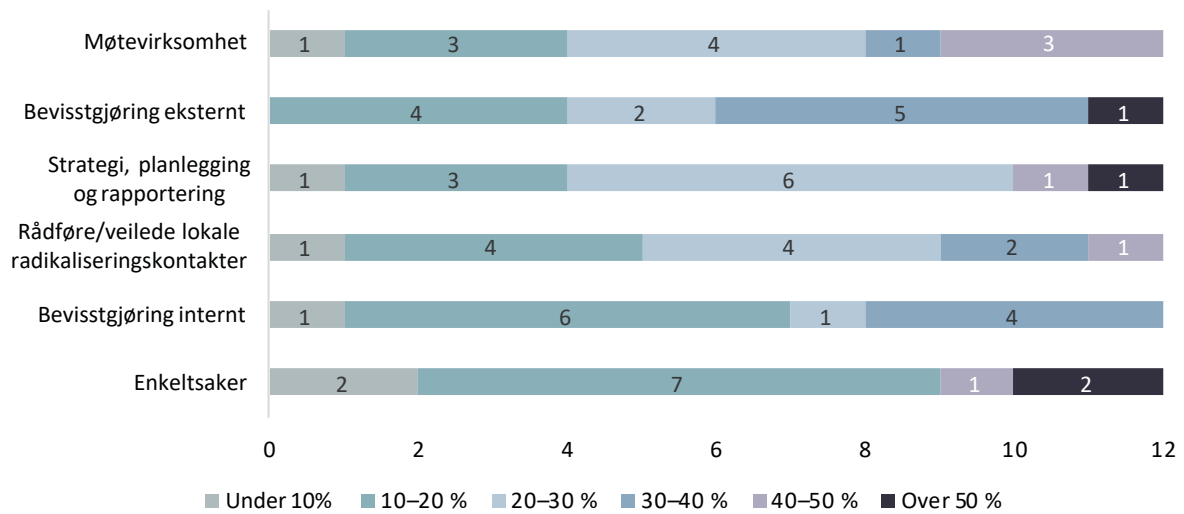
«Det er for lite konkret, altfor vagt, altfor upresist. Det er opp til hver enkelt å definere sin rolle, sin egen arbeids-hverdag, prioritering. Det heter jo så fint gjennom Rammer og retningslinjer at vi har et fagansvar. Og bare det begrepet fagansvar, det er jo litt sånn uklart hva som faktisk ligger i det. Det blir for ullent når vi ikke har noen egne verktøy eller ressurser eller arbeidsmetodikk. Det blir for personavhengig. [...] Skal det være én person som har et koordinerende ansvar, med lokale kontaktpunkter ut i GDE-ene? Eller er det forventet at denne [radikaliseringskoordinator] også skal jobbe på individ- og gruppenivå, som i et helt distrikt? Det vil være en umulig oppgave for oss. Hvis vi tenker litt stort på det igjen, hva er det Politi-Norge og regjeringen og POD ønsker med denne funksjonen? Og så ut ifra de forutsetningene og rammene vi har, hva forventer de? Det er på en måte det ... Det er det det koker ned til.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#43]

Mens enkelte radikaliseringskoordinatorer plasserer seg nesten utelukkende på et operasjonelt nivå og bruker mesteparten av arbeidstiden sin på strategi, planlegging, rapportering eller møtevirksomhet, bruker andre under 10 % på samme type oppgaver (figur 9). Tilsvarende bruker noen omtrent ingen tid på håndtering og oppfølging av bekymringsmeldinger, enten alene eller i form av å rådføre lokale radikaliseringskontakter, mens andre bruker over 50 % av arbeidstiden på sakshåndtering, saksmonitorering og saksoppfølging. Disse har dermed mindre tid til å drive et helhetlig bevisstgjørings- og kompetansehevende arbeid internt og eksternt, og/eller til å følge opp strategier og planverk. I intervjuene kom det videre frem at noen av radikaliseringskoordinatorerne også deltar i jevnlig vurderingsmøter med PST eller oppfølgingsmøter med kommunale aktører, mens andre overlater dette til lokale radikaliseringskontakter.

Uten klart definerte mål, felles rammeverk eller en enhetlig instruks, forblir dessuten arbeidsmetodikk og prioriteringer volatilt også innenfor

Figur 9. Radikaliseringskoordinatorenes arbeidstid fordelt på utvalgte oppgaver (%)



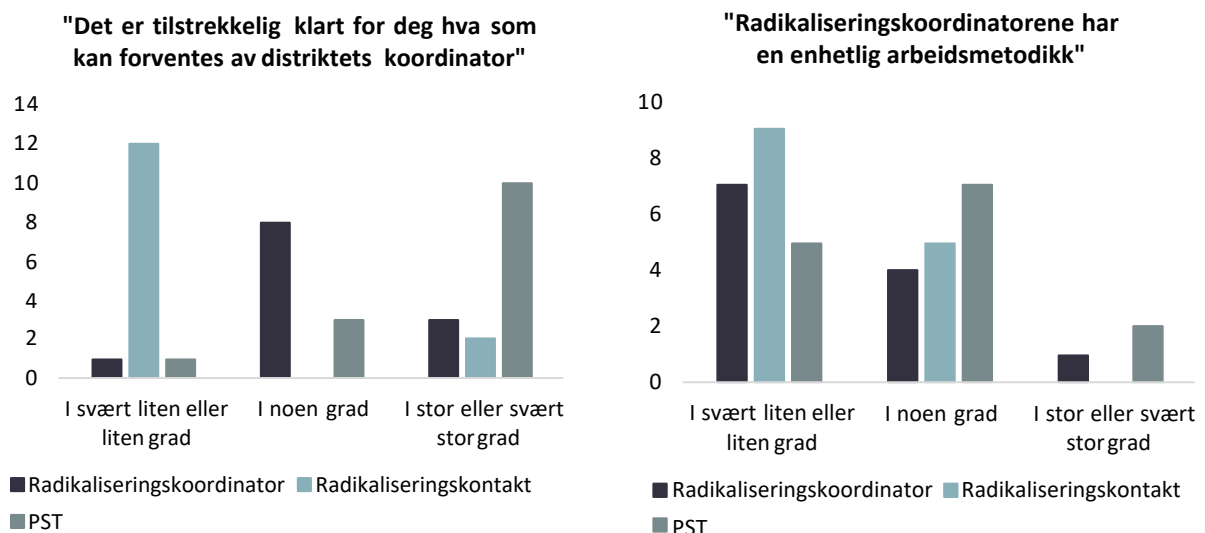
samme politidistrikt, da én koordinators tolkning og oppdragsløsning alltid vil variere i større eller mindre grad fra en annens. Dette kan være særlig utfordrende å forholde seg til for lokale radikaliseringsskontakter og samarbeidspartnere.

«Når det ikke er noe struktur eller noe felles enhetlig arbeidsmetodikk og alle må finne ut av hvordan de skal gjøre jobben selv, så blir det jo ... Vi har tolv koordinatører. Da blir det tolv måter å jobbe på. Det blir ulik tilbud til samarbeidspartnere, det blir ulik tilbud internt, det blir vanskeligere å forstå for andre hva en radikaliseringsskordinator gjør og det blir vanskeligere for oss som [lokale] radikaliseringsskontakter å vite hva vi skal gjøre.»

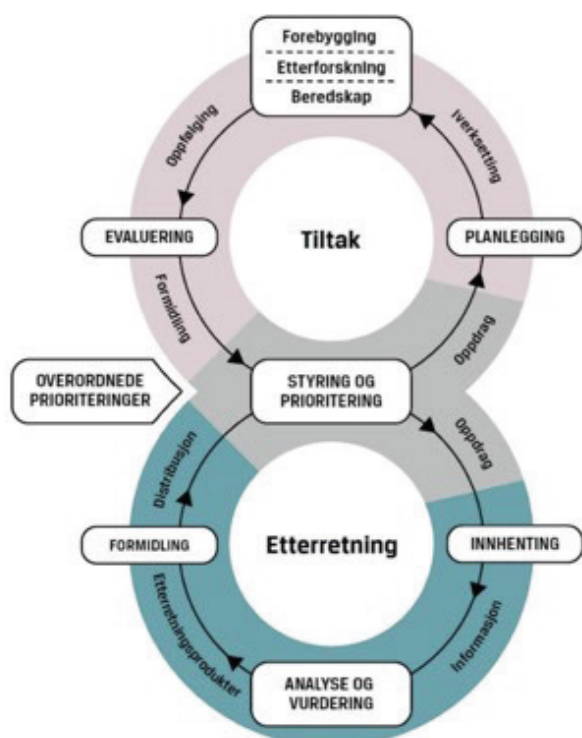
[Intervju med lokal radikaliseringsskontakt, ID#21]

Tilsvarende følgeutfordringer gjorde seg synlige i spørreundersøkelsen. Da respondentene ble spurt om hvorvidt det er tilstrekkelig klart for dem hva som kan forventes av distriktets radikaliseringsskordinator (figur 10, t.v.), svarte 86 % av de lokale radikaliseringsskontakterne (n=14) at dette i svært liten eller liten grad er tilfelle. Radikaliseringsskordinatorne selv mener at hva som forventes av dem, «i noen grad» er tilstrekkelig klart. Videre, da de ble bedt om å ta stilling til påstanden «radikaliseringsskordinatorne har en enhetlig arbeidsmetodikk» (figur 10, t.h.), mente kun tre av 40 personer at dette i stor eller svært stor grad er tilfelle.

Figur 10. Forventninger til radikaliseringsskordinatoren

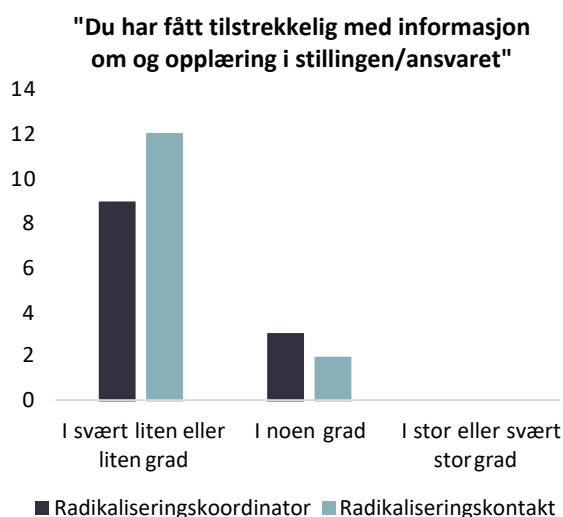


Figur 11. Etterretningsprosessen i sammenheng med tiltak



Heller ikke de lokale radikaliseringskontaktene mottar noen standardisert opplæringspakke eller trening i arbeidsmetodikk, verken for etterretningsarbeid eller spesifikt for håndtering og prioritering av FRVE-relevante bekymringsmeldinger – inkludert det å vurdere intensjon (vilje) om og kapasitet (evne) til å begå politisk vold / voldelig ekstremisme. Dette til tross for målsetningen om at politiet skal jobbe etterretningsbasert, og til

Figur 12. Grad av opplæring i fag og metode

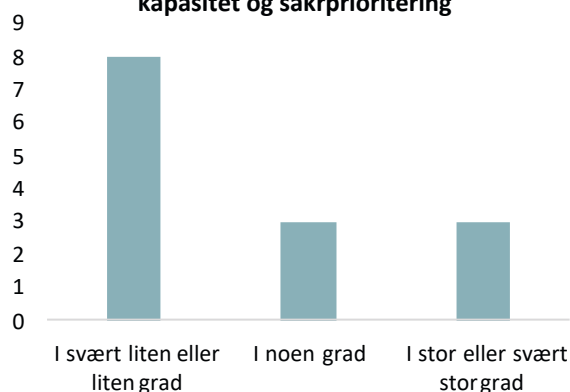


tross for at de lokale radikaliseringskontaktene med dagens ordning i praksis er ansvarlige for alle ledd i det såkalte åttetallet (figur 11). Det innebærer at når en innmeldt bekymringsmelding (oppdrag) mottas av politiet, er ofte én og samme person ansvarlig for å innhente informasjon, analysere informasjonen, vurdere trussel og risiko, innhente ytterligere informasjon, eventuelt samarbeide med PST og/eller kommunale aktører, planlegge og gjennomføre eller få andre til å gjennomføre nødvendige tiltak, samt vurdere om tiltakene har oppnådd den ønskede virkningen.

Informantenes opplevelse av utilstrekkelig opplæring i både fag og metode kan enkelt illustreres med utgangspunkt i spørreundersøkelsen. På undersøkelsestidspunktet opplevde ikke én radikaliseringskoordinator eller lokal radikaliseringskontakt å ha fått stor grad av informasjon om eller opplæring i stillingen/FRVE-ansvaret (figur 12, t.v.). Videre, da vi spurte de lokale radikaliseringskontaktene om hvorvidt de opplever at de har kunnskapen og verktøyene de mener er nødvendige for å vurdere intensjon, kapasitet og saksrioritering, svarte 57 % (n=14) at de i svært liten eller liten grad hadde det (figur 12, t.h.).

Samtidig som de lokale radikaliseringskontaktene fortalte at de med økt erfaring har blitt sikrere i egne vurderinger, kom det i samtlige intervjuer frem at informantene sterkt savner vurderingsverktøy og standardiserte metoder. Flere infor-

"Du innehar kunnskapen og verktøyene du trenger for å vurdere intensjon, kapasitet og saksrioritering"



manter uttrykte bekymring og frustrasjon over hvordan «magefølelsevurderinger» og personlig forutinntatthet til enhver tid kan komme i veien for objektive tilnærminger til håndtering og prioritering av innkomne bekymringsmeldinger. Fraværet av enhetlige metoder nevnes dessuten som hovedårsak til det som beskrives som personavhengig sakshåndtering. På spørsmålet om hvorvidt de **lokale radikaliseringskontaktene** har en enhetlig arbeidsmetodikk, svarte kun én person av hele utvalget at dette var tilfellet i stor eller svært stor grad.

Det at radikaliseringskoordinatorene og de lokale radikaliseringskontaktene skal vurdere intensjon, kapasitet og saksprioritering uten å føle at de har nok kunnskap, relevante verktøy eller tilstrekkelig opplæring for å gjøre nettopp det, er ikke bare uheldig for målsettingen om objektive vurderinger og lik sakshåndtering og -oppfølging. Tatt i betraktning at det å forebygge voldelig ekstremisme generelt, og håndtering og oppfølging av FRVE-relevante bekymringsmeldinger spesielt, er et risikofyllt og ansvarstungt arbeid preget av grunnleggende usikkerhet, er det lett å forstå at informantene opplever det å måtte ta vurderinger basert på en magefølelse – som, hvis den er gal, potensielt kan få omfattende og fatale konsekvenser – som svært mentalt belastende.

«Sånn som det er nå, så er det egentlig ikke noe sånn systematisk [opplæring]. Man lærer seg jo egentlig litt på eget initiativ hvordan ting fungerer og hva som er gjeldende praksis og teori, og så må man egentlig bare iverksette etter en miks av det da, i sin egen hverdag. Erfaringslæring. Men at det ikke er noe sånn egen utdanning, kanskje, som kunne vært mer aktuell for oss, eller i hvert fall en satt opplæring, [...] det har jeg savnet hele tiden. Den nasjonale føringen og nasjonale fokuset på å jobbe på riktig måte da, at man har det rette fokuset, at man ikke er utdatert, eller at hvis det kommer nye trender, nye fenomener, eller hensyn å ta, at man faktisk har det bakt inn i sin vurdering. Fordi jeg synes det er tunge vurderinger å ta. Vi har jo dannet oss gode rutiner, så vi sitter ikke i vurderingene alene, men jeg synes at ansvaret er litt for stort i forhold til verktøyet vi har tilgjengelig, hvis jeg kan si det sånn.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#36]

«Jeg tror det er vanskelig å forklare hvor tungt det er å sitte i den greia her. For hver dag er egentlig en dragkamp. Hvor jeg ønsker å sette meg ned og kartlegge en person. Driver med OSINT-søk og prøver å finne ut av hvem er denne personen? Han sier han skal gjøre sånn og sånn. Mener han det, eller mener han det ikke? Hvordan skal jeg klare å finne ut av det? Det krever ganske mye planlegging for i det hele tatt å komme i nærheten. Og få et svar på om han har tenkt til å gjøre det, om han har intensjon, og om han har kapasitet til å gjennomføre terror. Det er en av hovedutfordringene vi har. Ikke har vi fått noe kurs, ikke noe kompetanseheving, ikke noe kunnskapshøving. Det er ikke noen studier, det er ikke noe opplegg. Hvor skal du føre ting? Er det notoritet på arbeidet ditt? Hvordan kan du sikre at du ikke bryter regler som i utgangspunktet er uklare eller ikke finnes, sånn som med avklaringsamtalen? Hvor godt kan du egentlig Grunnloven? Ytringsfriheten? Og jeg synes det er, for det første, jeg synes det er litt slemt. For hvis det smeller, så kommer du til å ende opp med personer som kommer til å ha en kjempe ... [...] Det er et kjempeansvar, himla skummelt. Det har jo hendt at jeg drar fra jobb og har skikkelig klump i magen, og tenkt at dette er ikke noe kult å sitte med. Relativt ofte, egentlig. [...] Sånn at ressurser, altså verktøy, verktøy må på plass.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#59]

Da vi i spørreundersøkelsen ba de lokale radikaliseringskontaktene ta stilling til påstanden «ansvaret som lokal radikaliseringskontakt er en belastning i hverdagen», bekreftet 43 % (n=14) at påstanden i stor eller svært stor grad er treffende. Mange tok også uoppfordret opp dette i intervjuene, og pekte på at kombinasjonen av den grunnleggende usikkerheten i arbeidets natur, fraværet av standardiserte metodeverktøy, manglende tilrettelegging fra politidistriktet og et stort personlig ansvar, er spesielt krevende. I tråd med det fortalte enkelte lokale radikaliseringskontakter om lengre perioder preget av søvnløse netter og/eller fysiologiske stressreaksjoner som de ikke hadde før de begynte i jobben. Dette har sammenheng med at deres arbeidshverdag i stor grad preges av selvstendig arbeid uten å nødvendigvis ha etablerte fagmiljøer, sparringsmuligheter eller tilstrekkelig vurderings- og beslutningsstøtte.

«Man må ha noen løsninger der så [vi] ikke føler at [vi] sitter alene med ansvar og tar beslutninger. En ting er en vanlig forebyggende bekymring, hva er det verste utfallet? Man blir kriminell, liksom. Men utfallet her er i verste fall mange titalls uskyldige mennesker drept, og så

snur man hver eneste stein. Det gjør man ikke når noen har blitt kriminelle. Og så går det tilbake til den PB2-eren som fikk det tipset og bestemte at det trenger vi ikke se noe mer på. Og kanskje ikke hadde tid til å jobbe nok med saken heller. Å sitte alene og ha tatt den avgjørelsen der, det unner jeg ingen.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#58]

Disse utfordringene har også sammenheng med måten politidistriktene er organisert på, samt graden av stillings- og ansvarsforankring og funksjonsforståelse hos de lokale radikaliseringskontaktene. Utover uklare rolleforventninger og manglende instruksjoner, retningslinjer og opplæring bør variasjonene i FRVE-politiets rolleforståelse og utførelse av arbeidsoppgaver sees i lys av særlig ett annet forhold: manglende strukturell og organisatorisk tilrettelegging.

Strukturelle forhold, intern organisering og rammevilkår

«Terrenget jeg jobber i, stemmer ikke overens med kartet jeg får beskrevet.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#52]

Som vi pekte på i kapittel 2, foranlediget omstruktureringen av politidistriktene en rekke organisatoriske utfordringer for politiets forebyggende arbeid mot radikalisering og voldelig ekstremisme. I korte trekk har dette å gjøre med at radikaliseringskoordinatoren ble plassert et sted der hen ikke er i posisjon til å utføre enkelte av sine gitte arbeidsoppgaver, samt at det verken i for- eller etterkant av omstruktureringen ble utarbeidet et rammeverk for hvordan FRVE-arbeidet skulle foregå på taktisk nivå. Dessuten har ikke alle politidistrikter tilrettelagt for dette i senere tid.

Politiinnsatsen i de geografiske driftsenhetene styres og ledes av avsnitts-, seksjons- og driftsenhetsledere med eget budsjett-, resultat- og personalansvar. Dette inkluderer arbeidet som gjøres av de lokale radikaliseringskontaktene. Fordi den fagansvarlige radikaliseringskoordinatoren i fellesheten verken ble gitt øremerkede ressurser eller beslutningsmyndighet, har hen ingen autorisasjon til å bestemme eller styre hva eller hvordan lokale radikaliseringskontakter, forebyggere eller

andre i utøvende ledd på GDE-nivå prioriterer og utfører sine arbeidsoppgaver, med mindre det godkjennes av lokale ledere. Dette til tross for at radikaliseringskoordinatoren er gitt ansvarsområder og arbeidsoppgaver som i realiteten krever en slik ressurs- og beslutningsmyndighet.

En interessekonflikt kan dermed oppstå idet radikaliseringskoordinatoren på fellesheten ønsker å «styre» hvilke oppgaver førstelinjen prioriterer og utfører, eller å beslutte fremgangsmåter i sakshåndtering og oppfølging. På denne måten la den nye strukturen til dels opp til en «dobbel linje» som i ytterste konsekvens fører til at de funksjonelle og geografiske driftsenhetene blir konkurrerende virksomheter. I mange politidistrikter har dessuten nivå-3-lederne på de geografiske driftsenhetene begrenset erfaring med eller kunnskap om FRVE som fagfelt, og gjerne generelt lite å gjøre med distriktets radikaliseringskoordinator i sitt daglige arbeid. Det er derfor ingen garanti for at nivå 3-lederens situasjonsforståelse eller prioriteringsønsker samsvarer med radikaliseringskoordinatorens. Likevel har radikaliseringskoordinatoren en forventning om, og er dessuten avhengig av, at enten lokale radikaliseringskontakter eller førstelinjen forøvrig ivaretar det taktiske arbeidet med FRVE på en tilfredsstillende måte.

«Når det kom inn en bekymring, skulle jeg motta, identifisere og organisere, men ikke gjøre noe selv. Bare koordinere politiets innsats. [...] Samtidig har vi ingen krav, målbarhet eller reell myndighet. [...] Man blir nødt til å sitte og vente på at politikontaktene, som går turnus og på beredskapsliste og har tusen hatter – at de skal prioritere å ta samtalen. Men det har ikke jeg lov til å pålegge dem, jeg kan bare mene eller spørre. [...] Politikontaktene [eies] av GDE-ene og har masse andre oppgaver, så vi er avhengige av deres good-will, og det blir masse masemail om 'hva skjer, har dere gjort det eller ikke'. Men så gjør de ikke alltid det, de har ikke tid ... Det kan ta lang tid før politiet da snakker med [personen det er meldt bekymring om].»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#44]

Med andre ord: Får den lokale radikaliseringskontakten eller andre utførere «nei» fra nivå-3-lederne, enten det gjelder samtalegjennomføring, saksoppfølging, økonomiske og materielle ressurser eller avsatt tid til kompetanseheving og kvalitetssikring i FRVE-sammenheng, står både

den lokale radikaliseringskontakten og distriktets radikaliseringskoordinator i prinsippet på bar bakke. Uten beslutningsmyndighet eller øremerkede (økonomiske eller menneskelige) ressurser å spille på, kan radikaliseringskoordinaten heller ikke å overstyre eller direkte påvirke lederens avgjørelser.

«Hvis vi ser litt stort på det, så handler det også litt om samarbeidet mellom fellesenheten og GDE-ene. [...] Vi har ingen beslutningsmyndighet over personalet som skal utøve arbeidet. Dersom en politikontakt definerer at noe ikke er viktig, uavhengig av hva koordinatoren sier, og velger å prioritere andre ting, så har vi ikke noen verktøy eller lignende for å overprøve det. Det er nok en greie som koordinatorene har kjent litt på. Utfordringen her er at det kan oppleves at vi ber andre om å gjøre en jobb der forståelsen og forankringen kanskje ikke er på plass. Det er jo litt sånn som organisasjonskartet til politiet er bygd opp, da. Vi på fellesenheten er avhengige av at folk i driftsenhetene gjør jobben på vegne av politidistriktet, men der vi kanskje ikke har gehør for at 'sånn skal det være', fordi man lokalt kjenner til sine utfordringer og må prioritere deretter.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#43]

Diskrepansen mellom fag- og saksledelse, forventninger, ønsker og oppgaveprioriteringer mellom fellesenheten og de geografiske driftsenhetene vitner slik vi ser det, ikke bare om en lite tilrettelagt organisasjonsstruktur for PRKOs vedkommende, men også om en generelt svak funksjonsforankring og fagforståelse i politidistriktene. Forholdet påvirker videre de lokale radikaliseringskontaktene på en svært uheldig måte, hvilket kommer tydelig frem i følgende sitater:

«Vi snakker ikke samme språk. Mine ledere har ikke forståelse for hvordan jeg som [lokal] radikaliseringskontakt må jobbe, og at jeg nødvendigvis må jobbe sånn. De skjønner ikke hva jeg driver med. [...] Og koordinatoren min, [hen] kan si at 'ja, det er en dritviktig samtale, den må du få tatt'. Men [hen] har ikke noe penger, har ikke noe beslutningsmyndighet. Og lederen min ber meg prioritere noe annet. Ja vel, men hvordan forventer dere da at jeg skal gjøre jobben min?»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#59]

«Stikkordene der er jo strukturell pulverisering, kanskje. At man er på utestasjon [GDE], og det kan jo ha sine fordeler, men ulempen er jo tydelig at man ikke har ... Samlede funksjoner og roller og avklaringer vedrørende hvem som styrer det faglige, og hvem som styrer det

administrative, og holdt jeg på å si. Hvem er beslutnings-taker? Hvem er det vi jobber for? Hvor er det vi hører til, på en måte, og hvordan skal vi prioritere?»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#53]

Tidvis er organiseringen utfordrende å forholde seg til for samtlige radikaliseringskoordinatorer, også i de politidistriktene som har ansatt lokale radikaliseringskontakter som er engasjert i FRVE på fulltid. Den er imidlertid langt mer presset i politidistriktene som enten ikke har utnevnt lokale radikaliseringskontakter i det hele tatt, eller som har tildelt rollen som lokal radikaliseringskontakt til førstelinjepersonell som allerede har andre ansvarsområder og arbeidsoppgaver. I de to siste politidistriktgruppene må radikaliseringskoordinatoren i beste fall håpe at arbeidet med FRVE følges opp og prioriteres, til tross for de mange andre virkeområdene førstelinjen samtidig skal følge opp og GDE-en ønsker å prioritere.

Dessuten: Fordi noen lokale radikaliseringskontakter jobber med FRVE i 100 %-stillinger og har ansvar for både enkeltvis bekymringsmeldinger og intern og ekstern bevisstgjøring, mens andre kun er bedt om å ta seg av håndteringen og oppfølgingen av bekymringsmeldinger *i tillegg til* sine andre ansvarsområder og arbeidsoppgaver, vil nødvendigvis (muligheten til) prioritering av FRVE variere i og mellom politidistriktene – både når det gjelder tidsbruk og arbeidsoppgaver.

Følgelig fant vi i intervjuene en utstrakt bekymring blant radikaliseringskoordinatorene om at utførelsen ved GDE-ene verken har tilstrekkelig med tid eller ressurser til å følge opp arbeidet med FRVE på en tilfredsstillende måte. Spørreundersøkelsen bekreftet at 67 % (n=12) av radikaliseringskoordinatorene og 33 % av PST-representantene (n=15) var svært lite eller lite tilfreds med de lokale radikaliseringskontaktene, eller førstelinjens, *mulighet* til å prioritere tid og ressurser til arbeidet med FRVE-relevante bekymringsmeldinger og enkeltsaker. Det må sees i sammenheng med «antallet hatter», eller arbeidsoppgaver og ansvarsområder, førstelinjen er bedt om å dekke i mange av distriktene.

«Noe av utfordringen i [politidistriktet] er at vi har ekstremt mange personer med veldig mange hatter. Og det er en kjempeutfordring. Politikontaktene sitter med veldig mange forskjellige roller. Forebyggerene sitter med veldig mange forskjellige hatter. Mange er både etterforskere og forebyggere og politikontakter. Det gjør egentlig at dette her med radikaliseringsbare blir enda en ting som de skal jobbe med. Og GDE-ene [ledere], de sier 'vi har ikke overskudd, vi har ikke ressurser, vi har ikke penger, vi har ingenting, dere bare pålegger oss enda en ny oppgave som vi skal svare på uten å ta vekk noe annet. Vi er overlempet med arbeid, gjør det selv.' Så det er på en måte den der, hvordan ha et godt forhold med GDE-ene, som eier sakene, og som skal håndtere dem på god måte, og så være den som prøver å forvalte det, og gi opplæring og gi det de trenger, for å kunne forvalte det. Det har vært mye, mye grums.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#15]

«Så det som egentlig skjer, det er da at man har personer som er i en ekstrastilling som radikaliseringskontakt. Du har fått navnet, 'du er [lokal] radikaliseringskontakt.' Der har vi en vi gir bekymringen til, men så må de jobbe med noe helt annet. Det har vært kamper over lang tid, der jeg har sagt at vi kan ikke holde på sånn her. At jeg skal være forebygger, ute og jobbe med ungdom, en som har stålet noe på butikken, men samtidig så får jeg en bekymring fra PST eller Kripes eller noen om radikaliserede mennesker som kanskje planlegger noe. Så får jeg ikke jobbe helt med han, fordi jeg har anmeldelser jeg må ta meg av. Du får ikke gjort jobben din. Så jeg vet at blant annet disse her i [nevner et tjenestested], de jobber nesten ingenting med det [FRVE]. Har ikke tid. Og i tillegg, fordi de ikke holder foredrag, fordi de ikke får jobbe med det, de får ikke vært i de moskeene, trossamfunn, så vet man jo ikke hvem man skal komme med bekymringen til. Og det tror jeg er litt av greia her, at ved at [de lokale] radikaliseringskontaktene ikke får gjort jobben sin, så vet man ikke hvem man skal ta kontakt med. Men på papiret, så har POD vært flinke, for de har jo nå radikaliseringskoordinatorer, og de har kontakter.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#59]

I flere intervjuer uttrykker både radikaliseringskoordinatorer og utførere med tildelt FRVE-ansvar at det er både utmattende og frustrerende at PRKOs rammevilkår legger opp til at ingen av dem «strekker til». For å illustrere dette brukte en radikaliseringskoordinator begrepene «postkasse» og «poteter» om henholdsvis radikaliseringskoordinatorer og utførerne med tildelt FRVE-ansvar. Postkassene, mente hen, symboliserer radikaliseringskoordinatorer ved at de «får inn alt mulig

og blir bedt om å bidra på alle punkt», både oppover mot POD, horisontalt mot fellesenheten og bevisstgjøring i etaten, og nedover mot dem som utgjør den taktiske innsatsen. Men fordi de er lokalisert på ett geografisk sted, samtidig som de har ansvar for x antall kommuner, er de avhengig av «gjennomhullede poteter som bare blir kastet ut på åkeren».

Ved flere politidistrikter beskriver de lokale radikaliseringskontaktene sin situasjon som å stå i en spagat mellom alle de ulike rollene de skal ivareta. Noen beskriver den som uutholdelig. Som vi har vist gjennom intervjuene, har enkelte av dem både ansvar for forebyggingsarbeidet med ungdom, de kan være politikontakter og patruljeansatte, de blir satt til å hjelpe til med etterforskning, de skal ivareta mangfoldsarbeidet med ulike tros- og livssynssamfunn, samtidig som de skal følge opp alt av FRVE-arbeid i GDE-en, inkludert saksoppfølging. Disse rollekombinasjonene får ikke bare uheldige utslag i form av prioriteringsvansker, stor tidsbruk og press om å strekke til. Enkelte rollekombinasjoner fører dessuten med seg etiske utfordringer.

Et aspekt som ble hyppig trukket frem, var den etiske utfordringen ved å dele roller der rollenes *hensikt* kan oppleves som delvis motstridende for sivilbefolkningen. Dette gjaldt både de lokale radikaliseringskontaktene og radikaliseringskoordinatorer. Si for eksempel at en radikaliseringskoordinator også har fått rollen som mangfoldskoordinator, samtidig som politidistriktet ikke har utnevnt egne «lokale mangfoldskontakter». Er det tillitsskapende å sende en lokal radikaliseringskontakt eller en forebygger som har ansvar for å følge opp FRVE- og mangfoldsarbeidet og som av og til jobber med etterforskning, til et trossamfunn iført sin «mangfoldshatt» med hensikt om å bygge relasjoner og tillit i forbindelse med mangfoldsarbeidet? Eller kan det tvert om skape avstand og skepsis, fordi trossamfunnene er usikre på hvilken «hatt som er på», og på hvilken måte informasjonen som deles blir tolket og behandlet? Kan mangfoldskontakten bruke informasjon om bekymringsverdige forhold som hen blir betrodd i egenskap av å være mangfoldskontakt, i sitt

etterretnings-, etterforsknings- eller FRVE-arbeid? Denne bekymringen deles ikke bare av politiansatte. En SLT-koordinator uttrykte det på denne måten:

«Det jeg har vært litt kritisk til, er koblingen mellom radikaliserings- og mangfoldskontakter. Det har jeg diskutert litt med [navn på lokal radikaliseringskontakt] også, for [hen] gjør begge deler. Og jeg mener at det er uheldig. [...] Jeg tenker at man bør skille på de rollene og ikke samkjøre oppgavene som gjelder både radikalisering og mangfold, men heller at de jobber opp mot hverandre. Og jeg tror at mange av trossamfunnene våre også opplever det som ganske uheldig og uklart, da. Når det er samme person som besøker et trossamfunn, så blir det uklart hvilken hatt du har på deg, da. Hvis du en dag kommer som mangfoldskontakt, da, hva skjer med den informasjonen som blir gitt? Kan radikaliseringskontakt-hatten bruke den informasjonen? Også mister det jo mye egenverdi, hvis moskeene har inntrykk av at de blir besøkt i et forebyggende øyemed. [Og] ikke fordi relasjonsbygging har verdi i seg selv, liksom.»

[Intervju med SLT-koordinator, ID#3]

Dette er etter vår oppfatning uheldig. Selv om enkelte radikaliseringskoordinatorer og lokale radikaliseringskontakter er tilfredse med en slik delingsfunksjon, grunnlagt med at «mangfold og radikalisering er to sider av samme sak og må sees i sammenheng», frykter andre dessuten at det å få ansvaret for enda en stor rolle innebærer at de ikke vil være i stand til å ivareta noen av dem på en tilstrekkelig god måte. Det er videre ikke tvil om at et distrikts mangfoldsarbeid omfatter svært mye mer enn FRVE. I *Rammer og retningslinjer* står det at distriktets mangfoldskordinator skal følge opp og være en del av politidistriktets kontakt med ulike interessegrupper i samfunnet knyttet til mangfoldsarbeidet, at de skal inngå i politidistriktets arbeid med kompetanseutvikling og opplæring om dette temaet, koordinere og samordne politidistriktets innsats på området, og sørge for en enhetlig arbeidsmetode for mangfoldsarbeidet.⁶¹ Hvordan dette skal gjøres, nevnes heller ikke for mangfoldsdelen.

«Men ut fra mitt inntrykk, så virker det litt sånn neglisjert rundt omkring at det bare er noen som bare må

ha den hatten på hodet [radikaliseringskoordinator], og så får de ikke lov til å bare drive med det heller. Veldig mange jobber også med mangfold, for eksempel. Og det fører til at du har koordineringsansvar for både [lokale] radikaliseringskontakter med ledere, pluss [lokale] mangfoldskontakter med ledere, som sitter på hver sin GDE. Som jo fører til sine begrensninger på hvor mye man kan følge opp hvert felt, for å si det sånn. Jeg tror det er en dårlig idé. Og det står jo også i tildelingsbrevet at du skal ha én på mangfold, én på næringsliv og én på radikalisering. Så har de fleste ansatt én på radikalisering og én på næringsliv, og så har man neglisjert mangfold. Men så nå har det kommet litt etterhvert nå, etter Al-Noor, hvor det er noe som er sånn, 'ja, vi får vel ha det, da.' Så har man bare plassert det [mangfoldskordinator] som en sånn sekkepost. Også uten å definere hva mangfold i politiet er, da. Skal du være trossamfunnskontakt, eller er du kontakt for alle? Hva er mangfold?»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#9]

Vi er naturligvis enige i at mangfolds- og FRVE-arbeidet må sees i sammenheng, og at det bør være tett samarbeid og dialog mellom de respektive koordinatorene og lokale kontaktene. Men tatt i betraktning at rollekombinasjonene kan oppleves delvis konfliktfylte, at oppdragene er store og løses ulikt, og at arbeidet med mangfold og FRVE i tillegg tildeles ulike ressurser mellom politidistriktene, bør rollene etter vår oppfatning ikke dekkes av én og samme person – verken på FF/FEFE- og koordinatornivå eller på taktisk GDE-nivå. Det at ikke alle GDE-ene får øremerket spesifikke ressurser til FRVE-arbeidet annet enn å gi oppgaven «i tillegg til» noe annet – hva enten det skyldes mangel på økonomiske og menneskelige ressurser, fagkunnskap og-forståelse eller vilje – leder videre frem til to andre utfordringer. For det første ser enkelte radikaliseringskoordinatorer seg nødt til å ivareta oppgaver både på taktisk og operasjonelt nivå. Skal koordinatoren oppfylle mandatet og ansvaret hen er gitt, har hen strengt tatt ikke mye annet valg i politidistriktene der GDE-ene ikke har rigget seg for dedikert FRVE-innsats. I kombinasjon med manglende føringer får dette slik vi har sett, konsekvenser i form av rolleforvirring, uforutsigbarhet og ulik oppdragsløsning.

«Jeg hadde hele fjøla. Jeg jobbet taktisk, operativt og strategisk. Og jeg tenker at ... det går ikke an å bare gå

61 Politidirektoratet, Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt, 2017 (s.87), versjon nr. 1.2.

inn i en sånn stilling og sette seg på et strategisk nivå når ingen grunnlag er lagt. Det tenker jeg at ikke er mulig. Du er nødt til å gå ned og inn og dele kunnskap, bygge nettverk og relasjoner og samarbeid, bygge opp andre, dele kunnskap med andre, før du kan ta steget tilbake og si at 'nå jobber jeg strategisk.' Men jeg var sliten. [...] Skulle på en måte brøyte vei, og følte at det var motstand og tungt hele tiden. Jeg måtte skrape med nebb og klør for å på en måte få innpass med funksjonen, og jeg ble sliten. [...] Jeg sa jo at det var altfor mye å gjøre som radikaliseringskoordinator, men det var ingen som [fikk lov til å bli] utpekt som tydelige kontaktpunkt [lokale radikaliseringskontakter] jeg kunne spille på.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#48]

«Og hva gjør du når politikontakten ikke vil ta det [en bekymrings- eller avklaringsamtale]? Føler seg ubekvem med det? Og det må vi respektere, fordi at dette her er lagt på som nok en arbeidsoppgave [for dem]. Og da måtte jeg ut og gjøre det. Så jeg tror at hvis man hadde hatt [lokale] radikaliseringskontakter som bare skulle jobbe med dette, så hadde man ... Fordi da hadde den kontakten følt at 'det her skal jeg gjøre, det er mine arbeidsoppgaver.'»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#47]

For det andre blir det mer eller mindre opp til radikaliseringskoordinatoren alene å sikre at FRVE blir prioritert og tildelt nødvendige ressurser i de ulike GDE-ene og i politidistriktene for øvrig. For å gjøre det er koordinatoren avhengig av å etablere gode relasjoner med lokale ledere ved GDE-ene på den ene siden, og å sikre at politidistriktet har en god forståelse av fag, funksjon og metode på den andre. Et slikt internt bevisstgjøringsarbeid innebærer både å øke distriktets forståelse av koordinatorens (og eventuelle lokale radikaliseringskontakters) rolle og bidrag og å fremme fag-, fenomen- og metodekunnskap, slik at politiet samlet sett er bedre rustet til å avdekke sårbare personer og til å ta mer treffsikre vurderinger i bekymringsarbeidet. Samtidig må radikaliseringskoordinatoren sørge for at det prioriteres langsiktig, da effekten av FRVE, som vi har vært inne på, er krevende å måle og ofte kun kan sees lenger frem i tid.

Et distriktsovergripende bevisstgjøringsarbeid er imidlertid en tid- og ressurskrevende oppgave, ikke minst i de geografisk større, desentraliserte og/eller demografisk varierte distriktene, og spesielt der det kjempes om ressursprioriteringer fra flere

virkeområder. En kjøretur fra Mosjøen til Ofoten i Nordland politidistrikt tar for eksempel nesten åtte timer, og gjør det i praksis umulig for distriktets radikaliseringskoordinator å sikre fag- og rolleforståelse, drive med kompetansehevende arbeid internt og eksternt, eller jobbe saksorientert, i alle distriktets geografiske driftsenheter. Nordland politidistrikt har, i likhet med mange andre, likevel ikke lokale radikaliseringskontakter. Til tross for dette forventes koordinatoren uansett å sørge for kompetanseutvikling og kvalitetssikring, en samordning av distriktets FRVE-innsats, og for at det tas samtaler med alle personer der det er mistanke om ekstreme holdninger/gjerninger.

Å samordne (store) distrikters innsats er en krevende oppgave uavhengig av godvilje fra GDE-ene, særlig tatt i betraktning at GDE-ene i flere distrikter er organisert og ressursatt ulikt. Da vi i spørreundersøkelsen ba respondentene om å ta stilling til påstanden «distriktets radikaliseringskoordinator har tid/ressurser til å prioritere hele distriktet på lik linje», svarte kun 12 % (n=40) at dette stemmer i stor eller svært stor grad. Tilsvarende misnøye var også gjennomgående tydelig i intervjuene, spesielt fra de lokale radikaliseringskontaktene i de geografisk større distriktene.

«Det at du i et så stort distrikt ansetter noen i den stillingen [radikaliseringskoordinator] som jobber fra [distriktets største by], så blir distriktet glemt. GDE-ene blir utlagte tårner, og det merker vi på mange områder. Vi har i veldig stor grad forsynt oss selv med informasjon, med kurs og med oppdateringer og alt mulig. [...] Man hadde jo tenkt at en [radikaliseringskoordinator] for et politidistrikt har det overordnede faglige ansvaret for dette, du er ansatt hundre prosent. Det er det du skal jobbe med, du har ikke noe annet liksom. Dette er stillingen din. Og da må man jo kunne forvente at, ja, selv om vi er et stort distrikt, så skal det jo være mulig å få ut både kunnskap og fagstoff og presentasjoner og tanker og fagsamlinger og møter. Men det skjer overhodet ikke. Ikke i nærheten. Null, nada, niks. [...] Altså, jeg vet egentlig ikke hva radikaliseringskoordinatoren i [politidistriktet] har gjort i alle disse årene. [Hen] har vært ved vår GDE én gang siden jeg begynte.»

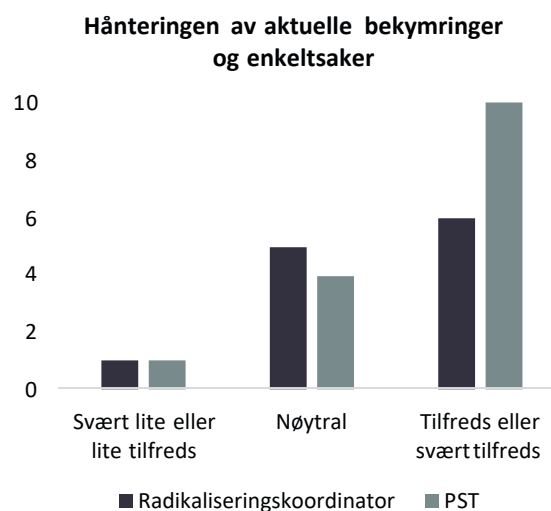
[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#37]

Selv om det på mange områder er positivt at radikaliseringskoordinatoren har handlefrihet til å tilpasse stillingen etter politidistriktets lokale behov, organisering, demografi og kriminalitetsutfordringer, fører kombinasjonen av autonomi, manglende nasjonale standarder og en dårlig tilpasset organisasjonsstruktur til ulikheter i tjenestetilbud og -kvalitet mellom distriktene. Per dags dato er det i realiteten opp til hvert politidistrikt og hver GDE å bestemme hvorvidt de ønsker å øremerke egne ressurser til å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme på taktisk nivå. Slik vi ser det, er ikke det *nødvendigvis* et problem i seg selv. Utfordringen er at flere politidistrikt eller GDE-er har valgt å ikke sette av dedikerte ressurser til dette feltet på taktisk nivå selv om radikaliseringskoordinatoren eller personer med dobbeltfunksjoner i førstelinjen opplever et sterkt behov for det. I verste fall innebærer det at bosted kan påvirke graden og typen politioppfølging som tilbys i FRVE-sammenheng. Ulikheter i og mellom politidistriktene når det gjelder tjenestetilbud og tjenestekvalitet i FRVE-sammenheng, er videre en direkte konsekvens av at det ikke foreligger noen formelle rammer, instruksjoner eller enhetlig arbeidsmetodikk for hvordan førstelinjearbeidet med FRVE skal foregå eller i hvilken grad det skal prioriteres, eller hva radikaliseringskoordinatorene kan forvente av førstelinjen.

Når det er sagt, var 59 % av radikaliseringskoordinatorene og PST-representantene (n=27) tilfreds eller svært tilfreds med de lokale radikaliseringskontaktene, eller førstelinjens, *håndtering* av FRVE-relevante bekymringsmeldinger og enkeltsaker (figur 13). Flere av radikaliseringskoordinatorene påpekte i intervjuene uoppfordret at «det gjøres mye godt arbeid der ute», og flere betegnet også dem i førstelinjen med FRVE-ansvar som «ildsjeler» politidistriktet eller GDE-en aldri ville vært foruten.

En utfordring som nevnes i sammenheng med dette, er imidlertid at politidistriktene i (for) stor grad er *avhengig* av disse ildsjelene med ekstra interesse for feltet. I politidistriktene som ikke har utnevnt lokale radikaliseringskontakter, nevnes nettopp mangelen på disse som én (av flere) årsaker til at det er vanskelig å ivareta det taktiske

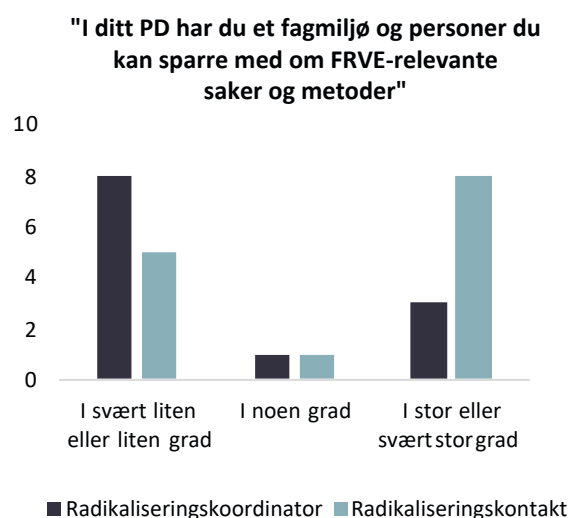
Figur 13. Tilfredshet med førstelinjearbeidet



FRVE-arbeidet på en tilfredsstillende måte. Det er videre problematisk sett i sammenheng med at flere av de lokale radikaliseringskontaktene går så langt som å beskrive situasjonen de sitter i som «umulig» og «uholdbar» på grunn av utfordringene og dilemmaene vi her beskriver.

I realiteten medfører organiseringen av politidistriktene og rammene for ordningen vi nå har diskutert, to overordnede problemer. For det første er radikaliseringskoordinatoren i fellesenheten plassert et sted hvor hen ikke er i posisjon til å utføre enkelte av de konkrete oppgavene hen er gitt av sitt mandat. For det andre ender lokale radi-

Figur 14. Fagmiljø og mulighet for sparring



kaliseringskontakter og andre utførere på GDE-ene opp med å bli tillagt et ansvar de ikke nødvendigvis har tid, ressurser, nok støtte eller andre forutsetninger til å følge opp. Dette må videre sees i sammenheng med at fag- og funksjonsforståelsen og-kompetansen i distriktene flere steder er svært begrenset, og at lokale radikaliseringskontakter og utførere dermed har et mindre fagmiljø, støtte og færre muligheter for diskusjon og sparring om både sak, fag og metode.

I spørreundersøkelsen kom det frem at 67 % (n=12) av radikaliseringskoordinatorene i svært liten eller liten grad opplever å ha et fagmiljø og personer å sparre med i sitt eget distrikt (figur 14). Derimot svarte overraskende mange av de lokale radikaliseringskontaktene, 57 % (n=14), at de i stor eller svært stor grad har dette. Her finner vi imidlertid en sterk sammenheng med politidistriktstørrelse. Felles for ti av de elleve radikaliseringskoordinatorene og lokale radikaliseringskontaktene som i stor eller svært stor grad opplever å ha et fagmiljø og sparringsmuligheter internt i sitt distrikt, er at de holder til i politidistrikter med over 500 000 innbyggere. Tilsvarende tilhører ni av tretten av de som i svært liten eller liten grad opplever å ha det samme, mindre distrikter.

Videre fant vi at kun én av respondentene som i svært liten eller liten grad opplever å ha et internt fagmiljø og sparringsmuligheter, er tilfreds med måten PRKO er organisert på i sitt distrikt, og samtlige i gruppen uten fagmiljø og sparremuligheter var enten svært lite eller lite tilfreds med politidistriktets prioritering av FRVE som fagfelt. Alle disse var i tillegg svært lite eller lite tilfredse med radikaliseringskoordinatorens koordinering av FRVE i politidistriktet. Vi finner at det siste ofte har sammenheng med to forhold: koordinatorens evne til å dekke hele distriktet og/eller koordinatorens evne til å bistå med «drahjelp» i møtet mellom lokale radikaliseringskontakter og deres ledere, i de tilfeller der kontaktene på ulike måter hindres fra å utføre sine arbeidsoppgaver.

Intervjuene levnet heller ingen tvil om at arbeidet med FRVE er en «ensom jobb», både for koordinatorene og for de lokale radikaliseringskontak-

tene. Som vi har vært inne på, har særlig de lokale radikaliseringskontaktene en relativt autonom og selvstendig rolle sammenlignet med andre virkeområder i politiet og mer operative stillinger. Det gjør behovet for oppfølging, (beslutnings)støtte og fagforståelse desto større.

«Hvis du lurer på motivasjon, så er det ikke noe problem for meg å finne motivasjon i dette arbeidet. Det er ... [Men] det er en ensom jobb. Og det er jo ganske stort ansvar å bære, særlig i kombinasjon med at det er en ganske ensom jobb. Før 22.juli 10-årsmarkeringen, i 2021, så hadde vi gitt opp en god del, på det å komme gjennom. Internt å få til ting i politiet, det med å få kollegaer [på GDE-nivå] til å brenne for det og jobbe for det eller lære om det og bli bedre og sånn. Det er det bare ikke rom for. Det er ikke tid.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#52]

«Jeg savner jo et fagmiljø. Der man kunne jobbet sammen i sakene, driftet faget, og ... Det å sitte alene med vurderingene og ikke ha noen sparringspartner, det ... Det mener jeg er gjengs på veldig mye av det vi gjør, er at hvis de i distriktet ikke har en forståelse av hvordan vi holder på, så skjønner de ikke hvilket verktøy vi trenger, og hvor viktig det er at vi får det hvis vi ber om det. De skjønner ikke at vi må være [flere], vi må kunne diskutere. Burde man kanskje ha vært en gruppe som sitter samlet og diskuterer et større område? Burde kanskje vi på tvers av GDE-ene som jobber med dette [FRVE], få lov til å samles?»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#20]

4.3. Funksjonsforankring, prioriteringer, ressurser og ledelse

Forebygging som hovedstrategi

I forbindelse med nærpolitireformen ble det videre lagt til grunn at det forebyggende samarbeidet mellom politiet og kommunene skulle styrkes, og at politidistriktene skulle utvikle sterkere forebyggingsmiljøer.⁶² Dette forutsetter på den ene siden kunnskap om og klare forventninger til politiets forebyggende rolle, og på den andre siden lederstøtte, anerkjennelse og prioritering av det ikke-målbare forebyggingsfeltet som fagfelt. Som vi skal se, er dette spesielt relevant i FRVE-sammenheng. I tillegg,

⁶² Politidirektoratet, Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt, 2017 (s.88), versjon nr. 1.2.

fordi radikaliseringskoordinatoren befinner seg på et operasjonelt nivå kun med et overordnet *fagansvar*, er hen spesielt avhengig av å finne og innarbeide sin rolle i egen organisasjonsstruktur, samt å etablere gode kontakter samt fag- og rolleforståelse i de geografiske driftsenhetene for å vinne ressursprioriteringer i en tid der inntrykket er at det har blitt flere «bestillere» og færre «utførere».⁶³

Når det gjelder forebyggingsfeltet, viser Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i sin evaluering av nærpolitireformen at reformen «helt klart» har medført en mer målrettet forebyggende innsats, men at det er krevende å avsette nok ressurser på den ene siden og å måle effekter av forebyggende innsats på den andre.⁶⁴ Da politiet definerte forebygging som sin hovedstrategi, var et av målene å forankre forebygging i alle fagområder og funksjoner.⁶⁵ Men nettopp fordi forebygging skulle defineres som «alt» politiet driver med, ble det vanskeligere å isolere forebyggende ressurser og innsats fra annet politiarbeid. I kombinasjon med at effektene av forebygging i mange tilfeller først kan sees langt frem i tid, er en utfordring at det ofte er forebyggingsfeltet som blir nedprioritert når ressursene er

knappe og det oppstår akutte hendelser.⁶⁶ Dette finner også vi i våre undersøkelser.

I intervjuene uttrykte flere frustrasjon over at forebyggingsfeltet stadig må knive med særlig straffesak og etterforskning, og at forebygging stort sett alltid taper til fordel for de mer målbare fagfeltene. En seksjonsleder understrekte i et intervju at det var helt *avgjørende* at forebygging på vedkommendes GDE under reformen ble organisert i en egen seksjon for i det hele tatt få gjort noe som helst uten å bli «fratatt alle ressursene».

I spørreundersøkelsen var 54 % av politirespondentene (n=26) enten i svært liten eller liten grad enige i påstanden «forebygging er også i praksis politiets hovedstrategi» (figur 15). En radikaliseringskoordinator sa eksplisitt at «Forebygging som fag er overhodet ikke ressursatt på en måte som gjør at vi kan kalle det en hovedstrategi.»

Respondentene ble videre bedt om å rangere en rekke arbeidsområder etter prestisje i politiet ut ifra hvordan de selv mente det burde være (figur 16, t.v.), versus hvordan de trodde de fleste i politiet mener det er (figur 16, t.h.). Arbeidsområdene rangeres fra 1 (minst prestisje) til 9 (mest prestisje). Flertallet mente at forebygging i praksis ikke på langt nær er så prestisjefyllt som det etter deres mening burde vært.

63 Dette fremkom i flere av politiintervjuene.

64 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Evaluering av nærpolitireformen: En vurdering av resultater og effekter, 2022 (s.37).

65 Politidirektoratet, I forkant av kriminaliteten: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025). 2020.

Figur 15. Forebygging som hovedstrategi



Internt samarbeid og funksjonsforankring

Som vi har sett, varierer også prioritering av FRVE mellom politidistriktene. Vi finner at graden av FRVE-prioritering i stor grad avhenger av interne lokale variasjoner i kriminalitetsbildet så vel som distriktenes erfaring med innmeldte bekymringsmeldinger og håndtering av disse. I politidistriktene eller GDE-ene som har vært konfrontert med tilfeller av eller trusler om ekstremistisk vold flere ganger eller over lengre tid, ofte i større byer, er det langt på vei etablert lokalt tilpassede rutiner for håndtering av relevante bekymringsmeldinger både internt i politiet og i samarbeid med nasjonale og lokale aktører. Ledere vi har snakket med på GDE-nivå i

66 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Evaluering av nærpolitireformen: En vurdering av resultater og effekter, 2022 (s.39).

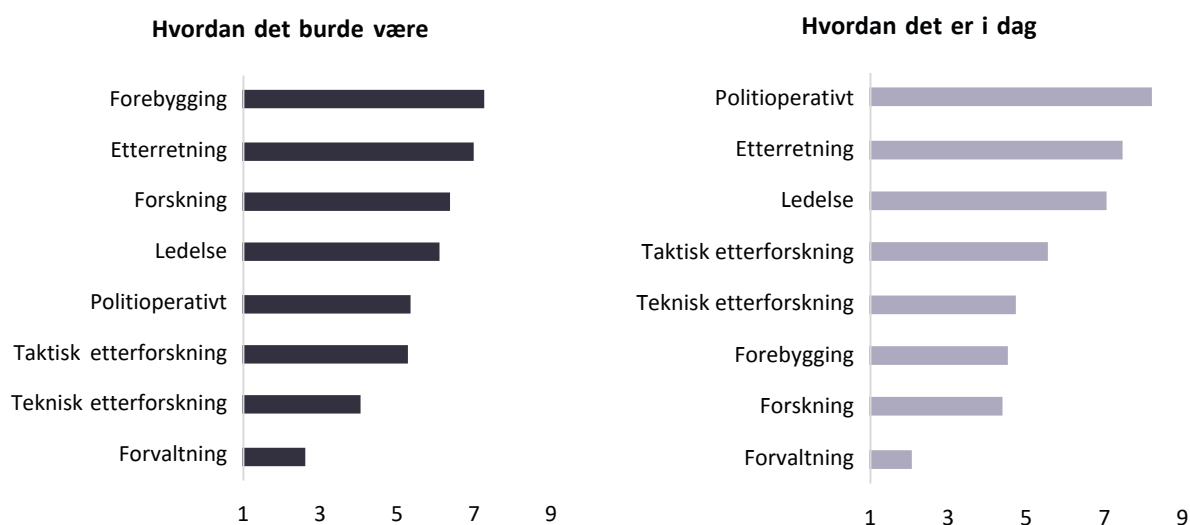
disse distriktene, nevner eksplisitt viktigheten av fenomen- og lokalkunnskapen FRVE-politiet besitter, og sier at det er viktig for dem å «kjempere deres sak» i ledergruppemøter og ved å legge opp til tettere samarbeid mellom forebygging, etterretning og etterforskning på tvers av hendelsestyper.

Særlig i distrikter og GDE-er med mindre eller ingen erfaring med FRVE, finner vi at slike strukturer er en betydelig mangelvarer. De har som regel ikke ressursatt seg med dedikerte lokale radikaliseringskontakter ved flere GDE-er, og vår forståelse er at radikaliseringskoordinatorene flere steder sliter med å få innpass for sitt fagfelt blant alle de andre virkeområdene og arbeidsoppgavene distriktet eller GDE-en ønsker å prioritere. Mange av radikaliseringskoordinatorene og de lokale radikaliseringskontaktene beskriver at de mangler tilstrekkelig forankring i egen organisasjon. Som eksempler kom det frem at flere internt i organisasjonen ikke vet hvem de skal kontakte eller rette aktuelle bekymringsmeldinger til, og at politiet «jobber i siloer» i stedet for å spille hverandre gode eller se sin rolle i et samarbeid. Andre beskriver å måtte «kløre» med nebb og klør for å få prioritet til eller forståelse for fagfeltet og funksjonen. På grunn av store geografiske avstander og mangelfull forankring opplever flere radikaliseringskoordinatorene det

som både slitsomt og utfordrende å «mase seg til» det samme, uten nødvendigvis å kjenne dem man maser på. Samtidig er det ikke en selvfølge at lokale radikaliseringskontakter eller andre utførere har tid, kunnskap og/eller gehør for å ta seg av det interne (og eksterne) bevisstgjøringsarbeidet ved sin GDE.

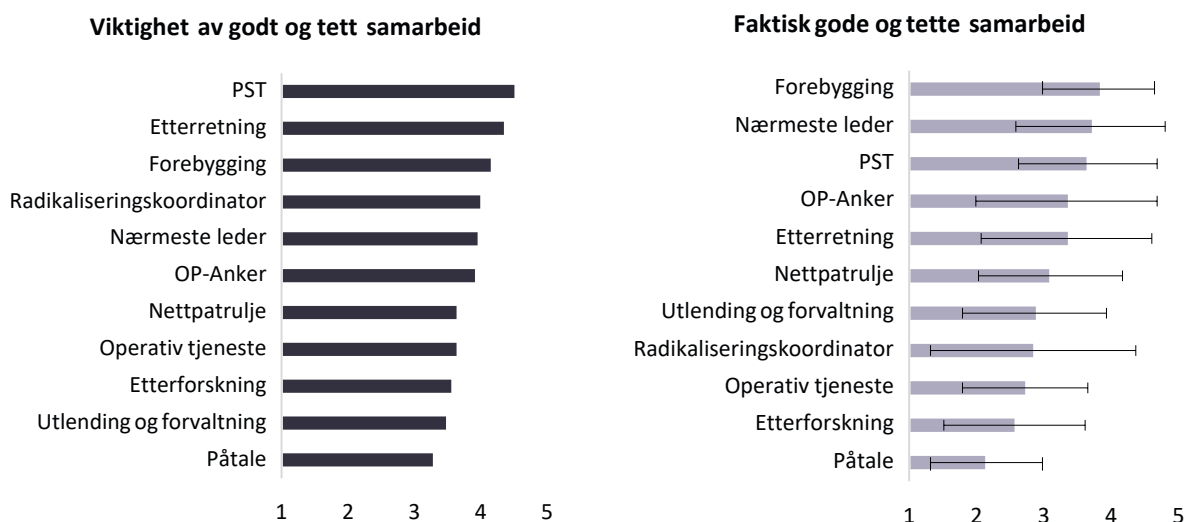
Når det gjelder støtte og samarbeid med andre interne enheter og virkeområder, sa en radikaliseringskoordinator i et mindre befolket politidistrikt med mangelfull FRVE-tradisjon at hen opplever at funksjonen blir sett på som «støy» for de fleste andre i politidistriktet, og at hen regelrett blir ignorert i relevante diskusjoner og strategiplanlegging, både fordi det er andre utfordringer enn radikalisering og voldelig ekstremisme som preger kriminalitetsbildet i distriktet, men også fordi «etterforskning og krisehåndtering blir sett på som den beste formen for forebygging» av ledelsen. En annen koordinator uttrykte at «de aller fleste [politiansatte i distriktet] vil nok mene at mine ressurser skulle blitt brukt på andre ting». Flere forteller også om manglende bistand og ressurser å spille på internt, for eksempel fordi etterretningskapasitet enkelte steder primært er forbeholdt etterforskningsfeltet. Dette varierer mellom politidistriktene. I andre distrikter, er etterretningsseksjonen FRVE-politiets tetteste samarbeidspartner og bistår dem også i vurderingssituasjoner.

Figur 16. Rangering av arbeidsområder etter prestisje*



*N=26. PST er ekskludert fra denne figuren. Rangeringene er representert ved gjennomsnitt, der 9 tilsvarer mest prestisje og 1 minst prestisje.

Figur 17. Viktigheten av og kvaliteten på interne samarbeid for FRVE*



*N=23. PST-respondentene er ekskludert fra denne tabellen. De som svarte «ikke relevant/ingen samarbeid» er også ekskludert. Rangeringene er representert ved gjennomsnitt, der 5 tilsvarer mest viktig og tilfredshet mens 1 tilsvarer minst viktig og tilfredshet. Standardavvik er rapportert i figuren til høyre.

I spørreundersøkelsen ba vi politirespondentene om å vurdere en rekke interne samarbeid etter **viktighet** for politiets forebyggende arbeid mot radikalisering og voldelig ekstremisme, og deretter kvaliteten av de faktiske samarbeidene (figur 17). Viktigheten av samarbeidene for FRVE rangeres fra 1 (svært lite viktig) til 5 (svært viktig). Tilsvarende rangeres det faktiske samarbeidet fra 1 (svært lite tilfreds) til 5 (svært tilfreds).

Her er det spesielt to ting å merke seg. For det første er standardavviket, eller avstanden fra gjennomsnittet, størst for de faktiske samarbeidene med distriktets radikaliseringskoordinator (1,5), etterretning (1,3) og OP-Anker (1,3).⁶⁷ Det vil si at det er i disse tre samarbeidene at respondentenes opplevelse av «gode og tette samarbeid» varierer mest. For det andre kan man se at diskrepansen mellom rangert viktighet og rapportert tilfredshet er størst for samarbeidene med distriktets radikaliseringskoordinator (-1,2), lokal påtale (-1,1), lokal etterforskning (-1,1) og lokal etterretning (-1). Svarene synes å samsvare godt mellom de lokale radikaliseringskontaktene og radikaliseringskoordinatorne. Det betyr at disse samarbeidene er rangert som betydelig **viktigere**, samlet sett, enn det de rapporteres som faktiske gode og tette.

En lokal radikaliseringskontakt eksemplifiserte ubalansen i internt samarbeid, funksjonsforankring og FRVE- og forebyggingsforståelse på denne måten:

«Jeg er usikker på hvordan distriktet ser på disse funksjonene [lokal radikaliseringskontakt]. For det føles litt sånn ... Det er fint å ha, men så glemmes vi litt når det gjelder.

I: Dere glemmes når det gjelder?

Ja, la oss si for eksempel at SIAN eller DNM skal ha demonstrasjon. Da begynner det å brenne under beina på en del. Hvem skal ha dialogen med de? Hvem skal ta de konkrete valgene? Og da blir det liksom glemt at de sitter med radikaliseringskontakter lokalt, som kanskje kjenner de lokale miljøene, eller som kjenner tematikken ganske godt, da. Og så blir det heller sånn at etterretning får en veldig viktig rolle og tar en veldig stor plass. Også blir vi kanskje kasta på sånn helt på slutten, gjerne dagen før, litt sånn 'jo forresten, kanskje vi skulle hatt noen fra forebyggende der', liksom. Og det er jo litt sånn – på påtale igjen, blir jo vi litt sånn ... Altså i forhold til å miste rollen, vi har jo et konkret eksempel der vi har hatt en sak [...] der vi ble involvert av leder av etterforskning, seksjonsleder, helt i startfasen, for å gjøre en jobb der. Og så er vi med og gjør en jobb her sånn. Har kontakt med både PST og andre. Og så opprettet vi saken, som blir utgangspunktet for den videre etterforskningen. Men så skjermer påtalejurist denne saken fra oss fordi vi er forebyggende. 'Forebyggende har ikke noe med etterforskning av denne veldig farlige saken her å gjøre – her er det PST og etterforskning.' Så blir det sånn, men det er jo vi som er radikaliseringskontakter, og det er kanskje vi som sitter med best

⁶⁷ Vi går mer inn på OP-Anker (Operasjon Anker) i kapittel 6.

lokal kunnskap om dette, og etterforskning vil nok veldig gjerne at vi bistår. Ikke at vi skal mene noe om saksgangen nødvendigvis, men vi sitter på en spisskompetanse på dette her. Og så igjen bare 'nei, dette her er ikke noe for forebyggende.' Da blir det sånn, helt greit det, så sender vi melding til PST, at de må stå i dette selv fordi vi er ute-stengt, 'så nå er det dere og etterforskning.' Det sier noe om det der – hva er en radikaliseringskontakt, da? Hvorfor har vi det, eller hva skal vi brukes til? Per i dag er det litt sånn at vi bruker det på de småsakene, eller når det ikke er så viktig eller alvorlig. Men så blir ikke kompetansen vår brukt når det er saker som er litt større.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#1]

Det er vår opplevelse at slike eksempler er gjengangere på tvers av flere politidistrikter. Manglende helhetsforståelse fra ulike virkeområder og deres ledere både når det kommer til forebygging generelt så vel som FRVE spesielt, og det som beskrives som et «fraværende eierforhold» til fagfeltet, synes å være tilfellet på flere hold. Særlig for de lokale radikaliseringskontaktene, hvis arbeidshverdag i stor grad preges av selvstendig arbeid, er vårt inntrykk at politiorganisasjonen i liten grad evner å utnytte deres særskilte fagkompetanse og lokalkunnskap.

I stedet er vi blitt informert om flere eksempler der både lokale radikaliseringskontakter (taktisk) og radikaliseringskoordinatorene (faglig) opplever å bli hensatt til andre, mer akutte og målbare oppgaver – gjerne innenfor etterforskning, men også til patruljering, vaktentral, og annet. Fire radikaliseringskoor-

dinatorer uttrykte eksplisitt at for deres politidistrikt er det «i stor grad generalistrollen som dyrkes», og at når generalisten dyrkes, «står spesialisten i fare for å visne hen». Da vi spurte radikaliseringskoordinatorene og de lokale kontaktene om hva dette skyldes, var kultur og kunnskap to nøkkelord.

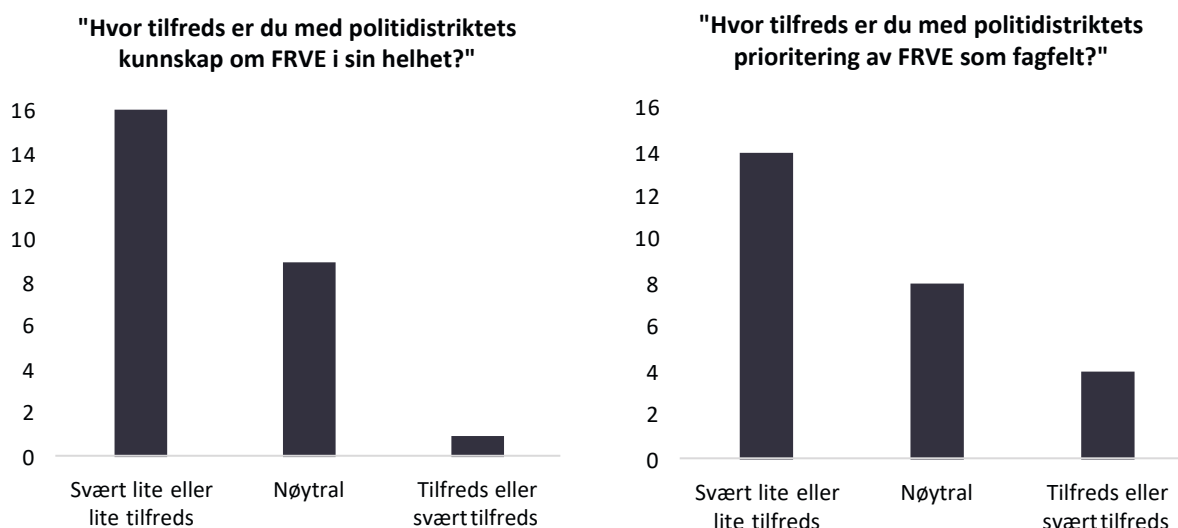
Kunnskap om og prioritering av FRVE

Ikke overraskende finner vi en sterk misnøye med politidistriktenes generelle kunnskap om (figur 18, t.v.), og prioritering av (figur 18, t.h.), FRVE. Forklaringene på hvorfor det er slik, er sammen-

satte. Én forklaring som pekes på, er at enkelte GDE-er ikke har hatt noen særlige tilfeller av voldelig ekstremisme eller tilsvarende innmeldte bekymringer. Problemet med den forklaringen, som også påpekes av en lokal radikaliseringskontakt, er at «det kan jo være fordi vi ikke har hatt det langt nok fremme i pannebrasken til å prioritere det». Det er etter vår vurdering meget uheldig at FRVE flere steder synes å få begrenset oppmerksomhet *fordi* det ikke har «skjedd noe» der enda. En annen lokal radikaliseringskontakt knyttet dette opp mot forebyggingens, og FRVEs, manglende målbarhet, som utvilsomt spiller en rolle når virkeområdene skal prioriteres og ressurssettes.

«Vi er fortsatt der at forebyggende må vise seg fram for at vi skal bli sett. Vi må vise at vi har noe å komme med. Men sånn, flåsete da, så blir det kjedelig å stå og vente

Figur 18. Tilfredshet med politidistriktets kunnskap om og prioritering av FRVE



på krig. For vi har ikke noe å slå i bordet med, resultatmessig. Som er synlig.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#46]

En tredje forklaring bygger, som vi har omtalt, på tidspress, ressurspress og rollekombinasjoner. Når lokale forebyggere, politikontakter eller lokale radikaliseringskontakter ikke har tid, ressurser eller forutsetninger til å bedrive internt bevisstgjøringsarbeid, og radikaliseringskoordinatoren dessuten ikke har noen beslutningsautorisasjon, kan de heller ikke sørge for nok fagkunnskap og forståelse til at distriktet gir sine i utgangspunktet (ofte) knappe ressurser til FRVE, eller at politiet avdekker like mange forhold som de kanskje burde.

«Det som i realiteten blir, er at når henvendelsene kommer, så må man jo på en måte svare ut de, og det blir prioritert. Og da, sånn sett så tenker jeg at det er prioritert godt nok, men spørsmålet er om man da mister noen fordi man ikke har muligheten eller tid til å prioritere noe mer enn det. Lære opp andre, hva man skal se etter. Også internt.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#17]

En fjerde forklaring har med holdninger, vilje og kultur å gjøre, og beskrives av en radikaliseringskoordinator som «endringsvegring». I tråd med det siste forteller en annen radikaliseringskoordinator om hvordan en «gammel generalist-potet» og leder av den aktuelle fellesenheten videreførte «etterforskningskulturen» på forebyggingsfeltet, og

stadig etterspurte bistand til etterforskning fremfor å investere tid i det mer langsiktige forebyggingsarbeidet. Det er gjenkjennbart for mange av de lokale radikaliseringskontakterne vi har snakket med. Flere av de lokale radikaliseringskontakterne savner dessuten «drahjelp» spesielt fra radikaliseringskoordinatoren i knivingen om oppgaveprioriteringer i en situasjon med ressursknapphet, og vilje fra GDE-en til å forstå at de lokale radikaliseringskontakterne nødvendigvis må jobbe på andre måter enn andre forebyggere. Når det er sagt, er vår opplevelse at også dette varierer mellom politidistriktene.

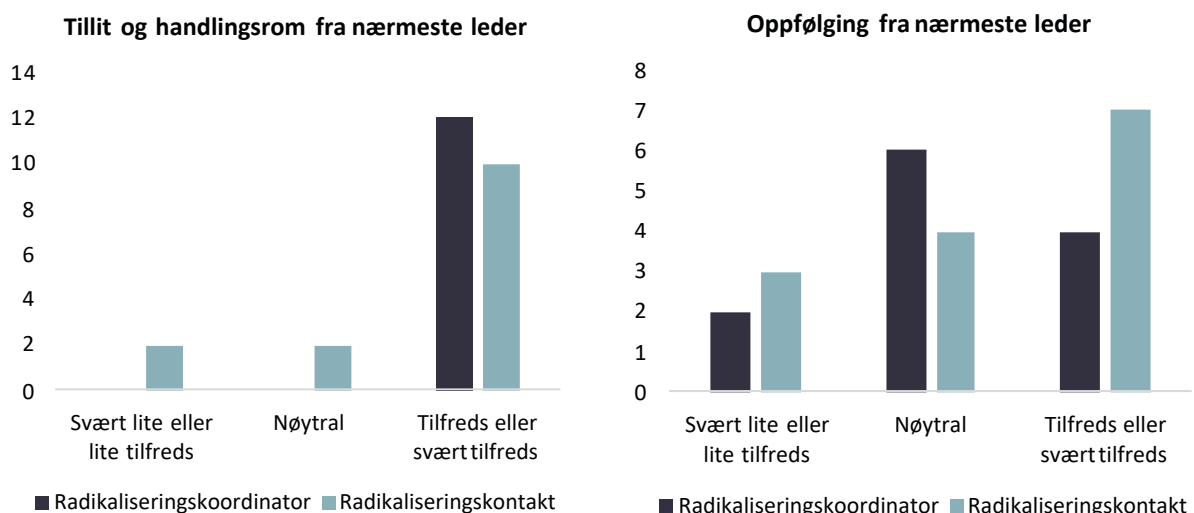
Forhold til nærmeste leder

Til tross for det som må betegnes som svak funksjonsforankring og mangelfull prioritering av fagfeltet i flere politidistrikter, finner vi at majoriteten av FRVE-politiet vi har snakket med, er fornøyd med sitt forhold til sin nærmeste leder. Det kommer også tydelig frem i spørreundersøkelsen (figur 19).

I våre undersøkelser finner vi at de av de politiansatte som er fornøyd med tilliten, handlingsrommet og oppfølgingen de får av nærmeste leder, kan deles inn i to grupper. Den første gruppen av spesielt fornøyd har til felles at deres nærmeste leder har god forståelse av eller erfaring med **både** fag og funksjon.

«[Leder] har en del kunnskap om vår stilling, fordi [hen] delvis har hatt den tidligere. Og har også lang fartstid

Figur 19. Tilfredshet med tillit, handlingsrom og oppfølging fra nærmeste leder



innen generell forebygging. Og jeg opplever at den kompetansen [hen] har innenfor begge fagfeltene, gjør at det er mye lettere for oss, og det er en veldig stor styrke å ha en sånn leder som kan se hva det er som generelle forebyggere skal gjøre, og hva skal vi gjøre, og hvordan vi kan bidra inn i deres arbeid og vice versa. [Hen] er også veldig ansvarsbevisst, som er en stor fordel for oss i samarbeid med andre aktører. Med [hens] beslutningsmyndighet og kompetanse. Fordi en tydelighet fra leder som kan si hva en [lokal] radikaliseringskontakt skal gjøre, og hva man ikke skal gjøre, har jo tidligere vært veldig opp til radikaliseringskontakten å avgjøre. Men som leder er [hen] veldig tydelig på hva som vi skal ta på oss, og hva som ikke treffer oss. [Hen] er veldig tydelig på den dialogen med andre samarbeidsaktører, og tydelig på at ansvaret for det vi gjør, ligger på [hen]. Det har vært en utfordring for mange tidligere, at man har følt seg veldig alene.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#21]

«Og så har vi også frem til nå nylig da, man har manglet en leder som har både tid og erfaring med fagfeltet, så har vi ikke opplevd å egentlig ha noen lederstøtte, i hvert fall sånn faglig da. Det har helt klart vært en fordel nå etter vi fikk det. Ja, spesielt inni det å på en måte være med og støtte og ta beslutninger i vanskelige og krevende bekymringer og saker, da. Det dukker opp spørsmål og dilemma til hvordan man burde gjøre og ikke burde gjøre, hver eneste dag. Og det å vite at man kan drøfte ting med en leder da, som er med og mener om det, det gir trygghet. Og det gjør kanskje at man tar bedre beslutninger.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#57]

Den andre gruppen av dem som er fornøyde med sin nærmeste leder, utgjør dem som har ledere som *ikke* har nevneverdig FRVE-relevant fagkunnskap, men som utviser god tilretteleggingsevne på bakgrunn av en tiltro til at de lokale radikaliseringskontaktene eller radikaliseringskoordinatorene «vet best» hva som må gjøres, og hvordan. Selv om disse er tilfredse med tilliten og handlingsrommet de får, fortalte flere at de for eksempel savner en faglig sparringspartner, beslutningsstøtte og drahjelp fra sin nærmeste leder.

«Min leder på [fellesenheten] var en fantastisk flott person. Og [hen] ga meg enorm tillit. Når det er sagt da, så hadde [hen] ikke noen særlig kunnskap om forebygging, verken på forebygging eller radikalisering som sådan. Og det var jo en svakhet, syns jeg da. [...] Det var ikke en bulldoser som gikk foran meg og sa 'ja, vi skal bli gode på forebygging', akkurat.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#48]

«Det var egentlig i ingen grad at ... at det ble stilt spørsmål til de prioriteringene jeg gjorde innenfor radikaliseringsfeltet. Og som [hen] sa, så var det ... Dette her var jo mitt fagfelt, så der er jeg sikker på at [hen] stolte på at jeg gjorde det riktig. Det satt jeg veldig stor pris på da. Det ga jo meg jo den motivasjonen til å levere godt på oppdraget da. [...] Men lederne var på en måte ikke oppdatert på det vi drev med. Så vi manglet en ordentlig leder som kunne ivareta og gå opp for oss mot både samarbeidspartnere, men også direkte i sakene. Sparringspartner, en som kontrollerte oss, en som så i kortene.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#27]

«Det [forholdet til nærmeste leder] synes jeg fungerer helt utmerket. For min leder er veldig opptatt av det her med oppdraget, at oppdraget skal løses. Selvfølgelig innenfor de rammer som er gitt, men at man har handlingsrom og frihet til å tenke litt selv og se behovet når det oppstår. Så det har jeg aldri sett på som et problem. Men det som kanskje er utfordringen, er at man faglig sett ikke har så mye støtte. Fordi det er så spesielt faglig, og man opplever at faglig sett er jo egentlig koordinatoren blant de eneste man kan støtte seg på. Og resten blir egentlig bare sånn formelt.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#36]

Naturlig nok har gruppen som ikke er fornøyde med forholdet til sin nærmeste leder, til felles at de opplever fravær av både fagkunnskap, funksjonsforståelse og tilretteleggingsevne fra lederen. Denne gruppen omfatter i hovedsak lokale radikaliseringskontakter, og dette henger sammen med «spagaten» vi nevnte tidligere. Enkelte viser til at det er stor uenighet blant lederne ved GDE-seksjonene om hva de lokale radikaliseringskontaktene egentlig skal drive med, hva funksjonen skal brukes til, hvilke tilretteleggingsbehov som kreves, samt hvor de skal plasseres rent organisatorisk. Andre nevner manglende tilrettelegging av utstyr og økonomiske tillegg, fleksibilitet i arbeidshverdagen og overtid, tiltro til at kontakten løser oppdraget på en hensiktsmessig måte, og/eller beslutnings- og faglig støtte. Også på dette området er vår forståelse at forskjeller mellom politidistriktene og manglende forventninger og avklaringer gjenspeiles i, og har fått konsekvenser for, hvordan lokale ledere forholder seg til FRVE som fagfelt.

4.4. Juridiske forhold

Et annet punkt med stor betydning for hvordan politiets arbeid med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme forstås og utfolder seg, handler om to helt grunnleggende spørsmål som befinner seg i både juridiske og etiske gråsoner: Hva har politiet lov og ikke lov til å gjøre i FRVE-sammenheng? Og hva bør politiets rolle i FRVE være? Vi innleder disse spørsmålene her, men besvarer dem ytterligere i kapitlene som omhandler politiets samarbeid med PST (kapittel 6) og kommunene (kapittel 7).

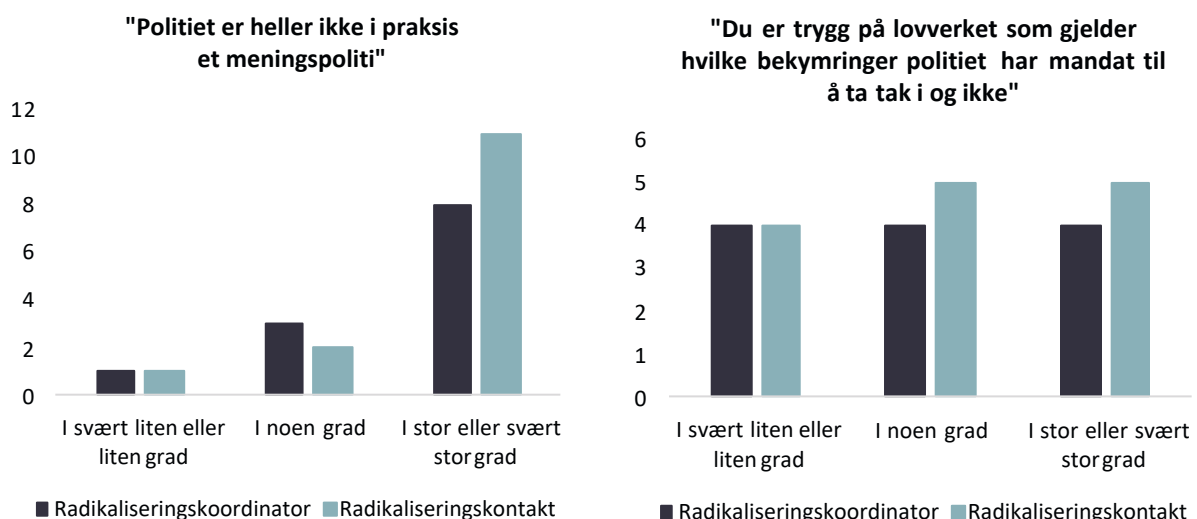
Under intervjuene ga flere informanter uoppfordret uttrykk for at politiet ikke må utvikle seg i retning av et «meningspoliti». Med det menes at politiet ikke skal gripe inn for å korrigere ytterliggående, men lovlige, holdninger. Politiinformantene la vekt på at ytringsfrihet er viktig, og at de så langt det lar seg gjøre, avstår fra å gripe inn i befolkningens privatsfære basert på ytringer alene. Det kom også frem i spørreundersøkelsen, som bekrefter at de fleste politiinformantene heller ikke i praksis opplever å operere som et meningspoliti (figur 20, t.v.). Samtidig rådet det i betydelig grad usikkerhet rundt hvor grensen for privatlivets fred i praksis går, og færre er trygge på lovverket som gjelder nettopp hvilke bekymringsmeldinger politiet har lov til å ta tak i og ikke (figur 20, t.h.).

Vi ønsket å grave dypere i dette, og ga enkelte politiansatte et praktisk eksempel. Vi spurte først hvorvidt de ville grepet inn dersom de mottok en bekymring om at en person de ikke tidligere var kjent med, skrev på Facebook at hen hater jøder. Her svarte samtlige nei. Vi spurte deretter om de ville grepet inn dersom den samme personen skrev at hen hater jøder, og samtidig at hen skulle ønske det fantes en synagoge i nærheten noen kunne «gjøre noe med». Her var svarene splittede. Selv om alle svarte at de ville «gjort noe» med bekymringen, varierte begrunnelsen for hva og hvorfor. Noen ville brukt åpne kilder for å undersøke personen, og kanskje kalt inn vedkommende til en samtale for å gjøre hen kjent med at utsagnet har skapt bekymring. Andre ville gjennomført en avklaringsamtale for å vurdere intensjon og kapasitet.

Til slutt spurte vi om det ville endret situasjonen dersom de visste at personen var med i en skyteklubb og/eller var fascinert av våpen. Det underliggende spørsmålet her var om kombinasjonen av interesser og retten til privatliv kun er forbeholdt personer med moderate holdninger. Til tross for at ingen hadde konkrete svar på spørsmålet, var det en unison enighet om at denne typen *terskelvurderinger* er noe av det mest krevende FRVE-politiet foretar seg.

«Ikke sant, det er dette som er så vanskelig for politiet.»

Figur 20. Politiets forståelse av eget mandat



Det har han lov til, men jeg tenker at på et eller annet tidspunkt, må vi ha lov til å stille spørsmål og kunne ta en vurdering. Ellers kommer man ingen vei. Da får man ikke gjort noe før det går gærent.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#58]

«Jeg tenker at terskelen er ganske lav der også. Man skal ikke være redd for å ... Men du må tenke det at man kan ikke helle bensin på bålet heller da, sånn at du ... Er det nødvendig? Man må også tenke sånn. Er det bare guttetreker, eller er det ... Du skal jo kunne ha det [interesse for skyting og ytterliggående meninger]. Det er en vanskelig avveining for politiet. Det er jo et vanskelig tema, med tanke på ytringsfrihet og de rettigheter du har i dag. Kjempevanskelig ...»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#55]

En av radikaliseringskoordinatorerne uttrykte særlig bekymring for påvirkningen denne manglende avklaringen har på hvilke bekymringsmeldinger og saker politiet i dag jobber med.

«Jeg opplever at hovedutfordringen er at det ikke følger med ... Det er bare hva og ikke hvordan. [...] Gitt at dette ikke er lovregulert, så ... [Vi mangler] en sånn øvre og nedre grense på hva man skal ta tak i, altså et slags mandat for hva som er innenfor og utenfor, sånn som vi har på absolutt alle andre områder og som alle samarbeidspartnere har. PST sier sånn, 'nei, dette er utenfor vårt mandat'. Eller [bydels/kommuneoverlegen] sier, 'nei, dette er ikke noe for oss', og da blir det sånn at [politiet] favner alt det som ingen andre tar tak i. Si for eksempel at noen er pågrepet for å ha sagt 'Allahu akbar' i en eller annen opplevd farlig kontekst. Vi tror det er psykiatri, men ordenspatroljen sier, 'det er sikkert radikalisering.' Og så fordi man da ikke har dette tydelige mandatet, så har man ikke diskvalifiseringskriterier, og dermed så er mitt inntrykk at det sitter langt inne å si at 'dette jobber vi ikke med'. Som jo gjør at jeg tror vi bruker både mye tid på ting vi ikke burde, men også kanskje tar tak i ting som ikke politiet bør drive med.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#9]

Dette må sees i sammenheng med spesielt to forhold. For det første er definisjonsmakt et viktig stikkord, da det forblir uavklart i hvilke tilfeller politiet har «rett» til å avvise eller akseptere en relevant sak innenfor sitt mandat. Dette er særlig presserende der radikaliseringskoordinatoren eller den lokale radikaliseringskontakten i mindre grad har forankret sin funksjon og rolleforståelse, både internt, men også i samarbeidet med PST.

Kombinasjonen av at politiet eksplisitt mangler slike avklaringer, samtidig som de gjennom sin «omfattende erfaring, mer tilgang til etterretning og løsere bestemmelse med hensyn til taushetsplikt» ofte blir betraktet «både av andre og seg selv som den aktøren som har best forutsetninger for å gjøre disse vurderingene», gjør at spørsmålene om definisjonsmakt, eierskap og juridiske gråsoner blir ekstra vanskelige.⁶⁸

For det andre er vår påpekning i kapittel 2 om at det ikke er forankret noe forvaltningsmessig ansvar for personrettet forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme for personer over 18 år utenfor justissektoren, relevant. Som et resultat står politiet på bar bakke dersom en avklaringsamtale resulterer i at de «tar ned» bekymringen om politisk vold eller annen kriminalitet, til tross for at de kanskje har kartlagt en rekke sårbarhetsfaktorer eller behov for hjelp. Dersom personen det er meldt bekymring rundt, er over 18 år, er det i stor grad uavklart hvilken instans som har forvaltningsansvar. Politiet har ikke myndighet til å «overføre» saken til sosialforebyggende instanser. Som vi skal se, gir politiets uavklarte mandat på dette området grobunn for utfordringer i samarbeidet med både PST (kapittel 6) og kommunene (kapittel 7).

I tråd med prinsippet om at enhver står fritt til å **mene** det en vil, er det dessuten verdt å merke seg **Rammer og retningslinjer** sin beskrivelse av radikaliseringskontaktfunksjonen, der det står at kontakten skal «sørge for at [...] det gjennomføres samtaler med personer i alle aldre der det er mistanke om ekstreme holdninger/gjerninger».⁶⁹ Her spør vi oss: På hvilket grunnlag kan politiet gjennomføre bekymrings- og avklaringsamtaler med personer som kun har ekstreme holdninger, men som ikke mistenkes å gjøre noe kriminelt? Videre understrekes det av flere at de juridiske retningslinjene for avklaringsamtalen som metode er uklare.

⁶⁸ Kristin E. Førde, Arnfinn J. Andersen og Per M. Hellevik, *Bekymringsarbeidet. Politiets forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme*, 2023 (s.90).

⁶⁹ Politidirektoratet, *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt*, 2017 (s.90), versjon nr. 1.2.

En tredje bekymring som fremkom i intervjuene, var at politiet tidvis sammenblandet rollene som omsorgsperson og kontrollør, og om det er riktig å fronte målet med en bekymrings- eller avklarings-samtale som et «hjelpetiltak», når politiet samtidig skal innhente informasjon knyttet til avklaring av intensjon, kapasitet, trussel og risiko. Dette gjelder også i det politiet samarbeider med andre aktører, som kan skape usikkerhet rundt hva politiets rolle i samarbeidene bør eller skal være. Førde, Andersen og Hellevik oppsummerer det slik: «[V]elferdsstatens ressurser kunne slik sett brukes som middel for å få en person på ‘«tilbuds-sida»’ med tanke på informasjon som politiet var ute etter, og omsorgen for enkeltmennesket ble slik et middel for kontroll».⁷⁰

Alle disse spørsmålene virket for flere av våre informanter like åpne og ubesvarte i dag som da ordningen med radikaliseringskontakter ble innført. Hva er politiets rolle og ansvar i forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme? Hva har de lov til? Når kan de intervensere? Spørsmålene bunner i at FRVE er et ansvarstungt og risikofylt arbeid uten medfølgende tilstrekkelig avklarte mandat, mål, forventninger eller juridiske rammer – verken for politiets rolle eller for samarbeidsstrukturene. Politiet vil alltid måtte avveie det å gjøre *for mye* versus *for lite*. De må også avveie hva som er *ansvarlig* å gjøre ut ifra magesfølelsen, og hva som er juridisk *rett*. Skal de først og fremst jobbe med å avklare «reelle» bekymringsmeldinger om voldelig ekstremisme og annen kriminalitet, eller skal de også være omsorgspersoner som følger opp (bekymringsmeldinger om) personer som antas å være sårbare for isolering og radikalisering, men som ikke har gjort noe kriminelt? Skal radikaliseringskoordinatorene og de lokale radikaliseringskontaktene fungere som et *annerledes-politi* med et utvidet ansvar for dialog og omsorg sammenlignet med *det tradisjonelle politiet*?⁷¹ Eller trenger vi å tenke nytt?

70 Kristin E. Førde, Arnfinn J. Andersen og Per M. Hellevik, Bekymringsarbeidet. Politiets forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, 2023 (s.131); Elisabeth M. Lie, Annerledespolitiet Idealer og dilemmaer i politiets forebyggende dialogarbeid, 2022.

71 Elisabeth M. Lie, Annerledespolitiet Idealer og dilemmaer i politiets forebyggende dialogarbeid, 2022 (s.228-230).

4.5. Vurderingsfunn

Innledningsvis presentere vi ni vurderingskriterier. Vi vil her forsøke å sammenfatte dem. Når det kommer til kriteriene som dekkes av det første underkapittelet, *rammebetingelser, forventninger og strukturelle forhold*, finner vi for det første at pålegget om at samtlige distrikter skal ha én radikaliseringskoordinator som har som eneste rolle å arbeide med dette oppdraget, ikke er tilstrekkelig fulgt opp. I mer enn halvparten av politidistriktene har disse radikaliseringskoordinatorene også andre roller som del av sin stilling. For det andre er vår vurdering at funksjonene som radikaliseringskoordinator og lokal radikaliseringskontakt ikke er tilstrekkelig forankret i en felles arbeidsinstruks med klart definerte arbeidsoppgaver og ansvarsområder. Dette gir seg utslag i svært ulik praksis av ordningen, både i og mellom politidistriktene.

For det tredje foreligger det fremdeles ingen fast opplæring for FRVE-politiet, eller noe definert kunnskapsgrunnlag som deres arbeid kan basere seg på. Det medfører at politiet må gjøre seg selv til spesialister, all den tid det er udefinert hva dette innebærer. For det fjerde vurderer vi at måten ordningen er presset inn i politiets organisasjonsstruktur på er lite hensiktsmessig, og medfører at de ofte ikke er i posisjon til å løse oppdraget eller ansvaret de er gitt. Til slutt er vår vurdering at politiets innsats på dette feltet i svært liten grad blir løst på en enhetlig måte i og mellom politidistriktene, og at det ikke foreligger noen enhetlig arbeidsmetodikk de kan anvende.

I det andre underkapittelet, *funksjonsforankring, prioriteringer, ressurser og ledelse*, er vår vurdering at det i stor grad er varierende i og mellom politidistriktene hvorvidt radikaliseringskoordinatorene og de lokale kontaktene har tilgang på nødvendig lederstøtte og ressurser. Noen steder utviser lederne full tillit, god faglig støtte, beslutningsstøtte og betydelig tilretteleggingsevne. I andre tilfeller blir de lokale radikaliseringskontaktene direkte hindret fra å gjøre jobben sin, som slik vi vurderer det har med ledernes og politidistriktets prioritering av og forståelse for fag og funksjon

å gjøre. Videre finner vi at funksjonene ofte er lite kjent i den øvrige politiorganisasjonen, og at de ofte ikke blir involvert i politiets håndtering av relevante hendelser. Dessuten finner vi at det er stor variasjon mellom politidistriktene når det kommer til å prioritere et målrettet arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Enkelte distrikter har kommet langt i å utvikle en målrettet innsats. Andre distrikter har knapt begynt.

I det siste underkapittelet, *juridiske forhold*, finner vi at det fremstår som uklart hvorvidt politiets radikaliseringskoordinatorer og-kontakter operer innenfor eller utenfor lovverket som i dag legger rammene for deres forebyggende arbeid. Denne uklarheten utgjør en grunnleggende utfordring både for dem selv, men også for samarbeidsaktører som PST og kommunene.

Kapittel 5 – Politidirektoratets nasjonale koordinering

5.1. Oversikt

Mandatet ber oss også om å vurdere «hvordan den nasjonale koordineringen av ordningen fungerer, inkludert tilrettelegging for erfaringsdeling og kompetanseutvikling». I tillegg til å intervjue relevante representanter i Politidirektoratet (POD), var den nasjonale koordineringen også tema i politiintervjuene og i spørreundersøkelsene. Videre har vi gjennomgått en rekke tildelingsbrev, instruks, statusoppfølginger og årsrapporter. Før vi presenterer kriteriene som ligger til grunn for vurderingene, er det nødvendig med en kortfattet oversikt over PODs rolle i FRVE-sammenheng.

Norges politietat er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD), som har det overordnede ansvaret for blant annet å «påse at virksomheten har god styring og kontroll, og sørge for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer hensiktsmessig». ⁷² JD har også i oppgave å fastsette rammene for overordnede mål og krav til etaten. Gjennom årlige *tildelingsbrev* og eventuelle supplerende tildelingsbrev setter JD økonomiske rammer og gir fullmakter for etatens prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav.

Tildelingsbrevet sendes årlig fra JD til underliggende virksomheter – deriblant politiet – etter Stortingets behandling av statsbudsjettet. Politiets resultater, styring og kontroll følges opp gjennom styringsdialogen, der Politidirektoratet representerer politietaten i dialogen med departementet. ⁷³ *Årsrapporten* er sammen med årsregnskapet og tertialrapporter blant de mest sentrale dokumentene i denne styringsdialogen. Årsrapporten sammenfatter virksomhetens resultater, og returneres til JD signert av politidirektøren som grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk. Ved avvik fra fastlagte mål og krav skal POD rapportere dette, samt redegjøre for og vurdere, korrigerende tiltak som eventuelt skal iverksettes.

Politidistriktene rapporterer årlig og tertialvis om oppdragene i tildelingsbrevet til POD gjennom politiets styringsverktøy (PSV).

I tillegg til å representere politiet i styringsdialogen med departementet er POD etatens øverste fagmyndighet og ansvarlig for forsvarlig tjenesteforvaltning av polititjenesten. Det omfatter å ha kontroll med etterlevelse samt ansvar for utvikling av tjenesten i sin helhet så vel som alle elementene som skal til for å levere den. Det inkluderer blant annet produkter, arbeidsprosesser, fag, metoder, kompetanse og dokumentasjon. Fagmyndigheten beslutter endringer i nasjonale faglige retningslinjer, prosedyrer og støttedokumenter. Virkeområdene kan kanskje enklere forstås i lys av det DFØs gjennomgangsrapport omtaler som PODs to hovedroller: gjennomføringsrollen, og den faglige rollen. ⁷⁴

I gjennomføringsrollen ligger det at POD har ansvaret for å sørge for politiets gjennomføring av regjeringens politikk ved å styre, lede og utvikle politietaten. De har ansvar for å forvalte regelverk, gjennomføre vedtatte tiltak, oppdrag og handlingsplaner, og å formidle styring fra departementet til politidistriktene og følge opp disse. Den faglige rollen innebærer for det første å være faglig rådgiver for JD ved å utvikle et langsiktig kunnskapsgrunnlag for politikkutforming. Det forventes at POD er oppdatert på relevante fagfelt, samt at de utvikler systematiserte analyser av politiets erfaringer og redegjør for alternativer og konsekvenser av ulike valg, som videre kan benyttes som forslag til strategiske tiltak. ⁷⁵ Den faglige rollen innebærer videre at POD skal være et «kompetanseorgan» som både utvikler og formidler kunnskap blant annet til politiet.

PODs fagmyndighet ivaretas gjennom begge rollene, som i praksis er overlappende ansvarsområder. Som et eksempel på hvordan de to rollene samvirker, kan en se til tildelingsbrevet for 2018, der POD ble bedt om å påse at alle distrikter hadde etablert radikaliseringskoordinatorer,

⁷² Justis- og beredskapsdepartementet, Hovedinstruks for politiet, 2022.

⁷³ Justis- og beredskapsdepartementet, Hovedinstruks for politiet, 2022.

⁷⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Direktorsrollen i utvikling: En gjennomgang av Politidirektoratet, 2023.

⁷⁵ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Direktorsrollen i utvikling: En gjennomgang av Politidirektoratet, 2023 (s.11).

rapportere på deres arbeid, samt å utarbeide en analyse av kriminalitetsutviklingen med særskilt fokus på risikoen for kriminalitet blant unge og risikoen for radikaliserings.⁷⁶ Erfaringer fra det operative politiet utgjør slik sett et viktig kunnskapsgrunnlag i PODs rådgivning til JD.⁷⁷

Organisatorisk er Politidirektoratet inndelt i fire avdelinger: politifagavdelingen, beredskapsavdelingen, styringsavdelingen og HR-/HMS-avdelingen. Under politifagavdelingen ligger seksjon for forebygging og etterretning, hvor fagområdet forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme inngår. Utviklingsarbeidet innen FRVE henger tett sammen med andre forebyggingsområder i seksjonen, som dialog- og tillitsarbeid, og internt og eksternt samarbeid.

Slik vi forstår det, har Politidirektoratet som fagmyndighet primært tre ansvarsområder på FRVE-fagfeltet og koordinering av ordningen med radikaliseringskontakter. Det første er knyttet til gjennomføringsrollen, og går ut på å sikre at politidistriktene følger opp regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme på en tilfredsstillende måte, og at radikaliseringskontaktene (koordinatorene) utfører gitte oppgaver etter etablerte retningslinjer og i tråd med vedtatte instruksjoner. POD skal også sørge for at politidistriktene er organisert i samsvar med nærpolitireformens strukturbestemmelser.

De to siste ansvarsområdene er knyttet til den faglige rollen. For det første skal POD sørge for at arbeidsverktøy og metoder er utviklet og tilpasset behovene og utfordringene FRVE-politiet står ovenfor. For det andre skal de formidle erfaringsbasert kunnskap, inkludert gjeldende behov og utfordringer, til JD og foreslå tiltak på strategisk nivå, samt formidle til og følge opp politidistriktene. Med dette som utgangspunkt utleder vi følgende vurderingskriterier:

1. I hvilken grad har POD som nasjonal fagmyndighet ivaretatt sitt koordineringsansvar av PRKO?

2. I hvilken grad har POD tilrettelagt for erfaringsdeling mellom og kompetanseutvikling for radikaliseringskoordinatorene?
3. I hvilken grad er det samsvar mellom relevante bestillinger i tildelingsbrev, årsrapporter og faktiske forhold?

5.2. Fagmyndighetens ivaretagelse av koordineringsansvaret med PRKO

Fagdialogen mellom Politidirektoratet og radikaliseringskoordinatorene foregår i dag primært på én arena, kjent som *fagnettverket*. Dette fagnettverket tilrettelegges av POD. Ifølge intervjuene med representanter fra direktoratet, er fagnettverket ment å skulle fungere som en dialogplattform for radikaliseringskoordinatorene ved på den ene siden å legge til rette for at de blir kjent og dermed lettere kan komme i kontakt med hverandre på tvers av politidistriktene, og på den andre siden sikre utveksling av kunnskap og erfaringer dem imellom. I tillegg skal koordinatorene kunne drøfte sine behov og utfordringer, samtidig som POD har anledning til å formidle relevant informasjon, fag, metoder, styring og instruksjoner, utover det som ellers går «i linja» fra POD til politidistriktene.

Fagnettverket møtes hver fjortende dag. Faste deltakere utgjør Politidirektoratets FRVE-representant(er) og etatens tolv radikaliseringskoordinatorene. Andre aktører som RVTS (de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging) har med jevne mellomrom vært invitert inn for å diskutere fenomenkunnskap og aktuelle utfordringer. Bortsett fra rapporteringene i PSV er fagnettverket PODs eneste formelle kontakt med radikaliseringskoordinatorene og i praksis den eneste direkte muligheten POD har til å holde seg oppdaterte på gjeldende utfordringer, erfaringer og behov i forbindelse med PRKO.⁷⁸

⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, Tildelingsbrev 2018, Politidirektoratet, 2018.

⁷⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Direktorsrollen i utvikling: En gjennomgang av Politidirektoratet, 2023 (s.11).

⁷⁸ Politiets styringsverktøy (PSV) er en samlebetegnelse for ulike IKT-systemer og verktøy som blant annet brukes til å rapportere om og følge opp politiets aktiviteter, oppgaver, resultater og ressursbruk. På lokalt nivå bruker politidistriktene PSV til å rapportere om deres operasjoner, ressursbruk og resultater. På nasjonalt nivå, for eksempel hos Politidirektoratet, brukes PSV til å samle og analysere dataene fra ulike politidistrikt. Politidirektoratet kan videre bruke denne informasjonen til å utvikle overordnede strategier, retningslinjer og tiltak for politiet som helhet eller for spesifikke virksomhetsområder.

I intervjuene finner vi at det foreligger sprikende forventninger mellom POD og radikaliseringskoordinatorene når det gjelder hva formålet med fagnettverket egentlig er, og hvilken rolle POD bør og skal ha i det. For eksempel kom det frem at radikaliseringskoordinatorene betrakter fagnettverket som en slags «postkasse» der uttrykte behov og utfordringer kan adresseres direkte til POD. Som følge av dette har flere utviklet tilsynelatende sterke forventninger om at POD i regi av sin fagmyndighet følger opp og besvarer den mottatte posten i form av avklaringer og produkter.

«Og så har vi hatt, ja, hver annen uke med møte i fagnettverket. Og det er egentlig den kontakten vi har hatt med POD. Jeg opplever at det nettverket hvor POD deltar, er det eneste stedet jeg egentlig har fått luftet meg ordentlig. Men POD holder jo ikke i det. [...] De er fullstendig klar over alt jeg har sagt til deg her nå [utfordringer med PRKO] ... Men du får ikke noe hjelp. [...] Det blir aldri noen avklaringer, de kommer aldri med noen produkter.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#24]

POD er på sin side opptatt av at deres eneste rolle i fagnettverket er å være tilrettelegger, samt å formidle relevant informasjon i de tilfeller dette glipper «i linja» mellom POD og politidistriktene. POD er ellers bestemt på at «det er linja som gjelder», og at informasjon som skal meldes til Politidirektoratet, derfor skal gå fra den enkelte ansatte og oppover i leddene fra politidistriktet til politimesteren, og ikke gjennom fagnettverket. Ulike forventninger gjelder imidlertid ikke utelukkende for fagnettverket.

Slik vi forstår det, er den relativt tette kontakten mellom POD og radikaliseringskoordinatorene ikke vanlig praksis i direktorats- og virksomhetslinjen, som ellers er sterkt hierarkisk styrt. PODs direkte involvering med koordinatorene i fagnettverket synes å være en kompensasjon for et manglende fagutviklingsapparat for feltet, et apparat som for eksempel er etablert for straffesaksområdet. Et fagutviklingsapparat er et tiltak ment å legge til rette for kunnskapsbasert, enhetlig og styrt *fagutvikling* etter prinsippet om at «faget utvikler seg

best der faget utøves». ⁷⁹ For straffesaksområdet innebærer det at fagkoordineringen, fagutviklingen og fagforvaltningen ble flyttet *ut* av POD og til særorganer. Nasjonal fagkoordinator ble etablert ved Politihøgskolen (PHS), mens Kripos og Økokrim ble fagforvaltere. Fagforvaltningen består videre av faggrupper som er sammensatt av et utvalg av etatens medarbeidere på fagområdet, som blant annet skal sørge for at metodeutvikling korresponderer med utviklingen i samfunnet. Nasjonal fagkoordinator skal koordinere faggruppene, så vel som å tilby støtte ved å samle inn og systematisere kunnskap som inngår i kunnskapsgrunnlag ved utviklingen av standarder i fagutviklingsapparatet. ⁸⁰ POD (og riksadvokaten) har kun en rolle som overordnet fagmyndighet.

I fagutviklingsapparatet er kjerneoppgavene til fagmyndigheten å være premissgiver ved å ivareta helheten i fagutviklingen og prioriteringene på overordnet nivå, å ha en overordnet bestillerrolle overfor fagutviklingsapparatet, samt å beslutte retningslinjer og prosedyrer etter forslag fra fagutviklingsapparatet. Fagmyndigheten er dermed øverste ansvarlige for fag og metoder, og for å beslutte endringer i nasjonale støttedokumenter. Selve *forvaltnings- og utviklingsansvaret* for fag og metode ivaretas av faggruppene i de aktuelle særorganene. ⁸¹

Et manglende fagutviklingsapparat for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme har slik vi ser det, uheldige konsekvenser. For det første bidrar kompensasjonen med at POD direkte involverer seg i fagnettverket til å viske ut grensene mellom PODs fagmyndighetsansvar og etatens (ved radikaliseringskoordinatoren) selvstendige ansvar for fagområdet. Det samme bidrar til motstridende rolleforventninger. For det andre foster et manglende fagutviklingsapparat usikkerhet og uenighet knyttet til et helt grunnleggende spørsmål: Hvem har ansvaret for

⁷⁹ Politidirektoratet, Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet, 2016.

⁸⁰ Politihøgskolen, Forskningsmeldingen, 2021; Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Direktoratets rolle i utvikling: En gjennomgang av Politidirektoratet, 2023.

⁸¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Direktoratets rolle i utvikling: En gjennomgang av Politidirektoratet, 2023.

forvaltning og utvikling av fag og metoder? Er det POD, i kraft av sin fagmyndighetsrolle, eller er det radikaliseringskoordinatorene, som fagansvarlige for FRVE i politidistriktene?

I et av intervjuene uttrykte en representant fra Politidirektoratet at «vi som sitter i POD, skal ikke sitte her og bestemme noe med 2012-kunnskap for eksempel. Fagutviklingen må skje der ute. Men vi har fagmyndigheten på det, sånn at det går innom her». Representantene fra Politidirektoratet er altså tydelige tilhengere av at faget utvikler seg best der faget utøves. Samtidig er radikaliseringskoordinatorene, som verken har fått forankret eller blitt opplært i et slikt eventuelt ansvar, som ikke nødvendigvis har forutsetninger for det, og som i stor grad opererer uten instruksjoner og retningslinjer, av den oppfatning at det er POD som skal ta seg av fagforvaltningen og-utviklingen. I ytterste konsekvens får det uavklarte ansvaret utslag i følgende situasjon:

«Vi har for eksempel ikke verktøy som tydeliggjør hva som skal prioriteres, [...] og hva som haster og ikke. Det har jo jeg tidvis forsøkt å utvikle, både med bruk av kjente indikatorsett og risikovurderingsverktøy som finnes internasjonalt, og prøvd å tilpasse det til lokal målestokk. Men der har [fellesenheten] satt foten ned, at vi ikke skal gjøre det, fordi at POD er ansvarlig for at fagfeltet drives videre.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#21]

«Jeg har adressert dette [mangelen på standardiserte metoder] til POD i årevis. Jeg kan ikke bestemme at vi skal ha et risikovurderingsverktøy, og at det skal være sånn og sånn. Det er ikke ... Altså, hvilket grunnlag skal jeg gjøre det på? [...] Det [å utvikle risikovurderingsverktøy] har jeg tydelig sagt at vi [politiet] ikke skal drive med, for det har vi ikke kompetanse til, og det er et av mine viktigste mantra. Kanskje litt rart, siden jeg jobber som [radikaliseringskoordinator] og skal prøve å utvikle ... Men jeg er veldig opptatt av at vi ikke skal reklamere for produkter vi ikke kan levere.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#9]

At dette ansvaret fremdeles er uavklart nesten ti år etter innføringen av ordningen, vitner etter vår mening om et lite tilstedeværende eierskap til, og

en for liten prioritering av, fagfeltet fra POD sin side. I Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet fra 2016 påpekes det at⁸²

«Eierskap for etterforskningsfeltet fra politiets øverste ledelse er en forutsetning for at norsk politi skal forholde seg til nasjonale standarder og beste praksis. Dette forplikter ikke bare Politidirektoratet, men også toppledelsen i politidistriktene som drifter etterforskning i det daglige. Økt fokus på etterforskning må forankres i toppledelsen i politidistriktene og følgelig komme til uttrykk i prioriteringene til hvert enkelt distrikt.»

Det samme burde gjelde for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, ikke minst sett i sammenheng med at den nye ordningen med radikaliseringskoordinatorer skulle iverksettes nesten parallelt med de nye endringene av nærpolitireformen.

Å finne veien i ukjent terreng i en tid hvor politidistriktene var i startfasen av flere nye tilpasninger, forutsetter nettopp en sterk fagledelse, prioritering og tett oppfølging av fagmyndigheten. I de første årene etter 2014 hadde JD tydeligere krav knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme i sine tildelingsbrev, hvilket gjorde det lettere for POD å prioritere og direkte styre utviklingen av ordningen, og med det i større grad ivareta sin gjennomføringsrolle. Men etter hvert som JD hevet nivået på sin styring, har POD sin oppfølging i større grad uteblitt, og radikaliseringskoordinatorene har, som vi så i kapittel 4, langt på vei blitt overlatt til seg selv hva gjelder det meste av avklaringer.

Det at ansvaret for FRVE ble forankret i politidistriktene uten at det samtidig ble gitt konkrete føringer på hvordan arbeidet i praksis skal foregå – eller at det i det minste ble sørget for at det ble utarbeidet standardiserte rammer for dette, er etter vår mening svært uheldig. Som vi gjentatte ganger har pekt på, knyttes de manglende avklaringene både til målene FRVE-politiet skal jobbe etter, avklaringer rundt samarbeidet med PST og kommunene, avklaringer om arbeidsmetodikk,

⁸² Politidirektoratet, Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet, 2016 (s.20).

og avklaringer rundt politiets (juridiske) mandat i FRVE-sammenheng. Uavklarte forventninger om hva radikaliseringskoordinator funksjonen *er*, og hva den *skal gjøre*, fører som vi har sett, til rolleforvirring for radikaliseringskoordinatorene, men også til at POD på sin side utvikler urealistiske forventninger om hva funksjonen kan utrette:

«Når de har blitt så opptatt av å koordinere, så har de blitt så opptatte av å koordinere saker, og liksom enkelthendelser. [...] Og hvis koordineringen skal gå på alle sakene hver enkelt driver med som kan ha med radikalisering å gjøre, så ... Eller skal de [heller] koordinere at de ulike GDE-ene har en rigg og et system til å håndtere fenomenet radikalisering? Både in-house og ut mot samarbeidspartnere. Det er den koordineringen vi forventer.»

[Intervju med Politidirektoratet, ID#5]

Det er to ting som er verdt å bemerke i sitatet ovenfor. For det første: Hvordan ser POD for seg at radikaliseringskoordinatorene kan sørge for at «GDE-ene har en rigg og et system til å håndtere fenomenet radikalisering» både internt og ut mot samarbeidspartnere, når de verken er gitt autorisasjon til å stille krav lokalt og heller ikke er posisjonert til å pålegge distriktene å organisere eller ressurssette seg på en viss måte? Å sørge for at det etableres en slik rigg, er selvsagt viktig, men må av åpenbare grunner skje på et høyere nivå enn hos den enkelte radikaliseringskoordinatoren, som nettopp på grunn av organisasjonsstrukturen er avhengig av lokale ledes godvilje og FRVE-forståelse for i det hele tatt få fagområdet prioritert og ressursatt.

For det andre er manglende instruksjoner for hvordan det skal jobbes med enkelthendelser, kombinert med at radikaliseringskoordinatoren ikke fikk tildelt menneskelige ressurser eller beslutningsmyndighet, en av de viktigste årsakene til at radikaliseringskoordinatorene flere steder ikke har noe annet valg enn å koordinere på saksnivå. I **Rammer og retningslinjer** er de dessuten konkret bedt om å følge opp og kvalitetssikre forebyggende tiltak mot radikalisering, samt å sørge for at det tas bekymrings- og avklaringsamtaler med alle aktuelle personer.

Det som er særlig bemerkelsesverdig ved etableringen av PRKO i sin helhet, er at avklaringene til og fra POD ikke var gjort *i forkant av* implementeringen. Det er etter vår oppfatning en klar indikator på at ordningen er resultatet av en politisk bestilling, med liten tid for omtanke på utførelsesnivå. Slik vi vurderer det, vitner det samtidig om en manglende evne til å prioritere FRVE i et langsiktig perspektiv fra regjeringens og departementets side.

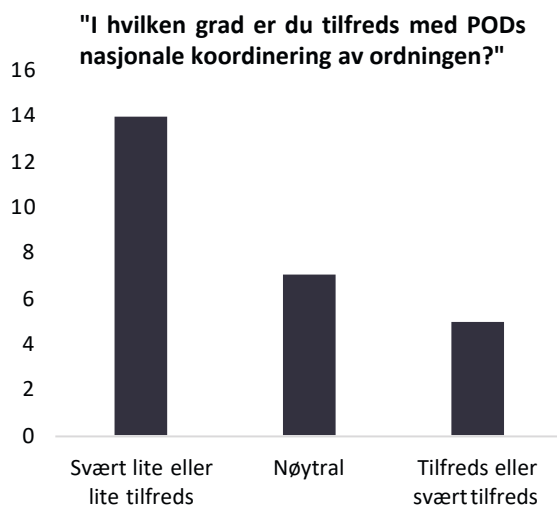
«Det hadde jo vært fint hvis noen hadde ment noe om dette før man satte i gang ordningen. For det er jo det man har gjort på alle andre felt. Når man skulle begynne med etterretningsdoktrinen [...], så begynner man jo med å komme med en doktrine som forteller hvordan dette skal gjøres i praksis. Og det er gjennomarbeidet i forkant, det følger med et undervisningsopplegg [...], opplæring, [...] det blir egne seksjoner som skal drive med dette, egne ansvarlige, [...] kursing, alt dette. Da var det en rigg, ikke sant? Mens på radikalisering så kommer det en handlingsplan, alle politidistrikt skulle ha en koordinator eller en kontakt, og så sier politidistriktene 'check', og så hører man ikke noe mer.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#9]

Ikke overraskende finner vi i intervjuene med radikaliseringskoordinatorene og de lokale radikaliseringskontaktene at et betydelig flertall opplever PODs koordinering av PRKO spesielt, og FRVE generelt, som i beste fall mangelfull, og i verste fall totalt fraværende. Funnet fremkommer tydelig også i spørreundersøkelsen (figur 21).

For å i det hele tatt kunne forvente at radikaliseringskoordinatorene og de lokale radikaliseringskontaktene skal utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte og i tråd med vedtatte instruksjoner, må de først og fremst ha tilgang på nødvendige produkter, retningslinjer og avklaringer. Videre er de avhengige av at noen tar ansvar for tjenesteforvaltning, styring og utviklingsoverseelse. Det er for eksempel PODs ansvar å **sørge for** at hvert politidistrikt har én radikaliseringskoordinator, og at disse har som sin eneste rolle å arbeide med FRVE. Det har også vært deres ansvar å **sørge for** at nødvendige produkter og retningslinjer er tilgjengelige. Slik vi forstår det, har POD vært klar over at dette verken i dag

Figur 21. Tilfredshet med PODs koordinering



eller over lengre tid har vært tilfelle. POD har videre vært informert om flere av utfordringene FRVE-politiet opplever knyttet til organisering, metoder og samarbeid.

Et flertall av politiinformantene ga uttrykk for frustrasjon nettopp over at de har rapportert om nevnte utfordringer til POD både i fagnettverket, på e-post og telefon, og gjennom PSV over flere år, «uten at noe blir gjort». I de kvartalvise og årlige rapporteringene vi har fått innsyn i fra 2017 til 2022, finner også vi at flere av utfordringene vi har vært inne på i det foregående kapittelet, dette kapittelet og de neste to kapitlene, har vært rapportert om over lengre tid, og fra flere politidistrikter. Vi kan imidlertid ikke se at POD i tilstrekkelig grad har bidratt til gode løsninger eller oppklaringer på disse utfordringene. Etter vår oppfatning er det underlig særlig at rapporterte utfordringer som ligger direkte under PODs myndighetsområde, ikke blir tatt hånd om verken av dem selv eller fra høyere politisk hold, til tross for at de står beskrevet svart på hvitt.

5.3. Erfaringsdeling og kompetanseutvikling

Når det gjelder PODs tilrettelegging for erfaringsdeling, finner vi en bred enighet blant radikaliseringskoordinatorne om at fagnettverket er

en god, effektiv og **nødvendig** arena for informasjons- og erfaringsutveksling dem imellom. Mange opplever at informasjon og vedtak som direkte berører dem, ofte «glipper i linja» fra politidistriktene, og at fagnettverket derfor er en sentral arena for å holde seg oppdatert. Det er også representantene vi har snakket med i POD sin forståelse. Flere opplever det videre nyttig å ha fått et større «fagmiljø» gjennom nettverket, og trygt å kunne diskutere utfordringene de står overfor, med andre i samme stilling og posisjon.

«Det er jo litt sånn opp og ned i forhold til når det kommer ting, om vi [radikaliseringskoordinatorne] blir informert om det [i linja]. [...] Det er ikke alltid det skjer. Men der er jo den gruppa [fagnettverket] veldig god da, for da kan det være at det er noen som får det, mens andre bare 'eh, nei, det visste ikke vi', men der blir det sendt nedover.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#2]

«Gjennom det fagnettverket får man tidlig varsling på ting som aldri kommer tjenesteveien til meg ellers.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#52]

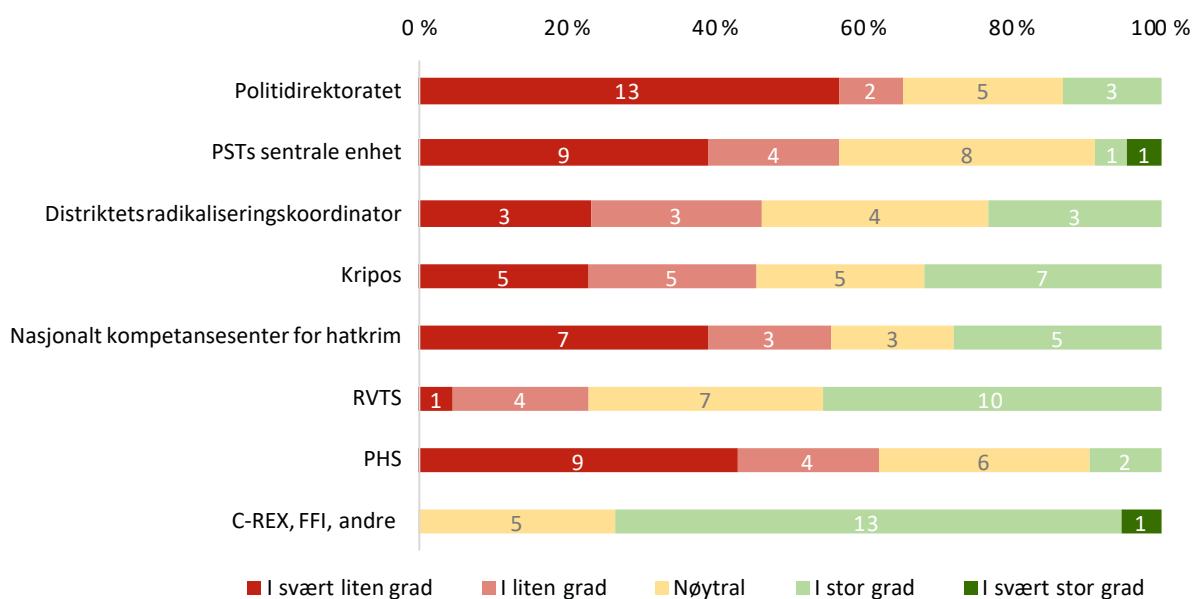
«Det fagnettverket nasjonalt er kjempeviktig, for det er de som skjønner det ... som sitter med alt det samme ... kjenner hvordan skoen trykker. Deler, diskuterer, og ... Dritdyktige folk. Vi er en fin gjeng der.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#40]

Til tross for dette påpekes det samtidig at utbyttet av diskusjonene er varierte, ettersom «alle er organisert ulikt og jobber på forskjellige måter». Det er derfor verdt å spørre seg hvilken verdi fagnettverkene har for erfaringsutveksling, som jo er nettverkets hovedformål ifølge POD, når 1) radikaliseringskoordinatorne tolker og utøver oppdraget ulikt, 2) distriktene prioriterer og organiserer arbeidet med FRVE i varierende omfang og på svært forskjellige måter, og 3) POD tilsynelatende ikke i tilstrekkelig grad tar tak i utfordringene og behovene som løftes.

Videre forteller flere av radikaliseringskoordinatorne at de er fornøyde med den nasjonale konferansen om FRVE og politiets interne

Figur 22. I hvilken grad tilbyr følgende instanser god og relevant veiledning, opplæring eller fagpåfyll?*



* Utvalgene varierer i størrelse fordi respondentene som svarte «ikke relevant/ikke benyttet meg av» er ekskludert fra figuren. Total N = 23.

«X-trem»-konferanse for målet om erfaringsutveksling og for å bli kjent. Når det er sagt, tar flere til orde for at disse konferansene er for generelle og ikke nødvendigvis alltid så relevante for utfordringene de i sin hverdag står overfor, eller gir den type faglig påfyll som er mest relevant eller etterspurt.

Som vi så i kapittel 4, fremkom det tydelig i intervjuene at radikaliseringsskordinatorne og de lokale radikaliseringsskordinatorne ikke mottar opplæringen, fagkunnskapen eller verktøyene de mener er nødvendige for å utføre mandatet på en tilstrekkelig god måte. I den forbindelse listet vi i spørreundersøkelsen opp syv faginstanser og ba respondentene om å vurdere i hvilken grad de syv tilbyr «god og relevant veiledning, opplæring eller fagpåfyll» (figur 22).

62% var i svært liten eller liten grad fornøyd med Politihøgskolens veiledning, opplæring og/eller fagpåfyll. I denne sammenheng er det verdt å merke seg tiltak 5 i regjeringens gjeldende handlingsplan (og tiltak 7 i handlingsplanen fra 2014), som bemerker at «Radikalisering og voldelig ekstremisme skal løftes som tema innenfor grunn- og videreutdanningsretningene i justissektoren. Utdanningene ved Politihøgskolen og Kriminalom-

sorgens utdanningssteder skal gi studentene og ansatte relevant og oppdatert kunnskap om radikalisering og voldelig ekstremisme.»⁸³

Det var likevel Politidirektoratet som kom dårligst ut, og 65 % var i svært liten eller liten grad fornøyd med POD tilbud på samme område. Det er ikke dermed sagt at det nødvendigvis er Politidirektoratet som er mest egnet eller har de beste forutsetningene for å forvalte og utvikle fag og opplæring. POD har dessuten ikke et opplæringsansvar overfor FRVE-politiet. Det som imidlertid er deres ansvar, er å sørge for at relevant opplæring foreligger, og at politiet har tilgang på nødvendige verktøy og ressurser.

En radikaliseringsskordinator pekte i et intervju på at POD gjennom sin fagmyndighetsrolle og instruksjonsmyndighet over politidistriktene og særorganer likevel kunne utsatt et oppdrag og krevd at *noe* fag- og metodeutvikling blir gjort. Hen eksemplifiserte at POD kunne sett til forskningsmiljøet ved PHS, og bedt dem, i samråd med for eksempel Senter for ekstremismeforskning (C-REX) og Forsvarets forskningsinstitutt

⁸³ Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, revisjon 2020 (s.16-17).

(FFI), om å komme frem til et ikke-uttømmende, men likevel forskningsbasert, indikatorsett. Som personen uttrykte det: «Bare sånn ti beskyttelses- og ti risikofaktorer, 'dette er det forskning sier er det mest relevante' som et utgangspunkt, bare å ha det ene dokumentet å gå ut ifra når man vurderer en sak eller vurderer om man skal vurdere en sak, det hadde gjort noen store skritt. Og du hadde fått likere håndtering på tvers av Møre og Nordland og Oslo». En annen koordinator hadde tilsvarende tanker, og uttrykte seg slik:

«Jeg tenker at sånn som de [POD] er rigget nå så er de rett og slett ikke ressursatt til å utøve fagforvaltning på den måten som politidistriktene forventer. I hvert fall ikke knyttet til dette feltet her. De har ikke tid. [...] Det blir for mye politikk, og det blir for mye sånn, ja, tildelingsbrev meg her og tildelingsbrev meg der. Men det skjer jo ingenting. Vi får beskjed om at de jobber med ting, hele tiden. 'Ja, vi jobber med det. Vi ser på. Infokus er noe vi ønsker oss. Vi jobber med politiets forebyggende samtaler. Det er et prosjekt som er nedsatt' og så videre. Og så hører vi ikke noe.

I: Hvilke forventninger er det som foreligger da?

Nei, jeg tenker jo at direktoratet som fageier burde ha utarbeidet, eller i hvert fall sørget for at det ble utarbeidet, nasjonale standarder [...]. Det er kjempestore forskjeller [mellom politidistriktene], men uavhengig av om det er én eller tusen bekymringer, så må du ha noe å vurdere de bekymringene ut ifra. [Og] du må vite hva jobben din er, hvilken rolle har politiet, et mandat. Det vil være helt likt [uansett] om du har én eller tusen bekymringer. Du må ha en avklaring rundt hva du skal gjøre med den bekymringen. Og du må ha noen føringer for hvordan det skal loggføres. De tingene mener jeg at det må være nasjonal standard på, og jeg tenker det er uhensiktsmessig at alle politidistriktene sitter og klør seg i hodet på akkurat i de samme tingene.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#9]

Som tidligere nevnt er vi kjent med at Politidirektoratet i 2022 ba PHS om å utvikle en slik grunnopplæring gjennom et eget etter- og videreutdanningsemne om FRVE. Dette er primært ment å være et tilbud til politiets radikaliseringskoordinatorer og-kontakter, og inkluderer blant annet kompetanse om politiets generelle forebyggende arbeid, ulike tilnærminger til FRVE, samt relevant fenomenkunnskap.

5.4. Samsvar mellom styringsdokumenter og faktiske forhold

Gjennom våre undersøkelser har vi også funnet at det ikke alltid er samsvar mellom bestillinger i tildelingsbrev fra JD, årsrapporter fra POD, og faktiske forhold. For eksempel ble POD i tildelingsbrevet fra 2015 bedt om å utarbeide en enhetlig arbeidsmetodikk for arbeidet med FRVE. Årsrapporten fra samme år bekreftet at «politiets innsats for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme har blitt styrket på flere områder i 2015. Det er utarbeidet retningslinjer og arbeidsmetoder med tilhørende opplæringskurs». ⁸⁴ Dette er for oss overraskende, ettersom både samtaler og spørreundersøkelser avkrefter at POD har formidlet en slik enhetlig arbeidsmetodikk eller tilbudt tilhørende opplæringskurs, utover en innføring i politiets generelle forebyggende arbeid gjennom en PowerPoint-presentasjon fra 2015, enkeltvis kurs om samtalemetodikk og PSTs terrorindikatorer.

5.5. Vurderingsfunn

Vår vurdering er at Politidirektoratet samlet sett har ivaretatt sitt fagmyndighetsansvar og sin nasjonale koordineringsrolle i PRKO- og FRVE-sammenheng i for liten grad. Gjennomføringsrollen og -evnen har etter vår vurdering også blitt betydelig svekket de senere årene. POD har i noe større grad tilrettelagt for erfaringsdeling mellom og kompetanseutvikling for radikaliseringskoordinatorene. Vi ser videre at det generelt har vært få bestillinger til POD i tildelingsbrevene fra JD knyttet konkret til radikaliseringskontaktordningen. De få bestillingene som har blitt sendt, som for eksempel utvikling av en enhetlig arbeidsmetodikk for radikaliseringskontaktene, er i liten grad er fulgt opp på en tilfredsstillende måte av POD.

Årsakene til PODs på flere områder fraværende koordinering er sammensatte, og ikke opp til oss å vurdere i denne omgang. Når det er sagt,

⁸⁴ Politidirektoratet, Politiets årsrapport 2015, 2015 (s.24).

fremkommer det av vårt datamateriale at det per dags dato er betydelig diskrepans mellom uttalte politiske prioriteringer, mål og Politidirektoratets oppgaveomfang på den ene siden, og ressursene som er avsatt til PODs fagmyndighet i forebygging av radikaliserings- og voldelig ekstremisme på den andre. Vår oppfatning er at de få som har jobbet med dette oppdraget i POD har gjort en vesentlig innsats, men at de har vært for få og de har hatt for mange andre og høyere prioriterte oppdrag.

Når det gjelder veien videre er vår vurdering at det å utpeke ressurs spørsmålet som hovedforklaring og-løsning er en for enkel og lite hensiktsmessig løsning.⁸⁵ Likevel kommer vi ikke utenom det faktum at PODs ressurser i FRVE-sammenheng synes å være uforholdsmessig lave sett i forhold til det som i dag forventes og kreves av dem. Flere av informantene påpeker eksplisitt at de som jobber tettest med fagfeltet i POD, er «dyktige og flotte folk», men at de åpenbart verken har tiden eller ressursene som trengs for å rydde opp i utfordringene PRKO preges av – både strukturelle, beslutningsorienterte, organisatoriske, faglige, juridiske og økonomiske.

POD anerkjenner også selv at de ikke har nok kapasitet til å ivareta dette ansvaret, og foreslår i samtalene at mange av utfordringene kunne vært avverget i en tidlig fase dersom ordningen hadde vært bedre lagt opp med tanke på utførelsesnivået fra starten av.

«En av hovedutfordringene er at vi som direktorat ikke greier å være tett nok på. De på radikaliseringsfeltet i politiet tror nok at vi jobber med radikaliserings hele tiden, men i praksis er det kanskje sånn at vi ikke engang har rukket å lese mailen de sendte for tre uker siden. [...] Vi har så store ansvarsområder og så mange store bestillinger som kommer parallelt, at ... Hva skal jeg si? Vi har hatt for lite kapasitet i direktoratet til å komme fortere i gang og sette dem [politidistriktene] i stand til å bygge denne riggen og bli mer selvstendige. [...] Det hadde nok hjulpet veldig mye i den

85 25. juni-utvalget (25. juni-utvalget, 2023, s.66) påpeker at «det å anbefale mer ressurser er en for lettvinnet løsning som gir lite læringsutbytte, og dessuten har mindre sannsynlighet for å få gjennomslag enn anbefalinger som kan implementeres innenfor gjeldende rammer».

første perioden ... Jeg tenker at man hadde vunnet mye på å bruke en sånn startfase der man hadde fått på plass ... Litt mer sånn rominndeling. [...] Dersom vi skal tenke tilbake igjen til disse tolv [radikaliseringskoordinatorene], så ... At noen rammer for dem, som hadde gitt de litt mer ryggdekning til å kunne stille noen krav, kunne ha gjort at de kanskje fikk en større trygghet i at de innfrir på rollen sin et godt stykke på vei allerede. [...] Og så kunne den fagutviklingen kommet nedenfra og opp. Litt sånn der å få flyet opp i marsjhøyde, da. [...] Jeg har egentlig opplevd det litt sånn gjennomgående hele veien, at vi hele tiden har gått med en dårlig samvittighet for å ikke strekke til ut mot de tolv.»

[Intervju med Politidirektoratet, ID#5]

I et intervju med en annen representant i Politidirektoratet ble det tilsvarende sagt at «nå føler jeg kanskje at radikaliserings har stått litt lenge i kø på å få bli gitt plass på en del områder.» Dette er også vår oppfatning. Men med utgangspunkt i hvordan det samlede koordineringsansvaret er organisert og utøves på *i dag*, vil en løsning på ovennevnte utfordringer etter vår vurdering bli en dyr affære.

Derfor mener vi at et mer effektivt og hensiktsmessig alternativ er at POD ser til DFØs anbefalinger om å definere og rendyrke fagmyndighetsrollen, samt at de etablerer et separat fagutviklingsapparat for FRVE.⁸⁶ En slik ordning vil rydde urealistiske forventninger og udefinerte ansvarsområder av veien, samt frigjøre ressurser i POD. Slik vi ser det, vil det samtidig legge til rette for en mer langsiktig prioritering av fagfeltet, hvilket ikke nødvendigvis er tilfelle dersom det besluttes å legge FRVE som et av flere områder under et fagutviklingsapparat for det mer generelle forebyggingsarbeidet.

I et fagutviklingsapparat for FRVE mener vi at POD gjennom sin direktoratrolle fremdeles bør ha det overordnede ansvaret for å angi mål, retning og andre «hva»-oppgaver. Det innebærer å definere mål, forventninger, arbeidsoppgaver og ansvarsområder til PRKO generelt, og radikaliseringskoordinatorene spesielt, på en måte som samsvarer med tilgjengelige ressurser, angitt organisering og vedtatt grad av prioritering, samt å **beslutte** nasjo-

86 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Direktoratsrollen i utvikling: En gjennomgang av Politidirektoratet, 2023.

nale faglige retningslinjer, instruksjoner og prosedyrer. «Hvordan»-oppgavene, slik som utvikling og forvaltning av fag, metoder og retningslinjer, bør ifølge DFØs anbefaling og slik vi ser det, i langt større grad utøves og avklares av aktuelle særorganer og/eller politidistrikter.⁸⁷ Da vil en samtidig sikre at fagutvikling skjer der den mest oppdaterte fagkompetansen finnes.

Et forslag basert på allerede etablerte fagutviklingsapparat innen andre fagområder er at POD forblir overordnet fagmyndighet, mens Politihøgskolen, eventuelt i samarbeid med andre, får ansvaret som nasjonal fagkoordinator. Videre kan for eksempel fagforvaltnings- og fagutviklingsansvaret deles mellom et utvalg politidistrikter (inkludert Oslo) representert ved radikaliseringskoordinatorene (og eventuelt lokale radikaliseringskontakter) og Den sentrale enhet ved PST. Politidistriktene som inkluderes i forvaltnings- og utviklingsansvaret bør så langt det lar seg gjøre, reflektere relevante variasjoner som eksisterer mellom ulike politidistrikter, for å unngå et «storbyfokus» og at det som utvikles, kun er relevant og gjennomførbart i enkelte politidistrikter. Et tettere fagsamarbeid og erfaringsutveksling mellom politidistriktene, PST og PHS vil videre utgjøre en langt mer robust plattform for utvikling av opplæringspakker, verktøy og metoder, kompetanseheving og kursing enn det POD i dag er i stand til å tilby.

For at den beskrevne løsningen skal være formålstjenlig, anser vi det som nødvendig at Politidirektoratet, departementet og regjeringen **først og fremst** tar ansvar for å rydde opp i ordningens rammevilkår og for å rigge organisasjonen på en hensiktsmessig måte. Det innebærer for det første å definere PRKOs og FRVE-politiets hensikt, rolle og rammeverk, for det andre å sørge for at de organisatoriske og juridiske forholdene er lagt til rette for at koordinatorene og kontaktene faktisk er i posisjon til å utføre sine gitte oppgaver, og for det tredje å sikre en kontinuerlig prioritering av fagfeltet i distriktene. Dette betyr imidlertid ikke at POD skal detaljstyre politidistriktene ytterligere.

Slik vi vurderer det, er det både viktig og riktig at politidistriktene beholder et visst handlingsrom til å organisere og ressurssette seg med utgangspunkt i sine lokale geografiske, demografiske og kriminalitetsrelevante variasjoner.

Det som derimot er nødvendig, og dessuten en forutsetning for at ordningen skal fungere etter sin hensikt, er at POD gjennom sin fagmyndighetsrolle faktisk styrer og beslutter *hva* som skal oppnås, og gjennom sin gjennomføringsrolle sørger for en rigget organisasjonsstruktur som er forenelig med satte mål og forventninger, så vel som at ordningen utføres i tråd med bestemte instruksjoner og retningslinjer. Vi tilbyr et forslag for hvordan dette kan gjøres, i kapittel 8.

Inntil et eventuelt fagutviklingsapparat for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er på plass, er det etter vår vurdering viktig at POD i mellomtiden tar tak i de mest kritiske manglende og utfordringene som denne evalueringen har avdekket, slik at politiets radikaliseringskontakter raskt får bedret sine arbeidsvilkår og forutsetninger for å lykkes med det tross alt livsviktige arbeidet som de gjør.

⁸⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Direktorsrollen i utvikling: En gjennomgang av Politidirektoratet, 2023 (s.54).

Kapittel 6 – Samhandling med nasjonale aktører

6.1. Oversikt

Som et tredje punkt ber mandatet oss om å vurdere «hvordan samarbeidet med andre aktører på nasjonalt nivå fungerer», herunder PST og RVTS. Når det gjelder samarbeidet mellom politiet og PST, har vi vektlagt særlig tre forhold. Det første handler om politiets og PSTs mandat, rolle- og ansvarsfordeling i arbeidet med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Det vi ønsker å belyse her, er hvorvidt det er tilstrekkelig klart for begge parter hvem som har ansvar for å forebygge hva, og hvor dette skillet går både forankringsmessig så vel som i praksis. Det andre går på hvilke strukturer og rutiner for samarbeid som foreligger mellom partene internt i, og på tvers av, politidistriktene. Det tredje forholdet vi går inn på, omfatter hvordan det konkrete samarbeidet og informasjonsdelingen foregår, samt oppleves å fungere. Når vi vurderer hvordan samarbeidet oppleves å fungere, trekker vi inn erfaringer fra både radikaliseringskoordinatorer, lokale radikaliseringskontakter og PST-representanter.

Bakgrunnen for at mandatet også ber oss om å vurdere samarbeidet mellom politiet og RVTS, er trolig at RVTS i den reviderte handlingsplanen fra 2020 fikk i oppgave å etablere en såkalt nasjonal veilednings- og ressursfunksjon innen dette virkeområdet. Denne funksjonen skal ifølge handlingsplanen styrke det nasjonale tjenesteapparatets arbeid mot radikalisering og voldelig ekstremisme blant annet ved å bidra til samordning og sektorovergrepene samarbeid, styrking av etablerte rutiner og retningslinjer, og spredning av kunnskap og veiledning om tjenestenes avvergingsplikt, taushets- og opplysningsplikt.⁸⁸

Vi har imidlertid ikke undersøkt samarbeidet mellom politiet og RVTS like grundig som vi har undersøkt samarbeidet mellom politiet og PST, av to årsaker. For det første hadde mange politiinformanter begrenset erfaring med og kunnskap om RVTS sitt mandat og funksjon, og dermed også mindre forståelse av hva funksjonen skulle og kunne bidra med i et samarbeid. For det andre

har vi heller ikke klart å komme i kontakt med så mange representanter i RVTS som vi hadde ønsket. Det vi derfor konsentrerer oss om her, er i hvilken grad og på hvilke måter politiet samarbeider med og benytter seg av den nasjonale veilednings- og ressursfunksjonen RVTS.

Følgene kriterier ligger til grunn for vurderingene som er gjort:

1. I hvilken grad er politiet og PSTs mandat, ansvars- og rollefordeling tilstrekkelig avklart?
2. I hvilken grad er det etablert faste samarbeidsstrukturer og rutiner mellom politiet og PST?
3. I hvilken grad preges politiet og PSTs samarbeid av gjensidig tillit, tilstrekkelig informasjonsutveksling og felles problem- og situasjonsforståelser?
4. I hvilken grad og på hvilke måter samarbeider politiet med og benytter seg av den nasjonale veilednings- og ressursfunksjonen RVTS?

6.2. Rammevilkår for politiet og PSTs forebyggende arbeid

Ifølge politiloven § 17 b og PST-instruksen er PSTs primær oppgaver å forebygge og etterforske et avgrenset sett med lovbrudd, herunder sabotasje, politisk motivert vold og terror.⁸⁹ Det faller ikke under vårt mandat å evaluere PSTs forebyggende arbeid med FRVE, og vi tar derfor ikke stilling til retningslinjer, instruks eller metoder for hvordan dette gjøres og fungerer internt i PST. Som etterretnings- og sikkerhetstjeneste skal PST på den ene siden identifisere, analysere, og vurdere trusler (etterretning), og på den andre siden forebygge og avverge truslene som de identifiserer (sikkerhet). En trussel kan defineres som kombinasjonen av intensjon (vilje) og kapasitet (evne) til å påføre skade, i dette tilfellet i kraft av en politisk motivert (ekstremistisk) voldshandling. Både PSTs og politiets etterretningsdoktriner graderer trusler som følger:

⁸⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, revisjon 2020 (s.15-16).

⁸⁹ Lov av 4. august 1995 Nr.53 Lov om politiet (politiloven); Forskrift 19. august 2005 nr. 920 Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste (PST-instruksen), § 4. PST-instruksen er fastsatt ved kgl.res 19. august 2005 med hjemmel i politiloven § 29.

Figur 23. Trusselgraderinger

Nasjonal standard	Beskrivelse	NATO standard	Prosent
Meget sannsynlig	Det er meget god grunn til å forvente	Highly likely	> 90 %
Sannsynlig	Det er grunn til å forvente	Likely	60-90 %
Mulig	Det er like sannsynlig som usannsynlig	Even chance	40-60 %
Lite sannsynlig	Det er liten grunn til å forvente	Unlikely	10-40 %
Svært lite sannsynlig	Det er svært liten grunn til å forvente	Highly unlikely	< 10 %

Politiet jobber på sin side forebyggende på et mer generelt nivå, og skal ifølge politiloven § 1 «gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgerens rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig».⁹⁰ Med handlingsplanen fra 2014 fikk imidlertid også politiet et dedikert ansvar for å forebygge radikaliserings- og voldelig ekstremisme. Dette ansvaret ble forankret i politidistriktene gjennom radikaliseringskoordinatorene (og senere også de lokale radikaliseringskontaktene). Politiets arbeid med FRVE ble likevel ikke hjemlet i politiloven eller annet gjeldende lovverk. Det innebærer at det fremdeles kun er PST som har et eksplisitt lovpålagt ansvar for å forebygge politisk vold (altså voldelig ekstremisme) og terror.

Som vi så i kapittel 4, eksisterer det ingen retningslinjer for hvilke FRVE-relevante bekymringsmeldinger politiet kan og skal ha ansvaret for, eller konkret hvordan de skal jobbe med (å avklare) dem. Våre undersøkelser viser likevel at også FRVE-politiet primært jobber etterretningsbasert for å avklare innmeldte bekymringer og enkeltsaker. De identifiserer, analyserer, vurderer, forebygger og avverger, akkurat som PST. Tre vesentlige forskjeller mellom politiet og PST på dette feltet er imidlertid at det i politiets arbeid med FRVE (stort sett) er den samme personen som ivaretar alle disse oppgavene, at FRVE-politiet ikke mottar noen standardisert opplæring på

området, og at politiet i motsetning til PST ikke har juridisk hjemmel til å opprette forebyggende saker dersom det er «grunn til å undersøke» om noen forbereder en kriminell handling, i dette tilfellet politisk vold / voldelig ekstremisme.

Al-Noor- og 25. juni-evalueringene påpeker at det heller ikke foreligger noen tydelig ansvarsdeling mellom politiet og PST i dette forebyggende arbeidet. Begge etater er bedt om å forebygge politisk vold / voldelig ekstremisme. I bekymringsmeldingene de mottar, har begge aktører (blant annet) i oppgave å på bakgrunn av informasjon om en persons intensjon og kapasitet vurdere sannsynligheten for at personen det er meldt bekymring om, vil begå en ekstremistisk voldshandling. Følgelig bemerker 25. juni-utvalget at «politiet og PST [har] et til dels overlappende ansvar som medfører uklarhet om hvem som har ansvar for å forebygge hva innen dette området».⁹¹

«I: Er det tilstrekkelig klart for deg, den ansvarsfordelingen mellom politiet og PST?»

Det har jeg hele tiden opplevd å ha vært uklart. Tidligere har det vært sånn at hvis det har vært opplevd som alvorlig nok, så har politiet sagt at 'dette her er så alvorlig at dette kan ikke vi ta, dette må dere i PST ta.' Så har de sagt 'ja, det gjør vi,' eller 'nei, det gjør vi ikke.' At politiet har ansvar for kanskje den der lokale forebyggingen og samhandling med kommunale tjenester, skoler, alle disse myke forebyggende tiltakene, og PST har ansvar

90 Lov av 4. august 1995 Nr. 53 om politiet (politiloven).

91 25. juni-utvalget, Rapport fra 25. juni-utvalget - Evaluering av PST og politiet, 2023 (s.32-33).

for sine kanskje mer hardere tiltak i forebyggende øyemed ...»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#21]

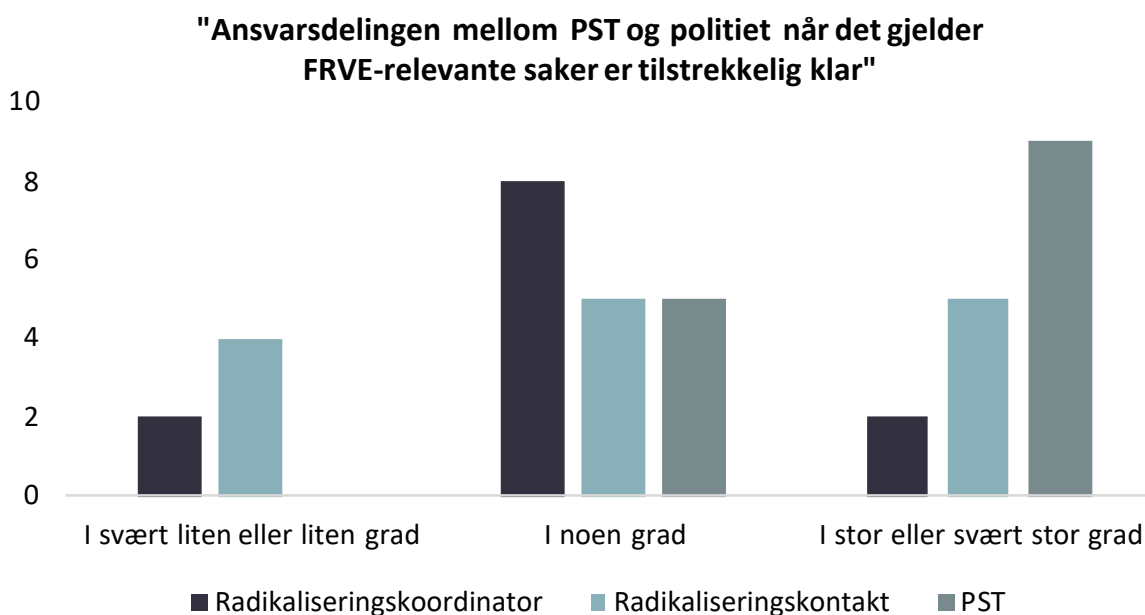
Tatt i betraktning at PSTs arbeid og ansvar foregår innenfor relativt klare juridiske rammer, og at de i teorien allerede ivaretar oppgaven med å kartlegge hvorvidt en person, gruppe eller nettverk har intensjon om og kapasitet til å begå en politisk motivert voldshandling, er et uavklart spørsmål hvilke bekymringsmeldinger og enkeltsaker som da faller inn under politiets forebyggende mandat. Det er primært sivilsamfunnets oppgave å forebygge sosiale problemer og at intensjonen om ekstremistisk vold og terror oppstår. Det er av åpenbare grunner problematisk dersom politiet blir satt til å jobbe med personer som ikke er kriminelle, men som har radikale eller ekstreme holdninger. Politiet har dessuten svært begrensede virkemidler de kan ta i bruk overfor denne gruppen, ettersom det hovedsakelig er andre aktører som har som primær oppgave å jobbe med omsorg, sosiale tjenester, integrering og inkludering. Gitt at ansvarsdelingen mellom PST og politiet i stor grad er udefinert, og at ingen av dem har direkte myndighet over den andre, er det heller ikke alltid klart hvem av dem (primært politiet) som har «rett» til å akseptere eller avvise ansvar for en bekymringsmelding.

Våre undersøkelser gir interessante funn når det kommer til disse spørsmålene. Da vi i spørreundersøkelsen ba respondentene om å ta stilling til påstanden «ansvarsdelingen mellom PST og politiet når det gjelder FRVE-relevante saker er tilstrekkelig klar», svarte 64 % av PST-representantene (n=14) at den i stor eller svært stor grad er det (figur 24). 67 % av radikaliseringskoordinatorene (n=12) mente at ansvarsfordelingen «i noen grad» er tilstrekkelig klar. De lokale radikaliseringskontaktene var i mindre grad enige seg imellom.

Slik vi oppfatter det, må variasjonen i svarene sees i sammenheng med hvordan respondentene tolket spørsmålet. I intervjuene kom det frem at ingen av informantene – verken de som mente at ansvarsdelingen var «helt klar», eller de som mente at den var «totalt uklar» – kunne henvise til retningslinjer som tydeliggjør hvor skillet mellom politiets og PSTs ansvar går. Ingen kunne heller vise til interne dokumenter eller samarbeidsinstrukser som avklarer dette, *og som systematisk blir brukt*. Det mange imidlertid fortalte, var at ansvarsdelingen *i praksis* var klar (eller akseptert).

«I: Hva med ansvarsfordelingen på saker dere imellom? Står det noe sted hva som avgjør om det er den ene eller andre som skal eie den?»

Figur 24. Ansvarsfordeling mellom PST og politiet



Det gjør vel ikke det tror jeg. Eller jeg er i hvert fall usikker på hvor det er hjemlet i så fall, jeg tror ikke det finnes skriftlige retningslinjer på det. Jeg vurderer alle sakene som kommer inn opp mot politilovens paragraf 17 b. Også har det egentlig ikke vært noe problem, for det løser seg alltid fint i praksis, sånn at det blir alltid enighet om hvem som skal ha eierskap til sakene.»

[Intervju med PST, ID#56]

I tråd med 25. juni-utvalget er vår oppfatning at ansvarsfordelingen følger et skille mellom terrorisme og annen politisk vold som ikke kvalifiserer som terrorisme.⁹² «De mest alvorlige sakene», altså saker som potensielt kvalifiserer som terrorisme, blir tatt hånd om av PST, mens «de mindre alvorlige sakene», slik som voldelig kriminalitet, protester og andre ordensforstyrrelser, i de fleste tilfeller oppfattes som politiets ansvar.

Et annet poeng som kom frem under intervjuene med politiet, er at det slik de opplever det, primært er PST som fordeler ansvaret for saksoppfølging. Dette er kanskje også naturlig, ettersom de i større grad har sitt mandat forankret i juridiske retningslinjer og i mange tilfeller har tilgang på mer informasjon enn det politiet har. En radikaliseringskoordinator sa at «det er litt morsomt det der, for det er alltid PST som får definisjonsmakten». Flere politiinformanter fortalte at de i liten grad setter spørsmålsteget ved PSTs avgjørelser om hvem av dem som skal være sakens «hovedeier», grunngitt i en antakelse om at PST nok sitter på mer informasjon om saken enn dem.

«I: Opplever du at det er klart for deg hvem som har ansvar for hva, og hvem som skal følge opp hvilke saker?»

Nei. Men det er veldig sånn ... Eller ... Nei, det er ikke det til enhver tid. Men stort sett, hvis det er noen som de [PST] skal kartlegge, så tenker jeg at det er de som holder i den. Med mindre [PST] skriver at 'dere kan bare fortsette å jobbe.' Så da gjør vi det. Det blir fort de som avgjør det da, det ansvaret.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#24]

«For meg er det litt sånn, hvis PST sier at de tar det så tar de det, og hvis ikke så tar jeg det. Og det

funker. Jeg bestemte meg veldig tidlig for at i samarbeidet med PST så skal jeg ikke gå rundt å være irritert for at de deler for lite, eller være usikker på hvem som gjør hva. Sånn at vi kommer inn i en sånn Bærumsgreie, liksom. Hvis ikke arbeidsdelingen er klar, så gjør jeg det klart. Hvis vi har bekymringer som vi lurer på om PST sitter på tiltak med, eller om det er noen ting vi burde vite før vi går inn, så tar vi kontakt med de og får tilbakemelding på det. Noen ganger får vi en sånn 'her er det bare å kjøre på', og andre ganger får vi 'njæ, her kan dere kanskje holde tilbake litt'. Og det tenker jeg er helt greit. Ignorance is bliss tenker jeg i noen tilfeller.» [

Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#1]

Tross fraværet av nasjonalt forankrede instruksjoner og juridiske rammer som klargjør ansvarsdelingen mellom politiet og PST, har enkelte politidistrikter etablert interne rutiner og strategier for samarbeid og oppfølgingsansvar. Oslo politidistrikt holder for eksempel på å utarbeide en egen instruks for forebygging av radikaliserings- og voldelig ekstremisme og tilhørende tiltakskort for Oslo politidistrikt, som blant annet inkluderer en avklaring av hvordan mottak av bekymringsmeldinger og innledende vurderinger skal foregå, hypoteser for håndtering av ikke-akutte bekymringsmeldinger og trusler, og samarbeidsrutiner for videre oppfølging mellom politiet og PST. Så vidt vi er bekjent, er det imidlertid få andre politidistrikter som har gjort noe tilsvarende. Dessuten inneholder rutinene som er utarbeidet, heller ingen prinsipielle avklaringer på *hvilke* saker som skal tilfalle PST, og hvilke saker som skal tilfalle politiet. I stedet gir de retningslinjer for hvordan det videre arbeidet skal organiseres så snart denne avklaringen om oppfølgingsansvar er gjort.

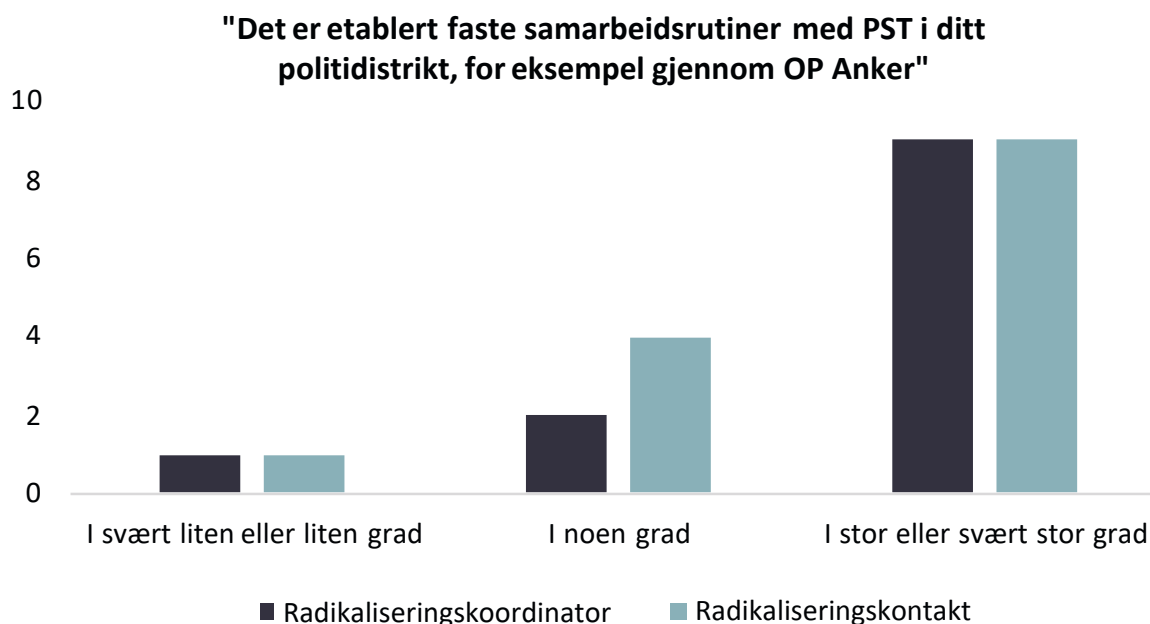
Alt i alt opererer politiet og PST innenfor betydelig ulike rammeverk, til tross for at de på mange måter har fått i oppdrag å forebygge det samme fenomenet.

6.3. Strukturer og rutiner for samarbeid mellom politiet og PST

Av våre undersøkelser går det frem at både strukturer og rutiner for samarbeidet mellom politiet og PST varierer i betydelig grad. Noen politidistrikter har etablert faste møtepunkt mellom sine

92 25. juni-utvalget, Rapport fra 25. juni-utvalget - Evaluering av PST og politiet, 2023 (s.32-33).

Figur 25. Rutiner for samarbeid mellom politiet og PST



lokale radikaliseringskontakter og PST som tar utgangspunkt i en forhåndsbestemt agenda og oppfølgingspunkter. I andre politidistrikter foregår samarbeidet mellom politiet og PST mer uformelt, typisk over e-postutveksling, telefon, «i gangene» eller ved behov. I enkelte politidistrikter er det lite eller ikke noe samarbeid mellom politiet og PST utover eventuelle oppfølgingsavklaringer.

I forbindelse med den uavklarte trusselsituasjonen i Norge sommeren 2014, da PST gikk offentlig ut med det de omtalte som en uspesifikk, men troverdig, trussel om et nærstående terrorangrep, ble det etablert et nasjonalt formidlings- og samhandlingsprosjekt mellom PST og det ordinære politiet kalt Operasjon Anker. Gjennom Operasjon Anker gjennomføres det regelmessige videokonferanser mellom PST og politiet med representanter fra samtlige politidistrikter til stede, hvor blant annet PST kommuniserer sine etterretningsbehov, trusselvurderinger, nye trender og utviklinger til politiet.⁹³

I forlengelse av dette nasjonale formidlingsprosjektet har et flertall av politidistrikten etablert en videreutviklet, lokal versjon av Operasjon

Anker (heretter kalt OPA). På lokalt nivå fungerer OPA som et samarbeids- og vurderingsprosjekt mellom PST og politiet. I politidistriktene som har etablert dette, har de geografiske driftsenhetene (ofte) hver sitt OPA-forum i etterretningsregisteret Indicia som flere steder ledes av enten seksjonsledere eller av radikaliseringskoordinatoren. I andre politidistrikter er OPA et felles prosjekt på tvers av GDE-ene. I Indicia-prosjektet registreres personer det er knyttet tilstrekkelig bekymring om radikalisering og voldelig ekstremisme til, og alle vurderinger og tiltak skal som hovedregel loggføres her. Deltakerne i OPA-forumene varierer mellom GDE-ene og politidistriktene, men består typisk av politiets lokale radikaliseringskontakter og/eller andre utøvere på taktisk nivå, representanter fra etterretningsseksjonen (eller avsnittet), seksjonsleder på forebygging og representanter fra det regionale PST-kontoret. OPA-møtene er i praksis diskusjons- og vurderingsmøter, der aktørene sammen går gjennom vurderinger, tiltak og oppfølging. Her følger et eksempel på hvordan OPA fungerer ved en GDE:

«Gjennom [OPA] har vi laget en mal for håndtering av bekymring, også går vi gjennom da alle personene som er registrert i prosjekt OP Anker i Indicia i hele GDE-en. Og så kommer da PST inn med sitt, hva de har på denne personen, også kommer for

⁹³ Se Al-Noor-utvalgets rapport for mer informasjon om Operasjon Anker på nasjonalt nivå (Al-Noor-utvalget, 2020).

eksempel utlending inn med hva de har på denne personen [...] og så sitter vi og diskuterer hvilke tiltak vi skal gjøre, så sitter etterretning kanskje og sier at 'jo, på denne personen har vi sånn og sånn' og så blir vi enige om hva vi skal gjøre med den bekymringen som har kommet opp. Og så er radikaliseringskoordinatoren også invitert i alle møtene, så hvis det er noe [hen] har med, så kommer også det inn i møtet fra sentralt hold da. Så kan man se her [viser et eksempel] at vi har hatt 42 møter i år [per november 2022], også står det hvem som var til stede på møtene. Og her kan du se malen for vurdering. Så vi går gjennom bakgrunn, bekymring, trussel, verdi, sårbarhet og tiltak for hver person. Og det lagres som referat da, og da er det klart for andre, hvis det skjer noe med han, så kan folk gå inn og se her at, ok, her ser vi hva som har skjedd i det siste, og hva vi har gjort, hvem som har oppfølgingsansvar, hvilke tiltak vi har satt inn. Og her kan vi legge ved trusselvurderinger, alt mulig rart, og referat fra samtalene vi har hatt hjemme hos vedkommende for eksempel. Her ser du for eksempel at hele samtalen er tatt opp og at lydfilen er lagt ved. Så det har blitt en sånn greie at alle tjenesteenheter ser at det her må vi være med på, så det blir prioritert. Så vi er egentlig veldig godt fornøyd med hvordan det [OPA] har blitt.»

[Intervju med seksjonsleder, ID#12]

To store fordeler med slike møter er at vurderinger og ansvarsdeling blir gjort i fellesskap, samt at deltakerne møtes fast, i mange tilfeller ukentlig eller annenhver uke, med en klar møteagenda. Alle involverte parter kan til enhver tid gå gjennom møtoreferatene for å holde seg oppdaterte på hvem som har ansvar for hva, hvilke tiltak som er igangsatt, og i hvilken retning personen det er meldt bekymring om, utvikler seg som følge av tiltakene. Flere trekker frem at det å møtes fysisk til faste tider uavhengig av hvor mye som skal diskuteres, gjør at de blir bedre kjent, at partene får bedre forståelse av hverandres mandat, muligheter og begrensninger inn i samarbeidet, og at de fortere kommer frem til et felles situasjonsbilde.

Da vi spurte dem som uttrykte sterkest tilfredshet med OPA, om hvorfor de trodde det fungerte så godt hos dem, var det gjennomgående svaret at de har gjort det over flere år, at det stort sett er de samme personene som deltar, og at de har

hatt tid til å bygge tillit, relasjoner og forpliktelser til hverandre. Og kanskje enda viktigere: Flere understrekte at strukturerte møter og faste rutiner begrenser personavhengigheten som feltet ellers preges av. Som en radikaliseringskoordinator sa det: «Det er jo lett at de tingene her blir personavhengige, men med å lage en fin ramme som vi har gjort [OPA], så er det ... Om jeg sitter her eller om det sitter en annen her, så er det mulig å få dratt det i havn likevel.»

En utfordring slik vi ser det, er imidlertid at slike strukturer og rutiner for samarbeidet ikke er standardiserte i og mellom politidistriktene. I OPA-referatene vi har fått innsyn i på tvers av GDE-er og politidistrikter, er det stor variasjon i hyppighet på møtene, notoritet, forankring av oppfølgingsansvar og rutiner for samarbeidet. Flere GDE-er kaller kun inn OPA-forumet ved behov, og ofte uten en fastsatt agenda eller rutiner for hva som skal gjennomgås og vurderes. Slike forskjeller er uheldige av flere årsaker. Manglende standardiseringer for samarbeidene kan for eksempel føre til vanskeligheter med å samordne innsatsen og avklare ansvarsdeling, noe som igjen kan svekke evnen til å oppdage og håndtere trusler på en koordinert måte. Det kan videre skape hindringer for effektiv informasjonsdeling mellom politiet og PST. I tillegg kan ulikheter i samarbeidstilnærming medføre at noen distrikter er bedre rustet enn andre til å takle utfordringene. Ved å standardisere samarbeidsmåter og rutiner, vil man samlet sett være i bedre posisjon til å identifisere og implementere beste praksis på tvers av politidistrikter og GDE-er.

Noen distrikter som ikke benytter seg av OPA, har etablert andre strukturer og rutiner for samarbeidet mellom PST og politiet. I Oslo politidistrikt har for eksempel de lokale radikaliseringskontaktene i hver geografiske driftsenhet faste møter med PST hver tredje uke, hvor også avsnittslederne deltar. En vesentlig forskjell mellom Oslo og andre større byer er imidlertid at politiet ikke er samlokaliserte med PST, ettersom Den sentrale enhet (DSE) har sitt eget bygg i Oslo. Det innebærer at samhandlingen mellom politiet og PST kan være noe mindre nært i Oslo enn i andre politidistrikter.

De vi har snakket med, betegner dette som både en styrke og en svakhet. Mens enkelte i politiet mener at det er en styrke at samarbeidet med PST kun skjer under mer formelle forhold og i avtalte møter, mener andre at kontakten blir tettere og samarbeidet bedre ved å ha PST «på huset», slik at det er «korte linjer» for å ta kontakt. I et annet politidistrikt foregår samhandlingen med PST på denne måten:

«Vi har ikke [OPA] her. Men vi har jo utarbeidet en slags rutine knyttet til samarbeid, som går på involvering av PST og seksjon for etterretning. Så vi skal gjennomgå aktuelle kandidater, og så skal man prøve å sette en diagnose i forhold til hvem som har ansvaret videre. Sånn at ingen glipper, men at vi har kontroll på de aktørene som vi vet om og som potensielt bør følges opp med type tiltak. Så det er en god start. Vi har definert det sånn at det med identifisering og avdekking er en jobb for etterretning og PST. Også er det en radikaliseringskoordinator som har ansvar for tiltaksprosessen i forhold til det å identifisere forebyggende tiltak opp imot aktuelle personer og involvere politikontakten lokalt for å være utøver av disse tiltakene.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#43]

En tredje gruppe politidistrikter har lite eller ikke noe formalisert samarbeid med PST. En radikaliseringskoordinator beskrev sin opplevelse slik:

«Når jeg ser andre distrikter, måten de jobber på, og den informasjon de får av sin lokale PST, så er det noe helt annet enn det er her. [...] [Her så] ringer de og sender mailer i de konkrete sakene, altså når de er med, men [vi] har ikke noe utover det.

I: Ingen faste møter med PST?

Nei, for 'det trenger vi ikke, for det tar for mye tid.' Det er det som er blitt sagt derfra da. Og det er sånn at de har jobbet lenge, og de mener at det er en fin måte å jobbe på. Jeg mener ikke at det er det, jeg synes det er en utrolig uheldig måte å jobbe på, jeg synes at veldig mye informasjon går tapt. All forskning tilsier at tillit og relasjoner bygges fysisk. [...] Så jeg jobber så godt jeg kan, men jeg føler at jeg jobber i motvind. [...] Jeg spurte jo her en dag om jeg kunne få en innføring i hvordan trusselbildet er, hvordan ser PST på det i [politidistriktet] nå? Og jeg får til svar fra PST at 'det er gradert.' Det synes jeg faktisk er ganske dårlig, når

jeg vet at andre politidistrikt har en helt annen kommunikasjon med PST. Og så til slutt fikk jeg en mail der de sa at jeg kanskje blir kalt inn på kontoet til PST, så skulle de lese rapporten sin for meg. Altså ... Vi er liksom der. Hvis jeg skal ha den funksjonen jeg skal ha, så trenger jeg at mine kolleger også hjelper til. [...] Også lurer jeg på ... Når de [PST] ser meg eller den rollen jeg har, hva er det de ser da? Ser de en person som er en vanlig forebygger? Eller ser de en som faktisk har en oppgave i forhold til å forebygge radikaliseringsgjennomarbeid med dem? Og så lurer jeg på, har de lest de samme rapportene og evalueringene som det jeg har gjort? Jeg skjønner at de har andre viktige ting også. Men er ikke dette det viktigste de gjør?»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#24]

Dette fremstår for oss som både oppsiktsvekkende og svært uheldig. Slik vi forstår det, må variasjonen i PSTs forpliktelse til samarbeidene først og fremst sees i sammenheng med politiets uavklarte rolle. At politiets rolle og ansvar i arbeidet med FRVE er relativt udefinert, gjør det også utfordrende for PST å vite hvordan de skal samarbeide med politiet. Til tross for at politiets saksbehandling med FRVE også i stor grad er etterretningsstyrt, står det ingen steder at det er etterretning de først og fremst skal jobbe med. Dermed vil naturligvis PSTs forståelse av og tilnærming til politiets FRVE-arbeid variere, og som resultat bli personavhengig.

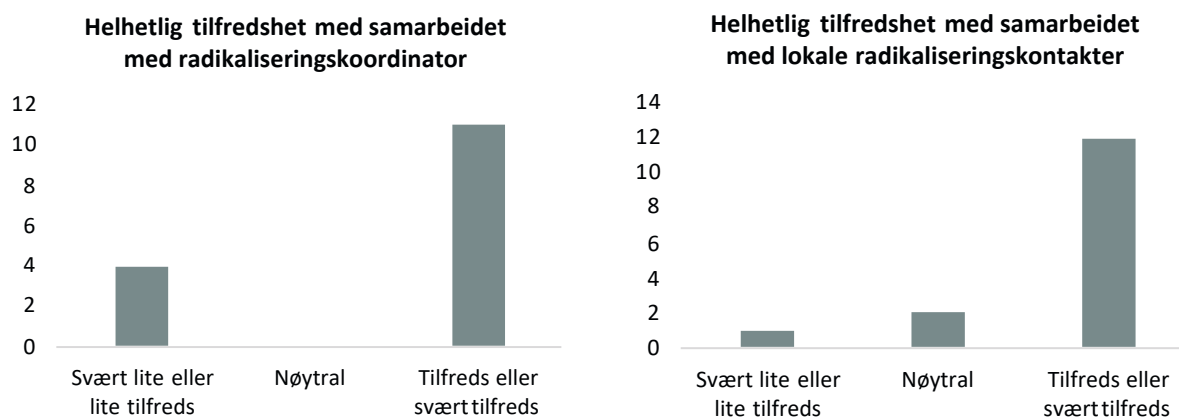
6.4. Kjennetegn ved dagens faktiske samarbeid mellom politiet og PST

Da vi i spørreundersøkelsen spurte PST hvorvidt de i sin helhet var tilfreds med samarbeidet med henholdsvis radikaliseringskoordinatoren (figur 26, t.v.) og de lokale radikaliseringskontaktene (figur 26, t.h.), svarte et stort flertall at de var tilfredse eller svært tilfredse.

Dette kom også tydelig frem i intervjuene. Særlig ble det understreket at det å ha en konkret person å forholde seg til i politiet når det gjelder FRVE, er nyttig, ikke minst fordi det også bidrar til å styrke PSTs arbeid.

«Samarbeidet har blitt mer gjennomsluktig. Og etter at vi fikk en radikaliseringskontakt har sam-

Figur 26. PSTs tilfredshet med samarbeidet med politiet



arbeidet mellom politiet og oss blitt mer åpent og effektivt tenker jeg. PST har liksom innsett behovet for å spille på lag med politiet, eller vi har kanskje innsett at det vi er bekymret for, det angår politiet. Det er de som skal sikre normalsamfunnet og er førstepatrolje ut. Sånn at vi har nok innsett at vi må dele mer, og at vi har tjent på å ha en fast kontaktperson inn. Samtidig så slipper vi å undersøke saker som har lavere bekymringsgrunnlag og politiet kommer tidligere på ballen og kan gjøre forebyggende tiltak. Bygge barrierer og relasjoner [...] på en mer effektiv måte, da.»

[Intervju med PST, ID#45]

«Jeg synes egentlig det fungerer veldig bra, sånn som vi har det her. Og en av grunnene til det tror jeg er at vi sitter i nærheten av hverandre, vi kjenner hverandre, vi er på felles møter ganske jevnlig, [...] og det er korte linjer. Og det er kanskje det som vi ser at er en veldig god løsning, å faktisk ha noen faste på bakken som drar ut og tar den samtalen. [...] Vi får personen landa, da. Lettere å ta de vurderingene når vi har en konkret person i politiet som kan hjelpe oss med å få litt kjøtt på beina i flere saker. Litt med det at vi har en fast person [...], og at det er en god løsning med en som vi kan forholde oss til med erfaring og kompetanse på radikalisering. I stedet for at det blir litt den og den og ditt og datt. Det at [hen] har snakket med så mange gjennom årenes løp så får [hen] også med seg en god ryggsekk i det å vurdere dette videre, da.»

[Intervju med PST, ID#19]

Det som trekkes frem som utfordringer fra PSTs side, er i hovedsak to ting. For det første peker flere i PST på at manglende retningslinjer for

FRVE-arbeidet i politiet medfører personavhengighet. Det trekkes frem som særlig utfordrende i politidistrikter som har hatt flere utskiftninger i stillingene. En PST-representant sa for eksempel følgende:

«Det er en veldig personavhengig funksjon, det ser jeg på som en sårbarhet. Både vi og andre samarbeidspartnere må omstille oss etter hvem som har jobben, og det er ikke bra. Jeg tror det hadde vært bra med tydeligere føringer fra sentralt hold for hvordan radikaliseringskontaktene skal jobbe, og hvordan Indicia skal se ut og også hva som konkret skal tillegges oss i PST og hva politiet skal jobbe med.»

[Intervju med PST, ID#56]

Andre knyttet personavhengigheten til at politiet mangler en «rigg for å ivareta feltet», og at dette har med måten politiet har valgt å organisere seg på. Flere trakk for eksempel frem at det er utfordrende at mange distrikter ikke har lokale radikaliseringskontakter å spille på. Andre understreket at det er svært uheldig at én person er satt til å forvalte hele «8-tallet»,⁹⁴ i stedet for å tenke «mer forsvarlig på det» ved for eksempel å la en gruppe personer rullere på identifiserings-, avdekkings-, analyse-, vurderings- og tiltaksdelene. Den manglende riggen medfører også utfordringer for PSTs arbeid. To PST-representanter fortalte dette:

94 Se kapittel 4.2. for en utdypning av 8-tallet.

«Dersom radikaliseringskoordinatoren vår blir sykemeldt, så sliter vi. Jeg tenker at politiet burde vært bedre rigget, for slik det er nå så faller alt på radikaliseringskoordinatoren. Den personavhengigheten er en åpenbar svakhet syns jeg.»

[Intervju med PST, ID#33]

«Det vi ser her, er at politiet mangler en rigg for å ivareta saker, prioriteringssystem, de har ikke verktøy, også mangler de ressurser. Hvis vi for eksempel sier at en person treffer politiets mandat og at de har ansvaret, så ser vi ofte at politiet havner i en spagat mellom ressurser og tid og prioriteringer. Også er det det at de har ikke alltid folk som kan gå ut og ta en bekymringssamtale, som er trygge på det. [...] Sånn at ofte er det jo tilfeldig hvem som fanger en bekymring til hvilken tid på døgnet, også er det ikke noe fast system på hvordan saken blir tatt videre derfra. Man er litt avhengig av at rett person er på jobb, at de forstår problematikken og at de kan sette i gang tiltak da hvis det er noe som haster litt. Det er fragmentert da, ulik kompetanse, ulik metodikk, også er det ikke noen rutiner for å sikre likhet i terskelvurderinger for eksempel. Og hvordan vurdere en person og hva som skal prioriteres. [...] Og det med fagmiljø, det tror jeg mangler sånn det er nå. Jeg tror [radikaliseringskoordinatoren] føler seg ganske alene.»

[Intervju med PST, ID#29]

For det andre, utover personavhengighet og manglende «rigg» ser flere i PST det som en svakhet at politiets FRVE-innsats varierer både i og mellom politidistriktene. Da vi spurte om hvorfor

dette er av betydning, forklarte en PST-representant det slik:

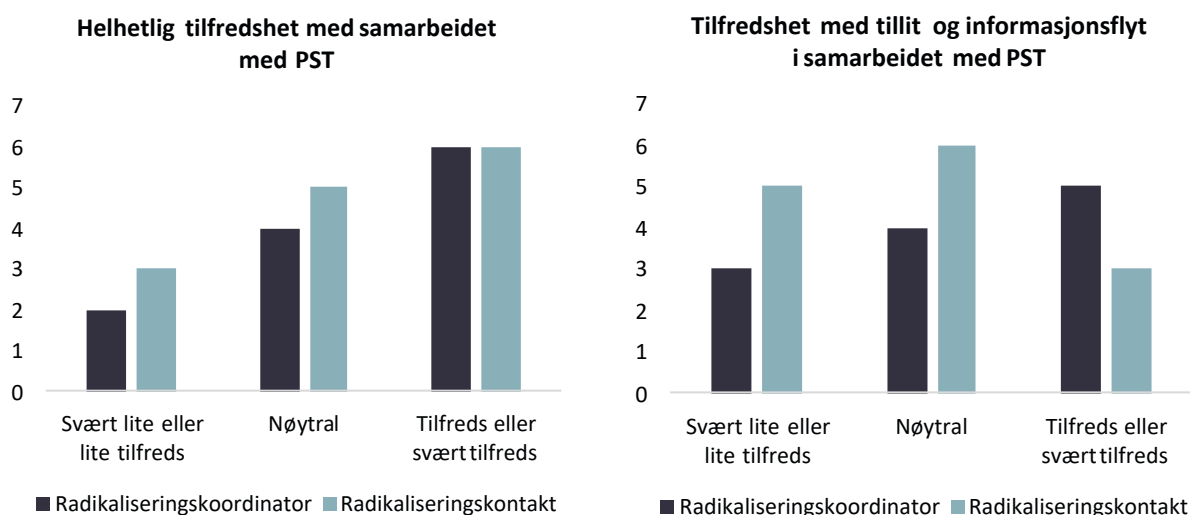
«Nei, du får ulik behandling av samme problemstilling. Det er aldri bra. Tanken er at det er en dynamisk prosess. Du endrer ved behov, ting kan alltid gjøres bedre. Men ved å ha X ulike roller, eller behandlingsmåter, klarer du ikke å trekke ut det som er positivt. Det som fungerer på det enkelte. Så kan du sy sammen det i pakke på at 'dette er arenaene politiet skal være på. Det er måten de skal jobbe på. Dette er malen de skal bruke.' Enhetlig betyr at jeg kan hente ut et referat fra [GDE] og så er det forståelig for meg. Det er likt det som er i [GDE] og [GDE]. Men sånn fungerer det ikke. Det er en svakhet hvordan det fungerer per i dag.»

[Intervju med PST, ID#13]

Da vi på den andre siden spurte politirespondentene i hvilken grad de er tilfredse med samarbeidet med PST i sin helhet, svarte 46 % (n=26) at de i stor eller svært stor grad er det (figur 27, t.v.). Svarene var imidlertid noe mer splittede på spørsmålet som gjaldt tilfredshet med tillit og informasjonsflyt i samarbeidet (figur 27, t.h.).

Den felles hovedkritikken fra politiet til PST synes å gå på graden av informasjonsdeling og at PST tilsynelatende er opptatte av å være «veldig hemmelige». Vi finner primært to typer tolkninger av hvorfor det er slik. Den første forklaringen har med kultur å gjøre.

Figur 27. *Politiets tilfredshet med samarbeidet med PST*



«Jeg opplevde at vi hadde et godt samarbeid, altså. Men jeg opplevde at det hele var litt sånn bakoverlent, da. At de tar styring samtidig som de kaster mye over på oss, det syns jeg. PST ville jo eie det når det var større bekymring eller risiko, og det var nok riktig. De må jo vurdere sakene som kommer inn etter sitt mandat. Men utfordringen kommer jo i de mer uklare sakene. Det er den pekingen, fremfor å fortelle oss 'dette lurer vi på med denne personen, kan dere være så snille å ta en samtale' så holder de tilbake med informasjon, hva de trenger og hvorfor de trenger det. Vi trenger jo informasjon for å forstå hva dette handler om, ikke sant. Det handler ikke om gradering og hemmelig altså, hehe. Det handler om kultur.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#48]

«Det er jo den evige greia med informasjonsdeling. PST kan for eksempel gi oss en sak som de mener faller under sin terskel, uten å si noe om hvorfor. Så spør vi da, 'hvorfor går han under terskelen deres, hvilke vurderinger har dere gjort?' Også svarer PST at 'nei, det kan vi ikke svare på.' Nei vel. Så de gir oss veldig uklare ... Litt sånn, 'dere må følge med på han'. Okei, men hva skal politiet følge med på egentlig? Så ofte er vi egentlig usikre på vurderingene PST har gjort, og hva vårt ansvar er da, fordi de ikke vil dele noe relevant informasjon om hvorfor de har gjort den vurderingen.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#44]

«Jeg tror det har mye med kultur å gjøre. Jeg tror på en måte at mange av de på PST som har jobbet der lenge, det har liksom ikke vært kultur for å dele. Og politiet blir ofte sett på som en ... en aktør som du kanskje ikke nødvendigvis kan stole på, at det fort kan bli VG-overskrifter av ting du deler. Men ... Når vi faktisk skal samarbeide med radikaliseringskontaktene, så må vi gå gode for det samarbeidet. [...] Så vi må spille hverandre gode, og ha såpass tillit til hverandre at vi kan dele. Det er jo noe med å prøve å få en noen lunde lik situasjonsforståelse rundt et objekt. [...] I hvert fall når det er felles objekter som treffer oss, så er det viktig at vi forteller våre vurderinger rundt objektet. Slik at vi får noenlunde lik situasjonsforståelse ut ifra det vi kan dele. Det har jo vært litt sånn i noen saker, at vi har presentert noe, så ser ikke radikaliseringskontaktene samme bekymring som det vi gjør. Så går vi tilbake og ser om det er noe mer vi kan dele for å sette radikaliseringskontaktene til å se den samme bekymringen som vi gjør. Og da må vi kanskje dele litt mer. Så vi er på vei. Vi [kan] faktisk dele ganske mye, ut ifra egne vurderinger vi tar rundt bekymring og sånne ting.»

[Intervju med PST, ID#27]

Som det går frem av sitatene, er ikke nødvendigvis hovedproblemet at PST ikke deler gradert informasjon. Det nevner flere politiansatte at de «lever fint med», og mange har tiltro til at PST deler det de kan. Et større problem virker å være at PST heller ikke alltid er så opptatte av å dele sine vurderinger av sakene eller å nedgradere informasjon som gjør politiet bedre i stand til å forstå hvorfor PST har kommet til vurderingen de har gjort. Dette er uheldig ikke bare for etterretningssamarbeidet dem imellom, men også fordi radikaliseringskoordinatorerne og de lokale radikaliseringskontaktene, med sine allerede personavhengige og ansvarstunge funksjoner, i praksis blir bedt om å ta ansvar for en potensielt farlig person uten å dele en felles forståelse om hvorfor. At PST i realiteten har definisjonsmakt over oppfølgingsansvaret uten å måtte redegjøre for begrunnelser, er åpenbart problematisk.

Den andre forklaringen dreier seg i større grad om PSTs forståelse av *hvem* de deler informasjon med. Et grunnleggende spørsmål her er hvorvidt FRVE-politiet skal være, og derfor også behandles som, etterretningssamarbeidspartnere, eller som noe annet. Hvis de skal betraktes som noe annet, er det avgjørende at dette «annet» defineres. Hvis de skal betraktes som etterretningssamarbeidspartnere, må PST slik vi ser det, i større grad engasjere seg i det felles etterretningssamarbeidet, bistå med relevant fag- og metodeopplæring, samordne, nedgradere og dele informasjon som de begge har nytte av, for å komme nærmere en felles trussel- og situasjonsforståelse, samt inkorporere politiets menneskelige ressurser med sine egne slik at de begge er bedre rustet til å løse sine langt på vei felles oppgaver.

Når dette er sagt, er det verdt å nevne at flere politiinformanter uoppfordret forteller at PST over de siste årene, særlig etter læringspunktene fra Al-Noor-evalueringen, har blitt langt bedre til å dele informasjon. Det er svært positivt. En må også ta med seg at majoriteten av FRVE-politiet i stor grad er tilfreds med det helhetlige samarbeidet med PST. Slik vi ser det, er det relativt uproblematisk at samarbeidsformen mellom politiet

og PST *til en viss grad* varierer mellom politidistriktene, avhengig av lokale utfordringer og behov. Det vi på bakgrunn av funnene fra dette kapittelet vurderer som mer problematisk, er for det første variasjonene i samarbeidsstrukturer og rutiner, og for det andre FRVE-politiets uavklarte rolle i et ellers ganske overlappende mandat. Dette gir i sin tur grobunn for PSTs usikkerhet om hva slags rolle politiet egentlig skal ha i samarbeidet, og dermed også hvilken informasjon som kan og bør deles.

6.5. Rollen som nasjonal veilednings- og ressursfunksjon

Som et ledd i å styrke kompetansen til fagpersoner og tjenesteytere som jobber med ulike former for vold og ekstremisme, ble det med den reviderte handlingsplanen fra 2020 besluttet å opprette en nasjonal veilednings- og ressursfunksjon.⁹⁵ Funksjonen ble lagt til de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS), med RVTS region Øst i førersetet. RVTS består videre av region Nord, region Midt, region Vest og region Sør. RVTS sin rolle når det gjelder FRVE, inkluderer kompetanseheving for og rådgivning av fagpersoner, forsknings- og utviklingsarbeid, nettverksbygging og samarbeid, og utvikling av informasjons- og veiledningsmaterieell. Mandatet som er gitt i handlingsplanen, sier følgende:⁹⁶

«Funksjonen skal bidra til samordning og sektorovergripende samarbeid. Den skal støtte og styrke etablerte rutiner og retningslinjer, og spre kunnskap og veilede om tjenestenes avvergingsplikt, taushets- og opplysningsplikt. Funksjonen skal ta i bruk og spre tilgjengelig informasjon og rapporter, og inneha en oppdatert nasjonal oversikt over gode erfaringer og eksisterende tiltak»

Slik vi forstår det fra intervjuene med politiinformantene, foreligger det en stor variasjon i FRVE-kompetanse mellom de ulike RVTS-regionene. Noen peker seg ut som særlig relevante.

RVTS Vest har for eksempel utviklet en mentorutdanning som blant annet politiet, kommunale aktører eller andre som jobber opp mot sårbare unge, voksne og deres pårørende, kan søke på. Utdanningen «inneholder kunnskap om radikaliseringsprosesser, om ulike ideologier og ekstreme miljøer i en IX og HX-kontekst- samt forståelse av traumer, vold og ulik psykososial metodikk. Mentorene får fordypning i samtaleteknikk, risikovurderingsverktøy, kulturkompetanse og kultursensitive kommunikasjonsverktøy. I løpet av opplæringen blir de også introdusert til tverrettede kommunale samarbeidsmodeller, bærekraftige diasporaprojekter, og møte med operative mentorer og mentee».⁹⁷ Flere politidistrikter har sendt sin radikaliseringsskordinator og/eller sine lokale radikaliseringsskordinatorer på denne utdanningen.

I enkelte politidistrikter foregår det et relativt tett samarbeid mellom politiet og RVTS. I Vest politidistrikt inngår for eksempel RVTS i en tverrsektoriell arbeidsgruppe, og bistår blant annet i å drøfte anonymiserte bekymringsmeldinger og enkeltsaker i de tilfeller det kan være relevant å sette inn en mentor som et tiltak. I andre regioner beskrives RVTS sin kompetanse på FRVE-feltet som lav, og enkelte politiansatte forteller at de ikke ser nytten av ressursfunksjonen. Slik vi oppfatter det, har mange politiansatte begrenset erfaring med og kunnskap om RVTS sitt mandat og funksjon utover mentorutdanningen og kunnskapsportalen utveier.no. Dette tatt i betraktning har flere politiansatte naturlig nok heller ikke en bred forståelse av hva funksjonen skal og kan bidra med i et samarbeid.

«Det er veldig ulikt fra RVTS til RVTS hvor mye kunnskap på dette feltet man har, og det er litt sånn rart egentlig, på en måte, at akkurat RVTS har fått en sånn rolle. [...] Altså, de har jo sin hovedkompetanse på traumer, selvmordsforebygging, familievold, og så videre. Så har de bare blitt kastet på seg den der radikaliseringsbiten. Flere har jo ingen kompetanse i utgangspunktet på radikalisering. [...] Også handler det igjen om individer. RVTS Vest for eksempel, gjennom [hen] som har

95 Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, revisjon 2020 (s.11).

96 Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, revisjon 2020 (s.11).

97 Se RVTS Vest sin egen hjemmeside for mentoropplæring: <https://rvtsvest.no/nasjonal-mentoropplæring/>

mye kompetanse der, så har politiet der og RVTS et veldig tett samarbeid. [...] Også er det vel RVTS Øst som har utviklet den der utveier.no. Men jeg vet at i [annen RVTS region], så er det veldig lite kunnskap på feltet. [...] RVTS sin rolle som sånn fagkompetanse, den brukes nok i veldig begrenset grad. Det er jo i det hele tatt veldig få som kjenner til RVTS.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#48]

Denne oppfatningen deles også av enkelte kommunale samarbeidsaktører, som videre påpeker at kunnskapen om FRVE i RVTS har mer å gjøre med personene som er ansatt, enn med funksjonen. En lokal samarbeidsaktør i kommunen sa det for eksempel slik:

«Vi hadde jo for eksempel en sak for noen år siden, og da brukte vi RVTS en del. Og de har vært lette å spørre på sånne type ting. Men jeg synes egentlig noen ganger at RVTS sin rolle tilknyttet radikaliseringsring er litt rar, fordi de er jo også bare en del av et fagfelt som har fått tildelt en rolle. Jeg må si det først at jeg synes at enkeltpersonene som jobber der har gjort en veldig god jobb og de har stilt opp for oss når vi har trengt det, men det også fremstår jo litt sånn tilfeldig når handlingsplanen og planarbeidet gir dem en sånn funksjon. RVTS er jo et system som er knyttet til psykisk helse, krise, og traumebehandling. Dette feltet handler jo om veldig mye mer enn det, og veldig mye annet. Ehm ... Sånn at jeg synes at det har vært litt rart, samtidig som vi har jo spurt om en regional instans som kan koordinere, som kan veilede ... Så vi kan jo liksom ikke først bli sure for at det ikke fins og så bli sure for at det finns. Jeg tenker jo at det er en løsning, men at det er noen spørsmål ved den løsningen som jeg ikke synes er helt opplagte. Men det jeg synes har vært bra, er at de har hatt noen sånne arrangementer for kommune og politi og til dels også PST, til litt sånn, hva skal jeg si, utveksling av erfaring og kompetanse, da. Så det gjorde de bra. Men det blir mye person på det, det gjør det egentlig.»

[Intervju med lokal samarbeidsaktør, ID#35]

Alt i alt finner vi en stor variasjon mellom politidistriktene (og RVTS-regionene) når det gjelder samhandling mellom politiet og PST. De fleste av politiinformantene som forteller at de ved én eller flere anledninger enten har benyttet seg av veiledningsfunksjonen eller inngått et samarbeid med RVTS, er fornøyd med veiledningen

og samarbeidet. Det fremstår imidlertid som tydelig for oss at RVTS sin rolle på feltet ikke har fått tilstrekkelig fotfeste i alle distriktene, og at kunnskapen om hva funksjonen innebærer og hva RVTS kan tilby, generelt er lav.

Dette er heller ikke så overraskende, gitt at den nasjonale veilednings- og ressursfunksjonen er relativt ny. Slik vi ser det, er det positivt at RVTS har opparbeidet seg god kunnskap på feltet i enkelte regioner, og at de har utviklet mentorprogrammet, som av samtlige som har benyttet seg av det, omtales som svært verdifullt. Det er likevel klart at RVTS har en jobb å gjøre i å promotere seg selv, og i å vise samt utvikle sin kompetanse i flere av regionene.

Flere av informantene stiller imidlertid spørsmålstegn ved at en nasjonal veilednings- og ressursfunksjon for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er lagt til en institusjon som primært er faglig forankret innen helsefag, når fagfeltet de skal veilede og rådgis om vel så mye er fundert på samfunnsvitenskap og humaniora. Hvorfor det i utgangspunktet var RVTS som fikk denne rollen, er for oss uvisst.

6.6. Vurderingsfunn

Vår vurdering er at politiets og PSTs mandats-, ansvars- og rollefordeling innenfor dette virkeområdet ikke er tilstrekkelig avklart. Begge etater er gitt i oppdrag å forebygge politisk vold / voldelig ekstremisme, og det det finnes ingen klare føringer for hvordan de to etatene skal fordele dette oppdraget mellom seg. Dette gir seg utslag i ulik praktisering i og mellom politidistriktene på den ene siden, og usikkerhet rundt hva politiets rolle og ansvar i samarbeidene dem imellom skal være på den andre.

Videre finner vi at det i varierende grad er etablert faste samarbeidsstrukturer og rutiner mellom politiet og PST. Mens det i enkelte politidistrikter og GDE-er er etablert formelle arenaer for samarbeid, faste agendaer for hva som skal vurderes og praktiske rutiner for ansvarsforde-

ling, er det i andre politidistrikter og GDE-er ikke etablert noen formelle strukturer eller rutiner for samarbeidet.

Kvaliteten på samarbeidene varierer i betydelig grad når det kommer til gjensidig tillit, tilstrekkelig informasjonsutveksling og felles problem- og situasjonsforståelser. Eksisterende utfordringer kan delvis se ut til å komme av en form for hemmelighetskultur i PST, og delvis av politiets uavklarte rolle og mandat.

Selv om enkelte radikaliseringskontakter har hatt godt utbytte av samarbeid med og bruk av den nasjonale veilednings- og ressursfunksjonen ved RVTS, er det fremdeles mange som ikke er tilstrekkelig kjent med denne funksjonen. Det foreligger tilsynelatende stor variasjon i FRVE-kompetanse mellom de ulike RVTS-regionene. Flere informanter setter også spørsmålsteget ved at en nasjonal veilednings- og ressursfunksjon for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme er lagt til en institusjon som primært er faglig forankret innen helsefag, ettersom dette fagområdet har vel så mye å gjøre med samfunnsvitenskap og humaniora.

Kapittel 7 – Samhandling med lokale aktører

7.1. Oversikt

Det siste underpunktet vi tar for oss i denne evalueringen, er «hvordan ordningen fungerer opp mot lokale samarbeidspartnere, inkludert bevisstgjøringsarbeid og samarbeid i konkrete saker». Her har vi valgt å gå i dybden på primært to forhold. For det første har vi undersøkt politiets rolle i det bredere forebyggingsarbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme. En vurdering av «politiets rolle» innebærer her en grundigere kartlegging av hvor skillet mellom ansvars- og oppgavefordelingen i sakshåndtering og personoppfølging går mellom politiet og lokale samarbeidspartnere. For det andre har vi undersøkt hvordan det konkrete samarbeidet og informasjonsdelingen mellom partene i praksis foregår og fungerer. For å besvare disse spørsmålene har vi i tillegg til samtalene med politiansatte også konsultert representanter fra blant annet SLT/SaLTo, NAV, Utekontakten og andre samarbeidsaktører og-plattformer.

Som vi har påpekt i tidligere kapitler, er det per dags dato ikke etablert nasjonale instruksjoner på tvers av kommuner og politidistrikter for hvordan samarbeidet dem imellom skal foregå, hva som kan forventes av samarbeidende aktører, eller på hvilken måte informasjonen som deles mellom dem, skal forvaltes. Det er heller ikke, så vidt oss bekjent, utarbeidet juridiske veiledere spesifikt for FRVE-arbeidet som klargjør rammene for taushetsplikt eller andre praktiske tvister, utover en generell henvisning til for eksempel forvaltningslovens § 13 om taushetsplikt, avvergingsplikten av straffelovens § 196 eller helsepersonelloven kapittel 6, § 31 om helsepersonells opplysningsplikt.⁹⁸

Veldig mange av bekymringsmeldingene politiet skal vurdere, faller imidlertid mellom to stoler når det kommer til taushetsplikt og opplysnings- og avvergingsplikt. Dette pekte også Kongsberg-evalueringen på.⁹⁹

En utfordring er at bekymringene politiet mottar, ofte inneholder enten *for lite* informasjon til at samarbeidende aktørers hensyn til taushetsplikten kan omgås, eller at bekymringen ikke når en høy nok *alvorlighetsgrad* til at avvergingsplikten gjelder. Med begrenset informasjon kan ikke politiet uten videre gjøre en vurdering av trussel, risiko, intensjon og kapasitet uten å spille på andre aktører. Men når vesentlig informasjon mangler, kan heller ikke andre instanser uten videre dele taushetsbelagt informasjon med politiet. At samarbeidsaktører blir satt i en situasjon der de må balansere klientens velferd og personvern på den ene siden, og samfunnets potensielle usikkerhet på den andre, er en velkjent etisk utfordring for mange. Dersom politiet videre ikke kan vise til at en kriminell handling med overveiende sannsynlighet er i ferd med å bli utført, har ikke samarbeidende aktører *plikt* til å dele taushetsbelagt informasjon. For politiets del innebærer dette at de ikke er i stand til å gjøre helhetlige vurderinger av trussel og risiko, tross sitt ansvarstunge og risikofylte mandat.

Enda mer problematisk er det, som vi pekte på i kapittel 2, at kommunene i forbindelse med etableringen av PRKO ikke ble pålagt å etablere strukturer for å ivareta den sivile forvaltningens forebyggende arbeid innen dette området. Dette betyr at det i realiteten er opp til hver enkelt kommune å velge hvorvidt og i hvilken grad de tilrettelegger for og prioriterer arbeidet med FRVE. I de tilfeller hvor dette arbeidet nedprioriteres eller motarbeides, settes politiet i en umulig situasjon – for det første fordi det vanskeliggjør deres mulighet til å oppfylle mandatet de er gitt, og for det andre fordi det i all hovedsak er kommunene som sitter på de mest relevante sosialforebyggende tiltakene.

Tatt i betraktning kommunens manglende ansvarsforankring og samarbeidsinstruksjoner, er det desto viktigere at ansvars- og rolleforståelsen mellom politiet og kommunale aktører *i praksis* er avgjort og tilstrekkelig klar for begge parter.

⁹⁸ Se for eksempel «Taushetsplikt og ansvar» i Justis- og beredskapsdepartementets nasjonale veileder for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme <https://www.regjeringen.no/no/no/sub/radikalisering/veileder/id2398051/>

⁹⁹ Kongsberg-utvalget, Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021, 2022 (s.15-16).

Et godt samarbeid kjennetegnes videre av tillit, trygg informasjonsdeling, felles problem- og situasjonsforståelser, samt at relasjoner, strukturer og forventninger etableres og avklares i «fredstid» forut for en hendelse. Med dette som utgangspunkt har vi kommet frem til følgende vurderingskriterier:

1. I hvilken grad er FRVE-politiets rolle i lokale samarbeid tilstrekkelig avklart?
2. I hvilken grad er faste samarbeidsstrukturer og rutiner for FRVE etablert i kommunene, som politiet kan spille på og delta i?
3. I hvilken grad preges FRVE-politiets samarbeid med lokale aktører av gjensidig tillit, tilstrekkelig informasjonsutveksling og felles forståelser av utfordringene som skal løses?

7.2. Forutsetninger og strukturer for lokale samarbeid

Tilnærminger til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

I det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme skilles det gjerne mellom to ulike tilnærminger til problemet som skal løses.¹⁰⁰ *Sikkerhetstilnæringen* omhandler de tiltakene som er ment å beskytte det sivile samfunnet og forhindre nært forestående skader og ødeleggelser. Slike tiltak handler ikke om å forebygge radikaliserings eller skadeintensjon som sådan, men heller om å redusere allerede radikaliserede personers kapasitet til å begå ekstreme handlinger og å beskytte sårbare eller potensielt utsatte grupper. Sikkerhetstilnæringen har i så måte som mål å hindre eller begrense problemets negative konsekvenser for samfunnet.¹⁰¹

Sosialforebyggende tiltak orienterer seg på den andre siden mot langsiktig intensjonsforebyg-

ging og bygger i stor grad på premisset om at veien til radikaliserings og voldelig ekstremisme kan oppdages og reverseres. Slike tiltak er ment å begrense for eksempel utenforskap, mobbing, arbeidsledighet, diskriminering, omsorgssvikt eller traumatiske oppvekstvilkår – faktorer som gjør det uattraktivt å forbli i en spesifikk situasjon eller miljø (push) til fordel for et opplevd mer givende alternativ (pull). Det er først og fremst kommunene som er egnet til å ivareta denne typen tiltak med sine tilbud innen sosiale velferdstjenester og relevante virkemidler som utdanning, helse, omsorg, integrering og inkludering.¹⁰²

I tillegg skilles det ofte mellom primær-, sekundær- og tertiærforebygging når en snakker om *hvem* tiltakene rettes mot.¹⁰³ Primærforebygging retter seg mot hele befolkningen og handler i stor grad om hvilke goder velferdsstaten kan tilby for å bygge oppunder det liberale demokratiets kjerneverdier. Utdannings- og helsesektorene er eksempler på nøkkelaktører her.

Sekundærforebyggende tiltak rettes mot dem som antas å være i risikozonen for å bli radikaliserede, eller som er i ferd med å utvikle generelt negativ og/eller kriminell atferd. Målet med forebygging på dette stadiet er å avbryte eller avlede utviklingen før de aktuelle personene krysser grensen til alvorlig kriminalitet eller slutter seg til ekstremistiske miljøer. Tiltak inkluderer en kombinasjon av såkalte «myke» og sosialforebyggende hjelpetiltak, med advarsler og kontroll fra sikkerhetsmyndighetene, samtidig som bruken av strengere, strafferettslige sanksjoner begrenses.¹⁰⁴

Til slutt er tertiærforebyggende tiltak rettet mot dem som faktisk utviser problematisk og/eller kriminell atferd, for eksempel personer som er

100 Marcus Herz, *Socialt arbete, pedagogisk og arbete mot såkallad våldsbejakande extremism*, 2016; Jennie Sivenbring og Robin A. Malmros, *Mixing Logics: Multiagency Approaches for Countering Violent Extremism*, 2019.

101 Martin Innes, Colin Roberts og Trudy Lowe, *A disruptive influence? "Prevent-ing" problems and countering violent extremism policy in practice*, 2017; Tore Bjørgo, *Preventing crime: A holistic approach*, 2016.

102 Stian Lid og Geir Heierstad, *Kommunal skreddersøm eller one size fits all? Den norske kommunen som velferdsleverandør og terrorkontrollør*, 2019; Stian Lid m.fl., *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme – hva er kommunens rolle?*, 2016.

103 Se Tore Bjørgo, *Forebygging av kriminalitet*, 2015; Marit Egge m.fl., *Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene: En evaluering av praksis i fremkommuner*, 2008.

104 Håvard Haugstvedt og Tore Bjørgo, *What can democracies do to prevent extremist violence?*, 2020. Eksempler på myke hjelpetiltak inkluderer sosialhjelp innenfor bolig, arbeid og økonomi, psykiske helsetjenester og utdanning.

en bekreftet del av miljøer som støtter voldelig ekstremisme. Hovedaktørene her er politi og sikkerhetstjenester, og målet er å begrense følgeskader fra allerede radikalisererte personer ved å avdekke og forstyrre planlagte volds- eller kriminalitetshandlinger gjennom avledende og/eller repressive tiltak.

Mandat, lovverk og taushetsplikt

Politiet generelt, og radikaliseringskoordinatorene og-kontaktene spesielt, har de senere årene vært involvert på alle de tre ovennevnte nivåene. I regjeringens første handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme fra 2010 står det nevnt at når politiet får kjennskap til at personer har begått, *eller er i risikozonen for å begå*, kriminalitet, har de et ansvar for å gripe inn og iverksette egnede tiltak.¹⁰⁵ I strategidokumentet «I forkant av kriminaliteten: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025)» er det en ambisjon om at politiet skal være i forkant av kriminaliteten og uønskede hendelser, og at forebygging skal skje både før, under og i etterkant av kriminelle handlinger.¹⁰⁶ Dermed forventes det at politiet skal forebygge både i sosial, strafferettslig og situasjonell henseende.

Radikaliseringskoordinatorene (og de lokale kontaktene) driver for eksempel med bevisstgjøring og kompetansehevende arbeid for skole, helse, NAV og kommune, de deltar i tverrsektorielle, sosialforebyggende samarbeid, de gir råd til andre politiansatte om fagfeltet, mange deltar i ordinær patruljering og er til stede ved for eksempel demonstrasjoner, flere er opptatte av å bygge relasjoner med trossamfunn og utsatte grupper, og de vurderer hvorvidt (samt forsøker å forhindre at) radikale holdninger er i ferd med å gi seg utslag i kriminelle handlinger, blant annet gjennom avklaringssamtaler. I disse samtalene skal politiet på den ene siden innhente informasjon for å avklare risiko og trussel, avskrekke og kontrollere, og på den andre siden kartlegge

hjelpebehov, tilby hjelp samt være aktiv pådriver for iverksetting av relevante hjelpetiltak hos andre etater.

Det siste skal videre gjøres i samarbeid med ulike aktører, i tråd med ideen om at forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme er et felles samfunnsoppdrag hvor alle sektorer har et ansvar. Ved å samarbeide på tvers av ansvarsområder står vi i bedre posisjon til å avdekke, men også hjelpe samt koordinere ressurser. Slik vi ser det, er imidlertid dette ansvars- og avhengighetsforholdet uforholdsmessig skjevt.

Politiets erfaring, tilgang på etterretning og rausere taushetspliktbestemmelser har ført til at politiet ofte blir ansett av sine samarbeidspartnere som den aktøren som har best forutsetninger for å skille «reelle» bekymringsmeldinger fra «ubegrunnede» bekymringsmeldinger, «og i ytterste konsekvens kanskje forebygge terror eller annen politisk vold».¹⁰⁷ Til tross for dette er FRVE-politiet helt *avhengige* av samarbeid med og informasjonsdeling fra aktører med langt strengere taushetspliktbestemmelser for i det hele tatt å kunne komme i nærheten av en helhetlig vurdering av enkeltpersoners intensjon og kapasitet.¹⁰⁸

I tillegg er det viktig å ha med seg at tverrsektorielt samarbeid i stor grad består av aktører som har ulike roller og primæroppgaver (som politi, helse og NAV), og som dermed forholder seg til ulikt mandat og lovverk. De ulike samarbeidsaktørene stiller derfor med forskjellige, og tidvis motstridende, forståelser, agendaer og interesser – noe som videre innebærer at de ofte vil ha forskjellige forståelser av og tilnærminger til problemet som skal løses.

«Det jeg prøvde å få forståelse for, det var at de [helse] sitter og ser et sykdomsbilde, et menneske som er sykt, og de er pasientorienterte, mens jeg ser risikoen for samfunnet, vi er samfunnsorien-

105 Justis- og politidepartementet, Felles trygghet- felles ansvar. Handlingsplan for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme, 2010.

106 Politidirektoratet, I forkant av kriminaliteten: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025). 2020.

107 Kristin E. Førde, Arnfinn J. Andersen og Per M. Hellevik, Bekymringsarbeidet. Politiets forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, 2023 (s.90).

108 Kongsberg-utvalget, Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021, 2022 (s.15-16).

terte, fordi det [også] er kriminalitet. Kan vi se dette her sammen?»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#48]

Overordnet kan en oppsummere politiets mandat til å handle om å forebygge, avdekke, stanse og forfølge *kriminalitet*. For FRVE-politiet omfatter dette mer spesifikt å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme – til tross for vår påpekning i forrige kapittel om uavklarte ansvars- og oppgavelinjer mellom FRVE-politiet og PST. Politiet er pålagt taushetsplikt med hjemmel i politiloven § 24, politiregisterloven kapittel 5 og 6, og forvaltningsloven §§ 13 til 13 f. I tillegg kommer opplysninger innhentet av PST ved forebyggende tvangsmidler (politiloven § 17 f jf. 17 d) og opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll (straffeprosessloven § 216 i).

I politiregisterlovens kapittel 6, § 24 fremgår det at politiansatte «plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til» det den enkelte ansatte i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold». At politiet *plikter å hindre* at tredjeparter får vite om noens personlige forhold, innebærer både at de skal unnlate å avsløre opplysninger for andre, og at de aktivt skal hindre at uvedkommende får tilgang eller kjennskap til taushetsbelagte opplysninger. Taushetsplikten skal med andre ord forvaltes aktivt.

Om utlevering og tilgang til opplysninger fremgår det av politiregisterloven § 21 at opplysninger kan gjøres kjent for andre politiansatte «i den utstrekning det er et tjenestemessig behov» for det. Når det gjelder begrensninger i taushetsplikten ved avvergende og forebyggende virksomhet, kan politiet utlevere opplysninger til offentlige organer, inkludert offentlige organer og institusjoner som inngår i et kriminalitetsforebyggende samarbeid, dersom det er nødvendig for å forebygge eller avverge lovbrudd, jf. politiregisterloven § 27.

Fordi for eksempel helse- og sosialarbeidere har andre mandater og hovedoppgaver, er de naturligvis også underlagt andre former for taushetsplikt. Helsetjenesten har for eksempel som hovedoppgave å forebygge, diagnostisere og

behandle *sykdom*, og ikke kriminalitet. Helsepersonell er underlagt blant annet helsepersonelloven, som skal bidra til sikkerhet for pasienter og tillit til tjenesten og relevant personell – akkurat som en av politiets oppgaver er å ivareta (potensielle) lovbruyeres rettigheter. Helsepersonellovens hovedregel om taushetsplikt omfattes av kapittel 5 (jf. § 21) og skal også aktivt forvaltes gjennom å «hindre at andre får adgang eller kjennskap til» en persons helseopplysninger eller personlige forhold. Å *hindre at andre får adgang eller kjennskap til* dette, inkluderer politiet. Taushetsplikt etter § 21 er ikke til hinder for å dele opplysninger med andre så lenge «den som har krav på taushet samtykker (§ 22).»

I noen tilfeller vil likevel andre interesser kunne veie tyngre enn pasienthensynet, men dette er begrenset av strenge vilkår. Helsepersonell kan etter helsepersonellovens kapittel 5 om taushetsplikt og opplysningsrett dele taushetsbelagte opplysninger til «samarbeidende personell» når dette er nødvendig for å kunne gi forsvarlig helsehjelp (jf. § 25), så lenge pasienten samtykker. Videre, etter kapittel 6 om opplysningsplikt (jf. § 31), *plikter* helsepersonell å varsle politiet dersom dette er nødvendig for å «avverge alvorlig skade på person eller eiendom». Dessuten har alle i Norge lovpålagt plikt til å avverge straffbare forhold etter straffeloven § 196 dersom det for eksempel «fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at lovbruddet er eller vil bli begått». At straffeloven § 196 oppstiller en *plikt*, mens helsepersonelloven § 23 nr. 4 oppstiller en *rett*, innebærer at plikten til å avverge opphever plikten til å være taus. Det som er avgjørende for hvorvidt bestemmelsen kan anvendes, er hvor sannsynlig den som avverger vurderer faren til å være.¹⁰⁹

NAVs mandat er å ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bekjempe fattigdom, blant annet ved å stimulere til arbeid og deltakelse. Saksbehandlere i NAV er underlagt taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13–13 e og 13 g, arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 og sosialtjenesteloven § 44. I likhet med alle andre som jobber i et

¹⁰⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder, 2023.

forvaltningsorgan, plikter også NAV-ansatte aktivt å *hindre* at andre får adgang eller kjennskap til noens personlige forhold, jf. forvaltningsloven § 13. For ansatte i arbeids- og velferdsetaten gjelder taushetsplikten også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7.

I den samme loven presiseres det at det bare kan gis opplysninger til andre forvaltningsorganer (inkludert politiet) etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 «når det er nødvendig for å fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver». Delingsadgangen innebærer at forvaltningsorganet (NAV) kan anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd og en persons forbindelse med organet og avgjørelser som er truffet til «vedkommende kontrollmyndighet», når «allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver». NAV har ikke en generell opplysningsplikt til politiet utover sin avvergingsplikt og plikten som følger av straffeloven § 287 til «etter beste evne å hjelpe en person som er i åpenbar fare for å miste livet eller bli påført betydelig skade på kropp eller helse». Dette kan innebære å anmelde eller på andre måter avverge skader eller ulykker som medfører fare for menneskeliv eller skade på kropp og helse.

Med mindre politiet har konkrete holdepunkter for *hvorfor* informasjonen de etterspør, faller inn under de ulike instansenes taushetspliktbegrensninger, opplysningsplikt og/eller avvergingsplikt, plikter ikke disse å dele relevant informasjon med politiet. Dette til tross for at informasjon om en persons medisinerings, psykiske (u)helse, arbeidsstatus og livssituasjon kan være avgjørende i politiets trussel- og risikovurderinger, og samtidig være omfattet av viktige personvernhen-syn for aktørene som er underlagt taushetsplikt. Et relevant spørsmål her er hvordan en bred og uforsiktig deling av slik informasjon med poli-tiet kan påvirke tilliten til dem som har andre primæroppgaver enn kriminalitetsforebygging og

-kontroll.¹¹⁰ Som vi skal se, legger avveiningene mellom informasjonsdeling, taushetsplikt og avvergingsplikt i flere tilfeller begrensninger for samarbeidets forutsetninger.

Aktørene kan (under visse forutsetninger) likevel samarbeide om å bedre en persons samlede livssituasjon. Her følger et fiktivt eksempel: En lokal radikaliseringskontakt i politiet mottar en bekymring om radikalisering fra en samfunnsfaglærer ved en videregående skole. Bekymringsmeldingen gjelder 17 år gamle Stian, som i samfunnsfagstimen leverte et essay med tittelen «Hva kan vi lære av Anders Behring Breivik og Brenton Tarrant?». Essayet er kritisk til det Stian mener er demokratiets undertrykkelse av alternative samfunnssyn. Selv om Stian ikke direkte skriver at han støtter voldelig ekstremisme, gir essayet uttrykk for at han beundrer de to terroristene og teorien om «den store utskiftningen». I tillegg har Stian tatovert et hakekors på underarmen, isolert seg fra andre jevnaldrende, blitt fascinert av våpen og ytret nedsettende kommentarer overfor personer med innvandrerbakgrunn. Læreren vet at også Stians foreldre er bekymret for utviklingen.

I denne kommunen har politiet et godt samarbeid med SLT-koordinatoren, som i kriminalitets- og sosialforebyggende øyemed bestemmer å involvere barnevernet, en helsesykepleier og Stians tidligere håndballtrener. Sammen med skolen og Stians foreldre møtes de for å kartlegge risikoen for vold og kriminalitet, og for å diskutere ulike fremgangsmåter for å bedre Stians situasjon. Fordi Stian er under 18 år og bor i en SLT-kommune, er det i større grad lagt til rette for en hensiktsmessig koordinering av de ulike aktørenes forebyggende ressurser.

Hadde Stian vært 29 år, bosatt i en kommune uten SLT eller tverrsektorielle samarbeidsstrukturer og publisert essayet på bloggen sin, hadde utgangspunktet vært annerledes. Stian har per

110 Håvard Haugstvedt, Managing the tension between trust and security: A qualitative study of Norwegian social workers' experience with preventing radicalisation and violent extremism, 2021; Kongsberg-utvalget, Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021, 2022.

definisjon ikke gjort noe ulovlig, og bestemmelsene for tverretattlig deling av informasjon om personlige forhold for personer over 18 år er langt strengere. I dette tilfellet ville den lokale radikaliseringskontakten kanskje kontakten NAV og Stians fastlege for å få et bredere informasjonsgrunnlag om intensjon og kapasitet, men begge aktører er nølende med å gi fra seg personsensitiv informasjon, da de ikke anser saken for å være omfattet av avvergings- eller opplysningsplikten. De er dessuten skeptiske til hva politiet skal gjøre med informasjonen, ettersom forholdene ikke er straffbare. NAV er uansett kjent med Stian som får dagpenger av dem. De er også kjent med at Stian er deprimert, at han synes sosiale settinger er utfordrende, og at han har få venner og hobbyer.

Uten tilgang på denne informasjonen bestemmer den lokale radikaliseringskontakten seg likevel for å ta en avklaringsamtale med Stian for å avdekke intensjon og kapasitet til å begå voldelig ekstremisme. Under samtalen avkrefter Stian at han har planer om å begå kriminalitet, og spørker det hele bort. Fordi Stian for det første ikke har gjort noe ulovlig, fordi politiet for det andre har begrensede verktøy å bruke sosialforebyggende tiltak, og fordi de for det tredje ikke har direkte henvisningsmyndighet til å overføre bekymringsmeldinger og enkeltsaker til kommunale tjenester, får de ikke gjort noe mer med saken utover eventuelt å følge med på utviklingen i den grad de blir gjort oppmerksomme på annen informasjon.

I dette eksempelet er NAV, på bakgrunn av den informasjonen de sitter på, i en langt bedre posisjon til å bedre Stians livssituasjon enn det politiet er. Det er tilfellet i de fleste saker hvor personen det er meldt bekymring om, har kjente sårbarheter for radikalisering og voldelig ekstremisme. Derfor sies det ofte at det er kommunen som er velferdsstatens frontlinje i kriminalitetsforebygging.¹¹¹ Et relevant spørsmål er dernest hvorvidt samfunnet er tjent med at det likevel kun er *politiet* som er pålagt å sette av dedikerte ressurser til å følge opp innmeldte bekymringer

om radikalisering og voldelig ekstremisme. Gitt at det per dags dato er politiet som nettopp har hovedansvaret for å motta bekymringsmeldinger, videreformidle henvendelser til rett instans og koordinere kontakten med samt gi råd til eksterne samarbeidspartnere, er et annet aktuelt spørsmål hvilke kommunale og sivile forvaltningsstrukturer for FRVE-arbeidet politiet kan spille på og delta i.

Kommunale strukturer og rutiner for FRVE-samarbeid

Det er neppe ny informasjon at det å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme ikke kan tillegges én etat eller aktør alene, og at gode samarbeidsrutiner mellom politi, kommune og andre i førstelinjetjenesten er helt avgjørende for å supplere hverandres verktøykasser. Slik blir samfunnet bedre rustet til å avdekke sårbare personer på den ene siden, og å igangsette lokalt tilpassede tiltak på den andre. Studien «Politiets virkemidler og rolle i forebygging av høyreekstremisme» fant eksempelvis at radikaliseringskontaktene som prioriterte nettverksbygging og kompetanseheving, deriblant avdekkingskompetanse, med relevante samarbeidsaktører, opplevde at de fikk mer velinformerte bekymringsmeldinger inn til seg, og at det var lettere å ta kontakt hvis behovet skulle oppstå i de tilfellene man hadde møttes i roligere settinger før krisen inntraff.¹¹²

Nettverksbygging og kompetanseheving ble også trukket frem av våre informanter som nøkkelfaktorer for et vellykket samarbeid. En kommunalt ansatt uttrykte at «av de samarbeidene som funker godt, er en fellesnevner at man har jobbet sammen over tid. Man har bygget relasjoner i fredstid. Har fått tid til å snakke sammen når ting er rolig». En lokal radikaliseringskontakt koblet dette til tillit, og fortalte at:

«Tillit er viktig for et godt samarbeid. En vesentlig faktor. Jeg tror tilliten kommer i de litt uformelle fasene av jobben vår. Det er jo fullt mulig å møtes uten å snakke sak. Ta seg tid til å bli kjent med de man kanskje en dag må samarbeide med.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#17]

111 Stian Lid og Geir Heierstad, Kommunal skreddersøm eller one size fits all? Den norske kommunen som velferdsleverandør og terrorkontrollør, 2019 (s.98).

112 Ingvild M. Gjelsvik og Tore Bjørgo, Politiets virkemidler og rolle i forebygging av høyreekstremisme, 2018.

Videre sa en annen politiansatt at:

«Det at vi er der ute og viser oss og bidrar til kompetanseheving, gjør jo også at nettverket blir større, og at de kjenner oss. De vet hvem de skal kontakte når denne problemstillingen dukker opp, og de vet også at vi kan stoles på når det gjelder å operere innenfor taushetsplikten. Og vi vet hvilke ressurspersoner vi har i de ulike tjenestene. Så tillit og kjennskap og relasjoner i samarbeid er jo viktig, og effektiviserer arbeidet og den forebyggende tilnærmingen».

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#21]

Forestillingen om at tverretatlig samarbeid er en av bærebjelkene i norsk kriminalitetsforebyggende arbeid, ble igjen fremhevet i regjeringens reviderte handlingsplan, som i 2020 ble supplert med åtte nye tiltak, deriblant tiltak direkte rettet mot å styrke tjenesteapparatets arbeid mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme.¹¹³ Eksempelvis vedtok tiltak 2 å etablere en nasjonal veilednings- og ressursfunksjon tilknyttet RVTS; tiltak 8 besluttet at det skulle utvikles støtteressurser om hvordan skolen kan bidra til FRVE; tiltak 14 omhandlet radikaliseringskoordinatorer i kriminalomsorgen; og tiltak 18 vedtok å opprette en nasjonal veiledningsfunksjon for arbeids- og velferdsforvaltningen ved NAV Grünerløkka.

Flere kommuner har de siste årene dessuten utviklet lokale handlingsplaner for FRVE, ofte i samarbeid mot radikaliseringskoordinatoren eller den lokale radikaliseringskontakten. Disse handlingsplanene er i varierende grad tilpasset lokale forhold og samhandlingsrutiner. I tillegg har flere større byer og kommuner utviklet faste strukturer og gode rutiner for tverretatlig samarbeid mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme som politiet er en del av. Eksempler på slike strukturer er «Plattform» i Agder, «Samver» i Rogaland, «Tverretatlig operativt team» (TOT) i Bergen, «Ressursgruppen» i Fredrikstad, «Kontaktforum» i Trondheim og «Konsultasjonsteam» i Tromsø/Nord-Norge. Som kjent foregår det tverrfaglig

samarbeid også flere steder gjennom SLT-modellen og politirådene. I de fleste tilfeller fokuserer disse samarbeidene imidlertid på personer under 18 år, og ikke alle er **saksorienterte**.

I denne sammenhengen er det viktig å merke seg at kommunene ikke i noe styringsdokument er **pålagt** et forvaltningsmessig ansvar for FRVE. I handlingsplanen mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme står det at «samarbeid på tvers av fagområder og samfunnssektorer er en nøkkelfaktor for å lykkes med arbeidet. [...] Det har derfor vært sentralt å løfte frem kommunenes rolle og ansvar på feltet».¹¹⁴ Selv om kommunene løftes særlig frem i handlingsplanens kunnskaps- og kompetansedel, og delvis i forebyggings- og reintegreringsdelen, uteblir et forankret ansvar for andre enn justis-sektoren og kriminalomsorgen i samarbeids- og koordineringsdelen. Det som imidlertid trekkes frem, er at «kommunene har ansvaret for mange velferdstjenester som er viktige i arbeidet med å forebygge radikaliserings- og voldelig ekstremisme. Kommunene har derfor gode forutsetninger for å kunne se de ulike områdene i sammenheng og drive forebygging på tvers sektorene. Det er viktig at kommunene har frihet til å tilpasse eget arbeid og tiltak til lokale behov og forutsetninger».¹¹⁵

Med andre ord er kommunens konkrete oppgaver og ansvar uavklart, og selv om SLT-koordinatorer ofte har en viktig rolle i å koordinere de aktuelle instansenes innsats, er **ansvaret** er fremdeles uforankret og mandatet ellers åpent for tolkning.

«Det er jo en annen av disse utfordringene vi har hatt. For det er jo et problem at politiet og PST har et formelt mandat, det er forankret i strategier og planverk. Så har jo ikke vi i kommune-Norge det. Det er sagt i ganske vide vendinger, og det ligger i handlingsplanene, men det er på en måte ... Det står at det er 'naturlig' at kommunene har en viktig rolle, 'mange bor i en kommune', det står sånne ting da. Men akkurat hva som er kommunens oppgave eller ansvar i dette, det er ganske uklart.»

[Intervju med SLT-koordinator, ID#8]

113 Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme, revisjon 2020; se også Stian Lid og Geir Heierstad, Samhandling og samrøre, eller kunsten å kjenne sin plass, 2019.

114 Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme, revisjon 2020 (s.5).

115 Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme, revisjon 2020 (s.5).

Dette får etter vår oppfatning svært uheldige konsekvenser for spesielt to forhold. Når det dreier seg om bekymringsmeldinger om personer på over 18 år, innebærer et manglende kommunalt forvaltningsansvar for det første at det i praksis ikke er *noen* som har mandat eller ansvar for disse, med mindre personen har begått kriminalitet. Dette til tross for at personen kan ha en rekke kjente sårbarhetsfaktorer.

«Man er ekstremt fokusert på ungdom. Så er man ekstremt fokusert på det kriminelle aspektet. Politispartet, eller alt etter hva man kaller det. Og så begynner man å tenke, hvem er det som jobber med ungdom og kriminalitet i Norge? Jo, det er SaLTo eller SLT, også er det politiet. Også er det barnevernet. Det er en grei modell det, men hvem har forvaltningsansvar i dette systemet her, hvis ikke det er barn? Politiet har det ikke, hvis ikke det er direkte kriminalitet. SLT har ingenting. Ungdomsklubber har ingenting. Så har jeg tenkt at, hvis en da får en sak, så må ting forankres i forvaltningen. Og rettssikkerhet må etableres. [...] Og det er kanskje den aller største strukturelle mangelen i dette.»

[Intervju med lokal samarbeidsaktør, ID#11]

Denne utfordringen er delvis løst i tilfellet barn og unge under 18 år. SLT og SaLTo-ordningen har som hovedformål å samordne rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak samt fremme trygge oppvekstvilkår for barn og unge ved å koordinere blant annet ressurser, kunnskap og informasjon mellom kommunale aktører, politi, næringsliv og frivillige organisasjoner. Modellen benyttes i dag av omtrent 200 norske kommuner. SLT-koordinatoren skal være bindeledd mellom styringsnivået (lokale toppledere fra kommunen og politiet), koordineringsnivået (virksomhets-/enhets-/mellomledere fra kommune og politi) og utførernivåene (alle som arbeider direkte med barn og unge i SLT-nettverkets deltakere i kommune, politi og eller frivillig sektor.)

I flere kommuner har SLT-samarbeidet mellom kommunen og politiet lang fartstid, og det er etablert gode strukturer og rutiner for FRVE hos unge – enten direkte gjennom SLT eller med utgangspunkt i samme struktur. Her er et eksempel på en slik struktur:

«Så har vi organisert oss sånn lokalt hos oss at vi er en gruppe som jobber med dette [FRVE], og det har vært de samme personene egentlig siden 2015. [...] Det består av meg [SLT-koordinator], også er det en som har bakgrunn fra skole, også er det en som er kommuneoverlege. [...] Den gruppen ble satt i 2014 tror jeg og fikk mandat fra det som da var rådmannen og kommunedirektør til å jobbe da med radikaliserings og voldelig ekstremisme. Også tok vi et valg da vi avsluttet det prosjektet om å opprettholde den organiseringen. Også har jo politiet sine ressurspersoner [lokal radikaliseringskontakt] inn der. Så vår gruppe og politiet har på en måte jobbet sammen, da. [...] Og da fungerer det litt todelt. Det ene er jo som en generell gruppe på temaet, altså for å utveksle erfaringer og kunnskap og for å jobbe med systemer og tiltak og sånn. Men også som en drøftingsarena for enkeltsaker. Og NAV, skole og barnevern er jo kanskje de vi hyppigst har kontakt med i enkeltsaker. Men ingen av de er med sånn direkte, da, i gruppa. Og det er litt fordi ... Eller, vi har gjort noen sånne juridiske avklaringer rundt det. [...] Vet å organisere oss på den måten, kan vi gi noe informasjon til politiet i en innledende fase for å vurdere en bekymring, for det er på en måte vår oppgave. Og at da har vi muligheten til å gjøre det, men det fordrer også at det ikke er en gigantisk tverrfaglig gruppe. For da blir informasjonsdelingen større enn den skal være. Det var kommuneadvokatens vurdering og har vi lent oss på. [...] Så jeg tenker jo at den ordningen [PRKO] fungerer hos oss – men det handler ikke om ordningen i seg selv. Det handler om lokalt politi, og at radikaliseringskontakten har fått rom og plass av sine ledere, fått tillit til å utvikle et arbeid som er praksisnært. Og ikke sant, vi i kommunen har prioritert det og lagt ned en forebyggende innsats for det.»

Selv om det forebyggende tverrsektorielle samarbeidet for unge fungerer godt flere steder, særlig i enkelte SLT-kommuner, forblir det en sentral utfordring at det i liten grad er tilrettelagt for oppfølging av voksne det er meldt bekymring om. Det skal likevel sies at enkelte tverretatlige FRVE-grupper som baseres på SLT-modellen, også deler informasjon og samarbeider om voksne personer. Hvorvidt dette er rett, juridisk sett, er et annet spørsmål. En annen utfordring som pekes på i flere intervjuer, knyttes nemlig til SLT-modellens forvaltningsansvar og mangelen på rettssikkerhet for personen det er meldt bekymring om. Det handler også om fraværet av forankring av, og notoritet i, samarbeidene. Samarbeidsmodellene som er utviklet, kan gjerne sies å fungere godt

dersom målet er å dele informasjon og koordinere de ulike instansenes ressurser og relevante tiltak. Men dersom målet er å samarbeide med et helhetlig utgangspunkt etter lovregulerte instruksjoner om mandat og ansvarsforankring, må funksjonalitetsspørsmålet besvares annerledes. En lokal samarbeidsaktør uttrykte det slik:

«SLT har jo ikke noe forvaltningsmessig ansvar, og det tror jeg kanskje er det som mangler. Hvilken lov forvalter de? Hvilket vedtak fatter de? Ingen. Dette har vi jo fra de tidlige utetimene i barnevernet på tidlig på 80-tallet. De som fungerte var de som gikk ut med barnevernsloven i bakklommen, og kunne fatte vedtak. Kom i kontakt med ungdom på gaten, og fattet hastevedtak der og da. De fungerte. Det gjøres veldig mye bra arbeid der ute i dag også, altså. Men det er noe med, hvem er det som driver med hva? Bevisstheten på dette med hvem det er som har tiltakene [i kommunen]. Hvem har myndigheten til å fatte et forvaltningsvedtak som får betydning for vedkommendes situasjon? SLT er en deltaker, men har ikke noe mandat annet enn å være deltaker. [...] De fleste av modellene for samarbeid i dag, de har ikke noe forankring, ikke sant? Det er faktisk ikke noe vedtak om at 'her skal vi jobbe med dette.' Vedkommende det gjelder har ingen klagerett over det som skjer, diskuteres, eller rettsikkerhet, noe sted. Det er vel ikke riktig? Det er et sånt eksempel på noe som er fantastisk i Norge, den kommunale friheten, men da må man styre det. Med mindre det faller inn under avvergingsplikten er det dessuten ingen som vet hva de skal gjøre. Det står jo ingen steder. Og så gjør man ting ulikt fordi man ikke vet hva man skal eller må eller bør. [...] Fordi en ikke får vite at 'dette er mitt mandat'. Man jobber sånn at man har en meny, dette er vårt tilbud, passer det ikke inn her, ha det bra. I stedet for [å følge] et lovmessig mandat.»

[Intervju med lokal samarbeidsaktør, ID#11]

Hele forutsetningen for samarbeidsstrukturen eksemplifisert ovenfor – som på mange måter kan betraktes som et foregangseksempel for FRVE-relevante samarbeidsstrukturer dersom deling av informasjon og samordning av ressurser er utgangspunktet – fører oss imidlertid til på den andre hovedutfordringen: kommunens prioritering av fagfeltet.

Da ansvaret med FRVE skulle fordeles og forankres, ble det heller ikke gitt krav om at kommu-

nene måtte etablere strukturer som ivaretar den sivile forvaltningens forebyggende (sam)arbeid. Det betyr at det i dag, nesten ti år etter igangsettelsen av ordningen, fremdeles er opp til kommunene selv å velge hvorvidt og i hvilken grad de vil jobbe med og/eller legge til rette for tverrsektorielt samarbeid for FRVE-feltet.

Prioritering av FRVE i kommunene skulle man kanskje tro var et ikke-problem, særlig tatt i betraktning de fatale følgene voldelig ekstremisme også har fått på norsk jord. Fordi det stadig vises til de om lag 200 kommunene som har tatt i bruk SLT-modellen, skulle man videre tro at FRVE i det minste er ivaretatt når det gjelder de unge det er meldt bekymring om. Men et like relevant spørsmål å stille seg, er: Hva med de rundt 150 kommunene som *ikke* benytter seg av SLT? Hva kan politiet, eller samfunnet for øvrig, forvente av tverretattlig samarbeid og FRVE-oppfølging til særlig voksne, men også unge, fra disse kommunene?

«Gjennom handlingsplaner så loves det at ting skal skje, og så skjer det ikke. Regjeringen må jo også snakke til kommunene. Fordi, jeg vet jo de har fått på plass dette med NAV nå, gjennom et nasjonalt senter, og RVTS også. Men det at kommunene også tillegges så mye ansvar uten at noe som helst egentlig er forankret i kommunene, det at SLT-nevnes uten at de egentlig har noe forankret ansvar, det virker nesten litt kunnskapsløst. Og det er faktisk ikke alle landets kommuner som er SLT-kommuner og har den strukturen. Så det er noe med at man må også få med de andre, de må ikke glemme de eksterne. Som faktisk sitter på de beste tiltakene, som ofte er hjelpetiltak, helse og arbeid.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#22]

«Men majoriteten har jo ikke SLT. Som igjen er en utfordring, ikke sant. Og det er jo ikke noe vi kan pålegge kommunene.

I: Hvordan merker dere det at det fungerer bedre i SLT-kommuner? Hvorfor funker det bedre?

Da har vi for det første en fast kontaktperson inn i kommunene, der spiller vi på lag med politikon-taktene som igjen har et tett samarbeid med SLT. SLT-koordinatorene er jo viktige døråpnere og veiviser inn i kommunale tjenester. Man har på

en måte dedikerte ressurser som jobber forebyggende, og det hjelper veldig. Men jeg sier ikke at det fungerer smertefritt, det gjør det ikke. Da er vi tilbake igjen i at [FRVE] er såpass snevert at det stiller seg i konkurranse og i kø med alle andre utfordringer og problemer. Men det er i det minste inntatt i den rutinen eller strukturen som er lagt. [Men for de andre] så har jeg inntrykk av at det er litt sånn valgfag om man vil det eller ikke. Vi har en kommune som ikke ønsker å inngå en type handlingsplan engang. Og uten SLT da, så ... For at med en gang du begynner å ringe rundt, eller du skal, hvem var det du skulle ha kontakt med? Ikke sant, det er ekstremt vanskelig, navigere et og et tiltak eller aktør. Og for det første så taper du mye tid i løpet av en arbeidsdag og skulle holde på sånn, uten å ha et godt nettverk å jobbe i. Også er det noe med den der felles forståelsen innenfor et fag da. Og ikke minst kontinuitet i samarbeidet.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#44]

Av intervjuene går det tydelig frem at særlig radikaliseringskoordinatorne og de lokale radikaliseringskontaktene i mer desentraliserte politidistrikter, eller distrikter bestående av flere mindre kommuner, opplever å ha få etablerte kommunale samarbeidsstrukturer å spille på. Som det fremkommer i sitatet ovenfor, gjør dette politiets forebyggingsoppdrag betydelig mer utfordrende – både på grunn av all tiden det tar å konsultere hver enkelt instans, men også fordi nettverkene blir mindre og man kanskje ikke vet hvilke ressurser man i utgangspunktet kan benytte seg av. Som tidligere nevnt karakteriseres ofte et godt tverrsektorielt samarbeid av relasjoner og tillit som er bygget opp over tid og uavhengig av en konkret sak. Men enkelte politidistrikter dekker flere titalls kommuner, og radikaliseringskoordinatoren har ikke nødvendigvis lokale radikaliseringskontakter å spille på. I disse tilfellene er tverrsektorielle samarbeidsstrukturer sjelden etablert i samtlige kommuner. Dermed blir det vanskeligere å koordinere hvert enkelt samarbeid med hver enkelt instans, og uten kontinuitet i politiets oppfølging og relasjonsbygging blir forutsetningene for et godt samarbeid dårligere.

Dessuten er det ikke nødvendigvis veldig hensiktsmessig at 15 mindre kommuner skal operere med hver sin tverrsektorielle FRVE-samarbeidsgruppe. En slik ordning er kanskje godt egnet i storbyene

eller de større kommunene, mens det i desentraliserte områder er mer nyttig å koordinere en slik gruppe på tvers av flere kommuner. En utfordring med dette er imidlertid at én kommune i utgangspunktet ikke har lovhjemmel til å dele informasjon om sine innbyggere med andre kommuner. Det er for oss overraskende at ikke slike spørsmål er tenkt på og avklart.

En desto viktigere utfordring som kom frem i intervjuene, er at enkelte radikaliseringskoordinatorer rett og slett sliter med å få lokale eksterne samarbeidspartnere til å få et godt nok eierskap til feltet. Slik de forteller det, innebærer en manglende kommunal ansvarsforankring av FRVE at enkelte kommunale aktører ikke innser betydningen av sin rolle og sitt ansvar, verken i det konkrete samarbeidet eller det større bildet, og at de dermed ikke prioriterer FRVE i sitt daglige arbeid. Dette må naturligvis sees i sammenheng med at det fra politiske myndigheters side i liten grad er spesifisert *når* aktører utenfor justis-sektoren skal involveres, *hvordan* samarbeidet skal foregå, og *hvilket* problem de i samarbeid skal forebygge. Som Lid og Heierstad påpeker, er dermed samarbeidet «i stor grad betinget av den enkelte tjenestes skjønn og initiativ innenfor rettslige og administrative rammer».¹¹⁶

Dette merkes spesielt i desentraliserte politidistrikter bestående av mindre kommuner, hvor frekvensen av SLT-strukturer er lavere. Her er det opp til den enkelte radikaliseringskoordinator eller den lokale radikaliseringskontakten selv å koordinere relevante samarbeid med hver enkelt tjeneste i hver enkelt kommune. Dette gir både ulikhet i tjenestetilbud og sårbarhet. En radikaliseringskoordinator uttrykte det slik:

«[En av hovedutfordringene med dette arbeidet er at] det mangler koordinatorene for fylket, eller kommunen, utenfor politiet. Det er få pådrivere for arbeidet, så sånn som det er nå er det frivillig for alle utenfor PST og politiet å velge om man vil jobbe med dette eller ikke. Jeg har tatt på meg en rolle jeg ikke bør ha, og det er å organisere et arbeid utenfor politiet. Og det er det som mangler, samtidig som det er det som er nøkkelen.»

¹¹⁶ Stian Lid og Geir Heierstad, Samhandling og samrøre, eller kunsten å kjenne sin plass, 2019.

Altså – det nytter ikke for politiet å ta tak i en eller annen enkeltstående utfordring med en ungdom når vi ikke har noen til å hjelpe oss med verktøyene. [...] Vi har ingen som tar hånd om disse sakene utenfor politiet. Et sånn klassisk eksempel på det er ... Vi hadde først et møte [hos statsforvalteren], og så ble det på høyere nivå, og på det siste møtet var direktøren [for relevant avdeling] med på møtet. Og da var mitt spørsmål 'hvem i fylkeskommunen jobber med dette her? Hvem kan jeg samarbeide med for å ivareta handlingsplanen?' Og de kunne ikke svare på det, og sa vel egentlig rett ut at 'dette treffer ingen av oss'. Også spør jeg igjen, 'hvem er det som har bestemt at dere skal være organisert som dere er, siden dere ikke har noen plass der dette feltet passer inn?' Nei, det var helt opp til de selv, sa han. Så ... Da kokte det ned til at det dreier seg om vilje, eller det passer ikke inn, og samtidig er det ingen som vil omorganisere seg sånn at det skal passe inn. Det er så stor forskjell i kommunene våre. Bare man krysser en kommunegrense så er det så forskjellig da, og når dette [FRVE] er valgfag å drive med så blir det et problem når ungdommen flyter som de gjør.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#52]

Til tross for at vi i våre undersøkelser er blitt gjort kjent med at flere kommuner har etablert faste samarbeidsstrukturer og rutiner for FRVE som politiet både spiller på og aktivt deltar i, er det etter vår oppfatning ikke tilstrekkelig at dette er opp til kommunene å «velge», eventuelt ikke velge. Slik vi ser det, er dagens organisering både uheldig for målet om en enhetlig tilnærming på tvers av politidistriktene, og for ambisjonen om likt tjenestetilbud og tjenestekvalitet. Det er videre til direkte hinder for FRVE-politiets oppdrag at ingen utenfor justissektoren er forpliktet til å bistå dem med verktøyene som de er avhengige av for å gjøre en god jobb. Da kommer vi ikke veldig langt i vårt alles «felles samfunnsansvar».

«Man kan ikke bare bestemme seg for å gjøre noe, og deretter pulverisere ansvaret. Det er klart at det gjelder jo radikaliseringskontaktordningen. Det var ikke noen stor samfunnsmessig, kongstanke bak det. De beskriver jo at det er jo så viktig å jobbe med radikalisering, og å forebygge det, men det er ikke viktig nok til at det blir ført tilsyn med kommunen slik at de faktisk gjør sin del og gjennomfører det. De skriver indirekte at de [kommunen] ikke må jobbe med det. Og uten folk som hjelper [FRVE-politiet] med spørsmål om psykisk helse, bopel, arbeid, og alt dette - så nytter det ikke uansett hvor gode vi er. Da gjør man det bare for å dekke sin egen rygg.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#52]

Hva er politiets rolle i det bredere forebyggingsarbeidet?

Spørsmålet om hva politiets rolle egentlig er, bør og skal være i den norske modellen for FRVE, gjør seg gjeldende allerede idet politiet mottar en bekymringsmelding. Som vi har pekt på i tidligere kapitler, mangler politiet tydelige avklaringer og «eksklusjonskriterier» for hvilke bekymringsmeldinger og enkeltsaker mandatet deres omfatter og ikke. Mens PST på sin side tar hånd om de mest alvorlige bekymringene der det med en viss grad av sannsynlighet er vurdert å foreligge intensjon og/eller kapasitet til å begå politisk motivert vold, og helsevesenets mandat fanger personer som åpenbart sliter med ulike psykiske utfordringer, er det ikke på tilsvarende vis like klart hvem politiet i FRVE-sammenheng har rett til å avvise eller akseptere ansvar for. Et sentralt spørsmål som gjentatte ganger dukket opp under intervjuene med både politiet og eksterne samarbeidsaktører, var dessuten hvem som har definisjonsmakt til å avklare hvorvidt en bekymring om radikalisering *i størst grad* handler om planlagt vold eller kriminalitet, psykisk (u)helse, frustrasjon over arbeids- eller familiesituasjon eller noe annet, og dermed hvilken instans som bør ha hovedansvaret for saksopfølgingen.

Når politiet først har vurdert en bekymring til å være innenfor deres mandat, finner vi i våre undersøkelser videre en relativt bred usikkerhet blant politiansatte om hva deres oppfølgingsrolle skal innebære. Skal politiet primært være kriminalitetskontrollør eller bistandsyter? Kan de være begge deler? Som svar på dette, stilte flere av informantene spørsmål til hvorvidt det er etisk og juridisk riktig å sammenblande disse rollene så vel som for eksempel formålet med en bekymrings- eller avklaringsamtale. Som Førde, Andersen og Hellevik påpeker, preges disse samtalene i dag ofte av en uheldig, men ofte uunngåelig dobbelthet.¹¹⁷ Dette har å gjøre med det de refererer til som «politisporet» og «hjelpesporer», der poli-

¹¹⁷ Kristin E. Førde, Arnfinn J. Andersen og Per M. Hellevik, Bekymringsarbeidet. Politiets forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, 2023 (s.82); Se også Elisabeth M. Lie, Annerledepolitiet Idealer og dilemmaer i politiets forebyggende dialogarbeid, 2022 (s.151).

tiets opprinnelige kontrollfunksjon i dag delvis konkurrerer med et mål om å identifisere sårbarhet og behov for hjelp, en slags omsorgsfunksjon. Det sentrale spørsmålet er om det er etisk og juridisk riktig å fronte en slik samtale som et «hjelpetiltak», når politiet samtidig skal innhente informasjon som skal avdekke en eventuell risiko for kriminalitet, eller intensjon og kapasitet til å begå politisk motivert vold.

Etter at denne samtalen er tatt og informasjonen mottatt og analysert, uavhengig om det primære formålet er avskrekking, etterretning, å uttrykke bekymring eller å identifisere behov for hjelp, har politiet begrensede verktøy for forebyggende arbeid utover å viderefremme informasjon, gi råd til og samarbeide med aktuelle eksterne aktører, eller ta i bruk mer repressive tiltak etter straffeprosessloven. Som en radikaliseringskontakt påpekte: «Vi kan jo ikke tilby jobb eller bolig eller ingenting, ikke sant. Det er andre som sitter på de beste tiltakene». Hvorfor det er politiet som har fått dette oppdraget når det først og fremst er kommunene som har som mandat og primær oppgave å jobbe med spørsmål og tiltak av sosial art, er for oss uvisst.¹¹⁸

I tillegg til usikkerheten rundt politiets rolle i eget FRVE-arbeid er det heller ikke bestandig like klart hva politiets rolle i samarbeidet med lokale aktører bør eller skal være. Som det har blitt poengtert av flere før oss, kan politiets uavklarte rolle skape utfordringer og usikkerhet i samarbeidet.¹¹⁹ Deler av utfordringene knyttes til *effekten* av politisære forebyggings tiltak og påvirkningen det kan ha på det sosialforebyggende arbeidet på den ene siden, og uoverensstemmelser når det gjel-

der forventninger, målsettinger og rolleforståelse blant samarbeidsaktørene på den andre.¹²⁰

I arbeidet med sin doktorgrad fant for eksempel Håvard Haugstvedt at sosialarbeidere tidvis opplevde usikkerhet knyttet til etikk i forbindelse med forventninger og påvirkning fra personer med andre roller og tilnærminger til FRVE, særlig når det gjaldt å balansere sosialforebyggende hensyn (klient) og sikkerhetshensyn (politi/PST).¹²¹ Dette fant også vi i våre undersøkelser. Flere kommunale samarbeidsaktører uttrykte usikkerhet rundt hva politiets rolle i et samarbeid var, samt hvordan, og til hva, politiet benyttet informasjonen som eventuelt fremkom. Særlig gjaldt dette den informasjonen som ikke var direkte knyttet til (bekymring om) kriminalitet:

«Jeg tilhører nok de i kommunedelen av feltet som har vært opptatt av ansvars- og rollefordeling. Og som nok tenker at politiet har tatt et for stort ansvar på deler av dette feltet, nettopp fordi det er såpass mye av det som handler om andre ting enn kriminalitet. Og det er ikke egentlig en kritikk av politiet, for de har tatt et ansvar som egentlig ingen andre ville ta. Men jeg tror det åpner for en del utfordringer for politiet, og det åpner for en del utfordringer sånn etisk og faglig. Det tydeligste eksempelet er jo kanskje [...] hvis vi skal jobbe tidlig forebyggende på lavt nivå med de som har ekstreme holdninger, men som tar kategorisk avstand fra vold og annen kriminalitet. [...] Fordi der er det ikke uproblematisk å gi informasjon fra oss til politiet. Det er heller ikke uproblematisk for politiet å jobbe med det, [...] for de skal jobbe med kriminalitetsforebygging. Men hva hvis det ikke er kriminalitet? Hva gjør vi da? Ved å da intervensere, så får man det meningspolitiet som politiet ikke vil være og [...] skal være.»

[Intervju med SLT-koordinator, ID#3]

118 Stian Lid m.fl., Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme – hva er kommunens rolle?, 2016.

119 Stian Lid m.fl., Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme – hva er kommunens rolle?, 2016; Kristin E. Førde, Arnfinn J. Andersen og Per M. Hellevik, Bekymringsarbeidet. Politiets forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, 2023; Håvard Haugstvedt, Managing the tension between trust and security: A qualitative study of Norwegian social workers' experience with preventing radicalisation and violent extremism, 2021.

120 Bjørge og Gjelsvik (2015), Ellefsen og Sandberg (2022) og Førde, Andersen og Hellevik (2023) problematiserer nettopp at også forebyggings tiltak som betegnes som «myke» kan få utilsiktede konsekvenser for problemet som skal forebygges. Politiet er derfor nødt til å vekte hvorvidt de potensielt gjør for mye, eller for lite. Det er dessuten tilnærmet umulig å måle effekten av vellykkede forebyggende tiltak – det vil si tiltak eller strategier som kan ha avverget et potensielt voldelig angrep – hvilket betyr at politiets innsats først og fremst kommer til overflaten når de har 'mislyktes'.

121 Håvard Haugstvedt, Managing the tension between trust and security: A qualitative study of Norwegian social workers' experience with preventing radicalisation and violent extremism, 2021.

Med samme utgangspunkt trakk en sosialarbeider en tilsvarende parallell til rusfeltet. Hen poengterte at man enten kan jobbe med rus som et sosialt problem eller helsetema, eller som et kriminalitetstema. Som sosialarbeideren sa det: «Og ofte vil det jo bevege seg dit ganske raskt, særlig når det gjelder illegale rusmidler. Men det er ikke problemfritt å koble politiet på en ungdom som er legaliseringstilhenger. Selv om han eller hun går med stort marijuanablad på t-skjorten og argumenterer beinhardt for det, så har du ikke, mener jeg, egentlig noen sannsynligovervekt for å bruke, da. Men jeg som sosialarbeider på skole ville utfordret de holdningene og tenkt at her er det viktig at vi som skole eller barnevernstjeneste gjør noe. Men at det er ikke uproblematisk å koble på politiet før man har noe konkret kriminelt.»

Ta eksempelet i forrige delkapittel med den tverrsektorielle gruppen bestående av SLT-koordinator, politi, skole og helse. Vår forståelse er at det meste av informasjonsdelingen som skjer innenfor disse gruppene, primært foregår uformelt, ettersom ingen av dem nødvendigvis «eier» sakene som diskuteres. Denne informasjonsdelingen er videre bygget på tillit. Men dersom for eksempel barnevernet bistår inn i gruppen og forteller om et (potensielt) lovbrudd, eller dyptgående sårbarhetsfaktorer, har da politiet lov til å bruke denne informasjonen i etterretnings- eller straffesakssammenheng? Dersom politiet gjør det, kan det både påvirke tilliten i gruppen så vel som den konkrete saksoppfølgingen fra barnevernets side og deres forhold med klienten. Men uten denne informasjonen, hvordan skal politiet være i stand til å nærme seg en helhetlig trussel- og risikovurdering, og samtidig sørge for notoritet i sitt arbeid? Flere av de lokale samarbeidspartnerne vi snakket med, uttrykte bekymring for politiets udefinerte rolle i samarbeidet.

Enkelte radikaliseringskoordinatorer og lokale radikaliseringskontakter påpekte også dette selv. Enkelte var for eksempel oppmerksomme på at kommunale samarbeidspartnere tidvis opplevde at de uønsket trådte inn i en «etterretningsrolle» på politiets oppdrag og slik kunne bli ansett som «politiets forlengede arm» av sine klienter og

potensielt miste tillit fra klientene som benytter, eller ønsker å benytte seg av, det sosiale hjelpearbeidet. Andre politiansatte var som nevnt i kapittel 4 opptatt av ikke å utvikle seg i retning av et «meningspoliti», og uttrykte usikkerhet knyttet til på hvilket tidspunkt det er mest hensiktsmessig at politiet burde, skulle, og måtte gripe inn.

Slik vi vurderer det, er politiets rolle i forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme i stor grad udefinert, både for dem selv og for deres lokale samarbeidsaktører. Dette har sammenheng med flere av forholdene vi har vært inne på i dette og foregående kapitler. Tatt i betraktning at deres respektive rolle- og ansvarsfordeling i samarbeidet ikke er tilstrekkelig klargjort fra nasjonalt hold, er det etter vår mening ikke rart at usikkerhet preger samarbeidet i flere tilfeller. Det er åpenbart viktig at politiet og kommunale aktører fortsetter å samarbeide og dele informasjon for å komme nærmere en helhetlig tilnærming til problemet som skal løses, og at etableringen av samarbeidsstrukturer prioriteres der de i dag ikke finnes.

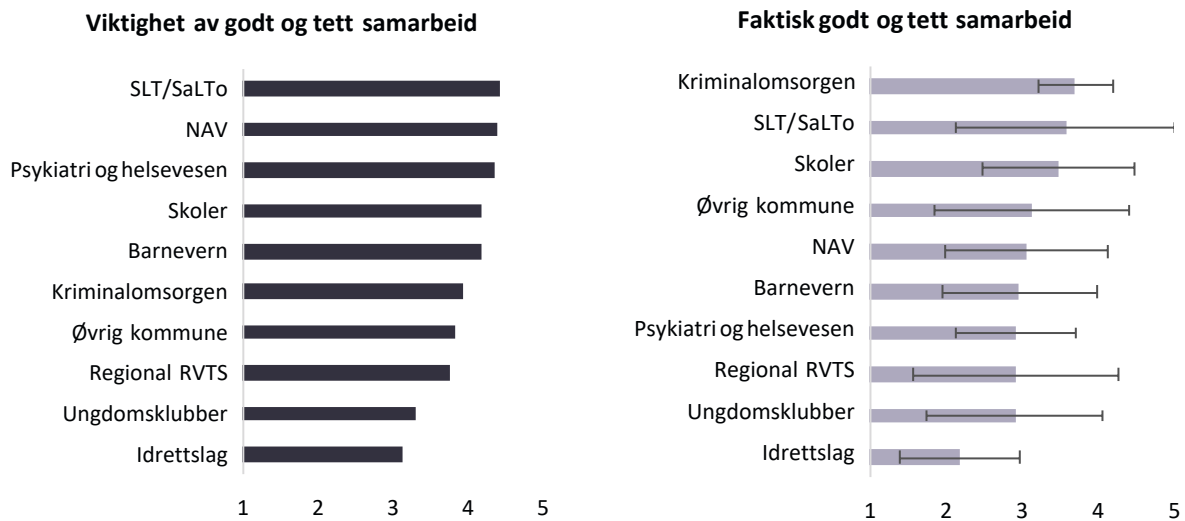
Men for at disse samarbeidene i det hele tatt skal fungere etter sin hensikt *og* skje i tråd med juridiske instruksjoner, er det en forutsetning at politiske myndigheter kommer på banen. For det første må det i større grad avklares *hva* kommunens og politiets rolle skal bestå i, samt hva de kan forvente av og fra hverandre i et samarbeid. Det er vår forståelse at hjemmelsgrunnlaget for taushetsplikt og informasjonsdeling også bør gjennomgås. Deretter må det kommunale, eventuelt fylkeskommunale, ansvaret i FRVE-sammenheng forankres, og det må sørges for at kommunene etablerer strukturer som kan fasiliterer den sivile forvaltningens forebyggende arbeid på feltet. I kapittel 8 legger vi frem et forslag for hvordan dette kan løses i en mulig fremtidig modell.

7.3. Kjennetegn ved dagens tverretatlige samarbeid med FRVE

«Så hvordan skal man gjøre dette da, når man har styrende organer som sier 'løp', men ingen får utdelt verken sko eller retning?»

[Intervju med lokal samarbeidsaktør, ID#10]

Figur 28. Viktighet av og kvalitet på eksterne samarbeid for FRVE



*N=26. PST og de som svarte «ingen samarbeid» er ekskludert fra denne figuren. 5 tilsvarer mest viktig og tilfredshet, mens 1 tilsvarer minst viktig og tilfredshet. Standardavvik rapportert.

Ikke veldig overraskende finner vi at kommunens manglende ansvarsforankring, forpliktelse til å legge til rette for og/eller etablere samarbeidsstrukturer, FRVE-politiets uklare rolle både i eget arbeid og i samarbeid med eksterne, samt fraværet av retningslinjer for hvordan samarbeidet skal foregå, og hva som forventes av aktørene, har gitt seg utslag i at de lokale samarbeidene foregår i varierende grad og med ulik kvalitet. Graden av politiets bevisstgjøringsarbeid for disse aktørene varierer også mellom politidistriktene og kommunene. Det må sees i sammenheng med vår påpekning i kapittel 3 om store avstander, radikaliseringskoordinatorenes manglende autorisasjonsmyndighet over lokale radikaliseringskontakter, politikontakter eller forebyggere, og varierende grad av intern kunnskap om og prioritering av FRVE. I dette kapittelets siste del går vi inn på de ulike kjennetegnene ved dagens tverretatlige FRVE-samarbeid, inkludert hvilke faktorer som oppleves å ha positiv innvirkning på samarbeidet, så vel som hva slags utfordringer som ser ut til å være mest fremtredende.

I spørreundersøkelsen ba vi radikaliseringskoordinatorene og de lokale radikaliseringskontaktene om å vurdere viktigheten av gode og tette samarbeid med en rekke eksterne aktører for politiets forebyggende arbeid med radikalisering og volde-

lig ekstremisme (figur 28, t.v.). Vi ba dem deretter om å vurdere hvorvidt de faktisk har gode og tette samarbeid med de samme aktørene (figur 28, t.h.). Hvert enkelt eksternt samarbeid vurderes fra 5 (svært viktig og svært tilfreds) til 1 (svært lite viktig og svært lite tilfreds). Tallene er resultat av gjennomsnittlig vurdering.

I figuren kommer det frem at det er samarbeidene med SLT/SaLTo, NAV, helse, skole og barnevern som generelt ansees som de viktigste for politiets arbeid med FRVE. Når det kommer til vurdering av de faktiske samarbeidene, rapporteres det at det er samarbeidet med kriminalomsorgen som i praksis fungerer best, etterfulgt av SLT/SaLTo, skole, øvrig kommune og NAV. Det er imidlertid verdt å merke seg to ytterligere ting ved disse dataene.

Før det første er diskrepansen, eller avstanden, mellom det som vurderes som *viktigst*, og kvaliteten på det *faktiske* samarbeidet størst når det gjelder samarbeidet med helse (-1,4), NAV (-1,3) og barnevern (-1,2). Det vil si at de faktiske samarbeidene med disse tre aktørene oppleves som de dårligste kontrollert for hvor viktige de samtidig vurderes å være. For det andre er *standardavviket*, eller avstanden fra gjennomsnittet, størst i samarbeidene med SLT/SaLTo (1,4), RVTS

(1,3) og øvrig kommune (1,3). Det vil si at det er i disse tre samarbeidene at respondentenes opplevelse av «godt og tett samarbeid» varierer mest.

Resultatene fra spørreundersøkelsen korresponderer godt med inntrykket vi fikk under intervjuene. De stedene der samarbeidene oppleves å fungere best, samsvarer naturlig nok i stor grad med de stedene som har etablert faste, tverrsektorielle samarbeidsstrukturer og samarbeidsrutiner. Dette er ofte (men ikke alltid) større byer/kommuner eller byer/kommuner som har kjent de uheldige konsekvensene av radikaliserings- og voldelig ekstremisme på huden. Det som virker å være fellesnevneren for opplevelsen av gode samarbeid på disse stedene, er at partene har fått jobbet sammen i fastsatte rammer og blitt kjent over tid, de er innforstått med hverandres mandat, hva de ulike aktørene kan tilby i samarbeidene, så vel som deres juridiske og praktiske begrensninger. En annen viktig fellesnevner er dessuten at kommunene har prioritert arbeidet med FRVE på den ene siden, og samarbeidet med politiet på den andre.

«Vi har truffet hverandre godt personlig og godt relasjonelt, som gjør at vi har tillit til hverandre, vi føler forpliktelse til hverandre med å jobbe så godt som du kan for å innfri de forventningene og forpliktelsene. Og vi er alle veldig motivert i den jobben vi gjør, og så har vi vår respektive kunnskap i forhold til våre forskjellige ststeder, så har vi respekt for hverandres ansvar og myndighetsområder, som gjør at vi får til en god arbeidsdynamikk. Og det er klart at hadde ikke [kommunen] vært så fremme i skoene som de har vært, hvis de hadde sagt at de ikke hadde tid og ressurser til å prioritere dette arbeidet her, så hadde det betydelig vanskeliggjort det forebyggende arbeidet i forhold til å få operasjonalisert de tiltakene som er i handlingsplanen. Og uten de hadde vi ikke klart å ha den samme gode relasjonen med moskeene, frivillige organisasjoner, vi hadde ikke hatt [den tverretatlige gruppen] hvor vi møtes fast for å drøfte bekymringer, ikke sant. [...] Slik at det at [kommunen] har vært så tydelig på at dette skal vi prioritere, det har vært avgjørende.»

[Intervju med radikaliseringskoordinator, ID#32]

Mange peker også på viktigheten av at eksterne samarbeidsaktører i større grad har tatt «det

felles samfunnsoppdraget mer på alvor» som følge av «uheldige hendelser man har hatt med ekstremisme i kommunen». To andre fellesnevnerer for samarbeidene som oppleves å fungere godt, er at politiet har investert betydelig tid i bevisstgjøringsarbeid, foredragsvirksomhet og tematisk relevant kompetanseheving av eksterne samarbeidsaktører på den ene siden, og at taushetsplikten ikke oppfattes å være til hinder på den andre.

«Jeg føler at det med kompetanseheving er spesielt viktig. Vi holder mye foredrag, for ... en ting er internt i politiet, men vi holder også mye for NAV, skoler og [kommuner]. Og en side ved det er å holde bevisstheten om tematikken i live, men også å gjøre det kjent at vi er noen som jobber med tematikken og ønsker en lav terskel for å ta kontakt og for å drøfte. [...] Mange ganger nå det siste året, så ... Vi hadde en runde her nå i høst for en kombinert NAV- og DPS-gruppe. Og da gikk det noen uker og så ringte den ene psykiateren meg og sa at [hen] hadde vært og hørt på foredraget og hadde en pasient [hen] gjerne ønsket å drøfte. Sånne ting har vi hatt en del eksempler på det siste året. Det er i hvert fall et vitnesbyrd om at vi gjør noe rett.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#20]

«Og så er det dette med taushetsplikten også som har vært et stort tema her ute i mange år. [Jeg opplever at] det er uklart for samarbeidspartnerne hva man kan dele og ikke dele. Og det er jo ikke det at vi ikke skal være bundet av taushetsplikt, men at det er nok misforstått mye av det med taushetsplikt. Men der føler jeg at vi har fått ryddet opp veldig bra. Og selvfølgelig fått mer tillit.»

[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#22]

«SLT-koordinatoren er jo primus for vår [tverrsektorielle arbeidsgruppe]. Og det er de samme personene som har sattet siden gruppa ble opprettet nesten. Det samarbeidet syns jeg har blitt veldig bra. Det var jo krevende i starten, med å få landet hvem og hva og hvordan. Vi opplevde jo i begynnelsen at kommunen satt på informasjon som de ikke delte, som gjorde at vi ikke fikk gjort jobben vår. Det var litt skepsis, da. Angående deling av informasjon med politiet. Men vi var jo veldig tydelige på at dette funker ikke og da har ikke politiet noe her å gjøre. Det tåler jo ingen, at kommunen har gjort en vurdering på noen uten å dele det med politiet liksom. Det går ikke. Så det fikk vi landet

etter hvert. Men dette med taushetsplikt og med deling og sånn, det var vanskelig. Men nå opplever jeg også at kommunen har fått god tillitt til oss i politiet. Nå funker informasjonsflyten også fint. Og [hen] fra helse som er med, er et unikum egentlig. At [hen] nok er tøffere på å balansere på den knivseggen [taushetsplikt] enn det mange andre i helse er, det er jeg ganske overbevist om. Og at vi i samarbeidet er ekstra varsomme med hvordan vi bruker informasjonen som kommer frem i møtene tenker jeg også er veldig riktig og viktig. Sånn at vi [politiet] er veldig varsomme med hva vi bruker angående det vi snakker om i møtene, og veldig tydelige på hva vi eventuelt tar videre. [...] Men jeg tror vi burde ha en nasjonal modell på det, for hvilken informasjon jeg får tilgang på er veldig personavhengig. Det handler om tolkning av taushetsplikten tror jeg. Det er klart at man balanserer på en krevende linje her. Jeg er prisgitt SLT-koordinatoren.»

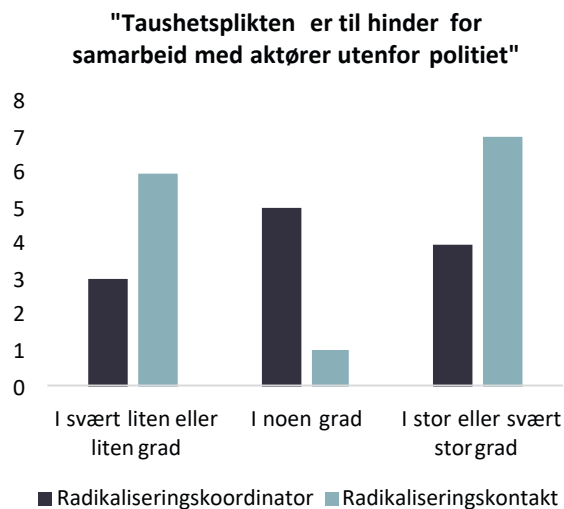
[Intervju med lokal radikaliseringskontakt, ID#1]

Tilsvarende foregår stort sett de samarbeidene som oppleves å fungere dårligst, enten i politidistrikt og kommuner som ikke har etablert slike tverretatlige grupper, eller de skjer utenfor disse tverretatlige gruppene hvis de finnes. Videre synes nettopp kommunens egen prioritering av FRVE så vel som avklaringer rundt taushetsplikt også å være nøkkelfaktorer i samarbeidene som oppleves å fungere mindre godt. Når det gjelder den nevnte avstanden mellom rapportert viktighet av, og kvaliteten på, de faktiske samarbeidene med helse, NAV og barnevern, forteller nesten samtlige av informantene at de tror dette skyldes både usikkerhet og forsiktighetskultur med hensyn til taushetsplikten.

Handlingsplanen understreker uansett at «en nøkkelfaktor for å lykkes med arbeidet» er et bredt «samarbeid på tvers av fagområder og samfunnssektorer». ¹²² Partene er avhengige av å samarbeide for å ivareta sitt felles ansvar. Gitt partenes grunnleggende forskjellige mandat, og som vi har sett, ulike taushetspliktbestemmelser, er det i praksis likevel ofte utfordrende å samordne en slik felles innsats. Vår oppfatning er at de juridiske retningslinjene for deling av informasjon ikke er tilstrekkelig avklart og tilpasset det samhandlingens på dette feltet krever. Andre

¹²² Justis- og beredskapsdepartementet, Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, revisjon 2020 (s.5).

Figur 29. Opplevelse av taushetsplikten



steder forteller politiinformanter derimot at de «får unødvendig mye informasjon over en lav sko som vi for det første ikke trenger, og for det andre ikke har lov til å vite om».

Da vi spurte politirespondentene i hvilken grad de opplever at taushetsplikten er til hinder for samarbeid med eksterne aktører, svarte 42 % at de i stor eller svært stor grad mener at det er tilfelle (figur 29). I intervjuene utdypet imidlertid flere at taushetsplikten ikke nødvendigvis er et *hinder* for samarbeid per se, men at utilstrekkelige avklaringer om hva taushetsplikten betyr og innebærer, medfører en svært ulik tolkning av den. Det fører igjen til at samarbeidet i ytterligere grad blir personavhengig. Dersom det er opp til hver enkelt aktør å tolke hva som kan deles, og det i tillegg er uklart hvilken rolle politiet har, og hva de skal bruke informasjonen til, vil naturligvis hva som deles, avhenge av forholdet og tilliten til den det skal deles med.

Når det er sagt, er taushetsplikt og rettsikkerhet fundamentale prinsipper i samfunn som verdsetter individets rettigheter, personvern og rettferdighet. Det er både riktig og viktig at personen som står under taushetsplikt, alltid må vurdere hvorvidt informasjonen man sitter på, er *nødvendig* for andre parter å vite om. Utfordringen, slik vi ser det, er ikke taushetsplikten i seg selv. Den er avgjørende for at hjelpesøkere for det første tør å søke hjelp, og for det andre for tilliten til

at omsorgstjenestene ønsker å hjelpe fremfor å kontrollere. Dermed er det uheldig å ha som mål å alene prøve å *utvide* adgangen for informasjonsdeling. Dessuten er det grunn til å spørre seg om en vid adgang til å omgå taushetsplikten kunne fungert mot sin hensikt, og medført flere «falske positive», enn det vi frem til nå har sett av «falske negative».

Utfordringen er likevel at informasjon som ofte er taushetsbelagt, slik som medisinsk diagnose og behandling, mental helse, økonomisk situasjon, arbeidshistorikk samt sosiale forhold, familierelasjoner og omsorgsforhold, ofte er kritisk for FRVE-politiet å vite om for å kunne ta en helhetlig og treffende trussel- og risikovurdering.

En radikaliseringskoordinator fortalte om sin opplevelse av hvordan utskiftninger i stillingen har medført vanskeligheter i tillits- og relasjonsbyggingen med særlig helseapparatet i politidistriktet. Eksempelet hen tok opp, var at flere aktører i politiet i lang tid hadde etterspurt informasjon fra helsevesenet om en person de hadde mottatt gjentatte bekymringsmeldinger om, og som de visste var innlagt på en psykiatrisk avdeling. Helsevesenet var motvillige til å gi fra seg informasjon, og tilbød derfor å gjøre sin egen risikovurdering av personen. Da radikaliseringskoordinatoren fikk denne vurderingen, stod det at angjeldende person ble vurdert å være ufarlig så lenge vedkommende gikk på medisiner. Som radikaliseringskoordinatoren sa det: «Men ikke sant, da trenger politiet å vite hvorvidt [hen] går på medisiner, eller i det minste å få informasjon dersom personen nekter å ta medisinene sine. Men dette var uaktuelt, det fikk vi ikke lov til å vite. Hva skal vi liksom gjøre da?»

Slik vi forstår det, er flere av eksemplene politiinformantene nevner om tilbakeholdt informasjon, særlig fra helsevesenet, barnevernet og NAV, ofte informasjon som innenfor juridiske rammer både kunne og burde vært delt. Men som enkelte eksterne samarbeidsaktører påpeker i intervjuene, er politiet i mange tilfeller for dårlige til å spesifisere konkret *hva* de trenger å vite, og å grunngi eller forklare *hvorfor* de trenger informa-

sjonen, *til hva* den skal brukes, og *på hvilken måte* tilgang på den aktuelle informasjonen bidrar til å bedre situasjonen til personen det gjelder. Når politiet og helsevesenet (eller andre) har ulike situasjonsforståelser av problemet som drøftes, er det heller ikke underlig at graden av informasjonsdeling, tilliten mellom partene og dessuten opplevelsen av samarbeidet i sin helhet varierer.

Andre grunner til at informasjon holdes tilbake, har, slik vi ser det, å gjøre med forhold utenfor politiet. For det første kan det se ut som at utilstrekkelig juridisk kompetanse og frykt for å dele for mye spiller en rolle. For det andre har eksterne aktørers manglende kunnskap om FRVE, i tillegg til manglende eierskap, rolleforståelse og ansvarstaking for det helhetlige forebyggingsarbeidet med radikaliserings- og voldelig ekstremisme, også betydelig innvirkning.

I tillegg til alle de andre avklaringene vi har etterspurt i denne evalueringen, mener vi også at det er nødvendig med en grundigere gjennomgang, avklaring og opplæring i taushetspliktens bestemmelser på dette området, inkludert hvilke muligheter den gir for samarbeid, både for politiet og for eksterne samarbeidspartnere. Vi mener også at kommunene i sin helhet må ta større ansvar for feltet, og at det må forankres på nasjonalt hold. Kommunene bør sørge for at ansatte får kompetanseheving på FRVE-tematikken (gjørne fra politiet), både når det gjelder fag og fenomen, men også når det gjelder forståelsen av egen rolle og det helhetlige ansvaret. Til slutt mener vi at politiet burde fortsette sin foredragsvirksomhet og bevisstgjøringsarbeid de stedene der dette allerede foregår, og at dette fremover prioriteres i politidistriktets kommuner som ikke mottar det samme i særlig grad. Det siste forutsetter imidlertid at de lokale radikaliseringskontaktene faktisk får opplæring i og mulighet til å prioritere et slikt bevisstgjøringsarbeid.

7.4. Vurderingsfunn

Det er kommunale aktører som i størst grad har tilgang på de mest relevante verktøyene og tilta-

kene for å forebygge at intensjonen til å begå politisk vold / voldelig ekstremisme oppstår. Slike tiltak inkluderer for eksempel omsorgs- og integreringstjenester som sosialhjelp, helsehjelp, fritidsaktiviteter, arbeid og utdanning. Til tross for dette er ikke kommunen pålagt av politiske myndigheter å etablere strukturer for den sivile forvaltningens forebyggende arbeid med radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det at faste strukturer ikke er pålagt og derfor mangler i mange kommuner er en betydelig utfordring for politiet. Det gjelder spesielt for kommunene som heller ikke har tatt i bruk SLT-modellen. I enkelte tilfeller medfører dette at politiet i praksis står helt alene med et oppdrag som kommunene nok er bedre rustet til å utføre. Det gjelder særlig for bekymringsmeldinger om personer på over 18 år med kjente sårbarheter, men hvor det ikke er begått eller mistanke om at det vil begås kriminelle handlinger. Hvem som har forvaltningsansvar for dem på dette feltet, er uvisst.

Vår vurdering er at politiets og kommunenes ansvars- og rollefordeling innen dette virkeområdet ikke er tilstrekkelig avklart. Vi finner også at det er stor variasjon fra kommune til kommune i hvorvidt det foreligger faste strukturer og rutiner for samarbeid mellom dem og politiet. Politiet har i mange tilfeller få eller ingen faste samarbeidspartnere i kommunene som sikrer en helhetlig oppfølging av personer det er knyttet en radikaliseringsbekymring til. I kommuner som har det, finner vi omfattende usikkerhet fra både politiet og kommunen når det gjelder hva politiets rolle i disse samarbeidene skal være.

Til slutt finner vi at kvaliteten på samarbeidene med hensyn til gjensidig tillit, tilstrekkelig informasjonsutveksling og felles problem- og situasjonsforståelse varierer betydelig. I noen kommuner fungerer enkelte samarbeid godt. Andre samarbeid er preget av mistillit, usikkerhet, manglende prioritering av både feltet og samarbeidet, og utilstrekkelig forståelse for hverandres mandat og oppdrag, og av problemet som skal løses. Vår forståelse er at denne omfattende usikkerheten bunngrunner i politiets uavklarte rolle, men også i kommunens uavklarte ansvar og bestemmelser for taushetspliktens muligheter og begrensninger.

DEL III: Anbefalinger

Kapittel 8 – Forslag til justeringer i ordningen

Dette kapittelet presenterer en rekke anbefalinger til hvordan radikaliseringskontaktordningen kan forbedres og videreutvikles, med utgangspunkt i funn fra de foregående kapitlene. Vi mener å ha avdekket store mangler i dagens radikaliseringskontaktordning. Den mest åpenbare mangelen er at det i dag, nesten ti år etter at ordningen ble etablert, fremdeles er svært uklart hva arbeidsoppgavene til FRVE-politiet er, hvem de skal rette sin forebyggende innsats mot, og hvordan de skal fordele ansvar og oppgaver mellom seg og andre med overlappende eller tilstøtende oppgaver, som PST og kommunene.

En viktig årsak til disse manglene er etter vår vurdering at ordningen i sin tid ble besluttet politisk fra regjeringens nivå, uten at det ble satt av tilstrekkelig med tid til å tilpasse ordningen de juridiske, institusjonelle og praktiske forholdene som den skulle virke innenfor. Som følge av dette har politiet på mange måter blitt gitt et umulig oppdrag. Oppdraget er umulig fordi politidistriktene er bedt om å forebygge et fenomen som i utgangspunktet er PSTs ansvar å håndtere (politisk vold og terrorisme), og fordi politiet ikke har lovlig grunnlag til å iverksette forebyggende tiltak mot personer kun på grunnlag av radikale eller ekstreme holdninger. Dermed er politiets radikaliseringskoordinatorer og-kontakter henstilt til en krevende balanseøvelse, hvor de på den ene siden må sørge for å ikke trække i PSTs bed, og på den andre siden for å ikke bli et meningspoliti.

Det er også slik at brorparten av de mest aktuelle tiltakene for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme er av sosial art, som tilgang til trygge sosiale nettverk, oppvekstvilkår, utdanning, jobb, og helsehjelp. Dette er alle tiltak som faller utenfor politiets verktøykasse, som primært består av overvåknings- og straffetiltak. Vi stiller oss derfor kritiske til dagens norske modell for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, hvor det kun er politidistriktene som gjennom regjeringens handlingsplan er pålagt å sette av dedikerte ressurser til å håndtere innmeldte bekymringer. Med dagens ordning er det nemlig slik at kommunene ikke er pålagt å ha dedikerte ressurser til det forebyggende arbeidet på dette feltet slik politiet

er. Våre undersøkelser har avdekket at FRVE-politiet mange steder ikke har faste kontaktpunkter i kommunene som jobber systematisk med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Dette til tross for at det er kommunene som sitter på de mest relevante tiltakene.

Vi anbefaler derfor at kommunene bør tildeles et overordnet ansvar for å koordinere den personrettede forebyggende innsatsen i saker som faller utenfor PSTs mandat. Denne innsatsen bør organiseres i form av tverrsektorielle arbeidsgrupper, hvor også politiet skal bidra, men i en mer avgrenset rolle enn i dagens ordning.

I det som følger beskriver vi mer i detalj hvordan en slik ordning vil kunne se ut, med særlig vekt på politiets ansvar, organisering og oppgaver. Det er imidlertid viktig å understreke at en slik modell betinger en grunnleggende endring i organiseringen av det forebyggende arbeidet i Norge som må besluttes på regjeringens nivå. Samtidig vil en rekke av anbefalingene som vi her kommer med også kunne følges opp ved hjelp av mindre justeringer innenfor dagens ordning. Derfor mener vi at politiet og POD snarest bør starte arbeidet med å følge opp disse anbefalingene i påvente av ytterligere avklaringer fra politiske myndigheter.

Vi begynner med å diskutere ansvarsfordelingen mellom politiet og PST på den ene siden og politiet og kommunene på den andre. Deretter går vi nærmere inn på politiets organisering og oppgaver i en eventuell fremtidig modell.

8.1. Ansvarsfordeling

I kapittel 6 viste vi til at det ikke foreligger en tydelig ansvars- eller oppgavefordeling mellom politiet og PST i deres arbeid med å forebygge politisk vold / voldelig ekstremisme. Vi fant at det i praksis stort sett er graden av *trussel* som avgjør hvem av de to som skal ha hovedansvar for den forebyggende innsatsen. Det at én av aktørene alltid står oppført som bekymringens «hovedeier» betyr imidlertid ikke at de ikke skal samarbeide. Selv om bekymringen tilhører PST, er det naturlig at PST

samarbeider med politiet om tiltak, og kanskje er det mer hensiktsmessig at det er politiet som foretar en avklaringsamtale eller spiller bekymringen inn til kommunale aktører enn at det er PST som gjør det.

Til tross for at det i sentrale styringsdokumenter understrekes at justissektoren må samarbeide med kommunale aktører for å lykkes med FRVE, er ikke kommunale aktører forpliktet til å jobbe dedikert eller samarbeide tverrsektorielt med FRVE. Det råder videre stor usikkerhet rundt flere faktorer ved samarbeidene. Blant dem er manglende avklaringer på hvilken rolle politiet skal ha, og når/hvordan taushetsplikten kan og skal både omgås og ivaretas.

Mange av informantene i både politiet og PST fortalte at spørsmålet om ansvarsfordeling i praksis ofte løser seg på en grei måte, til tross for at prinsipielle avklaringer om hvilke saker som skal tilfalle PST og hvilke som skal tilfalle politiet mangler. Tverrsektorielle samarbeidsrutiner i kommunene er etablert og relativt godt utviklet enkelte steder, samtidig som spørsmålene om roller og informasjonsutveksling stadig er tilbakevendende. Problemet er at uavklarte roller og ansvar, i tillegg til manglende forankring og prioritering av FRVE i kommunene, før eller siden **nødvendigvis** vil medføre at samarbeid samt håndtering og oppfølging av bekymringsmeldinger vil variere i og mellom politidistriktene og kommunene. Det gir videre grobunn for usikkerhet knyttet til en rekke forhold vi tidligere har pekt

på, personavhengighet, og generelt ulik kvalitet på tiltakene og oppfølgingen som tilbys. Derfor mener vi at en forankring av ansvarsfordeling bør komme på plass snarest. Med dette som utgangspunkt ser vi for oss følgende modell:

Vi ser for oss en modell der det nettopp er graden av avdekket trussel som avgjør hvem som har (hoved)ansvar for oppfølging av bekymringen. I den grad det foreligger en kjent eller sannsynlig trussel, altså personer eller miljøer som PST vurderer har både intensjon om og kapasitet til å begå politisk vold, bør det etter vår vurdering være PST som har ansvar for videre oppfølging, altså vurdering og koordinering av forebyggende tiltak. Det betyr imidlertid ikke at politiet eller kommunene ikke skal involveres i en slik forebyggende innsats. I noen tilfeller kan det være mer hensiktsmessig at for eksempel politiet eller helsepersonell, og ikke PST, gjennomfører en avklaringsamtale. Men ved kjente eller sannsynlige trusler bør det alltid være PST som har ansvar for å lede og koordinere det forebyggende arbeidet.

I mange tilfeller er det imidlertid ikke avklart hvorvidt en person utgjør en trussel, selv om det kan være mistanke om det. Når det gjelder slike tilfeller, som det er langt flere av, kan PST komme til kort grunnet kapasitetshensyn. PST har ikke tilstrekkelig med ressurser til å jobbe systematisk med alle bekymringsmeldinger som mottas på

Figur 30. Forslag til fordeling av trusselvurderings- og oppfølgingsansvar mellom politiet, PST og kommunen

Trussel	Trusselvurderingsansvar	Sårbarheter	Oppfølgingsansvar
Sannsynlig	PST	Ja	PST
		Nei	PST
Uavklart (mulig)	PST og politiet	Ja	Kommunen
		Nei	Kommunen
Lite sannsynlig	Politiet	Ja	Kommunen
		Nei	Ingen

tvers av hele landet.¹²³ Her mener vi at politiet bør ha en rolle å spille, ikke minst fordi politiet har betydelig bedre geografisk dekning enn PST.

Det er med andre ord bekymringsmeldinger og enkeltsaker hvor det foreligger en ubekreftet eller uavklart (mulig) trussel som vi mener politiet primært skal bidra til. Her er det imidlertid viktig å understreke at det å ha ekstreme politiske holdninger i seg selv ikke bør anses som tilstrekkelig for at politiet skal tre inn i en sak. Men dersom det er aspekter ved disse holdningene, eller ved personen som innehar dem, som samtidig peker i retning av en mulig politisk voldshandling, mener vi at politiet har tilstrekkelig med hjemmelsgrunnlag til å innhente mer informasjon for å vurdere en eventuell voldstrussel.

Ved slike uavklarte (mulige) trusler mener vi likevel at det bør være *kommunene* som bør ha ansvaret for å koordinere den personorienterte forebyggende innsatsen. I dag er det i flere tilfeller politiet som har tatt et slikt tiltakskoordinerende ansvar. Politiets hovedoppgave bør i stedet være å bidra med trusselvurderinger basert på den informasjonen som hentes inn via ulike etater, samt egen informasjonsinnhenting. Derfor bør kommunene opprette tverrsektorielle arbeidsgrupper som også politiet deltar eller kan delta i. Mindre kommuner bør der det ikke er hensiktsmessig med en egen tverrsektoriell arbeidsgruppe gå sammen med andre mindre kommuner for å etablere dette. Større kommuner bør opprette flere grupper i tråd med kommunenes eller bydelenes størrelse. Vi anbefaler uansett at *alle* kommuner har tilgang på en slik gruppe. Det vil være naturlig at politiet også bistår arbeidsgruppen med rådgivning og kompetanseheving der det er nødvendig.

Det vil også være saker hvor det er meldt inn bekymringer om radikale eller ekstreme holdninger, men hvor det på bakgrunn av en innledende trusselvurdering ikke er noen grunn til å mistenke voldelig eller annen kriminell adferd. Slike saker bør i utgangspunktet håndteres av den kommu-

nale arbeidsgruppen og ikke berøre politiet før det eventuelt dukker opp ny informasjon som peker i retning av en voldelig radikaliseringsprosess. Videre har heller ikke kommunene anledning til å iverksette forebyggede tiltak utelukkende basert på en persons ekstreme holdninger. I mange tilfeller vil imidlertid personer som har slike holdninger samtidig kunne ha andre kjente sårbarheter for radikalisering, som utfordringer i hjemmet, mental (u)helse, eller manglende jobb og utdanning – også personer over 18 år. I slike tilfeller vil ulike etater representert i den tverrsektorielle arbeidsgruppen kunne ha hjemmel til å iverksette omsorgstiltak for å bøte på slike sosiale utfordringer. Tiltakene er i så tilfelle begrunnet i disse sårbarhetene og ikke i personenes ekstreme holdninger. Likevel vil de kunne motvirke videre radikalisering.

Til slutt, i de tilfeller hvor personer som innehar ekstreme politiske holdninger ikke har noen kjente sårbarheter, er det lite myndighetene kan gjøre utover generelt holdningsskapende arbeid. Det skal være lov å mene hva man vil i Norge uten at myndighetene griper inn, så lenge det er innenfor loven. I slike tilfeller får det heller være opp til sivilsamfunnet å imøtekomme ekstreme holdninger gjennom en kritisk, opplyst og åpen offentlig samtale som i beste fall forhindrer at slike holdninger sprer seg og slår rot. Slik vi ser det, er det prisen man må være villig til å betale for å imøtekomme grunnverdiene i et åpent, liberalt og demokratisk samfunn.

En fordel med denne modellen er at PST og politiet får et overlappende ansvar for trusselvurderinger i de tilfellene hvor trusselen er mulig, men uavklart. Flere gjerningspersoner fra tidligere angrep, deriblant Al-Noor-angrepet og 25. juni-angrepet, tilhørte denne kategorien. Det at både PST og politiet har trusselvurderingsansvar i slike saker vil kunne sikre bedre informasjonsdeling og samhandling mellom politiet og PST. Det vil også tydeliggjøre at politiet primært skal jobbe etterretningsbasert innen dette feltet, og at PST i denne sammenhengen bør anse politiet som en etterretningssamarbeidspartner på lik linje

123 25. juni-utvalget, Rapport fra 25. juni-utvalget - Evaluering av PST og politiet, 2023 (s.66-68).

med andre etterretningsorganisasjoner som PST samarbeider tett med.

Samtidig vil ansvaret for å vurdere og iverksette forebyggende tiltak være tydelig plassert hos kommunene så lenge trusselen forblir uavklart. Dersom den imidlertid skulle endre seg til å bli sannsynlig, på bakgrunn av de trusselvurderingene som gjøres fortløpende av PST og politiet, vil oppfølgingsansvaret overføres til PST.

Til slutt, i tilfeller hvor PST har oppfølgingsansvaret mener vi likevel det vil være hensiktsmessig at PST så langt det lar seg gjøre også deler nedgraderte versjoner av sine trusselvurderinger av disse personene med politiet. Dette vil kunne bidra til at politiet lettere kan dele relevant informasjon med PST som dukker opp i de tverrsektorielle arbeidsgruppene, og at politiet og PST i større grad har en felles situasjons- og trusselforståelse av personene de jobber med. I tillegg vil det gjøre en eventuell fremtidig tilbakeføring av oppfølgingsansvar til den kommunale arbeidsgruppen betydelig lettere dersom FRVE-politiet har hatt anledning til å følge med på utviklingen til disse personene.

Alternativet er at politiet vet lite eller ingenting om de mest alvorlige truslene i sitt distrikt så lenge de følges opp av PST, noe som i seg selv er svært uheldig. Da vil de også måtte starte på bar bakke i det øyeblikket oppfølgingsansvaret for disse personene eventuelt tilbakeføres fra PST til den kommunale arbeidsgruppen.

Våre anbefalinger for ansvarsfordeling kan oppsummeres slik:

- Kommunene bør pålegges et overordnet ansvar for å koordinere personrettede tiltak i FRVE-relevante bekymringsmeldinger og enkeltsaker som faller utenfor PSTs mandat.
- Regjeringen bør pålegge kommunene å etablere tverrsektorielle arbeidsgrupper som politiet kan bistå og delta i. Hensikten med disse gruppene er å koordinere informasjon, ressurser og tiltak. Mindre kommuner bør etablere én slik tverrsektoriell arbeidsgruppe på tvers av flere kommuner. Større kommuner bør etablere flere tverrsektorielle grupper i tråd med kommunestørrelse. I kommunene som har implementert SLT-modellen, vil det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i eller videreutvikle denne strukturen. I forbindelse med dette bør også bestemmelser om taushetsplikt for dette feltet mellom ulike instanser avklares.
- Politiets rolle og hovedansvar når det gjelder forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme bør være å bidra med etterretningsstøtte i form av å utarbeide trusselvurderinger. Det bør derfor i større grad tilrettelegges for og gis opplæring i denne typen arbeid. Dette arbeidet vil bestå av det klassiske e-hjulet, herunder informasjonsinnhenting, analyse, vurdering samt formidling av trusselvurderinger til PST og den tverrsektorielle gruppen som skal styre og koordinere de forebyggede tiltakene. PST og kommunene kan imidlertid også benytte politiet som ett av sine tiltak, for eksempel ved at politiet gjennomfører bekymrings- eller avklarings-samtaler og bevisstgjøringsarbeid.
- Det bør utarbeides trusselvurderinger for alle bekymringsmeldinger om radikaliserings og voldelig ekstremisme. Etter en innledende vurdering av politiet eller PST bør PST ha videre trusselvurderingsansvar for personer som er vurdert som en sannsynlig trussel. Politiet og PST bør dele på et overlappende trusselvurderingsansvar for personer som er vurdert som en uavklart (mulig) trussel. Politiet bør ha videre trusselvurderingsansvar for tilfellene der trusselen er vurdert som lite sannsynlig. I de tilfeller der politiet og PST er uenige i sine vurderinger, må de så langt det er mulig dele informasjon som er nødvendig for å komme frem til en lik situasjons- og trusselforståelse.
- Det bør være graden av avdekket trussel (kombinasjonen av intensjon og kapasitet) som avgjør hvem som har ansvar for *oppfølging* av personer det er knyttet en radika-

liseringsbekymring til. Grunnet begrenset juridisk handlingsrom og manglende tilgang på relevante tiltak bør politiet i ingen tilfeller ha overordnet ansvar for å koordinere eller styre personrettede forebyggende tiltak. PST bør ha oppfølgingsansvar i tilfeller hvor det foreligger en kjent eller sannsynlig trussel om politisk vold. Kommunene bør ha oppfølgingsansvar for personer som av politiet og/eller PST er vurdert å utgjøre en uavklart (mulig) eller lite sannsynlig trussel. Dersom en slik person ikke har kjente sårbarheter som kommunene kan hjelpe til med vil det mest nærliggende tiltaket være å be om at politiet innhenter og vurderer mer informasjon for å forsøke å avklare trusselen. Dersom en person ikke har kjente sårbarheter og er vurdert som en lite sannsynlig trussel, har ingen myndigheter noe videre oppfølgingsansvar.

- PST bør behandle politiets radikaliseringskoordinatorer og-kontakter som etterretningspartnere og dermed i større grad nedgradere og dele relevant informasjon med dem. Det inkluderer også, så langt det er mulig, deres egne trusselvurderinger av personer PST har oppfølgingsansvaret for, altså personer som utgjør en sannsynlig trussel. PST bør bistå politiet med relevant opplæring, og sørge for at partene anvender samt har lik forståelse av de samme begrepene for vurdering av trusselen. I forbindelse med dette bør PST tilby radikaliseringskontaktene det samme analysekurset som tilbys PSTs egne analytikere.

8.2. Organisering

Som det fremgår av de foregående kapitlene, mener vi å ha avdekket flere betydelige svakheter ved den interne organiseringen av dagens radikaliseringskontaktordning. For det første mangler det overordnede retningslinjer, mål og forventningsavklaringer, samt mer detaljerte oppgave- og rutinebeskrivelser. Dette har i sin tur ført til at ordningen har utviklet seg svært ulikt både på

tvers av og innenfor forskjellige politidistrikter. For eksempel er det stor variasjon i hvordan og i hvilken grad funksjonene som radikaliseringskoordinator og lokal radikaliseringskontakt ivaretas og praktiseres i ulike distrikter. I noen distrikter er det ingen på taktisk nivå som har ekstra kompetanse om eller ansvar for bekymringsmeldinger om radikalisering og voldelig ekstremisme. I distrikter som består av én radikaliseringskoordinator og flere lokale radikaliseringskontakter, er det også stor variasjon i hvordan deres samarbeid fungerer og hva slags oppgaver de utfører. Dermed kan man med dagens ordning ikke forvente tilnærmet lik oppfølging knyttet til en radikaliseringsbekymring uavhengig av hvor man bor.

For det andre har radikaliseringskoordinatorene i dag ingen beslutningsmyndighet overfor de lokale radikaliseringskontaktene eller andre relevante utførere som de skal koordinere i sitt distrikt. De disponerer heller ingen ressurser som de kan bruke til for eksempel opplæring, bevisstgjøring eller oppfølging av bekymringsmeldinger. Dette gjør at radikaliseringskoordinatorene er prisgitt velvilje og forståelse fra lokale ledere ved GDE-ene, som ofte vil ha andre prioriteringer. I tilfeller der radikaliseringskoordinatorens og nivå 3-lederes forventninger til prioriterte arbeidsoppgaver og situasjonsforståelser ikke sammenfaller, blir i verste fall radikaliseringskoordinatoren satt i en posisjon der den ikke er i stand til å utføre sine gitte oppgaver, samtidig som de lokale radikaliseringskontaktene eller andre utførere på taktisk nivå opplever å bli kasteballer.

For det tredje foreligger det per i dag ingen opplæringstilbud eller enhetlig arbeidsmetodikk for FRVE-politiet, til tross for det svært krevende og ansvarstunge oppdraget de er satt til å utføre. Det er også uklart hvem som egentlig har ansvar for å definere, videreutvikle og formidle det faglige grunnlaget som det forebyggende arbeidet skal basere seg på.

For å bøte på disse utfordringene har vi en rekke anbefalinger når det gjelder organiseringen av radikaliseringskontaktordningen.

- Det bør så snart som mulig utvikles tydeli-

gere og mer detaljerte nasjonale retningslinjer for hvordan radikaliseringskoordinatorene og de lokale radikaliseringskontaktene skal organiseres på distriktsnivå. Disse retningslinjene bør også inneholde detaljerte oppgave- og rutinebeskrivelser samt rutiner for samarbeid med ulike samarbeidspartnere. POD bør i samme forbindelse sørge for at relevante faginstanser utvikler en enhetlig arbeidsmetodikk for politiets lokale radikaliseringskontakter og -koordinatorene.

- Dagens modell med én radikaliseringskoordinator per politidistrikt som dedikeres fullt til dette oppdraget bør videreføres, og det bør føres bedre tilsyn med ordningen. I tillegg bør det oppnevnes minst én tjenesteperson ved samtlige geografiske driftsenheter (GDE) som ivaretar funksjonen som lokal radikaliseringskontakt. Hvorvidt de lokale radikaliseringskontaktene skal jobbe med dette på fulltid eller i kombinasjon med andre roller/oppgaver, bør være opp til politidistriktene å bestemme avhengig av behov. Funksjonen bør imidlertid ivaretas av alle GDE-er. Når dette avgjøres bør politidistriktet rådføre seg med blant annet distriktets radikaliseringskoordinator, som trolig har bedre forutsetninger for å kjenne til lokale behov innen virkeområdet.
- Politidistriktets radikaliseringskoordinator bør få beslutningsmyndighet overfor de lokale radikaliseringskontaktene. Dette innebærer at de som skal tre inn i en kontaktfunksjon til enhver tid må være gripbare for koordinatoren dersom behovet skulle oppstå, samt være fullt tilgjengelige så lenge behovet vedvarer. Det innebærer også kontaktene ved samtlige GDE-er skal innrette seg etter koordinatorens faglige råd og veiledning, også når det gjelder arbeidsmetodikk, kompetanseheving og prioritering av bekymringsmeldinger.
- De lokale radikaliseringskontaktene på tvers av GDE-ene bør ha faste møter (for eksempel ukentlig eller månedlig) der de drøfter både innkomne bekymringsmeldinger og trus-

selvurderinger. I disse møtene bør også de lokale radikaliseringskontaktens nærmeste leder (ofte seksjons- eller avsnittsleder) delta. Ved behov bør også distriktets radikaliseringskoordinator delta. Slike faste møter vil langt på vei bidra til å løse utfordringene med manglende fagmiljøer og sparringsmuligheter, i tillegg til utfordringene med funksjonsforankring og ledes forståelse av fag og funksjon. Det vil også bidra til å ivareta politiets komparative fortrinn i forhold til PST på dette feltet, nemlig geografisk dekning.

- Det bør opprettes et eget såkalt fagutviklingsapparat for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme med ansvar for å definere, videreutvikle og formidle det faglige grunnlaget som FRVE-politiets forebyggende arbeid skal basere seg på. Vårt forslag, som bygger på allerede etablerte fagutviklingsapparater for etterforskningsfaget og straffesaksfaget, er at POD utgjør øverste fagmyndighet, at Politihøgskolen, eventuelt i samarbeid med andre, fyller rollen som nasjonal fagkoordinator, mens aktuelle politidistrikt ved radikaliseringskoordinatorene og eventuelt lokale radikaliseringskontakter, samt PST fyller rollen som fagforvaltere.
- POD bør sørge for at relevante faginstanser utvikler en enhetlig arbeidsmetodikk for politiets lokale radikaliseringskontakter og -koordinatorene.

8.3. Oppgaver

Hva bør så være oppgavene til de lokale radikaliseringskontaktene og deres koordinatorene? Svaret på dette spørsmålet vil naturligvis være avhengig av hvordan spørsmålet om ansvarsfordeling mellom politiet og deres samarbeidspartnere innen dette feltet besvares. Våre anbefalinger legger til grunn at politiske myndigheter følger vårt forslag om å ta utgangspunkt i trusselbegrepet for å avgjøre ansvarsfordeling slik vi har skissert ovenfor. Dette innebærer blant annet at kommunene pålegges et overordnet ansvar for

å koordinere personrettede forebyggede tiltak i tilfeller som faller utenfor PSTs mandat, og at politiets viktigste bidrag inn i dette arbeidet og i de tverrsektorielle arbeidsgruppene vil være å bidra med etterretningsbaserte trusselvurderinger, samt rådgivning. I tillegg vil FRVE-politiet fremdeles utgjøre en relevant ressurs som både PST og kommunene vil kunne trekke på i det forebyggende arbeidet, for eksempel gjennom avklaringsamtaler og bevisstgjøringsarbeid, eller med hensyn til situasjonsforståelser, utfyllende informasjon, beste praksis for tiltak og kompetanse.

I mange kommuner er allerede SLT-modellen innført, og vi mener det vil være hensiktsmessig for disse kommunene å bygge videre på denne modellen. I kommunene som ikke har innført SLT-modellen, kan de for eksempel se til eksemplene skissert i denne evalueringen. Utover dette faller det utenfor denne evalueringens mandat å gå nærmere inn på hvordan kommunene bør løse et slikt oppdrag. Det er også viktig å påpeke at politiet bør fortsette å være pådriver for det forebyggende arbeidet inntil kommunene eventuelt får på plass en slik ordning. I det som følger går vi nærmere inn på hva vi mener bør være politiets oppgaver i arbeidet med å forebygge radikaliserings- og voldelig ekstremisme.

FRVE-politiets arbeid innen dette feltet bør vi slik vi ser det i all hovedsak være etterretningsbasert, og de bør i stor grad benytte seg av samme begrepsapparat og analysemetoder som i PST. Samtidig er det viktig å understreke at FRVE-politiet ikke skal være en del av PST, eller utgjøre PSTs forlengede arm. Det er for eksempel ikke meningen at de lokale radikaliseringskontaktene skal drive med noen form for skjult informasjonsinnhenting, slik PST har anledning til å gjøre.

Videre, i vår foreslåtte modell, vil det være slik at det såkalte 8-tallet, som kombinerer etterretningshjulet og tiltakshjulet, for politiets del vil deles i to. Da vil politiet kun ha ansvar for å drifte etterretningshjulet, mens kommunene har ansvaret for å drifte tiltakshjulet.¹²⁴ Når det gjelder

PSTs del vil de i sitt forebyggende arbeid fortsette å drifte hele 8-tallet. I vår foreslåtte modell vil den tverrsektorielle arbeidsgruppen i kommunen utgjøre boksen «styring og prioritering» i dette 8-tallet. Hvilken instans som planlegger og iverksetter eventuelle forebyggende tiltak vil avgjøres av arbeidsgruppen, men det kan for eksempel være helse, NAV, skole eller politi.

Når det gjelder oppgavefordelingen mellom de lokale radikaliseringskontaktene og deres koordinator i dette etterretningsarbeidet, mener vi at det i utgangspunktet skal være de lokale radikaliseringskontaktene ved GDE-ene som innhenter, analyserer og vurderer informasjon om mulige trusler og som formidler sine trusselvurderinger videre inn til den tverrsektorielle arbeidsgruppen. Vi mener også det som hovedregel bør være de lokale radikaliseringskontaktene som deltar i vurderingsmøter med PST. De lokale radikaliseringskontaktene har tross alt ofte bedre kjennskap til lokale forhold og kontekster enn det koordinatoren har på tvers av politidistriktet. I tillegg skal de lokale radikaliseringskontaktene kunne benyttes som en ressurs for arbeidsgruppen dersom det for eksempel er behov for at politiet gjennomfører en avklaringsamtale, eller dersom arbeidsgruppen trenger å drøfte en anonym sak for å få råd.

Når det gjelder radikaliseringskoordinatorene, vil deres hovedoppgave være å sørge for faglig og metodisk opplæring for, samt kompetanseheving av, de lokale radikaliseringskontaktene, og at arbeidet som de utfører ved GDE-ene er i henhold til gitte prosedyrer og retningslinjer. I tillegg vil radikaliseringskoordinatoren kunne ha ansvar for å sørge for at lokalt samarbeid med både PST og kommunene fungerer godt, og er i henhold til fremtidig gjeldende samarbeidsrutiner. Videre mener vi at radikaliseringskoordinatoren også bør utarbeide tverrgående analyser av utviklingen av trusselbildet i distriktet, en form for trendanalyse, basert på trusselvurderingene som de lokale radikaliseringskontaktene produserer. Denne trendanalysen bør distribueres internt til andre i politidistriktet, til Politidirektoratet og til den tverrsektorielle arbeidsgruppen. Til slutt vil radikaliseringskoordinatoren,

¹²⁴ Se kapittel 4.2. for en utdypning av 8-tallet.

men også de lokale radikaliseringskontaktene, kunne bedrive internt og eksternt bevisstgjøringsarbeid for eksempel gjennom presentasjoner for og samtaler med ansatte i kommunene, med elever, med lokale politikere, og så videre.

Oppsummert, er våre anbefalinger for oppgavevedeling i FRVE-politiet dette:

- Politiets viktigste oppgave i arbeidet med å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme bør være etterretningsstøtte i form av trusselvurderinger. Dette arbeidet vil bestå av det klassiske e-hjulet, herunder informasjonsinnhenting, analyse, vurdering samt formidling av trusselvurderinger til PST og den tverrsektorielle gruppen som skal styre og koordinere de forebyggede tiltakene i bekymringstilfeller som faller utenfor PSTs mandat. PST og kommunene kan imidlertid også benytte politiet som ett av sine tiltak, for eksempel ved at politiet gjennomfører bekymrings- eller avklaringsamtaler.
- Det bør være de lokale radikaliseringskontaktene ved GDE-ene som utarbeider trusselvurderingene, og som formidler disse videre inn til, samt samarbeider med, den tverrsektorielle arbeidsgruppen og PST. De skal også kunne benyttes som en ressurs av begge parter når det kommer til bekymrings- og avklaringsamtaler eller bevisstgjøringsarbeid. I tillegg bør de lokale radikaliseringskontaktene også drive med internt bevisstgjøringsarbeid ved egen GDE.
- Radikaliseringskoordinatorens oppgaver bør være å sørge for faglig og metodisk opplæring for, samt kompetanseheving av, de lokale radikaliseringskontaktene. De skal sørge for at førstelinjearbeidet er i tråd med gjeldende prosedyrer, instruksjer og retningslinjer. De skal også bistå inn i de lokale radikaliseringskontaktens faste møter ved behov, og bistå dem i eventuelle tvister i samarbeid med

eksterne aktører. Radikaliseringskoordinatorene bør også utarbeide trendanalyser av utviklingen av trusselbildet i distriktet, basert på trusselvurderingene som de lokale radikaliseringskontaktene utarbeider. Selv om bevisstgjøringsarbeid i kommuner og ved GDE-er primært bør være de lokale radikaliseringskontaktens ansvar, kan også radikaliseringskoordinatoren bistå med dette ved behov.

Avslutningsvis ønsker vi å understreke at de forslagene som vi har lagt frem i dette kapittelet er tenkt som et utgangspunkt for en videre politisk, juridisk og praktisk diskusjon av hvordan forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme bør organiseres i Norge. Videre er disse forslagene naturlig nok preget av et politiperspektiv, all den tid det er politiets radikaliseringskontaktordning som har vært gjenstand for denne evalueringen. Dermed er det en rekke forhold utenfor politiet som våre forslag berører, men som vi ikke har hatt anledning til å gå grundigere inn i her. Det mest åpenbare er hvordan kommunene eventuelt skal kunne få på plass en ordning hvor de forvalter et overordnet ansvar for å koordinere personrettede forebyggende tiltak som faller utenfor PSTs mandat.

Det som er sikkert, er at politiets radikaliseringskontaktordning oppleves som nyttig og et steg i rett retning samtidig som den står overfor en rekke utfordringer. Slik vi ser det vil enkelte av disse utfordringene ikke kunne løses på en god måte med mindre deler av ordningen tegnes opp på ny. Derfor er det et kritisk behov for at politiske myndigheter så snart som mulig kommer med de avklaringene vi i denne evalueringen har etterspurt når det gjelder ansvarsfordeling og organisering. I påvente av slike avklaringer på politisk nivå, mener vi det er nødvendig at man i politiet og POD så snart som mulig starter arbeidet med å følge opp de av våre anbefalinger som kan implementeres innenfor rammene av dagens ordning.

Litteraturliste

25. juni-utvalget. *Rapport fra 25. juni-utvalget: Evaluering av PST og politiet*. Juni 2023. https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/evalueringsrapporter/evaluering_25juni2022.pdf

Al-Noor-utvalget. *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*. 2020. https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/al-noor---terrorhandlingen/evaluering_terrorhendelsen_i_baerum_01072020_original_digital.pdf

Bjørge, Tore. *Forebygging av kriminalitet*. Oslo: Universitetsforlaget, 2015.

Bjørge, Tore. *Preventing crime: A holistic approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

Bjørge, Tore. Racist and right-wing violence in Scandinavia: Patterns, perpetrators, and responses. Oslo: Tano Aschehoug, 1997.

Bjørge, Tore, og Ingvild M. Gjelsvik. *Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme En kunnskapsstatus*. PHS Forskning 2015:2, 2015. https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/284584/forskning_paa_forebygging.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Bjørge, Tore, og Ingvild M. Gjelsvik. «Utvikling og utbredelse av høyreekstremisme i Norge.» I *Høyreekstremisme i Norge: Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier*, redigert av Tore Bjørge, 27-146. PHS Forskning 2018: 4, 2018. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2568904/hoyreekstremisme.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Bjørge, Tore, og Yngve Carlsson. *Vold, rasisme og ungdomsgjenger: Forebygging og bekjempelse*. Oslo: Tano Aschehoug, 1999.

Bjørge, Tore, Yngve Carlsson, og Thomas Haaland. Generalisert hat – polariserte fellesskap: Om konflikter mellom ungdomsmiljøer i en norsk by, bd. 4. Oslo: NIBR, 2001.

Carlsson, Yngve. *Aksjonsplan Brumunddal - ga den resultater? Bekjempelse av fremmedfiendtlig vold og trakassering i lokalsamfunnet*. Oslo: NIBR-rapport, 1995. https://www.nb.no/items/URN:NBN:-no-nb_digibok_2009082700027?page=23&searchText=p%C3%B8bel

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Evaluering av nærpoltireformen: En vurdering av resultater og effekter*. Oslo: DFØ-rapport 2022:6, desember 2022. <https://dfo.no/sites/default/files/2022-12/DF%C3%98-rapport%202022-6.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Direktoratsrollen i utvikling: En gjennomgang av Politidirektoratet*. Oslo: DFØ-rapport 2023:02, mars 2023. <https://dfo.no/sites/default/files/2023-03/DF%C3%98-rapport%202023-2%20Direktoratsrollen%20i%20utvikling.%20En%20gjennomgang%20av%20Politidirektoratet.pdf>

Egge, Marit, Bjørn Barland, Marit E. Ruud, og Thomas Haaland. *Kriminalitetsforebygging blant barn og unge i storbyene. En evaluering av praksis i fem kommuner*. Samarbeidsrapport NIBR og Politihøgskolen, 2008.

Eidheim, Frøydis. Hva har skjedd i Brumunddal? Bygdesamsamfunnet i møte med de fremmede og seg selv. Oslo: NIBR-rapport, 1993.

Ellefsen, Rune, og Sveinung Sandberg. «Every-day Prevention of Radicalization: The Impacts of Family, Peer, and Police Intervention». *Studies in Conflict & Terrorism* (2022): 1–24.

Fangen, Katrine. *En bok om nynazister*. Oslo: Universitetsforlaget, 2001.

Fangen, Katrine, og Yngve Carlsson. «Right-Wing Extremism in Norway: Prevention and Intervention». I *Right-Wing Extremism in Europe: Country Analyses, Counter-Strategies and Labor-Market Oriented Exit Strategies*, redigert av Ralf Melzer og Sebastian Serafin, 327–358. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, 2013. <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/10031.pdf>

Førde, Kristin E., Arnfinn J. Andersen, og Per M. Hellevik. *Bekymringsarbeidet: Politiets forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Cappelen Damm Akademisk, 2023. <https://press.nordico-penaccess.no/index.php/noasp/catalog/book/185>

Gjelsvik, Ingvild M., og Tore Bjørgo. «Med flere tanker i hodet samtidig: politiets forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme». I *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: Norske handlemåter i møtet med terror*, redigert av Stian Lid og Geir Heierstad, 133–152. Oslo: Gyldendal, 2019.

Gjelsvik, Ingvild M., og Tore Bjørgo. «Politiets virkemidler og rolle i forebygging av høyre-ekstremisme.» I *Høyreekstremisme i Norge: Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier*, redigert av Tore Bjørgo, 235–278. PHS Forskning 2018: 4. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2568904/hoyreekstremisme.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Haugstvedt, Håvard. Managing the tension between trust and security: A qualitative study of Norwegian social workers' experience with preventing radicalisation and violent extremism. Doktorgradsavhandling, universitetet i Stavanger, 2021. https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/2787719/PhD_Haavard_Haugstvedt.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Haugstvedt, Håvard, og Tore Bjørgo. «What can democracies do to prevent extremist violence?» I *Knowing what's (far) right: A compendium*, redigert av Anders R. Jupskås og Eviane Leidig, 68-70. C-REX Compendium, 2020. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/groups/compendium/c-rex-compendium-print-version.pdf>

Herz, Marcus. *Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism: En översyn*. Gøteborg: Segerstedtinstitutet, mars 2016. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/66722/gupea_2077_66722_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Innes, Martin, Colin Roberts, og Trudy Lowe. «A Disruptive Influence? 'Prevent-ing' Problems and Countering Violent Extremism Policy in Practice». *Law & Society Review* 51, nr. 2 (2017): 252–281.

Jämte, Jan, og Rune Ellefsen. «The Consequences of Soft Repression». *Mobilization: An International Quarterly* 25, nr. 3 (2020): 383–404.

Jupskås, Anders R., og Eviane Leidig, red. *Knowing what's (far) right: A compendium*. Oslo: Senter for ekstremismeforskning, 2020.

Justis- og beredskapsdepartementet. *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Regjeringen, 2014. https://www.regjeringen.no/contentassets/6d84d5d6c6df47b38f5e2b989347fc49/handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme_2014.pdf

Justis- og beredskapsdepartementet. *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Revisjon 2020. Regjeringen, 2020. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a7b49e7bffae4130a8ab-9d6c2036596a/handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme-2020-web.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. *Hovedinstruks for politiet*. 2022. <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/hovedinstruks-for-politiet.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. *Justis- og Beredskapsdepartementets Hovedinstruks til Politidirektøren*. 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/hovedinstruks-til-politidirektoren.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. *Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. 2015. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b702f87f25274ea5a55ee-e0800cd7860/nasjonal-veileder-for-forebygging-av-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. *Status for oppfølging av Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. 2017. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/status-for-oppfolging-av-handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme2/id2579415/>

Justis- og beredskapsdepartementet. *Status for oppfølging av Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. 2015. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/status-for-oppfolging-av-handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme2/id2440822/>

Justis- og beredskapsdepartementet. *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder*. 2023. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/taushetsplikt-opplysningsrett-og-opplysningsplikt-i-forvaltningen-en-veileder/id2963083/>

Justis- og beredskapsdepartementet. *Tildelingsbrev 2018: Politidirektoratet*. 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/tildelingsbrev-2018-politidirektoratet.pdf>

Justis- og politidepartementet. *Felles trygghet – felles ansvar: Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Regjeringen, 2010. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/handlingsplaner/hp_ekstremisme.pdf

Kallevik, Jan. *XTRM: Krig i Oslos gater*. Oslo: Aschehoug, 2014.

Kongsberg-utvalget. *Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021*. Juni 2022. <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/evaluering-rapporter/evaluering-av-psts-og-politiets-handtering-i-tilknytning-til-kongsberg-hendelsen-13-oktober-2021.pdf>

Lid, Stian, og Geir Heierstad, red. *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: Norske handlemåter i møtet med terror*. Oslo: Gyldendal, 2019.

Lid, Stian, og Geir Heierstad. «Kommunal skredersøm eller one size fits all? Den norske kommunen som velferdsleverandør og terrorkontrollør». I *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: Norske handlemåter i møtet med terror*, redigert av Stian Lid og Geir Heierstad, 91–114. Oslo: Gyldendal, 2019.

Lid, Stian, og Geir Heierstad. «Samhandling og samrøre, eller kunsten å kjenne sin plass». I *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: Norske handlemåter i møtet med terror*, redigert av Stian Lid og Geir Heierstad, 175–198. Oslo: Gyldendal, 2019.

Lid, Stian, Marte Winsvold, Susanne Søholt, Stig J. Hansen, Geir Heierstad, og Jan E. Klausen. *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme – Hva er kommunens rolle?* NIBR-rapport 2016:12. Oslo: NIBR, 2016. <https://oda.oslomet.no/oda-xm-lui/bitstream/handle/20.500.12199/5804/2016-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Larssen, Vetle L. «Brumunddal – stedet Gud glemte?». *Aftenposten*, 20. april 1991.

Lie, Elisabeth Myhre. *Annerledespolitiet: Idealer og dilemmaer i politiets forebyggende dialogarbeid*. Oslo: Universitetet i Oslo, 2022.

Meld. St. 18. *Politimeldingen – et politi for fremtiden*. Justis- og beredskapsdepartementet 2019-2020. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3fab938bb49b434f946bdd0b6fe6db13/no/pdfs/stm201920200029000dddpdfs.pdf>

Nesser, Petter. «Introducing the Jihadi Plots in Europe Dataset (JPED)». *Journal of Peace Research* (2023): 1–13.

NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. 2012. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcbdf8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>

NOU 2013: 9. *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen)*. 2013. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2a1012dbc7449e8f57813e7822252b/no/pdfs/nou201320130009000dddpdfs.pdf>

Politidirektoratet. *Etterretningsdoktrine for politiet*. Versjon 1.2., 2020. <https://kudos.dfo.no/dokument/19069/etterretningsdoktrine-for-politiet>

Politidirektoratet. *Etterretningsdoktrine for politiet*. Versjon 1.2., 2020. <https://kudos.dfo.no/dokument/19069/etterretningsdoktrine-for-politiet>

Politidirektoratet. *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*. Mai 2016. <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/handlingsplan-for-loft-av-etterforskningsfeltet.pdf>

Politidirektoratet. *I forkant av kriminaliteten: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025)*. 2020. <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/i-forkant-av-kriminaliteten.pdf>

Politidirektoratet. *Mangfold, dialog og tillit: Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)*. 2022.

Politidirektoratet. *Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi (2021–2025)*. 2021. <https://kudos.dfo.no/dokument/19066/politiets-kompetanse-og-kunnskapsstrategi-2021-2015>

Politidirektoratet. *Politiets årsrapport 2015*. 2015. <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a-30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/pod-arsrapport-2015.pdf>

Politidirektoratet. *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt*. Versjon nr. 1.2,

2017. https://www.parat.com/dm_documents/Rammer_og_retningslinjer_for_etablering_av_nye_politidistrikter_VERSJON_1.2_9IVAM.pdf

Politidirektoratet. *Veileder for politiets bekymringsamtale: Dialog for ansvar og positiv endring*. POD-publikasjon nr. 2011/08, 2011. <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/01-politiarbeid/veileder-for-politiets-bekymringsamtale.pdf>

Politiets sikkerhetstjeneste. *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikalisert?* Den sentrale enhet: september 2016.

PolitiHøgskolen. *Forskningsmeldingen 2021*. PHS Forskning 2022: 3, 2022. https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/3013146/Forskningsmeldingen%202021_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ravndal, Jacob A. «Right-wing terrorism and violence in Western Europe: Introducing the RTV dataset». *Perspectives on Terrorism* 10, nr. 3 (2016): 2–15.

Ravndal, Jacob A., Charlotte Tandberg, Anders R. Jupskås, og Madeleine Thorstensen. *RTV Trend Report 2022. Right-Wing Terrorism and Violence in Western Europe, 1990 – 2021*. Oslo: Senter for ekstremismeforskning, 2022. https://www.sv.uio.no/c-rex/english/publications/c-rex-reports/2022/rtv_trend_report_2022.pdf

Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging. *Nasjonalt mentoropplæring om forebygging av radikalisering mot voldelig ekstremisme*. <https://rvtsvest.no/nasjonalt-mentoropplaering/>

Sivenbring, Jennie, og Robin A. Malmros. *Mixing Logics: Multiagency Approaches for Countering Violent Extremism*. Gøteborg: Segerstedtinstitutet, 2019. https://www.gu.se/sites/default/files/2020-03/1764750_korrekt-versionmixing-logics_digital_korrekt.pdf



POLITIHØGSKOLEN

Politihøgskolen
Slemdalsveien 5
Postboks 2109, Vika
0125 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
www.phs.no

PHS Forskning 2023:4
ISSN 0801-1721
ISBN 978-82-7808-189-1 Trykt
978-82-7808-190-7 Elektronisk